

CAPÍTULO VIII

CIPRIANO CASTRO: JEFE DEL ESTADO VENEZOLANO.

I. Contexto constitucional del período de Cipriano Castro.

Han quedado demostradas las inclinaciones filosóficas y las orientaciones políticas de Cipriano Castro. Partidario de un liberalismo más avanzado y racionalizado, sin la influencia dogmática de los grandes postulados que atraparón la atención de quienes enarbolaron las banderas federales. Favorable al desarrollo del positivismo (Vid. Cap. VI) como doctrina progresista, cual fetiche científico de su época, el constitucionalismo desarrollado durante el período de gobierno de Cipriano Castro, no se diferenciará de los instaurados en otras latitudes del planeta, cuya mecánica responda al sistema romanista de Derecho continental (civil law).

El positivismo invadió, como era de esperarse, la patria jurídica. Los sistemas normativos, se construyeron sobre la amalgama de las ideas liberales de Rousseau y Montesquieu, sumado al experimento de las propias mentalidades de los revolucionarios franceses. Ante esta realidad, un Cipriano Castro que llega a Caracas en 1899, conoce demasiado del mundo que lo rodea, de su tiempo y los males que lo aquejan.

En materia constitucional, Castro reviste una excepcionalidad con respecto a la tradición de los anteriores Jefes de Estado. No apela a una reforma constitucional inmediata, sino que prefiere abonar el terreno político para después presentar su proyecto de país. Es notable observar, que a pesar de llegar al poder en 1899, la primera constitución de Castro será promulgada en 1901, dos años después de haberse consolidado como el Presidente de una nación entera y no de facciones o compartimientos territoriales disgregados.

Llama la atención esta supuesta “desidia constitucional” del Jefe restaurador, luego de mostrar sus naipes de modernización. Sin embargo, una lectura constitucional apresurada puede llevar a la errónea conclusión sobre la inutilidad de la constitución dentro del pensamiento de Castro. Por el contrario, la colocación en un segundo plano del tema constitucional, era muy propio del positivismo liberal que imperaba para ese entonces. En pocas palabras, Cipriano Castro ajustó su comportamiento como Jefe de Estado al molde constitucional del Estado liberal.

1. El sistema constitucional de la época de Cipriano Castro.

Con el título de una de las obras más influyentes en el pensamiento constitucional moderno-liberal (LASALLE, Fernando. *¿Qué es una Constitución?*. 1964), más que definir, aristotélicamente hablando, la constitución, hay que entenderla en sus significados, en sus dimensiones

especiales y hasta en su peculiar lenguaje. Sólo de esta forma, los operarios jurídicos aprenden a emplear la llave que protege este impresionante mundo bautizado bajo el nombre: Teoría de la constitución sobre tipologías de conceptos de constitución. La teoría de la constitución ha sido pacífica y reiterada en aceptar la división del profesor Manuel García-Pelayo, quien establece tres grandes orientaciones. El concepto *racional-normativo*, la concibe como un texto de normas, cerrado e inflexible, donde se establecen sistemática y exhaustivamente las funciones fundamentales del Estado y sus órganos. Es la expresión del liberalismo político.

La segunda de las tipologías, son las de naturaleza *histórica-tradicional*, introducidas por el historicismo jurídico (Schelling y Hegel) como respuesta al conservatismo liberal, para plantear que la Constitución debe ser una estructura que resulte del avance lento de las transformaciones históricas, porque intervienen elementos irracionales y fortuitos irreductibles a un esquema. La doctrina distingue que esta posición no es unitaria, posee una doble variante. La primera, que entiende a la Constitución como una situación puramente histórica, rebelde a toda razón. Una frase de Herder es más que contundente: *¡No estoy aquí para pensar, sino para ser, sentir, vivir!. ¡Corazón!, ¡calor!, ¡sangre!, ¡humanidad! y ¡vida!*. La segunda, será mucho más moderada, entenderá el papel de la razón dentro del juego histórico.

La última de las tipologías aparecidas cronológicamente, son las denominadas *sociológicas*, donde la Constitución ni es producto de la razón, ni mucho menos de la historia, sino de la inmanencia de las situaciones y estructuras sociales del presente. Para más detalles, (Cfr.: GARCÍA PELAYO, Manuel. *Derecho Constitucional Comparado*. 1964, págs. 33 y ss.).

Tres son las notas resaltantes para entender lo que significa el término constitución:

- (a) La constitución como un sistema de valores, realidades e ideales
- (b) La constitución como norma suprema
- (c) La constitución como reflejo de nuestro patrimonio socio-histórico

Para principios del siglo XX, el sistema constitucional del Estado liberal se encontraba extendido y arraigado por todas las naciones del orbe, incluyendo las asiáticas. Las ideas jurídicas de la ilustración, ahora alimentadas por otra fuente (el positivismo), maximizan la subordinación de la constitución dentro de un sistema normativo, y la elevación de la ley como centro y cúspide.

Hasta 1945, el principio de la supremacía constitucional se difuminará entre articulados constitucionales que recogen los ideales libertarios de los derechos y garantías ciudadanas. Será Kelsen y su escuela vienesa, quienes estructurarán la *teoría del Derecho por grados*, caracterizará la naturaleza de

los sistemas normativos y la organización jerárquica interna que prevalecerá hasta hoy.

La unidad del orden jurídico -expresará Kelsen- consiste en una cadena de actos de creación, pero urge advertir que el orden jurídico no es un sistema de normas de Derecho coordinadas, *situadas una al lado de otras, sino una serie escalonada de diversas formas normativas* (KELSEN, Hans. *La Teoría Pura del Derecho. Introducción a la problemática científica del Derecho*. 1946, págs. 94-96).

Kelsen concibe el orden jurídico como un proceso agilizado de creación normativa, en la cual, cada norma se encuentra prevista en una anterior, condicionante de su creación. En forma idéntica ella condiciona, a su vez, otras normas.

Dentro de la estructura cada norma jurídica, salvo al principio y al final de ella, tienen un doble carácter condicionante y condicionada. La norma superior condiciona a todas las demás pero no está condicionada por ninguna. La última está condicionada por todas las demás pero no condiciona a ninguna otra.

En el vértice de la pirámide (Merkl-Kelsen) está *una norma condicionante no condicionada, no fundada ni procedente de otra: la norma constitucional* (KELSEN, Hans. Ob. Cit., págs. 108-109). La constitución expresa esa idea al consagrar la nulidad de toda norma contraria a sus preceptos. La constitución condiciona todo el sistema jurídico. En la parte inferior de la construcción hay normas condicionadas pero no condicionantes pues con ella se extingue el proceso de creación del orden jurídico.

Pero el tiempo histórico de Cipriano Castro no concebirá un Derecho por grados, ni mucho menos la centralidad de la constitución en términos kelsenianos. El dogma de la ley como expresión y voluntad suprema general, era prácticamente infranqueable dentro del pensamiento del liberalismo constitucional de la época. La ley era concebida como el único instrumento, perfecta, completa, omnipotente e intangible. Era producto de un ser -el legislador- con cualidades superiores, infalible y de mentalidad inagotable. Portalis, en el más despiadado de los legalismos expresará gráficamente:

El poder representa toda la potencia humana. La ley crea, conserva, cambia, modifica, perfecciona; destruye lo que existe y crea lo que aún no existe. La cabeza de un gran legislador es una especie de Olimpo, de donde parten vastas ideas, concepciones felices que presiden la felicidad de los hombres y el destino de los imperios (lo subrayado tiene importancia para la investigación) (MUÑOZ FLINT, Alfredo. *Evolución de la Interpretación Jurídica*. 1944, pág. 39).

El liberalismo y el constitucionalismo europeo, apunta Fernández Segado, colocarán una gran fe en la ley, blindándola hasta oponerse a cualquier control sobre ella (FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco. *Evolución histórica y modelos de control de Constitucionalidad*. En AAVV. *Jurisdicción constitucional en Iberoamérica*. 1997, pág. 46).

El dogma legalista se agravará con la entrada en escena de las grandes codificaciones, que bajo un racionalismo exagerado, justificó la ingenua creencia de poder abolir la historia derogando los estatutos (Hay una expresión enfática de este tiempo histórico, “*mi profesión de fe es ésta: ¡los textos ante todo! Yo publico un curso del Código de Napoleón*”, se le atribuye

a DEMELOMBE, J. G. *Cours de Code Napoléon*. París, 1878, pág. 233. También en las clásicas obras de: MALEVILLE, A. *Analise raisonné de la discussion du Code Civile au Conseil d'Etat* (1804); MOURLON, F. *Répétions écrites sur le premier examen de Code Napoléon* (1846); DURANTON, A. *Cours de droit français suivant le Code Civil* (1844); MERCADE, L. *Explication théorique et pratique du Code Napoleon* (1882); podemos encontrar la misma tendencia monopólica.) (MERRYMAN, John Henry. *Sistemas Legales en América Latina y Europa. Tradición y Modernidad*. 1995, pág. 62).

Internamente la ley definía un orden abstracto de Justicia, con pretensión de estabilidad y permanencia, sobre lo cual los sujetos podrían planificar sus vidas con seguridad y certidumbre, conociendo de antemano el límite de libertad que la ley les protegía y el alcance exacto de la sumisión al Poder Público (GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. *Justicia y seguridad jurídica en un mundo de leyes desbocadas*. 1999, pág. 50).

Las constituciones adquirirán una especial relevancia, que a pesar de ya estar presentes en las estructuras jurídicas europeas (BREWER-CARÍAS, Allan R. *Reflexiones sobre la Revolución Americana -1776- y la Revolución Francesa -1789- y sus aportes al Constitucionalismo Moderno*. 1992), sólo se les vino a tomar muy en cuenta durante la última mitad de la década del siglo XX (DE TRAZEGNIES GRANDA, Fernando. *Postmodernidad y Derecho*. 1993, pág. 46). Los voluminosos códigos, expresión de la modernidad

jurídica, eran los protagonistas incuestionables de la dinámica del Derecho dentro del período de Cipriano Castro.

El liberalismo constitucional de la ley, a su vez, generó un método propio de interpretación, denominado exégesis. La exégesis, como método de interpretación de la ley, generaba una mecánica mediante la cual, por vía de desarrollo legislativo, el corpus normativo asumía una naturaleza programática, afianzando, tal y como lo expresa Estevez Araujo, el autoengaño interpretativo de los juristas europeos (ESTÉVEZ ARAUJO, José. *La Crisis del Estado de Derecho Liberal*. 1989, pág. 94).

De esta manera, la exégesis generaba una ilusión de armonía propia del liberalismo decimonónico; donde se agregaban coletillas dentro de cada artículo constitucional que consagraba un derecho o limitaba al poder, tales como “de conformidad con la ley”, “así como lo establezca la ley de la materia”, “tal y como se fije en el código”, etc. Y la ley, votada por los parlamentos manipulados por el ejecutivo, expresaba la opinión del Presidente o Jefe de turno, haciendo así nugatoria la disposición constitucional generadora de pro, sin que ésta sea violada, desconocida o manipulada.

Con esta operatividad, era prácticamente inconcebible cualquier manifestación de inconstitucionalidad en teoría. Las constituciones de corte racional-normativa eran inmunes a cualquier elemento metajurídico, que

implicara una modificación a los resultados de la exégesis. Además, cabe mencionar que los mecanismos de nulidad de una ley no serán incorporados en las constituciones sino en los casos donde se tomaba como ejemplo la constitución americana de 1787.

Afortunadamente, las constituciones venezolanas, han sido tomadas tanto de las constituciones europeas, como la norteamericana. En América Latina, los sistemas normativos han sido, por regla general, copias al carbón del sistema continental de Derecho común europeo, preferiblemente, aquellos cuya su génesis incuestionable es la Revolución Francesa (GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. *La Revolución Francesa y la Administración Pública Contemporánea*. 1990, pág. 25).

El modelo jurídico revolucionario francés se estructuró sobre dos grandes principios, el de legalidad y el libertario, los cuales no podían funcionar por separado. La libertad era garantizada con la legalidad, cumpliéndose un ideal de la modernidad (GIDDENS, Anthony. *Consecuencias de la modernidad*. 1997, págs. 28-51).

La legalidad se revestirá del dogma rousseano de la expresión de la voluntad general. La confección de la ley estará reservada exclusivamente a los grandes parlamentos, asumiendo un carácter absolutista que cosificará al propio Derecho. Los parlamentos eran, en la práctica, utilizando términos de Queralt Tejera, el verdadero soberano y no el pueblo (TEJERA GORRÁIZ,

Queralt: "La Crisis de la Ley". En: *Cuadernos electrónicos de Filosofía del Derecho*. [en línea] Valencia, Universidad de Valencia, N° 2 (1999). En: <http://www.uv.es/~afd/CEFD/2/queralt.html>. [consulta: 11 de diciembre de 2000]).

El encumbramiento del Estado legislativo tendrá su yelmo definitivo con la interdicción de todos los jueces para la interpretación de la ley. Con la promulgación del Decreto Orgánico de 16-24 de 1790 por la Asamblea Nacional Francesa, reforzado con el código penal revolucionario de 1791, la interpretación de la ley por otros actores naturales fue tipificado como un grave delito. Hay dos afirmaciones que muestran el grado de obcecación legislativa: "Es indispensable dejar establecido que a la Asamblea Nacional le pertenece, y sólo a ella, interpretar y presentar la voluntad general" (ASAMBLEA GENERAL DE FRANCIA: *Sesión 17 de junio de 1789*) "La palabra jurisprudencia debe ser borrada de nuestro lenguaje: nada significa en el nuevo régimen"

La interpretación de la ley era competencia exclusiva de la Asamblea Nacional. Los jueces unos meros aplicadores mecánicos del silogismo legal, eran la "*bouche que prononces la parole de la loi*". Los casos ventilados en tribunales cuando requerían de una interpretación de la ley regulatoria para la litis, debían remitírsele a la Asamblea Nacional, quien mediante una ley interpretatoria devolvía la solución que debía tomar el juez. La constitución era considerada un mero manifiesto retórico o programático, sin valor jurídico

vinculante que preservará su subyugación por largo tiempo (GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. *El sistema de fuentes de Derecho*. 1997, pág. 429).

2. Evolución constitucional del tiempo de Cipriano Castro.

La evolución constitucional de Castro, se inicia, desde los propios albores del espíritu federal. Desde la propia gestación de la revolución restauradora, Cipriano Castro va adquiriendo un nuevo sentido de la vida republicana. Es testigo del deterioro del liberalismo amarillo y todo su patrimonio histórico. Observa como la imposición de un modelo constitucional ficticio genera los escollos al precario Estado venezolano.

Ignacio Andrade, desesperado por la ingobernabilidad e incapacidad para hacer frente a la crisis política, se le adelanta a Castro. Abona el terreno para que el 27 de abril de 1899 (6 meses antes de asumir la Presidencia Castro), el Congreso Nacional mediante Acuerdo de sus cámaras, restablezca la soberanía de los 20 Estados de la Federación consagrados en la constitución de 1864. Dichas entidades federales, fueron fusionadas en la reforma constitucional de 1881, dentro de los 9 grandes Estados de la República (Artículo 1° de la Constitución de 1881).

Al revisar el texto del acuerdo (ACADEMIA DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES. *Recopilación de Leyes y Decretos de Venezuela*. tomo XXII, 1899, págs. 466-468), se colige la intención de los jefes liberales de oxigenar la vida pública. La consagración de los grandes Estados se había hecho a la

medida de Antonio Guzmán Blanco, ello como único fin de transar con el caudillismo local la estabilidad de su régimen. Muerto Guzmán Blanco, los grandes Estados se convirtieron en divisiones artificiales e inoperantes para un país con precarias comunicaciones y efectivo control de su territorio.

Pero la medida en vez de otorgarle un plazo al liberalismo amarillo para su reestructuración, sería la firma de su abdicación. Para agosto de 1899, la revolución liberal restauradora había aniquilado cualquier oponente, y con las banderas de la autonomía federal, entraría triunfante en Caracas. La alocución del Ejecutivo Nacional dirigida a los habitantes de la capital, habla por sí sola sobre las cifradas esperanzas y respeto al constitucionalismo:

Hoy, veintidós de octubre, entrará a la ciudad el General en Jefe del Ejército Restaurador, General Cipriano Castro, en cuyas manos pondrá el Ejecutivo Nacional el Gobierno de la República.

Venezuela tiene fundadas esperanzas de alcanzar, después de un período de desaciertos que la han sumido en tristísima situación, un Gobierno reparador, justo, obediente a las leyes, probo en el manejo de los caudales públicos, tolerante con las opiniones, restaurador del Crédito Nacional, y, en suma, de política fraternal que restablezca la unidad de la familia venezolana; todo lo cual prometen los antecedentes y principios que profesa el Jefe de la Revolución (lo subrayado tiene importancia para la investigación) (ACADEMIA DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES. Ob. Cit., tomo XXII, 1899, págs. 621-622),

Nótese el tono de esperanzador que indilga el gobierno de Andrade a Castro. Constitucionalmente, la fuerza de los 60, y la inminente victoria, fue interpretada por los jefes liberales del momento, los cuales, siguiendo la tradición constitucional, preparan el camino jurídico para el nuevo gobierno de los andinos. La historia de la ingenuidad liberal (con su espíritu renovador,

que se autoengaña al pensar que cambiando una constitución se cambia automáticamente el desarrollo de los pueblos); de nuevo aparece en la escena pública nacional.

Cipriano Castro asume la Presidencia de la República el 23 de octubre de 1899, mientras se reconstituye bajo la forma estrictamente constitucional (artículo 1° del Decreto que declara la Jefatura del Poder Ejecutivo de la República) (ACADEMIA DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES. Ob. Cit., tomo XXII, 1899, pág. 622). El 27 de octubre de ese año, decreta la vigencia de la constitución de 1893, así como toda la legislación vigente para el momento. Esta medida es asumida con el fin de no dejar jurídicamente huérfana a la República. Por otra parte, el liberalismo en cualquiera de sus expresiones, ha respetado la idea del constitucionalismo como trípode del tronco liberal.

Este decreto de Castro es una manifestación normal de la concretización del liberalismo, pues de haber desconocido cualquier texto constitucional, así como las leyes establecidas hasta entonces, implícitamente hubiese traicionado sus banderas liberales.

Así como reconoce la necesidad de respetar el hilo constitucional, aunque sea sólo en teoría, Castro desea afianzar su proyecto político dándole juridicidad. Para evitar repetir los errores de sus antecesores, prefiere esperar. No se apresura en la confección de una nueva constitución, sino

que, primero, negocia el apoyo de los caudillos estatales, decretando el 28 de octubre de 1899, la autonomía de los Estados (ACADEMIA DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES. Ob Cit., tomo XXII, 1899, págs. 625-626), repitiendo prácticamente el texto del Acuerdo del Congreso Nacional, dictado meses antes.

Segundo, una vez anulado cualquier peligro de alzamientos regionales, se toma un tiempo prudencial para dictar una nueva constitución que afiance el liberalismo andino. En octubre de 1900, al cumplir el primer aniversario de su llegada al poder, decreta la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente (ACADEMIA DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES. Ob. Cit., tomo XXIII, 1900, págs. 222-223). Este último decreto constituirá el paso decisivo para el afianzamiento del constitucionalismo de Castro.

Ahora bien, dentro del período de gobierno de Cipriano Castro, se dieron dos reformas constitucionales (1901 y 1904). Ambas configuran el inicio y fin de las etapas constitucionales de Castro. La primera de las etapas se inicia en los albores de la constitución de 1901. Será la cristalización del modelo liberal de Castro, el impulso jurídico suficiente para sedimentar la primera capa de institucionalidad. Es la constitución que inaugura el siglo XX, rompiendo con todo el patrimonio caudillezco de la fragmentación nacional, el atraso y las frecuentes confrontaciones internas. Es la institucionalización de la conquista andina y el cristal de modernidad positivista, represada en buena

parte del siglo XIX, por un liberalismo tropical que en nada muestra sus ases ideológicos.

La Constitución de 1904, siguiendo el espíritu de la restauradora, será el momento para corregir las desviaciones o los cabos sueltos no atados en 1901. Esta segunda reforma nos muestra el perfil de un Cipriano Castro que desea consolidar su poder en forma definitiva. Las experiencias sufridas durante la primera etapa de su gobierno (la revuelta de Matos en 1901 y el bloqueo naval de 1902) son efemérides suficientes para plasmarlos en un texto constitucional corregido. La Constitución de 1904 no exalta las banderas de la Federación o la autonomía de los Estados, por el contrario, persigue centralizar a toda costa y construir de una vez por todas a Venezuela, al Estado Nacional.

A. La Constitución de 1901.

La Constitución de 1901 es votada en un momento histórico sui géneris en Venezuela. Por primera vez las élites gobernantes tienen una visión nacional dilatada, más allá de la capital de la República o las pretensiones feudales de los caudillos estatales.

Con la Constitución de 1901, se reinicia en Venezuela un proceso de fecundidad constitucional (PAZ SOLDÁN, José Pareja. *Antecedentes históricos, apreciaciones y comentarios de la Constitución de Venezuela de 1961*. Tomo I 1979, pág. 16). Dicha fecundidad no se pondera por la cantidad

de reformas implementadas al texto constitucional, ni por las disposiciones de los gobernantes para hacerlas cumplir. La fecundidad de una constitución se establece en los casos donde ella perdura dentro de un considerable período, y que en su aplicación, las instituciones que ella misma consagra se realicen efectivamente.

A Castro se le puede atribuir el predicado de caudillo, pero el constitucionalismo que inicia en 1900, con la convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente y luego con la constitución de 1901, es uno de los más fecundos de la historia constitucional de Venezuela.

La Constitución de 1901, llevaba en su ingeniería y arquitectura interna, el talante modernizador del país. Castro como caudillo de una región, conoce muy bien las mentalidades de su tiempo. Desea acabar con el alzamiento local, con aquellos que constantemente amenazaban al Estado Nacional con tomarlo.

Una revisión a los acuerdos dictados por la propia Asamblea Nacional Constituyente, entrega el suficiente cúmulo probatorio para sustentar la afirmación anteriormente expuesta. Primero, en fecha 26 de febrero de 1901, la ANC acuerda la transitoriedad en el poder de Cipriano Castro, “hasta que reconstituido el país, se organiza definitiva y constitucionalmente la nación” (lo subrayado tiene importancia para la investigación) (ACADEMIA DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES. Ob. Cit. Tomo XXIV, pág. 79).

Luego, el 6 de marzo de 1901, la ANC aprueba todos y cada uno de los actos dictados por el Jefe Supremo de la Revolución Liberal Restauradora, como una demostración de agradecimiento de todo el pueblo venezolano para quien ha ordenado constitucionalmente al país (ACADEMIA DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES. Ob. Cit. Tomo XXIV, pág. 91).

La Constitución de 1901 es sancionada por la ANC el 26 de marzo y su ejecución es firmada el 29 de marzo del mismo año. Esta constitución representó para su momento un avance en cuanto a estilo y precisión del articulado. Es la primera constitución que se redacta con un lenguaje más lacónico y técnicamente calificado. Se aparta de los giros y expresiones del castellano barroco que plegó las constituciones del siglo XIX, de cuyas ambigüedades el caudillo o grupo de turno se valía para dictar los actos a la medida de sus propósitos y con la mira de asegurar la continuidad de su régimen (OROPEZA, Ambrosio. *La nueva Constitución venezolana*. 1986, pág. 29).

¿Cuáles fueron las novedades incorporadas en la constitución de 1901?. Sin detenernos en una exégesis estéril, la constitución misma representa un cambio, sobretudo en las Instituciones que en ella se contemplan. Para facilitar el manejo de este texto, dividiremos los cambios más radicales en tres grandes bloques, a saber:

- (a) La Federación

- (b) El Poder Público Nacional
- (c) Las Fuerzas Armadas Nacionales

(a) La Federación. Como se ha expuesto, Castro llega a Caracas con las banderas federales de 1864. Se alza a favor de la soberanía de los Estados que se consolidaron en la constitución de 1864. Sin embargo, no será la posición definitiva del Jefe restaurador, pues conocía muy bien que una de las causas por las cuales el país no había alcanzado el progreso ofrecido tanto por liberales y conservadores, era la inestabilidad política causada por los constantes alzamientos, del “cuero seco” que jocosamente bautizó Guzmán Blanco.

El artículo 6° de la constitución bajo análisis, era enfático: “Los Estados que forman la Unión Venezolana son autónomos e iguales en entidad política” (BREWER-CARÍAS, Allan R. *Las Constituciones de Venezuela*. 1997, págs. 669-688). Castro conoce bien que la fuerza de un gobierno deviene de su poder militar y la salud de sus finanzas. No quiere caudillos locales fuertes, ni tampoco desea continuar el mecanismo del chantaje aplicado por Guzmán Blanco. Simplemente, Castro no quiere que nadie le dispute el poder o amenace con tomarlo, quiere que Venezuela deje de ser un cuero seco, para transformarla en una nación disciplinada y corregida, con acato a esa constitución y entonces tendrá todo el poder a sus pies

La Constitución de 1901, fue clara en entregarle una solución que por un lado, anule el poder de los Estados, y que el otro ratifique su liderazgo único. Aprovechando la ductilidad constitucional del modelo liberal para las constituciones, se les reconoce constitucionalmente, el derecho de percibir rentas a cada una de las entidades. El artículo 6°, ordinal 28° fijaba:

A tener como renta propia:

a) 1° Lo que produzca en todas las Aduanas de la República la contribución que se cobra con el nombre de impuesto territorial, que en lo sucesivo se denominará impuesto de tránsito.

2° El total de lo que produzcan las minas, los terrenos baldíos y la salinas.

Esta renta se distribuirá quincenalmente por el Ejecutivo Federal entre todos los Estados, proporcionalmente al número de sus habitantes, pero, para este efecto, para el Estado cuya población no alcance a setenta mil habitantes, se fija esta cifra como base de población para la distribución proporcional de la Renta.

b) El producto de papel sellado de acuerdo con sus respectivas leyes y los impuestos sobre sus productos naturales provenientes de terrenos baldíos.

Si alguno o algunos de los impuestos citados en esta base fueren suprimidos o reducidos por la Ley, el Congreso deberá establecer la manera de devolver a los Estados la parte de la renta que se suprima o reduzca (BREWER-CARÍAS, Allan. Ob. Cit., pág. 671)

Para un Presidente de Estado, la constitución de 1901 era la que cumplía cabalmente el designio de la Federación. Con esta atribución de ingresos, máxime de los impuestos aduanales que para la época representaban la fuente más importante de entradas de divisas al Estado, en teoría se robustece el espíritu federal. Calma las ansias de algunos caudillos que, reducidos por las vicisitudes de la Hacienda Pública de su entidad, poseían una voracidad fiscal cada vez más ambiciosa.

Pero, la alegría no será duradera. El ordinal 29° del mismo artículo 6°, establecía:

A facultar al Congreso de la Unión para crear y organizar la renta establecida en los números 1° y 2° de la base anterior. A este efecto los Estados ceden al Ejecutivo Federal la administración de las salinas, minas y tierras baldías, pudiendo adjudicarse estas dos últimas conforme a la ley (lo subrayado tiene importancia para la investigación)

La República se haría cargo de la creación y organización de la potestad tributaria de los Estados. El ordinal daría muerte a toda esperanza de una sólida autonomía fiscal de los Estados. Con esta facultad delegada en la Nación, el Presidente de la República, por intermedio del Congreso ordenaba y administraba todos los ingresos del país. La confección de los presupuestos estatales pasaban por el tamiz del Ministerio de Hacienda Nacional, quien seguía de cerca los movimientos patrimoniales de cada una de las entidades federales.

Este mecanismo dio al traste cualquier pretensión autonomista, aislada de la Nación. El control de los recursos fiscales generados, en manos de la República, allanará el camino para la consolidación nacional. Ya no podían los Estados disponer libremente de sus ingresos, que por lo regular terminaban para pagar a los ejércitos de séquitos y en las arcas particulares de los Presidentes y Jefes de dichas entidades.

El segundo golpe al federalismo, será el reconocimiento del poder municipal. El Municipio en Venezuela, había caído en desgracia en la

constitución de 1864, pues su última concreción se había realizado en la reforma constitucional de 1857, llamada por casi todos los constitucionalistas, la constitución centralista de Valencia. Uno de los motivos por el cual se materializa la Guerra Federal, fue precisamente la constitución de 1857, que menoscababa el poder de los Estados.

Castro deseaba terminar con el caudillismo, más no con el esqueleto federal. No podía mostrarse como un anticaudillo, cuando él de por sí, representaba las más elevadas aspiraciones y ensueños del caudillismo. De esta manera, da una jugada maestra, al mejor estilo europeo. Fortalece el poder municipal, obligando a:

3° A reconocer en sus respectivas Constituciones la autonomía del Municipio y su independencia del Poder Político del Estado, en todo lo concerniente a su régimen económico y administrativo; y, en consecuencia, el Municipio podrá establecer un sistema rentístico, sujetándose a las disposiciones que contienen las bases 11, 12, 13 y 14, sin que se considere de modo alguno comprendido en la obligación a que se contrae el número 28 de este artículo (lo subrayado tiene importancia para la investigación) (Artículo 6°)

Resalta la redacción del artículo, pues la obligación del reconocimiento del Municipio como entidad política no lo hace la República, sino que le imponen a los Estados dicho proceso.

Desde el punto de vista administrativo, cuando se distribuye las competencias entre las personas públicas territoriales menor y mayor de un Estado, la tendencia es hacia la clara centralización. El ejemplo claro lo tenemos en Francia, donde el poder gira entorno a dos ejes, la República

francesa y los Municipios. En la Venezuela de Castro, la Venezuela que aspira ser una nación grande y no un cúmulo de entidades enlazadas, la jugada por el municipalismo será un golpe duro al federalismo vernáculo de nuestras latitudes. Con el reconocimiento del Municipio como entidad política, ningún caudillo podrá atribuirle a Castro pretensiones centralizadoras, ni mucho menos la inconsistencia o renuncia de los postulados de la Revolución Liberal Restauradora.

(b) El Poder Público Nacional. La Constitución de 1901 fue significativamente nacional. Si bien es cierto fortalece la República, no fue una constitución centralizadora que en forma expresa, pregonara dichas proclamas.

El primer paso de Castro en su ajedrez constitucional, representa la eliminación del Consejo de Gobierno. Este órgano colegiado, consagrado en la constitución de 1893, fungía en teoría, como el planificador de las políticas nacionales. Al sustituir la constitución de 1901 el Consejo de Gobierno, decide repartir sus competencias entre el Presidente de la República y el Congreso de la Unión.

Como vimos en la sección pasada, la administración de los ingresos de los Estados pasaron a manos de la República. También la constitución de 1901, reservaba al Ejecutivo Federal el cuidado y vigilancia de la recaudación de las rentas (Artículo 89°, ord. 9°), la reglamentación y administración del

servicio de correos, telégrafos y teléfonos federales (ord. 13°) todos, piezas claves para enlazar al territorio nacional.

En cuanto a la elección presidencial, el proyecto liberal de Castro aniquila cualquier esperanza caudillesca de imponer al Presidente de la República. Para ello, se fija constitucionalmente que la elección del Presidente de la Unión, recaía en los Concejos Municipales, que eran escogidos popularmente (Artículos 82 y 83).

Siendo el Presidente elegido en unos comicios de segundo grado, blindaba la posible influencia de los Presidentes o Jefes estadales. De esta forma, el peligro que se podría correr en el caso de que otra región del país se alzara en armas, así como lo hicieron los andinos de Castro, quedaba anulada. La facultad de suspender las garantías constitucionales la estrena el propio Cipriano Castro el 26 de julio de 1901, a tan solo pocos meses de su puesta en vigencia. La alteración del orden público en los Estados Táchira, Mérida, Trujillo y Maracaibo, lo obligan a tomar la drástica determinación en su región originaria (ACADEMIA DE CIENCIAS POLÍTICAS y SOCIALES. Ob. Cit., Tomo XXIV, pág. 359) ¿Miedo a otra restauradora?.

(c) Las Fuerzas Armadas Nacionales. El tercero de los vértices de la Constitución de 1901, corresponde al álgido punto de las fuerzas armadas. De una tradición militarista, las fuerzas armadas en Venezuela, así como en buena parte de América Latina, han jugado el rol de garantes del Estado.

El proyecto de modernización de la restauradora, incluye la estructuración de un nuevo ejército nacional, un ejército que sea capaz de hacerle frente a los problemas de seguridad y defensa del vasto territorio nacional. Construir una fuerza de tal magnitud, constituyó para las autocracias de Cipriano Castro y Juan Vicente Gómez, la garantía de la estabilidad del régimen andino.

Durante el siglo XIX, hablar de las Fuerzas Armadas Nacionales, era hacer alusión a los menguados ejércitos, que apenas constituían una famélica legión de soldados mal preparados y apertrechados con residuos de los mausser y cañones usados durante la guerra de la independencia, y alguna u otra adquisición posterior. Al revés de lo que sucedía a nivel nacional, en algunas regiones los componentes bélicos se encontraban en mejor situación. De allí una de las explicaciones de por qué las victorias de los caudillos regionales sobre el poder nacional, una vez que se sublevaban en armas.

Para frenar esta desigualdad, la constitución de 1901, deroga una disposición de seguridad interna para cada entidad federal por igual. El artículo 100 de la constitución de 1864 (BREWER-CARÍAS, Allan. Ob. Cit., pág. 527) contemplaba lo siguiente: “El Gobierno Nacional no podrá situar en un Estado fuerza ni Jefes militares con mando, aunque sea del mismo Estado, ni de otro, sin el permiso del Gobierno del Estado en que se deba situar la fuerza”

En términos de federalismo, la disposición del aludido artículo 100, representa una exageración sobre las concepciones de autonomía y soberanía de los Estados. En la situación de inestabilidad permanente del país, el dispositivo se interpretaba hasta sus últimas consecuencias. Pensar que el ejército nacional no pueda ingresar al territorio de un Estado era motivo suficiente para guarnecer las fuerzas militares locales.

Castro lanza por tierra este obstáculo para la unificación del país. Al contrario, nacionaliza todos los elementos de guerra existentes dentro del territorio nacional (Artículo 126), regulando el armamento y demás pertrechos militares (Artículo 127) contratados por los Estados: “Los Estados tienen derecho de adquirir armamentos y demás elementos de guerra que sean necesarios para su seguridad interior, siguiendo las formalidades del Código Militar y la Ley de Hacienda”

Y siguiendo las líneas del liberalismo constitucional, las leyes de la materia (Código Militar y Ley de Hacienda) se encargarán de dar la estocada final en la estrangulación militar de los estados. Para 1903, año de creación de la Academia Militar de Venezuela, el parque de los caudillos regionales, estaba considerablemente en desventaja con el ya acumulado por el Gobierno Nacional.

Como ha podido observarse, la reducción de la capacidad militar de los Estados, en oposición del creciente ejército nacional, fue un proceso

progresivo que afectó los componentes necesarios para mantener un equipo bélico. Primero, reduce la autonomía en el manejo del presupuesto de los Estados, al intervenir directamente en la confección de los mismos. Gran parte de los presupuestos estatales, se iban en sostener ejércitos de montoneros, donde la guerra ha llegado a ser para miles de campesinos y jornaleros, una industria que les permita su subsistencia (OROPEZA, Ambrosio. Ob. Cit., pág. 26).

Después se encargará de controlar el número de efectivos que debían requerirse cada año. Desde 1864, era obligación de cada entidad federal, aportar el contingente de hombres para la composición de la fuerza pública nacional. La Constitución de 1901, respeta la tradición constitucional de esta obligación, agregándole la palabra “desarmado”.

Luego, se encargaría de regular el parque armamentístico del país, cuando establece las más duras restricciones para la importación o fabricación de armamento. Así, Castro toma la delantera, reduciendo sutilmente el poder de los caudillos, cuyas bases comenzaban a flaquear (recursos financiero y ejércitos). Ahora se comprende con mucho tino la frase de Brewer, al llamar a la etapa de Castro y Gómez, la etapa de la centralización y la autocracia.

B. La Constitución de 1904.

Desde 1901 hasta 1903, al gobierno de Cipriano Castro se le abren varios frentes que amenazan la estabilidad de la Revolución Liberal Restauradora. Frentes que van desde los sectores financieros internacionales, hasta el mismo Estado Táchira.

Los acontecimientos acaecidos en su primer bienio de gobierno son motivos suficientes para radicalizar el proceso revolucionario de la jefatura única que consolide la República de Venezuela. Fiel al hilo constitucional, decide agudizar su modelo liberal y procede a modificar la constitución de 1901 por otro texto de 1904.

Este último, acentuará su cariz. No se mostrará públicamente favorable a las proclamas liberales y regionales que le sumaron mayor cantidad de adeptos. El Cipriano Castro de 1904, luce muy distante de aquel hombre que con sus sesenta guerreros tachirenses, asumía la Presidencia en 1899, por lo menos en su pensamiento constitucional. Gobernar el país del cuero seco, sin llegar a las demagógicas transacciones políticas al mejor estilo Guzmancista, dejar de un lado la figura del primus inter partes para ser el Presidente y Jefe de todos los ejércitos de Venezuela, no es una tarea fácil.

Sin que represente una reforma integral de la constitución, la de 1904 fue muy puntual. Supresiones de artículos enteros, frases, palabras o cualquier cópula o disyunción. Es la constitución de la consolidación del andinismo en

Miraflores, del modelo restaurador que lanza al fuego las naves federales y renueva su doctrina.

La primera reforma que vale destacar, se encuentra en la reducción del número de Estados. De 20 que habían sido restituidos en 1899, por Andrade, Castro y la constitución de 1901, se reducen a 13. Con la eliminación de 7 entidades federales, el número de caudillos se diluye también con el tenor de un nuevo artículo (Art. 3). El sistema de autonomía municipal, establecido en 1901, ha sido lo suficientemente eficaz para coadyuvar en la derrota de las entidades federales, pero sigue siendo insuficiente para lo que reclama la empresa de aniquilación del caudillismo regional. La constitución bajo estudio, crea una nueva persona pública denominada Distrito, como parte de la Federación venezolana.

Para expandir aún más el Poder Federal, la Constitución de 1904, termina por destruir los últimos reductos del federalismo jurídico. El título IV, bautizado en 1901 como la regulatoria de la Soberanía popular, es modificada por él de Soberanía nacional, terminando con cualquier alusión a pueblo o sistema de consultas a las mayorías.

La antigua limitación del Ejecutivo Federal para ejercer el poder fuera del Distrito Federal, es matizada dentro del concepto jurídico indeterminado "asuntos de interés público" (Artículos 71 y 75, ord. 7°). Ahora el Presidente de la República goza de la más absoluta discrecionalidad para trasladar al

gobierno federal donde las circunstancias le permitan la efectividad del ejercicio gubernamental. Si en 1901 sólo podía trasladarse el gobierno federal en los casos de guerra extranjera, ahora podría invocarse cualquier motivo, encuadrado dentro del amplio marco que representa el interés público.

La Constitución de 1904 retorna a viejas manifestaciones del liberalismo venezolano, abandonadas en 1899. Por ejemplo, el tema de las fricciones religiosas retoma un tono de discusión como en los tiempos de Guzmán Blanco. Si en 1901, la constitución permitía la libertad religiosa sin ninguna limitación (Artículo 17, ord. 13°), el liberalismo de 1904, cobraría nuevamente su lado antirreligioso. El artículo 17, ordinal 13° de 1904 establecía: “La Nación garantiza a los venezolanos: (...) 13° La libertad religiosa con arreglo a las leyes y bajo la suprema inspección del Presidente de la República (...)”

Nótese que la garantía de los derechos de los venezolanos recaía exclusivamente en la República, excluyendo a las demás personas públicas territoriales. La tentación del Estado liberal de tutelar las religiones, renace bajo el control exclusivo del Presidente de la República. Para la Iglesia, el artículo revivió antiguos temores de una experiencia amarga sufrida durante el siglo XIX.

Pero la inspección de las religiones en Venezuela, no quedó exclusivamente bajo el campo de las actividades de policía administrativa.

Después de la sequía vocacional y formativa de sacerdotes, era necesaria la inmigración de religiosos y religiosas que se encargaran de enseñar a nuestros aspirantes del clero local. La Constitución de 1904, consagra en forma expresa el dispositivo que autoriza al Presidente para prohibir e impedir la entrada al país de los extranjeros dedicados al servicio de cualquier culto o religión, cualquiera que sea la orden o jerarquía de que se hallen investidos (Artículo 80, ord. 23°).

El texto reformado de 1904, amplía la facultad presidencial en cuanto a materia de seguridad nacional, así como el control de las elecciones del Presidente de la República. Luego de la experiencia de 1902, donde la confrontación con lo extranjero azuzó los ánimos nacionalistas, al Presidente se le confiere la facultad de prohibir e impedir la entrada al territorio nacional de cualquier extranjero (Artículo 80, ord. 22°), sea por los motivos que juzgue convenientes. La Constitución de 1901, si bien reconocía la competencia aludida, para su ejecución debía comprobarse que dicho extranjero no estaba domiciliado en Venezuela, y a su vez era notoriamente perjudicial al orden público.

En lo que respecta a la elección presidencial, se elimina el sistema de escogencia consagrado en la Constitución de 1901, en la cual los Concejos Municipales elegían al Presidente. En 1904, ante la Federación rendida a sus pies, reducida e internamente dividida por los múltiples Distritos, se crea el cuerpo electoral. Dicha corporación se encargaba de elegir al Presidente de

la República. Conformada por 14 miembros del Congreso Nacional (Artículo 70) (un representante por cada Estado más el Distrito Federal) sea diputado o senador, recaía en sus hombros una facultad electoral omnímoda. Desde el plano político, este nuevo sistema era mucho más manipulable por el Jefe de turno, que la reunión de los cientos de Concejos Municipales que lidiaban con los gobiernos estatales.

En materia militar, radicaliza la nacionalización de la fuerza. Los últimos elementos de guerra pasan a engrosar los pertrechos de la Fuerza Armada Nacional (Artículo 114). Por otra parte, ya es posible observar un perfil moderno en las Fuerzas Armadas. Se les ratifica su carácter apolítico, no deliberante, pasivo y obediente (Artículo 122).

Finalmente, la Constitución de 1904 es la constitución del Cipriano Castro que afianza su fuerza. Es la última batalla dentro de los predios jurídicos que le permitirá gobernar tranquilamente al país, eliminar opositores y sembrar las bases del Estado venezolano que hoy tenemos. Si bien la constitución de 1904 no aporta instituciones novedosas como la de 1901, 1864 y la gomecista de 1925, es la evolución hacia un constitucionalismo que debía afrontar un siglo XIX entero de derrotas, miseria, disgregación e improvisación, siglo en cual Castro tenía un pie y el otro en él de las innovaciones que representó el XX. Sólo una lectura apresurada del texto constitucional de 1904 puede llevarnos a la errónea conclusión de que las

únicas intenciones que se esconden tras el articulado de 1904, es el mantenimiento exclusivo del poder en manos de Cipriano Castro.

3. Aportes del constitucionalismo de Castro en la consolidación del Estado Constitucional Venezolano.

Siguiendo la matriz propuesta por el profesor Brewer (BREWER-CARÍAS, Allan. *El desarrollo institucional del Estado centralizado en Venezuela 1899-1935 y sus proyecciones contemporáneas*. 1988, págs. 20-25), el resultado del constitucionalismo de Castro, continuado por Gómez, ha sido la configuración del Estado venezolano contemporáneo. El constitucionalismo de Castro estructuró su estrategia en cinco planos generales, puntos débiles no cubiertos o descuidados por los regímenes que gobernaron a Venezuela durante el siglo XIX. Los mismos son:

- (a) La centralización militar.
- (b) La centralización de los ingresos públicos.
- (c) La centralización fiscal.
- (d) La centralización administrativa.
- (e) La centralización jurídica.

Los puntos desarrollados a lo largo del capítulo, la operatividad de las reformas constitucionales de Castro y demás concretizaciones en la vida

republicana, dan el perfil de los gobiernos que se sucedieron bajo este régimen político.

En el plano militar, el cambio del esquema instaurado por la constitución de 1864 permitió que el Ejército Nacional se desplegara libremente a lo largo de la geografía venezolana. Existe la preocupación por mejorar la calidad de sus contingentes. Se le pertrecha con equipo militar de vanguardia para la época, así como se entrena en las tácticas y especificaciones de las ciencias militares (creación de la Academia Militar de Venezuela).

La erradicación de los ejércitos locales, tradicionalmente fuertes, también es centro de atención del gobierno restaurador. El desarme del país era una de las claves para modernizarlo y controlarlo a como diera lugar. Y será el ejército restaurador andino (el último de los ejércitos regionales fuertes), quien compondrá la base esencial de las Fuerzas Armadas del siglo XX.

En el plano de los ingresos públicos, el esquema de delegación en la República, de la recaudación, organización y control de los ingresos estatales, permitió atar de manos a las entidades federales en lo que respecta a los recursos necesarios para ejecutar sus presupuestos. Con esta tutela nacional, los Estados perdieron el poder efectivo, que en sí radica en la holgada capacidad económica. Ante la más mínima señal de un levantamiento contra la República, los delicados mecanismos de estrangulación monetaria se hacían efectivos, hasta terminar ahogando a la

región sedicente.

Del dispositivo de 1901, nacerá la figura contemporánea de las inversiones coordinadas por la República y los Estados, en materia de ejecución del situado constitucional. El fin de la libertad económica de los Estados también fue el fin de la libertad golpista y caudillesca de los cientos de jefes federales regados en toda Venezuela.

En el plano fiscal, las bases de la Hacienda Pública Nacional se estructuran en la época de Castro. Reforma que le permitirá más tarde a Román Cárdenas establecer los principios fiscales que hasta nuestros días impera. El Estado asume su responsabilidad en la recaudación de las rentas y demás ingresos tributarios, que hasta 1899, se recaudaban por particulares mediante concesiones especiales o arrendamientos (BREWER-CARÍAS, Allan. Ob. Cit., pág. 23), generando comisiones que perjudicaban los intereses de la Nación.

En el plano administrativo, la centralización fiscal generó la necesidad de construir una verdadera administración pública, cuyos objetivos de eficiencia y eficacia fueran el resultado natural de la racionalización del precario sector público. Brewer (Ob. Cit., pág 23), hace alusión que durante la época de Castro, se construye el poderoso aparato burocrático del poder central, aparato que dilataba la acción de la Nación en todos los confines del territorio venezolano.

La burocracia del aparato administrativo nacional, dentro del proyecto constitucional castrista, se le asemeja como un ejército civil, que reemplaza al mausser y los campos de batallas por el escritorio y las funciones técnicas, ambas, nuevas formas de hacer la guerra en un mundo de economía liberal.

En el plano jurídico, la modernidad entra con Castro. Modifica sustancialmente la codificación nacional de ese entonces (Código Penal, Código de Enjuiciamiento Criminal, Código de Comercio, Código Civil, Código de Procedimiento Civil, Código Militar, Código de la Marina de Guerra y el Código de Instrucción Pública) (Cfr. ACADEMIA DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES. Ob. Cit., Tomo XXVII, 1904, págs. 5-802). También introduce nuevas leyes especiales, redactada por los más destacados juristas del país que mejoran la calidad de la técnica legislativa empleada (BREWER-CARÍAS, Allan. Ob. Cit., pág. 29).