

Parte Primera

ESQUEMA HISTÓRICO

CAPÍTULO I

EL FEDERALISMO EN LA GÉNESIS Y FORMACIÓN DEL ESTADO VENEZOLANO

1) Integración de la Sociedad Colonial. 2) Formación del Estado. 3) El Federalismo como producto de la evolución histórica. 4) El Estado Federal como imitación. 5) El Federalismo como resultado mixto. 6) Apreciación crítica.

LOS ANTECEDENTES históricos del federalismo constituyen capítulo de gran relevancia en los anales de Venezuela. Ocuparía mucho espacio estudiarlos, aun de manera sucinta. Es interesante, sin embargo, suponer algunas consideraciones históricas sobre dicho fenómeno jurídico-político, poniendo especial énfasis en la serie de circunstancias que contribuyeron a imprimirle definida fisonomía desde sus orígenes.

1) *Integración de la Sociedad Colonial.* Está planteada en Venezuela, desde hace años, una singular controversia histórica para explicar las fuentes en las cuales se inspiró el régimen federal consagrado en la Constitución de 1811.

Dentro de la variada gama de tesis que se han confrontado, aparecen netamente definidas estas corrientes:

a) La que considera el régimen federal de 1811 como producto de la evolución natural y biológica de las instituciones coloniales venezolanas, con definidas tendencias autonómicas que le sirven de *desideratum*.

b) Aquella que explica el federalismo como imitación del régimen establecido en los Estados Unidos, de manera que las virtudes y conveniencias de tal sistema debían seguirse en este país.

c) Una última teoría que, fijándose tanto en la evolución histórica colonial hacia el federalismo como en la influencia exógena, le atribuye a la cristalización de dicho régimen un carácter ecléctico el cual, sin desestimar ambos aspectos, los concilia y los amalgama en el crisol de la independencia.

A los efectos de llegar a conclusiones ciertas y científicas, es importante una breve referencia histórica, haciendo hincapié en aquellos aspectos que podrían arrojar luz sobre el tema.

El dominio español en América está caracterizado desde el punto de vista político y jurídico por dos tendencias perfectamente eslabonadas: la *descentralización administrativa* que propugnó la dinastía de los Austria y la *tendencia centralizadora* de los Borbones.

Desde el punto de vista político la orientación dominante a principios del siglo XIX, cuando despierta el movimiento constitucional emancipador

de 1810, se dirige a la descentralización de las Indias. Dicha tendencia sienta las bases para el nacimiento de nuevas nacionalidades. No tiene fundamento la tesis que preconiza el despotismo de los Virreyes y la circunstancia de que los colonos se encontraban íntimamente ligados al representante del monarca. La historia está plagada de conflictos entre los Cabildos, por un lado, y los Capitanes Generales y Gobernadores por el otro. Ocioso sería señalar todos estos casos que tiñen los anales de la colonia de cierta rebeldía por parte de los súbditos americanos ante la autoridad delegada del Rey o del Virrey.

En el caso de Juan Francisco de León, Justicia mayor del pueblo de Panaquire, en protesta por los abusos de la Compañía Guipuzcoana el 19 de abril de 1749; la emigración total de la ciudad de Caraballeda, como protesta por la prisión de miembros del Cabildo, ordenada por el Gobernador en el siglo xvi; la prerrogativa de los Cabildos para reunirse en Congresos, Juntas amplias o Cabildos abiertos, con el fin de resolver cuestiones importantes y conquistar ventajas; las atribuciones judiciales de los alcaldes; la suspensión de las órdenes procedentes de la colonia española si, en su concepto, perjudicaban los usos y costumbres que pudieran alterar el orden público. En fin, toda una tendencia dirigida a demostrar que el autonomismo municipal era la forma de gobierno capaz de amoldarse hasta en sus últimos detalles a los rasgos vivientes del organismo colonial.

Por ello, cuando en Venezuela se declara la independencia, el 5 de julio de 1811, prácticamente estaban rotas las amarras que la ligaban al Imperio Español. De allí que este país se considerara cabeza de puente para que las ideas emancipadoras encontraran arraigo y despertaran simpáticas resonancias en los otros pueblos de América.

No sólo en Venezuela sino también en casi toda la América Española tremoló el pabellón ideológico de la federación, mucho antes de despuntar la independencia. Y los principios federales dieron la vuelta al continente americano impulsando las tendencias autonomistas y los sentimientos de libertad, como consecuencia de un lento proceso hacia la autonomía municipal.

Los Cabildos desempeñaron un papel de extraordinaria importancia en la época de la colonia. En lo que respecta a Venezuela esta apreciación toma más fuerza si se observa que en este país no hubo Real Audiencia sino en el último cuarto de siglo de la dominación española, y su territorio dependía alternativamente de la Audiencia de Santo Domingo y de Santa Fe de Bogotá. Dicen los historiadores que cuando se fundó la Audiencia de Caracas, el Cabildo se sintió profundamente herido en sus sentimientos. No debe olvidarse que fueron los nobles quienes mayoritariamente integraron dicho cuerpo. Y ellos no podían aceptar estoicamente tal situación que dañaba hasta cierto punto la independencia del cabildo.

2) *Formación del Estado.* Se ha discutido si la independencia venezolana fue una revolución o una guerra civil. Debe señalarse que las colonias exis-

tentes en América cuando estallan los movimientos independientes eran porciones del Estado Español.

Se trataba de entidades políticas que se hubiesen podido separar sin necesidad de cambiar el régimen constitucional. Si ello pudiere haber acontecido, el sistema imperante en el Estado de Venezuela hubiese sido el unitario. Pero no hay que olvidar, como dice Carlos Siso¹ la reacción anárquica de los padres del constitucionalismo venezolano cuando declaran la independencia fundando un Estado, que si bien mantiene con cierta reticencia la lealtad al régimen político español representado en Fernando VII, quiebra la estructura del sistema imperante con miras a la formación de un Estado autónomo, con provincias nuevas y antiguas y con una base autonomista fortalecida a través de tres siglos por el régimen municipal.

La Capitanía General de Venezuela es la raíz del Estado independiente. Su régimen jurídico y político está supeditado fundamentalmente a la realidad histórica y a las creencias e ideas sustentadas por los padres de la independencia sobre la forma del estado que nace de la unión de las provincias. Así predomina el federalismo, que surge como tabla de salvación para fortalecer los lazos entre las provincias y eliminar todo intento hacia el despotismo o el militarismo. No debe olvidarse, como se ha dicho, que las provincias venezolanas fueron fundamentalmente autonomistas y que los Cabildos, a semejanza del Municipio español, mantuvieron la bandera de la autonomía en todos los problemas y roces planteados a lo largo de su vida.

El espíritu municipal entre los venezolanos sirvió de escuela a los hombres que iniciaron el movimiento emancipador. Allí pudo germinar la orientación al federalismo, como conjunto de resistencias opuestas sistemáticamente a las oligarquías regionales en cuyas manos reposaba tradicionalmente la influencia y el poder. Esta concepción del poder fue contraproducente y condujo a las oligarquías locales a proclamar que las provincias respectivas eran verdaderos Estados o Repúblicas. De allí que no sea tan impropio hablar de Confederación en la primera Constitución Venezolana, ya que algunos patriotas, como los de la ciudad de Barcelona, por ejemplo, al promulgar su Constitución lo hicieron en el entendido de que el estado confederado de Venezuela tenía entre sus miembros a la "República de Barcelona Colombiana".

3) *El Federalismo como producto de la Evolución Histórica.* Entre los autores que sostienen más vehementemente la tesis de que el federalismo es el producto de la evolución de las provincias venezolanas durante la colonia, es importante citar a Laureano Vallenilla Lanz² quien dice: "Para quienes estudien en todos sus pormenores la Conquista y la Colonización de Venezuela, considerando las influencias del medio, la organización tribal, el sistema municipal trasladado de España por los conquistadores, el

¹ Siso, Carlos, *Formación del pueblo venezolano*. Madrid, 1953, tomo II, p. 236.

² Vallenilla Lanz, Laureano, *Disgregación e integración*, 2ª ed., 1953, p. LIII.

aislamiento geográfico en que vivieron los diversos núcleos de población, sin relaciones entre sí y separados por barreras opuestas por el Fisco Español a la libre circulación, la inclinación de nuestro pueblo hacia la disgregación anárquica fue un síntoma cada vez más visible hasta rematar cuando se promulgó la Constitución de 1811, que bautizó con el nombre de Confederación, el régimen político instaurado por el nuevo Estado Venezolano."

En el Seminario de Derecho Público que bajo la dirección del Prof. J. L. Sánchez se efectuó en la Universidad de los Andes en 1954, se sostiene que aceptar la tesis de la imitación sería ir contra la evolución histórica de las sociedades.³

Como se ve, la corriente anotada se fundamenta en la formación histórica de la colonia y en la disgregación que se produjo necesariamente por la desaparición del poder de España en América.

Las Gobernaciones que en 1810 integraban la Capitanía Central de Venezuela habían vivido independientemente unas de otras, con sujeción a las lejanas audiencias de Santo Domingo o Santa Fe hasta 1777, es decir, hasta 33 años antes de la independencia, a lo que debe agregarse la autonomía de que gozaron nuestras ciudades cabildos por espacio de siglos. "La federación fue, según la opinión de Vallenilla Lanz, el resultado de la evolución de estos países hacia la consolidación nacional."⁴

Dentro de esta misma teoría, pero con algunas variantes, debe citarse al Dr. Tulio Chiossone,⁵ quien es partidario de la doctrina que mantiene el "centralismo del gobierno de la Capitanía y de las provincias en particular, pero al aparecer el brote revolucionario, las ciudades y provincias proclaman su independencia y reafirman al mismo tiempo la autonomía tradicional ejercida a través de 300 años. Dicha autonomía es una autonomía de clase porque fue la oligarquía provincial, la élite municipal, la que iniciaba la revolución para sostener y consolidar sus prerrogativas".

Como se desprende de lo anterior, existe por un lado, una diferencia entre la tesis que ve en el movimiento disociador de las ciudades un precedente encaminado a constituir la federación venezolana, con el resultado de la evolución práctica que se opera lentamente hasta cristalizar con el federalismo, y por el otro, un régimen de integración y consolidación nacional que, con el despertar revolucionario provoca el desmembramiento de esa organización en una serie de provincias que constituyen la federación o confederación venezolana.

La apreciación que esta distinción merece debe llevar a definir el deslinde neto entre ambas posiciones, ya que en el primer caso cada provincia

³ Ver *Revista de la Facultad de Derecho* de la Universidad de los Andes, núm. 1, 1955, p. 97.

⁴ *Op. cit.*, p. 104.

⁵ Chiossone, Tulio, *La forma del Estado*. Ponencia sobre el Pensamiento Constitucional de Latinoamérica, pp. 153 y 154, Caracas, Biblioteca de la Academia Nacional de la Historia, núm. 50.

conserva su soberanía, libertad e independencia en todo aquello que no estuviere delegado a la autoridad general, y en el segundo, es el poder central el que mantiene su soberanía en todo aquello que no haya delegado en las provincias.

En lo que respecta a la Constitución de 1811, Venezuela acogió la primera modalidad al declararse la independencia, y cuando los Cabildos envían sus representantes, primero a la Junta Suprema y luego al Congreso, se precisarán más claramente las tendencias localistas, aguijoneadas por aquellos patricios que no estaban en disposición de aceptar el régimen unitario, ni de abdicar un adarme de su autonomía. De allí que adoptaran el federalismo como la solución salvadora para mantener el espíritu autonomista que presidía sus acciones.

4) *El Estado Federal como imitación.* Hay otra teoría que sostiene la existencia del régimen federal venezolano como acto de mimetismo, como si el constituyente, fascinado por las maravillas de la Constitución Norteamericana, hubiese seguido ese modelo para aplicarlo al incipiente Estado Venezolano. Así parece darlo a entender el constitucionalista venezolano José Gil Fortoul, quien afirma que el federalismo venezolano se inspiró en el mismo régimen de la Unión Norteamericana.

Dicho autor establece un interesante parangón entre el federalismo norteamericano y el régimen de Venezuela.

“Si bien es cierto, afirma, que en Venezuela las siete provincias que se declararon independientes de España el 5 de julio se rebelaron desde el principio, celosas de su autonomía (tendencia federalista contra tendencia unitaria), no se ha de olvidar que faltaba todavía conocer la opinión de las demás provincias no representadas en el Congreso.” “Debe observarse, dice Gil Fortoul, que la institución de los Ayuntamientos, trasplantada de España, y base de gobiernos locales, disminuyó en el curso de los siglos cediendo el paso al gobierno central.”

Considera este tratadista como cierto que en 1560 las ciudades y villas adquieren el derecho, para sus alcaldes ordinarios, de ejercer el gobierno en caso de fallecimiento del Gobernador hasta que se nombre nuevo titular, y que en 1676 los alcaldes de Caracas obtienen el privilegio de gobernar toda la Provincia en las etapas de interinato. En 1777, las Provincias de Cumaná, Guayana, Maracaibo y Margarita, aunque conservando Gobernadores especiales, quedan incorporadas a la Capitanía General de Venezuela en lo relativo a gobernación política, justicia, ejército y hacienda. De suerte que los poderes regionales apenas existían de nombre al declararse la Independencia, y cuando el Congreso Nacional adopta el sistema federalista, lo hace sin consultar previamente a los Estados que iban a formar la Confederación.⁶

⁶ Gil Fortoul, José, *Historia constitucional de Venezuela*, tomo I. Caracas, 2ª ed., p. 225.

La misma tesis parece desprenderse de la lectura que se haga del Libro *Índice constitucional de Venezuela*, por el Dr. Ulises Picón Rivas.⁷

"A mi juicio —dice Ruggeri Parra—⁸ el federalismo venezolano, consagrado en la Constitución de 1811 es un traslado de las instituciones americanas." Y agrega: "entre nosotros, ni en los días de la colonia, ni en los de la República ha habido elementos —idiomas, costumbres, religiones diferentes— que lo justifiquen. Se ha dicho que el federalismo como expresión venezolana, no es el federalismo en el sentido norteamericano o europeo; pero la verdad es que es ésta una noción de contenido definido y preciso, y que el adoptado por los constituyentes de 1811 fue el sistema de gobierno tal como fue acogido y se practica en los Estados Unidos. Lo nuestro, lo que hay de propio en nuestra existencia nacional, puede ser el regionalismo (y ello es plausible como anhelo de superación) y que algunas veces es localismo estéril".

Debe observarse que muchos textos de estudio en instituciones norteamericanas asientan que tanto el federalismo venezolano como el mexicano "reflected a desire to imitate the liberal institutions of the United States".⁹

5) *El Federalismo como resultado mixto*. Dentro de la doctrina señalada en tercer término es digno de mencionar el criterio del Dr. Ambrosio Oropeza, quien dice: "está muy generalizada la creencia de que el constituyente de 1811 adoptó la federación, no por razones locales poderosas, sino porque se dejó aleccionar con el ejemplo de los Estados Unidos imaginando que si ese país había logrado incalculables beneficios con su federalismo, lo propio habría de ocurrir entre nosotros". Agrega este autor que "tal creencia no es del todo aceptada", pero "contribuyó a propagarla el juicio del Libertador sobre el ideario federal de 1811".¹⁰

Sostiene que "el gobierno implantado por los españoles en la Venezuela colonial no era el más adecuado para hacer de las distintas provincias, ciudades y partidos que vinieran a formar en la nación venezolana un sólido bloque unitario con sus dependencias bien diferenciadas, y obedeciendo por un plan bien concebido a una invariable superioridad gubernativa". Hubo un parroquialismo en la colonia, al decir de este autor, acentuado por la institución municipal, y la misma constitución física del país contribuyó a la separación, ya que resultaba difícil el establecimiento de un gobierno centralizador suficiente para mantener, por un fácil mecanismo, una estrecha vinculación entre las diversas secciones de la Capitanía General.¹¹

6) *Apreciación crítica*. Conviene ahora formular un juicio de valor sobre los diversos aspectos que se han expuesto. Es innegable que la autoridad de los cabildos fue primordial en la organización colonial. Gozaron de auto-

⁷ Picón Rivas, Ulises, *Índice constitucional de Venezuela*. Caracas, 1945, p. 11.

⁸ Ruggeri Parra, Pablo, *Historia política y constitucional de Venezuela*, tomo I, p. 44.

⁹ Ferguson y McHenry, *The American System of Government*, 2^o ed., p. 84.

¹⁰ Oropeza, Ambrosio, *Evolución constitucional de Venezuela*. Caracas, 1944, p. 34.

¹¹ Oropeza, Ambrosio: *op. cit.* p. 36.

nomía. Dicha autonomía les permitió gobernar después de 1560 con toda independencia, sobre todo en los lapsos provisionales ocasionados por la falta absoluta del Gobernador. Se trataba de una especie de vida propia que fortificó sus sentimientos y sus aspiraciones hacia un sistema administrativo exclusivamente municipal y cantonal, es decir, federativo. Toda la historia venezolana está salpicada con esta tendencia.

Como se ha dicho, el autonomismo municipal era para la época de la colonia una escuela de organización política y de espíritu de rebeldía. Verdad es que en los últimos años no se detiene entre los venezolanos el espíritu municipal. Pero a raíz de la independencia, la disolución de la Junta Central de Sevilla rescató a los pueblos a la plenitud de poderes que solamente ellos podían ejercer, desde que la prisión de Fernando VII dejó vacante la monarquía deshaciendo los lazos que los ligaban a España. Esta dispersión sirvió de motivo para que cada comunidad asumiera la autoridad conferida al monarca y que cada hombre se considerase, parafraseando a Rousseau, en un estado anterior al "contrato social" en lo que atañe a las obligaciones que ligan al rey con sus vasallos.

Tal doctrina sirvió de punto de apoyo a la Junta de Caracas para declarar la autonomía de las ciudades y la necesidad de que éstas se consolidaran por medio de sus representantes en la formación de un gobierno central. No es desdeñable la influencia americana, pero debe considerarse como accesorio y de escasa relevancia en cuanto a la formación del régimen federal. Creemos que estaba muy distanciado del espíritu nacionalista de la época el sentimiento de adoptar instituciones exóticas o admitir el modelo de otros países para constituir el gobierno propio.

La federación fue el remate de un lento y progresivo proceso histórico que encuentra en las provincias el eco esperado cuando los muros de contención levantados en la colonia son incapaces de detener la avalancha hacia la formación de un Estado Nacional. No podían estar los prohombres de ese movimiento constitucional inclinados a la imitación porque el empuje de los Estados Unidos de América era incapaz de neutralizar la influencia natural y biológica de aquellos impulsos que determinaron la conformación del nuevo Estado; asimismo, el fenómeno político del federalismo, con todas sus proyecciones, no podía pasar desapercibido para los padres de la primera constitución venezolana.

En consecuencia, ambas corrientes, con la influencia determinante del factor histórico, parecieron encontrar en Venezuela su más prístina manifestación. El federalismo venezolano fue una consecuencia de la tradición histórica, apuntalada por la realidad política del momento y por el aporte secundario procedente del Norte. Fue un sistema que no olvidó la autonomía de las provincias para consustanciarla con la nueva forma del Estado Venezolano.