

LA FORMACION DEL ESTADO VENEZOLANO

por

Allan R. Brewer-Carías
de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales

*Trabajo presentado en las **II Jornadas Colombo-Venezolanas de Derecho Público** organizadas por las Universidades Central de Venezuela, Católica “Andrés Bello”, Católica del Táchira, Pontificia Universidad Javeriana y Externado de Colombia celebradas los días 7 al 11 de agosto de 1995 en Santafé de Bogotá, Colombia.*

*Trabajo redactado
en homenaje
a José del Rey Fajardo S.J.,
Rector de la Universidad Católica del Táchira,
mi amigo.*

SUMARIO

INTRODUCCION

PRIMERA PARTE: LA CONFIGURACION TERRITORIAL DEL ESTADO

- I. La provincia en la organización política de las Indias
- II. La formación de las provincias que integraron el territorio del Estado venezolano
 - 1. La Provincia de Margarita (1525)
 - 2. La Provincia de Venezuela y Cabo de La Vela (1528)
 - 3. La Provincia de Nueva Andalucía (1568)
 - 4. La Provincia de de Guayana (1568)
 - 5. La Provincia de Mérida-La Grita (1607) y la Provincia de Maracaibo (1676)
- III. La integración de las Provincias de Venezuela en la Capitanía General de Venezuela y la formación del territorio del Estado.
- IV. Algunos aspectos de la Provincia en el régimen español de la Península

SEGUNDA PARTE: EL PROCESO DE POBLAMIENTO DEL TERRITORIO VENEZOLANO EN EL SIGLO XVI

- I. La ciudad de Nueva Cádiz
- II. El poblamiento de la Provincia de Margarita
- III. El poblamiento de la Provincia de Venezuela
 - 1. El precario poblamiento de la Provincia de Venezuela bajo los Welser
 - A. La ciudad de Coro
 - B. La Capitulación a Alfínger y Sailer de 1528
 - C. Los descubrimientos de Federman
 - D. Las desventuras de la Gobernación de los Welser
 - E. La ciudad de El Tocuyo y el inicio del poblamiento de la Provincia
 - F. La población de Borburata y La fundación de Barquisimeto y Valencia

2. El poblamiento de la Provincia de Venezuela después de los Welser
 - A. La ciudad de Trujillo
 - B. El poblamiento del Centro: Caracas
 - C. La ciudad de Carora
 - D. La ciudad de Maracaibo
 - E. San Sebastián de Los Reyes y el poblamiento del centro
 - F. La ciudad de Guanare
- IV. El poblamiento de las Provincias de las Sierras Nevadas y del Espíritu Santo
 1. Pamplona y las Sierras Nevadas
 2. La fundación de la ciudad de Mérida
 3. La fundación de San Cristóbal
 4. La población de la Provincia del Espíritu Santo
 - A. La fundación de La Grita
 - B. La fundación de Altamira de Cáceres y Barinas
 - C. La fundación de Gibraltar y Pedraza
 5. El Corregimiento de Mérida-La Grita
- V. El poblamiento de la Provincia de Nueva Andalucía
 1. Las vicisitudes de una conquista fallida
 2. La ciudad de Cumaná y el poblamiento de la costa oriental
- VI. El poblamiento de la Provincia de Guayana o El Dorado

TERCERA PARTE: LA CONFIGURACION POLITICA DEL ESTADO VENEZOLANO 1810-1830

- I. La situación política de la Monarquía y del Reinado de Fernando VII, y la Independencia de las Provincias de Venezuela
 1. Los cambios políticos de comienzos del Siglo XIX
 2. La difusión de los principios de la Revolución Francesa
 3. El resquebrajamiento de la Monarquía española y la invasión napoleónica
- II. La Revolución de Venezuela (1810-1811)
 1. El 19 de abril de 1810 y la Junta Suprema de Venezuela, conservadora de los derechos de Fernando VII
 2. El Congreso de Venezuela y la Declaración de Independencia el 5 de julio de 1811
 3. La Constitución Federal para los Estados de Venezuela de 21 de diciembre de 1811

- A. Las bases del constitucionalismo venezolano
 - B. La idea federal y los inicios del constitucionalismo
- 4. Las Constituciones Provinciales
 - A. Constituciones Provinciales anteriores a la Constitución Federal de 1811
 - a. El Plan de Gobierno de la Provincia de Barinas de 26 de marzo de 1811
 - b. La Constitución provincial de la Provincia de Mérida de 31 de julio de 1811
 - c. El Plan de Constitución Provisional Gubernativo de la Provincia de Trujillo de 2 de septiembre de 1811
 - B. Constituciones Provinciales posteriores a la Constitución Federal de 1811
 - a. La Constitución Fundamental de la República de Barcelona Colombiana de 12 de enero de 1812
 - b. La Constitución para el gobierno y administración interior de la Provincia de Caracas de 31 de enero de 1812
- III. Las vicisitudes constitucionales durante las guerras de independencia (1811-1824)
 - 1. Las guerras de independencia y el orden constitucional
 - 2. La Constitución de Angostura de 1819 y la Gran Colombia: Leyes fundamentales y constitucionales de 1819 y 1821
 - 3. Las ideas centrales de la organización constitucional del Estado en la Obra del Libertador
 - A. La distribución horizontal del poder: la separación de poderes y el Ejecutivo fuerte
 - B. La distribución vertical del poder: la centralización política y la reacción contra el federalismo
- IV. La separación de Venezuela de la Gran Colombia y la Constitución de Venezuela de 1830

CUARTA PARTE: LOS APORTES DE LA REVOLUCION AMERICANA Y DE LA REVOLUCION FRANCESA AL CONSTITUCIONALISMO VENEZOLANO

- I. La idea de Constitución
- II. La democracia, el republicanismo y la soberanía del pueblo
- III. La distribución vertical de los poderes del Estado

1. El Estado federal, la descentralización política y el gobierno local del constitucionalismo americano
 2. Los principios de la organización territorial del Estado del constitucionalismo revolucionario francés
- IV. El principio de la separación de poderes
1. El balance entre los poderes y el sistema presidencialista de gobierno del constitucionalismo norteamericano
 2. El principio de la separación de poderes en el constitucionalismo francés
 3. El principio de la supremacía de la Ley constitucionalismo francés
 4. El papel del Poder Judicial y el control de la constitucionalidad de las leyes del constitucionalismo norteamericano
- VII. La declaración de derechos y libertades fundamentales

INTRODUCCION

La formación del Estado venezolano se produjo formalmente, con la adopción de la *Constitución Federal para los Estados Unidos de Venezuela* sancionada el 21 de diciembre de 1811¹ por el Congreso General de Venezuela. Este estaba integrado por 42 diputados electos mediante un sistema de elección indirecta en dos grados, en siete de las nueve Provincias que formaban la Capitanía General de Venezuela, que había sido establecida sólo 34 años antes, en 1777.

La adopción de dicha Constitución fue la consecuencia directa, de la Declaración solemne de la Independencia de Venezuela del 5 de julio de 1811, formulada por los representantes de las "Provincias Unidas de Caracas, Cumaná, Barinas, Margarita, Barcelona, Mérida y Trujillo, que forman la Confederación Americana de Venezuela en el Continente Meridional", reunidos en Congreso². Fueron esos mismos representantes, reunidos en Congreso General, los que elaboraron la mencionada Constitución Federal para los Estados Unidos de Venezuela de 1811, que formalizó el Estado independiente, como una Federación de Provincias, sobre la base de la división provincial que nos había legado el régimen político de la Monarquía española.

Las Provincias coloniales existentes en los territorios de Venezuela, por tanto, fueron el elemento aspecto constitucional que condicionó la formación del Estado. Por ello, en este estudio dedicamos la *Primera Parte*, a analizar la configuración territorial del Estado estudiando el régimen político en las Provincias de la Monarquía española, en los territorios de Venezuela.

Pero por supuesto, en la formación del Estado venezolano, además del elemento territorial, tiene una particular importancia el proceso de poblamiento que en un largo período de tres siglos

¹. Véase en Allan R. Brewer-Carías, *Las Constituciones de Venezuela*, Madrid, 1985, p. 179.

². *Idem.*, p. 171.

(1508-1811) consolidó una población estable en las Provincias de la Capitanía General de Venezuela. Por ello en la *Segunda Parte* de este estudio haremos una breve referencia a dicho proceso, particularmente en el Siglo XVI, que marcó el inicio de la configuración de dichas Provincias.

Pero además de un territorio y de una población, la idea del Estado exige de un sistema de gobierno propio. Este se estableció en Venezuela a partir de 1811, y en su formación contribuyeron diversos elementos políticos que provocaron el desconocimiento del régimen español en las Provincias, por el Cabildo de Caracas y los de las otras Provincias. Entre ellos la crisis de la Monarquía española con motivo de la invasión napoleónica, de la Península; la Declaración de Independencia al año siguiente, en 1811; las Guerras de Independencia en la década siguiente; y la formación y disolución de la Gran Colombia hasta 1830. Por ello, en la *Tercera Parte* de este estudio sobre la formación del Estado venezolano, estudiaremos estos aspectos de la configuración política del mismo, entre 1810 y 1830.

Por último, en la *Cuarta Parte* analizaremos los condicionantes teóricos y prácticos que los fundadores del Estado venezolano tuvieron en la configuración del mismo, provenientes de las experiencias y resultados constitucionales de la Revolución Americana que condujo a la formación de los Estados Unidos de América (1776-1787) y de la Revolución Francesa (1789). Estos dos acontecimientos habían provocado el surgimiento de un nuevo constitucionalismo, sobre la base de principios totalmente desconocidos hasta ese entonces y contrarios al régimen monárquico europeo del Antiguo Régimen. De esos acontecimientos surgieron las bases del Estado Liberal de Derecho, que fueron adoptados constitucionalmente, por primera vez, precisamente, en Venezuela.

PRIMERA PARTE

LA CONFIGURACION TERRITORIAL DEL ESTADO

Como se dijo, el Estado venezolano se formó territorialmente con la integración política de las Provincias que habían formado parte de la Capitanía General de Venezuela. Interesa por tanto, en esta primera parte, hacer una breve referencia a la institución de la Provincia como demarcación territorial de la autoridad en las Colonias españolas en las Indias; y al proceso de formación de las Provincias que se agruparon en 1777 en la Capitanía General de Venezuela, y que conformaron el territorio del Estado venezolano. Se hará finalmente un breve comentario para establecer el contraste entre las Provincias americanas y las Provincias en el régimen político de la Península.

I. LA PROVINCIA EN LA ORGANIZACION POLITICA DE LAS INDIAS

Durante todo el proceso español de conquista y colonización en América, desde comienzos del siglo XVI hasta el inicio del siglo XIX, la *Provincia* se configuró como la estructura territorial básica para lo militar, la administración, el gobierno y la administración de justicia en los territorios de Ultramar. Estas Provincias como unidades territoriales básicas, giraban en torno a una ciudad, que con sus autoridades locales (Ayuntamiento o Cabildo) hacía de cabeza de Provincia.

La Provincia, así, durante todo el período del dominio español en América hasta comienzos del Siglo XIX, fue una institución territorial creada y desarrollada por la Monarquía española especialmente para el gobierno y la administración de los territorios de América, no existiendo en la Península una institución

territorial similar; no teniendo el término mismo, en la Metrópoli, ni siquiera un significado definido. En efecto, en las leyes del Reino de Castilla, que básicamente se aplicaron en América en el proceso de la conquista, el término provincia no se refería a una división administrativa política organizada, sino más bien se usaba como equivalente de región, comarca o distrito e incluso de tierra sin régimen político o administrativo estable o fijo³. En ese mismo sentido se siguió utilizando hasta el punto que las provincias que existían en la Península para fines del siglo XVIII tenían más realidad en los diferentes estudios que se habían elaborado por la Corona para uniformar la Administración territorial del Estado, que en la organización política existente⁴.

No hay que olvidar que el descubrimiento de América en 1492, y el inicio del proceso de la conquista de los territorios americanos coincide, en España, con el fin de la larga lucha de la Reconquista del territorio peninsular por los reyes cristianos, con la toma de Granada en enero de 1492, y la subsiguiente expulsión, el mismo año, de los moros y judíos. Este es el mismo tiempo del inicio del proceso de unificación política de los territorios de la España peninsular que desarrollan los Reyes Católicos, Isabel de Castilla y Fernando de Aragón, en torno a dos Reinos, el de Castilla y el de Aragón, unidos por un principio de unidad dinástica. El Estado español, por tanto, a partir de un mismo momento histórico, comienza a ordenarse territorialmente, por una parte, en las provincias de los reinos de las Indias Occidentales y por la otra, en los territorios de los Reinos de Castilla y Aragón y de los otros reinos de la Península.

En todo caso, fue sólo a partir de la Constitución de Cádiz de 18 de marzo de 1812, dictada después del surgimiento del Estado venezolano como Estado independiente, que la Administración Provincial comenzó a implantarse en el Estado de la España peninsular, uniformizada luego a partir de las reformas

³. Véase J. Cerdá Ruiz-Funes, "Para un Estudio sobre los Adelantados Mayores de Castilla (Siglos XIII-XV)", *Actas del II Symposium Historia de la Administración*, Madrid, 1971, p. 191.

⁴. T. Chiossone, *Formación Jurídica de Venezuela en la Colonia y la República*, Caracas, 1980, p. 74, nota 69.

de 1833, que siguiendo el esquema francés de los Departamentos, dividió la totalidad del territorio español en Provincias⁵.

La Provincia hispanoamericana, en cambio, como se ha dicho, fue anterior a la Provincia peninsular, y su concepción durante la conquista y colonización, siguió los trazos de la institución que con el mismo nombre se desarrolló en el Imperio Romano para el gobierno y administración de los territorios conquistados por el ejército romano fuera de Italia (Ultramar) y que estaban a cargo de un gobernador (*proetor, procónsul o legati*)⁶.

En esta forma, en la *Recopilación de Leyes de los Reynos de las Indias*, mandadas a imprimir y publicar por el Rey Carlos II (1680), se resumió la estructura territorial para la ordenación política que la Monarquía había creado en América, en la siguiente forma:

"Para mejor, y más fácil gobierno de las Indias Occidentales, están divididos aquéllos Reynos y Señoríos en *Provincias* mayores y menores, señalando las mayores, que incluyan otras muchas por distritos a nuestras Audiencias Reales: proveyendo en las menores Gobernaciones particulares, que por estar más distantes de las Audiencias, las rijan y gobiernen en paz y justicia: y en otras partes, donde por la calidad de la tierra, y disposición de los lugares no ha parecido necesario, ni conveniente hacer Cabeza de Provincia, ni proveer en ella Gobernador, se han puesto Corregidores y Alcaldes mayores para el gobierno de las Ciudades y sus Partidos, y lo mismo se ha observado respecto de los Pueblos principales de Indios, que son Cabeceras de otros"⁷.

⁵. Véase el Real Decreto de 30 de noviembre de 1833, mandando hacer la división del territorio español en la Península e Islas adyacentes, en 49 provincias, en T. R. Fernández y J. A. Santamaría, *Legislación Administrativa Española del Siglo XIX*, Madrid, 1977, pp. 115 y ss.

⁶. A. Posada, *Escritos Municipales y de la Vida Local*, Madrid, 1979, p. 284. Cfr. J. Arias, *Manual de Derecho Romano*, Buenos Aires, 1949, p. 58; F. Gutiérrez Alviz, *Diccionario de Derecho Romano*, Madrid, 1948, p. 504; T. Chiossone, *op. cit.*, p. 74, nota N° 69.

⁷. La Ley respectiva es de "Carlos II y la Reyna Gobernadora de esta Recopilación", *Recopilación de Leyes de los Reynos de Las Indias* (ed. 1943), Tomo II, Libro Quinto, Título Primero, p. 109.

La *Recopilación* consideraba, además, que "la distinción de los términos y territorios de las Provincias", era "uno de los medios con que más se facilita el buen gobierno"⁸. En esta forma, la organización política del Imperio español en el territorio americano que recogía la *Recopilación de leyes* en 1680, y que se había ido conformando durante casi dos siglos, era la siguiente:

La unidad territorial básica, como queda expuesto, fue la *Provincia*, la cual era la circunscripción territorial donde ejercía su autoridad, un Adelantado, al inicio de la labor descubridora y de conquista, y luego un Gobernador⁹. El Gobernador ejercía el poder militar, por ello era Capitán General, y además, tenía a su cargo las funciones administrativas, de gobierno y de administración de justicia. Estas Provincias, como circunscripciones territoriales, tuvieron diversas formas de creación en el tiempo. Inicialmente surgieron de las *Capitulaciones*, es decir, de los convenios suscritos entre el Monarca y el jefe de una expedición proyectada, en las cuales se indicaban los derechos que la Corona se reservaba, así como los privilegios que se concedían a los participantes en la empresa descubridora. En ellas, al jefe de la expedición se le otorgaba el título de *Adelantado*, con carácter vitalicio o hereditario y con amplísimos poderes militares, de administración y de gobierno¹⁰. Posteriormente, fueron creados por la Corona por Reales Cédulas.

Las Provincias eran de dos clases: las Provincias mayores, y las Provincias menores. Las Provincias mayores agrupaban a

⁸. *Idem.*

⁹. El carácter de los "Adelantados Gobernadores" en los primeros años después del Descubrimiento y en los primeros años de la conquista, sin duda, estaba inspirado en la figura de los Adelantados Mayores de Castilla, como oficiales del Rey en las "Provincias", generalmente fronterizas con los reinos moros, (que con la terminación de la reconquista se sustituyeron por los Alcaldes Mayores o Corregidores), equivalentes o semejantes a los Lugartenientes Generales, Gobernadores o Virreyes de la Corona de Aragón, Cfr. J. Cerdá Ruiz-Funes., *loc. cit.* pp. 190-192; J. M. Ots. Capdegui, *Manual de Historia del Derecho Español de Las Indias y del derecho propiamente Indiano*, Buenos Aires, 1945, p. 174.

¹⁰. Era a la vez Gobernador, Capitán General y Alguacil Mayor de su Provincia. Cfr. J. M. Ots. Capdegui. *El Estado Español en las Indias*, México, 1946, pp. 20-2 p.; *Manual de Historia del Derecho Español en las Indias*, cit., p. 3466; y *Estudios de Historia del derecho español en las Indias*, Bogotá, 1940: S.A. Zavalía, *Las Instituciones Jurídicas en la conquista de América*, Madrid, 1935.

otras Provincias menores, en cuyo caso, el Gobernador de la Provincia mayor llevaba el título de Capitán General, por su función militar en el territorio de las otras provincias menores, que sin embargo también eran comandadas por un Gobernador. Los gobernadores de cada Provincia gozaban de autonomía y se entendían directamente con la Real Audiencia o el Monarca. En el caso de Venezuela, al crearse la Capitanía General de Venezuela (1777), los gobernadores de las distintas provincias conservaron su autonomía excepto para asuntos militares que pasaron a estar bajo el Gobernador y Capitán General de la Provincia de Venezuela.

El Gobernador y Capitán General o el Gobernador, según el caso, tenían su sede en la ciudad Cabeza de Provincia, la cual generalmente le daba el nombre a ésta, y que como núcleo urbano siempre jugó un papel protagónico. Por ello, el sistema de ciudades, tanto en América como en la Península, fue la base para la organización del territorio¹¹. En América dicho sistema se configuró, en definitiva, de la manera siguiente: Había ciudades integradas en el territorio de las provincias, en cuyo caso, las autoridades de las mismas, los Alcaldes (Alcaldes Mayores u Ordinario según la importancia de la villa, metropolitana o no) y los Regidores, que se reunían en Ayuntamiento o Concejo, estaban bajo la autoridad del Gobernador de Provincia¹². En los casos de ciudades en las que, por la disposición de los lugares o la calidad de la tierra, no resultaba conveniente establecer una Provincia, y en los casos de Pueblos de Indios, la autoridad sobre éstas se atribuía a un Corregidor o Alcalde Mayor¹³.

En esta forma, para 1680, cuando se manda a publicar la *Recopilación de Leyes*, los territorios que formaron luego a Venezuela estaban divididos en las siguientes cinco provincias: Margarita (1525), Venezuela o Caracas (1528), Nueva Andalucía o Cumaná (1568); Guayana (1568); y Mérida y La Grita

¹¹. L. Morell Ocaña, "Raíces históricas de la concepción constitucional de la Provincia", en el libro *La Provincia*, IX Congreso Italo-Español de Profesores de Derecho Administrativo, Granada, 1985, pp. 15, 17, 18.

¹². *Recopilación de Leyes*, Tomo II, Libro IV, Título V, p. 14 y Título VII, p. 19.

¹³. *Idem*, Tomo II, Libro V, Título I, p. 109.

(1622)¹⁴; estando cada una de dichas provincias a cargo de un Gobernador y Capitán General, con sede en la ciudad Cabeza de Provincia, respectivamente, en La Asunción, Caracas, Cumaná, Santo Tomé y Maracaibo.

Ahora bien, conforme a la *Recopilación de Leyes*, tanto las Provincias del Imperio Español en América (Provincias mayores o menores), como los corregimientos y alcaldías mayores, como unidades territoriales básicas, se agruparon bajo la autoridad de las *Reales Audiencias* creadas conforme al modelo de las Reales Audiencias y Cancillerías de los Reinos de Castilla y Aragón que habían sido creadas en Valladolid y Granada, y que abarcaron todo el territorio español peninsular, al norte y al sur del Tajo.

De acuerdo al modelo peninsular, las Reales Audiencias tenían como función primordial la administración de justicia, por lo que entre otras competencias eran Tribunales de alzada respecto de las decisiones de los Gobernadores; pero se diferenciaron del modelo peninsular en que en América, además de las funciones judiciales, se constituyeron en importantes órganos corporativos de gobierno, carácter que no tuvieron en España¹⁵. Así, en las Indias las Audiencias velaban por el mantenimiento del orden y buena gobernación de las ciudades; nombraban *ad interim* a los Gobernadores y a los funcionarios de las que estaban sometidas a su jurisdicción; y en sus funciones deliberativas-gubernativas, producían los Reales Acuerdos¹⁶.

Se distinguieron tres clases de audiencias: las Audiencias Virreinales, las Audiencias Pretoriales y las Audiencias Subordinadas. Las Virreinales eran las que tenían su sede en la capital del Virreinato y estaban presididas por el Virrey; las Pretoriales, aquellas que tenían su sede en una Provincia mayor, y cuyo Presidente era entonces el Gobernador y Capitán General; y las

¹⁴. En el territorio de Venezuela, en 1680, no existían ni Corregimientos ni Alcaldías Mayores, como unidades territoriales separadas de las Provincias. Un Corregimiento existió en lo que es hoy los Estados Táchira y Mérida, el Corregimiento de Mérida y La Grita que comprendía las ciudades de Mérida, San Cristóbal y San Antonio, territorio elevado a Provincia en 1622. Cfr. Guillermo Morón, *Historia de Venezuela*, Caracas, 1971, Tomo 3, p. 400.

¹⁵. J. M. Ots Capdegui, *El Estado español, ...cit.*, p. 65; y *Manual de Historia, ...cit.*, p. 355.

¹⁶. *Idem.*

Subordinadas, generalmente situadas en una Provincia menor, presididas por el Gobernador¹⁷.

En cuanto a las Provincias que formaban el territorio de Venezuela, en 1680, y conforme a la *Recopilación de Leyes*, la Provincia de Mérida y La Grita, y la Provincia de Guayana, incluida Trinidad, formaban parte del distrito de la Real Audiencia de Santa Fe; y las provincias de Venezuela, de Cumaná y de Margarita, formaban parte del distrito de la Real Audiencia de Santo Domingo de la Isla Española¹⁸.

Por otra parte, conforme a la *Recopilación de Leyes*, el territorio español en América inicialmente estaba dividido en dos Virreinos, el de Nueva España (1535) y el del Perú (1543), estando a cargo de cada Virrey, la cúspide del poder delegado por el Rey en las Indias. Los Virreyes, así, fueron una especie de *alter ego* del Rey, que reunían todas las competencias estatales de la Monarquía en sus correspondientes Virreinos, configurándose como la más alta instancia después del Rey. Además, por la inmensidad de las distancias, la dificultad de las comunicaciones con la península y la urgencia de los problemas a ser resueltos, el Virrey decidía por sí mismo sin plantear siquiera la cuestión a los altos organismos radicados en España (Consejo de Indias), por lo que hasta cierto punto, era *alter ego* de dichas instancias¹⁹. Los Virreyes, además, presidían la Real Audiencia virreinal, establecían los cambios de límites territoriales de las Audiencias que estaban en su jurisdicción territorial y promulgaban instrucciones para los Gobernadores y Capitanes generales, Corregidores y Alcaldes Mayores, quienes debían consultar al Virrey sobre las resoluciones de importancia que debían adoptar²⁰.

En el siglo XVII, y conforme se ordenó en la *Recopilación de Leyes*, dependían del Virreinato de Nueva España, las Audiencias de Santo Domingo, México, Guatemala y Guadalajara; y del Virreinato del Perú, las de Panamá, Lima, Santa Fe de Bogotá, Charcas, Chile y Buenos Aires. En el siglo XVIII, al

¹⁷. J. M. Ots Capdeguí, *El Estado español, ...cit.*, p. 65; y *Manual de Historia, ...cit.*, p. 356.

¹⁸. *Recopilación de Leyes*, Tomo II, Libro V, Título II, pp. 113, 114 y 115.

¹⁹. J. M. Ots Capdeguí, *El Estado Español...*, cit, p. 64; y *Manual de Historia...*, cit., pp. 360-362.

²⁰. *Idem*.

crearse los Virreinos de Nueva Granada (1718), y Río de la Plata, quedaron en la jurisdicción del primero, las Audiencias de Santa Fé, Panamá, Quito y Venezuela; y dentro de las del segundo, las de Buenos Aires y Charcas²¹.

En cuanto a las Provincias de Venezuela, en 1680, aquellas que estaban bajo la jurisdicción de la Real Audiencia de Santa Fé (Mérida y La Grita y Guayana) estaban bajo la jurisdicción del Virreinato del Perú; y aquellas que estaban en la jurisdicción de la Real Audiencia de Santo Domingo de la Isla Española (Venezuela, Cumaná y Margarita) estaban bajo la jurisdicción del Virreinato de Nueva Esparta. Posteriormente, a partir de la creación del Virreinato de Nueva Granada (1718), las Provincias sometidas a la jurisdicción de la Real Audiencia de Santa Fe comenzaron a estar bajo la jurisdicción de dicho Virreinato.

Las Provincias de Venezuela, por tanto, no tuvieron una integración definida sino hasta 1777, cuando se creó la Capitanía General de Venezuela y luego, en 1786, cuando se erigió la Real Audiencia de Caracas. A partir de esas fechas²² las Provincias de Venezuela quedaron integradas en una sola jurisdicción militar y de administración de justicia. El Gobernador de la Provincia de Venezuela, comenzó a ser, además, Capitán General de las demás provincias e islas anexas y agregadas a ellas.

La organización del territorio de América, conforme al esquema que se formuló en la *Recopilación de Leyes*, por supuesto, resultó de un proceso lento, conformado por agregaciones sucesivas a medida que avanzaba el proceso de conquista y posterior colonización y poblamiento. Además, por supuesto, no fue uniforme en todo el territorio de América, pues las condiciones físicas y de organización social y política de las poblaciones indígenas con las que se encontraron los españoles, no fue la misma. En esta forma, por supuesto, el proceso de organización político territorial de los territorios conquistados, en los cuales los españoles encontraron civilizaciones indígenas con una organización política social asentada y estable, como sucedió en México y el Perú, sede de Virreinos, fue distinto al desarrolla-

²¹. *Idem.*, pp. 66 y 356, respectivamente.

²². A las que hay que agregar la de 1776 cuando se crea la Intendencia del Ejército y Real Hacienda; y la de 1793, cuando se crea el Real Consulado de Caracas.

do en territorios en los cuales éstas no existían, como fue el caso de Venezuela.

En efecto, los territorios que forman lo que hoy es Venezuela estaban poblados por tribus indígenas que en su mayor parte carecían de una organización social y política homogénea, y sólo habían alcanzado un incipiente progreso social. Con excepción de las provincias de las Sierras Nevadas y Trujillo, el dominio sobre estos territorios lo tenía la poderosa nación *Caribe*, navegadora y guerrera, que controlaba el mar que lleva su nombre, y cuyas penetraciones en el territorio fue el factor fundamental que impidió el desarrollo y asentamiento de tribus indias de tierra firme.

Por ello, la conquista de la Provincia de Venezuela, puede decirse que fue una empresa de guerra contra los *Caribes*, a los cuales, incluso, desde 1503, se autorizaba que podrían ser reducidos a la esclavitud, si se oponían a la conquista²³; y además, fue una empresa difícil de desarrollar por los problemas que presentó el proceso de reducción de una población indígena que carecía de unidad social y de estabilidad en sus asentamientos. Por tanto, la reducción de los indios “a pueblos” como se había ordenado desde 1551²⁴ para la labor de catequización, no se pudo hacer en Venezuela, pues no había “poblaciones” indígenas, así fueran primitivas, que vivieran sometidas voluntariamente a autoridades reconocidas, como sucedió en el resto de América Latina y particularmente en el Perú, México, Colombia y Ecuador. Sólo fue a través de la creación de pueblos de indios, con presencia religiosa y luego, de las Misiones, siglo y medio después del descubrimiento, que se efectuó una efectiva colonización política. Esta situación comenzó a marcar el *sui generis* proceso de formación de Venezuela²⁵.

²³. Véase en J. F. Blanco y R. Azpúrua, *Documentos para la historia de la vida pública del Libertador*, Ediciones de la Presidencia de la República, Caracas, 1978, Tomo I, pp. 31, 35; *Recopilación de Leyes*, Tomo II, Libro VI, Título II, pp. 204, 205.

²⁴. *Idem.*, Tomo II, Libro VI, Título III, pp. 207 y ss.

²⁵. C. Siso, *La Formación del Pueblo Venezolano*, Madrid, 1950, pp. 17, 18, 192, 195.

II. LA FORMACION DE LAS PROVINCIAS QUE INTEGRARON EL TERRITORIO DEL ESTADO VENEZOLANO

Ahora bien, como se dijo, para el momento en el cual se publica la *Recopilación de leyes de los Reynos de Indias* en 1680, el territorio venezolano estaba conformado por cinco Provincias: Margarita, Venezuela o Caracas, Nueva Andalucía o Cumaná, Guayana y Maracaibo (esta última que comprendía la de Mérida-La Grita).

El territorio de estas Provincias y sus demarcaciones territoriales se integraron, un siglo después, en la Capitanía General de Venezuela (1777). Posteriormente, en 1786 se separó de la Provincia de Maracaibo, la Provincia de Barinas; y en 1810 se separó de la Provincia de Nueva Andalucía la Provincia de Barcelona; y de la Provincia de Maracaibo, las Provincias de Mérida y de Trujillo.

En la víspera de la Independencia, por tanto, la Capitanía General de Venezuela estaba formada por las Provincias de Caracas, Cumaná, Barinas, Margarita, Barcelona, Mérida y Trujillo. Interesa, por tanto hacer una breve descripción de la forma como fueron configurándose esas Provincias que estuvieron a la base de la formación del Estado venezolano.

1. *La Provincia de Margarita (1525)*

La primera de las provincias creadas en los territorio de Venezuela fue la *Provincia de Margarita*, en la isla del mismo nombre que le puso el mismo Almirante de la Mar océano el 14 de agosto de 1498, en su Tercer viaje, y la cual fue establecida por la Capitulación firmada el 18 de marzo de 1525²⁶, en Madrid, mediante la cual se concedió la Isla a Marcelo de Villalobos, para su poblamiento, quien sin haberla pisado, asumió su Gobernación, quedando dependiente política, militar y judicialmente de la para entonces recién creada Real Audiencia de Santo Domingo de la Isla Española.

²⁶. Véase el texto de la Capitulación en Milagros del Vas Mingo, *Las Capitulaciones de Indias en el Siglo XVI*, Madrid, 1986, pp. 217 a 220.

Debe indicarse, sin embargo, que desde 1508 se había desarrollado la pesquería de perlas en la Isla de Cubagua, donde se estableció desde 1525 la ciudad de Nueva Cádiz. Si bien dicha ciudad desapareció en 1543, su poblamiento y la actividad en ella desarrollada contribuyó al poblamiento de Margarita.

Durante todo el transcurso de la conquista y colonización²⁷ hasta 1739, la Isla de Margarita quedó bajo la jurisdicción del Virreinato de Nueva España, cuando se la integró al Virreinato de Nueva Granada que había sido restablecido el 20 de agosto de ese año. En lo judicial, sin embargo, continuó bajo la jurisdicción de la Real Audiencia de Santo Domingo, hasta 1786 cuando se creó la Real Audiencia de Caracas. Además, a partir de 1777 la Provincia de Margarita fue integrada con las otras provincias del territorio de Venezuela, en la Capitanía General de Venezuela, unidad político militar separada del Virreinato de Nueva Granada.

2. *La Provincia de Venezuela y Cabo de La Vela (1528)*

La *Provincia de Venezuela* se estableció por la Capitulación firmada el 27 de marzo de 1528 entre el Emperador Carlos V y Enrique Ehinger y Jerónimo Sailer, alemanes y vasallos del Emperador, mediante las cuales les otorgó a dichos vasallos o en su defecto a Ambrosio de Alfínger y Jorge Einger, el privilegio de descubrir, conquistar, pacificar y poblar a su "costo e misión", las tierras adentro de las costas situadas al oriente de Santa Marta, "que es el Cabo de la Vela y Golfo de Venezuela y el Cabo de San Román y otras tierras hasta el Cabo de Maracapaná"²⁸. En la Capitulación se le confirió a los alemanes la condición de Gobernador y Capitán General de las tierras que descubrieran y poblaren. Con esta Capitulación, Carlos V retribuía así a los Welsares o Bélzares, ricos comerciantes de Hamburgo, por los suplementos financieros que éstos habían suministrado al Tesoro Real para las empresas ultramarinas, otorgándoles un verdadero

²⁷. Para un estudio detallado de la historia de la Provincia de Margarita, véase Guillermo Morón, *Historia de Venezuela, op. cit.*, Tomo 1, pp. 265 y ss., y Tomo 2, pp. 7 a 110.

²⁸. Véase el texto de la Capitulación en Milagros del Vas Mingo, *op. cit.*, pp. 251 a 255. *Cfr.* el texto en G. Morón, *Historia...*, Tomo 3, pp. 23 a 28; *Cfr.* J. F. Blanco y R. Azpúrua, *op. cit.*, Tomo 1, p. 36.

feudo en lo que sería la Provincia de Venezuela, y que duró hasta 1546. Esta modalidad de conquistar, única en América, contribuyó también a marcar el carácter *sui generis* del proceso de formación de Venezuela.

La ciudad de Coro, que había sido fundada un año antes (1527), fue el centro del proceso de penetración al interior y el foco expansivo del poblamiento²⁹. Por ello, fue cabeza de Provincia hasta 1576, cuando la capital se trasladó a Caracas, que había sido fundada años antes (1567). La ciudad de Maracaibo formó parte de la Provincia de Venezuela hasta 1676 cuando se creó la Provincia de Maracaibo que abarcó el Corregimiento de Mérida y La Grita.

La Provincia de Venezuela o Caracas estuvo sometida en lo judicial a la Real Audiencia de Santo Domingo hasta 1717, cuando pasó a formar parte del Virreinato de Nueva Granada y de la Real Audiencia de Santa Fe. A pesar de la disolución del Virreinato en 1723, permaneció sometida a la Audiencia de Santa Fe hasta 1731, cuando de nuevo pasó a la jurisdicción de la Audiencia de Santo Domingo. Esta situación duró sólo ocho años pues al reorganizarse el Virreinato de Santa Fe (1739) se le agregó de nuevo la Provincia de Venezuela, la cual volvió a quedar sometida a la jurisdicción de la Audiencia de Santa Fe. En 1742, por Real Cédula de 12 de febrero se decidió "relevar y eximir al Gobierno y Capitanía General de la Provincia de Venezuela", de toda dependencia del Virreinato de Nueva Granada, con lo cual se ordenó y mandó "que la anunciada Provincia de Venezuela quede desde ahora en adelante con total independencia de ese Virreinato". Esta Real Cédula atribuyó, además, a los Gobernadores de la Provincia de Venezuela "el velar sobre el cumplimiento de la obligación de las de Maracaibo, Cumaná, Margarita, La Trinidad y la Guayana en lo respectivo al ilícito comercio"³⁰. Mediante esta Real Cédula se ordenó pasar de nuevo a la Provincia de Venezuela a la jurisdicción de la Real Audiencia de Santo Domingo, a la que quedó vinculada hasta

²⁹. Cfr. S. Bernabeu y otros, *Historia Urbana de Iberoamérica*, Tomo I, La ciudad Iberoamericana hasta 1573, Consejo Superior de los Colegios de Arquitectos de España, Madrid, 1987, p. 246.

³⁰. Véase el texto de J. F. Blanco y R. Azpúrua, *op. cit.*, tomo I, pp. 55-57.

1786, cuando se creó la Real Audiencia de Caracas. A partir de entonces, el Gobernador de la Provincia de Venezuela y Capitán General de todas las demás provincias de Venezuela, se convirtió además en Presidente de la Real Audiencia de Caracas. En ese mismo año de 1786, se separó del gobierno de Caracas, la ciudad de Trujillo, y se la agregó a la Provincia de Maracaibo.

En todo caso, para el momento en que se manda a publicar la *Recopilación de Leyes (1680)*, la Provincia de Caracas o Venezuela comprendía aproximadamente los territorios de los actuales Estados Falcón, Trujillo, Lara, Portuguesa, Yaracuy, Cojedes, Carabobo, Aragua, Guárico, Miranda y Distrito Federal. En 1810, cuando se declara la Independencia, la Provincia de Caracas comprendía aproximadamente los territorios de los actuales Estados Falcón, Lara, Portuguesa, Yaracuy, Cojedes, Carabobo, Aragua, Guárico, Miranda y del Distrito Federal. Posteriormente, en 1811, Coro quedó separada de la Provincia, y no participó en la formación inicial del Estado, particularmente en la Declaración de Independencia ni en el Congreso General de Venezuela.

3. *La Provincia de Nueva Andalucía (1568)*

La *Provincia de la Nueva Andalucía* o Cumaná, se estableció formalmente luego de la Capitulación otorgada por Felipe II a Diego Fernández de Serpa el 15 de mayo de 1568³¹, por Real Cédula de 27 de mayo de 1568, en la cual se le concedió el título de Gobernador y Capitán General de la provincia³², dependiendo de la Real Audiencia de Santo Domingo a la cual estuvo siempre sometida, hasta 1786, cuando se creó la Real Audiencia de Caracas. La Gobernación de Nueva Andalucía o Cumaná fue la más importante del oriente del país y comprendió en diversas ocasiones las provincias de Trinidad y Guayana. En efecto, desde 1591 hasta 1731, la Isla de Trinidad formó parte de una Provincia con Guayana, bajo la jurisdicción de la Audiencia de Santa Fe, pero a partir de 1731 y hasta 1762, fue unida a la Nueva Andalucía³³.

³¹. Véase el texto en Milagros del Vas Mingo, *op. cit.*, pp. 422 a 427.

³². Véase el texto en G. Morón, *op. cit.*, Tomo 2, pp. 357 y 358.

³³. Cfr. G. Morón, *op. cit.*, Tomo 2, p. 113.

La Provincia de la Trinidad de la Guayana continuó sin embargo, separada, a cargo de un Gobernador y Capitán General³⁴, integrada desde 1739 al Virreinato de Nueva Granada y luego, en 1777, a la Capitanía General de Venezuela. Pero ello sólo por dos años, pues en 1797 fue tomada por los ingleses perdiendo España este dominio³⁵.

En 1680, cuando se manda a publicar la *Recopilación de las Leyes*, la Provincia de Nueva Andalucía comprendía, aproximadamente, los territorios de los actuales Estados Anzoátegui, Sucre y Monagas y parte del actual Estado Delta Amacuro, los cuales también tenía, aproximadamente, en 1810. Ese año, sin embargo, se constituyó separada, la Provincia de Barcelona.

4. *La Provincia de Guayana (1568)*

La *Provincia de Guayana* se estableció por Real Cédula de 18 de noviembre de 1568 por la cual se ordenó a la Audiencia de Santa Fe que se Capitulase a favor de Gonzalo Jiménez de Quesada para descubrir y poblar los llanos, provincias y tierras al oriente del Nuevo Reyno de Granada, lo cual se hizo efectivo en 1569, y se ejecutó a partir de 1582, por su sobrino político, Antonio de Berrío³⁶ quien heredó de aquél la Gobernación de Guayana. La Provincia, que se extendió hasta Trinidad, la cual le quedó integrada (Provincia de Trinidad y la Guayana) hasta 1731, formó parte, además, entre 1733 y 1762, de la Provincia de Nueva Andalucía y por tanto, bajo la jurisdicción de la Real Audiencia de Santo Domingo. En 1762 adquirió autonomía y quedó sometida a la Audiencia de Santa Fe. Esta situación duró hasta 1776, cuando pasó a depender, nuevamente de la Audiencia de Santo Domingo a través de la jurisdicción militar que sobre ella se había otorgado a la Gobernación de la Provincia de Venezuela. En 1768 se le agregó la Comandancia General del Orinoco y Río Negro, cuyos linderos por el sur, llegaban hasta el Amazonas. En 1771, por Real Cédula de 28 de octubre, se ordenó el cese de la sujeción de la Provincia de Guayana a las órde-

³⁴. *Idem.*, p. 66.

³⁵. Cfr. J. F. Blanco y R. Azpúrua, *op. cit.*, Tomo 2, p. 177.

³⁶. Véase el texto de la Capitulación en G. Morón, *op. cit.*, Tomo 2, pp. 215 y 216.

nes del Gobernador y Capitán General de la Provincia de Venezuela, y la subsecuente subordinación al virreinato de Nueva Granada y su Real Audiencia. Ello duró seis años, hasta 1777, cuando se sometió en lo militar a la Capitanía General de Venezuela y hasta 1786, en lo judicial, cuando pasó a la jurisdicción de la Real Audiencia de Caracas³⁷.

Al mudarse a publicar la *Recopilación de Leyes* (1680), la Provincia de Guayana comprendía aproximadamente, los territorios del Estado Bolívar, del Estado Amazonas, parte del territorio del Estado Delta Amacuro y la Isla de Trinidad. Con excepción de esta última isla, esa misma extensión territorial la tenía en 1810. Esta Provincia, sin embargo, no participó en la formación inicial del Estado venezolano, particularmente en la Declaración de Independencia ni en el Congreso General de Venezuela.

5. *La Provincia de Mérida La Grita (1607) y la Provincia de Maracaibo (1676)*

La *Provincia de Maracaibo* se estableció por Real Cédula de 31 de diciembre de 1676, cuando se ordenó la anexión de la ciudad de la Nueva Zamora de la Laguna de Maracaibo al Gobierno de Mérida y La Grita, y consiguientemente, a la Real Audiencia de Santa Fe³⁸. En esta forma, la Provincia de Maracaibo se formó, por una parte, a expensas del territorio occidental de la Provincia de Venezuela o Caracas, y por la otra, integrando dicho territorio a la Provincia de Mérida y La Grita. Debe señalarse, que ésta había tenido su origen en la labor de poblamiento del Gobernador Francisco de Cáceres, de la Gobernación del Espíritu Santo cuya capital fue La Grita, fundada en 1576, y el posterior establecimiento del Corregimiento de Mérida y La Grita en 1607, que comprendía, además, San Cristóbal y San Antonio. La Provincia de Mérida y La Grita, con rango de Gobernación y Capitanía General, fue creada en 1622, con capital en Mérida, sometida a la Real Audiencia de Santa Fe³⁹. A partir

³⁷. Cfr. G. Morón, *op. cit.*, Tomo 2, pp. 230-231; J. F. Blanco y R. Azpúrua, *op. cit.*, Tomo 1, pp. 105, 117.

³⁸. Cfr. G. Morón, *op. cit.*, Tomo 3, p. 400.

³⁹. Véase el documento respectivo en G. Morón, *op. cit.*, Vol. 3, p. 380.

de 1678, la capital de la Provincia de Mérida, La Grita y Maracaibo, pasó a la ciudad de Maracaibo. En 1777 la Provincia fue integrada a la Capitanía General de Venezuela y a partir de 1786, pasó a la jurisdicción de la Real Audiencia de Caracas. En esa misma fecha, en virtud de la Real Cédula de 15 de febrero de 1786, la ciudad de Trujillo, que desde su fundación había pertenecido a la Provincia de Venezuela o Caracas, fue agregada a la Provincia de Maracaibo, y en la misma Real Cédula se segregó de la Provincia el territorio de la Comandancia de Barinas para formar una nueva Provincia, la de Barinas⁴⁰.

En 1680, por tanto, cuando se manda a publicar la *Recopilación de Leyes*, el territorio de la Provincia de Maracaibo comprendía aproximadamente, los territorios de los actuales Estados Zulia, Mérida, Táchira, Barinas y Apure. En 1810, al declararse la Independencia, comprendía aproximadamente, los territorios de los Estados Zulia, Mérida, Táchira y Trujillo. Ese mismo año, sin embargo, se constituyeron como Provincias separadas, las de Mérida (comprendida La Grita y San Cristóbal) y Trujillo. La Provincia de Maracaibo no participó en la formación inicial del Estado venezolano, particularmente en la Declaración de Independencia ni en el Congreso General de Venezuela.

III. LA INTEGRACION DE LAS PROVINCIAS DE VENEZUELA EN LA CAPITANIA GENERAL DE VENEZUELA Y LA FORMACION DEL TERRITORIO DEL ESTADO

Como se ha señalado, por Real Cédula dada en San Ildefonso el 8 de septiembre de 1777⁴¹, y en virtud de las representaciones formuladas ante Corona por el Virrey del Nuevo Reyno de Granada y por los Gobernadores de las Provincias de Guayana y Maracaibo, acerca de los inconvenientes que producía a dichas Provincias, así como a las de Cumaná, Margarita y Trinidad, el seguir unidas al Virreinato del Nuevo Reino de Granada por la distancia en que se hallaban de su capital Santa Fe, lo que provocaba el retardo en las providencias con graves perjuicios para el

⁴⁰. Véase el texto en J. F. Blanco y R. Azpúrua, *op. cit.*, Tomo I, pp. 210-212.

⁴¹. Véase el texto en J. F. Blanco y R. Azpúrua, *op. cit.*, Tomo 2, pp. 129-130.

Real servicio; y para evitar estos males y otros mayores que podrían ocasionarse "en el caso de una invasión", se resolvió "la absoluta separación de las mencionadas Provincias de Cumaná, Guayana y Maracaibo e Islas de Trinidad y Margarita del Virreinato y Capitanía General del Nuevo Reyno de Granada y agregarlas en lo gubernativo y militar a la Capitanía General de Venezuela, del mismo modo que lo están, en lo respectivo al manejo de mi Real Audiencia, a la nueva Intendencia erijida en dicha Provincia, y ciudad de Caracas, su capital"⁴².

En efecto, con motivo de las reformas adoptadas por el rey Carlos III desde 1749, mediante la creación de las Intendencias en la Península, se había querido ordenar la administración territorial que estaba subdividida hasta entonces, en infinitud de derechos históricos. Así, las Intendencias originaron una nueva distribución territorial en la que quedaban enclavados varios corregimientos y alcaldías mayores, y el Intendente intervenía en los asuntos de hacienda, guerra, policía y justicia⁴³. Este esquema de las Intendencias también se aplicó a los territorios de América, y por ello se creó, en 1776, la Intendencia del Ejército y Real Hacienda de las Provincias de Venezuela, Cumaná, Guayana, Maracaibo, Margarita y Trinidad, encargada de administrar las rentas⁴⁴. Fueron esas mismas Provincias las que al año siguiente se integraron por la Real Cédula de 1777, a la Capitanía General de Venezuela, que dispuso además, "separar en lo jurídico de la Audiencia de Santa Fe, y agregar a la primitiva de Santo Domingo, las dos expresadas Provincias de Maracaibo y Guayana, como lo está la de Cumaná y las Islas de Margarita y Trinidad, para que hallándose estos territorios bajo una misma Audiencia, un Capitán General y un Intendente inmediato, sean mejor rejidos y gobernados con mayor utilidad de mi Real Servicio"⁴⁵.

⁴². *Idem.*, p. 129.

⁴³. Véase los comentarios a la Ordenanza de Intendentes y Corregidores de 1749, en V. Rodríguez Casado, "Las reformas provinciales en la España de Carlos III", *Crónicas del VI Congreso Historia Municipal Interamericano*, IEAL, Madrid, 1959, pp. 205-211.

⁴⁴. Real Instrucción de 8-12-77. Véase en Gisela Morazzani de Pérez Enciso, *La Intendencia en España y en América*, Caracas, 1960, pp. 318 a 409. Cfr. Eduardo Arcila Farías, *Economía Colonial de Venezuela*, Caracas, 1973, Tomo II, pp. 1 a 30.

⁴⁵. Véase el texto en J. F. Blanco y R. Azpúrua, *op. cit.*, Tomo I, p. 129.

La consecuencia de la creación de la Capitanía General de Venezuela se estableció claramente en la Real Cédula, al ordenar al Virrey y Audiencia de Santa Fe, el que se inhibieran y abstuvieran "del conocimiento de los respectivos asuntos que les tocaba antes de la separación" y a "los Gobernadores de las Provincias de Cumaná, Guayana y Margarita, e Islas de Margarita y Trinidad, que obedezcan, como a su Capitán General, al que hoy es y en adelante lo fuere de la Provincia de Venezuela, y cumplan las órdenes que en asuntos de mi Real Servicio les comunicare en todo lo gubernativo y militar; y que asimismo den cumplimiento los Gobernadores de las Provincias de Maracaibo y Guayana las Provisiones que lo sucesivo despachare mi Real Audiencia de Santo Domingo, admitiendo para ante ella, las apelaciones que se interpusieren según y en la forma que lo han hecho, o debido hacer para ante la de Santa Fe"⁴⁶.

Posteriormente, por Real Orden de 13 de junio de 1786, se ratificó el reacomodo provincial que se había dispuesto en las Reales Cédulas de 1676 y de febrero de 1786 sobre la creación de las Provincias de Maracaibo y Barinas, ordenándose que la Provincia de Maracaibo continuase unida a la Capitanía General e Intendencia de Caracas, y además se dispuso, crear la Real Audiencia de Caracas, "para evitar los perjuicios que originan a los habitantes de dichas Provincias de Maracaibo, la de Cumaná, Guayana, Margarita e Isla de Trinidad, comprendidas en la misma Capitanía General de recurrir por apelación de sus negocios a la Audiencia pretorial de Santo Domingo"⁴⁷.

Finalmente, por Real Cédula de 3 de julio de 1793, se erigió el Real Consulado de Caracas, con su Tribunal y jurisdicción en toda la Capitanía General de Venezuela, en los asuntos mercantiles⁴⁸.

En esta forma, para 1810, la base de la integración política de las Provincias de la Capitanía General de Venezuela estaba establecida con la creación, en 1776, de la Intendencia del Ejér-

⁴⁶. *Idem.*, p. 130.

⁴⁷. Véase el texto en *Idem.*, p. 214. Alí Enrique López Bohorquez, *Los Ministros de la Audiencia de Caracas (1786-1810)*, Caracas 1984.

⁴⁸. Véase el texto en *Idem.*, pp. 248 a 256. Véase en general, M. M. Alvarez F., *El Tribunal del Real Consulado de Caracas*, 2 Tomos, Caracas 1967.

cito y Real Hacienda; en 1777, de la Capitanía General de Venezuela; y en 1786 de la Real Audiencia de Caracas⁴⁹. El territorio de la Capitanía General de Venezuela correspondía aproximadamente al siguiente: la *Provincia de Margarita*, la Isla de Margarita; la *Provincia de Venezuela o Caracas*, los territorios de los Estados Falcón, Lara, Portuguesa, Yaracuy, Cojedes, Carabobo, Aragua, Guárico, Miranda y el Distrito Federal; la *Provincia de Cumaná o Nueva Andalucía*, los territorios de los Estados Anzoátegui, Sucre, Monagas y parte del territorio del Estado Delta Amacuro; la *Provincia de Guayana*, los territorios de los Estados Bolívar, Amazonas y parte del Delta Amacuro; la *Provincia de Maracaibo*, los territorios de los Estados Zulia, Mérida, Táchira y Trujillo; y la *Provincia de Barinas*, los territorios de los Estados Barinas y Apure.

A raíz de la constitución de la Junta Conservadora de los Derechos de Fernando VII, en Caracas, el 19 de Abril de 1810, y del inicio del proceso de Independencia de Venezuela, en los meses subsiguientes se establecieron tres nuevas provincias: el 27 de abril, se constituyó una Junta Provincial en Barcelona, dando origen a la *Provincia de Barcelona*, con parte del territorio de la que era la Provincia de Nueva Andalucía o Cumaná⁵⁰; el 16 de septiembre de 1810, en la ciudad de Mérida se constituyó una Junta que asumió la autoridad soberana, constituyéndose la *Provincia de Mérida* con parte del territorio de la Provincia de Maracaibo, a la que se sumaron las ciudades de La Grita (11-10-1810) y San Cristóbal (28-10-1810); y el 9 de octubre de 1810, al constituirse una Junta se estableció la *Provincia de Trujillo*, con parte del territorio que correspondía a la Provincia de Maracaibo⁵¹.

En consecuencia, para finales de 1810, el territorio de Venezuela estaba integrado por las siguientes nueve (9) Provincias: Margarita, Caracas, Cumaná, Guayana, Maracaibo, Barinas, Barcelona, Mérida y Trujillo. El Congreso que declaró solem-

⁴⁹. Véase Tulio Chiossone, *op. cit.*, p. 89; Guillermo Morón, “El proceso de integración”, *El Nacional*, Caracas 26-8-76, p. A-4.

⁵⁰. Véase en J. F. González Blanco y R. Azpúrua, *op. cit.*, Tomo II, p. 411.

⁵¹. Véase los textos en el libro *Las Constituciones Provinciales*, Biblioteca de la Academia Nacional de la Historia, Caracas, 1959, pp. 341 a 350.

nemente la Independencia el 5 de julio de 1811, estaba integrado sólo por los representantes de las Provincias de Caracas, Cumaná, Barinas, Margarita, Barcelona, Mérida y Trujillo, y fueron los representantes de esas mismas siete (7) Provincias las que sancionaron la Constitución Federal para los Estados de Venezuela del 21 de diciembre de 1811. No habían participado en esos actos los representantes de las Provincias de Guayana y Maracaibo (así como tampoco de la Ciudad de Coro, que pertenecía a la Provincia de Caracas), por lo que dichas Provincias no se sumaron a la Declaración de Independencia y quedaron sometidas a la Corona. Por ello, el artículo 128 de la Constitución de 1811, estableció que "luego que libres de la opresión que sufren las provincias de Coro, Maracaibo y Guayana puedan y quieran unirse a la Confederación, serán admitidas a ella, sin que la violenta separación en que a su pesar y el nuestro han permanecido, pueda alterar para con ellas los principios de igualdad, justicia, fraternidad de que gozarán, desde luego, como todas las demás provincias de la Unión"⁵².

La Constitución Federal para los Estados de Venezuela de 1811, hecha por los representantes "de Margarita, de Mérida, de Cumaná, de Barinas, de Barcelona, de Trujillo y de Caracas", al establecer el Pacto Federal, dejó a cada una de esas Provincias "su Soberanía, Libertad e Independencia", con "el derecho exclusivo de arreglar su gobierno y administración *territorial* bajo las leyes que crean convenientes". Agregó el Preliminar de dicho texto, que "del mismo derecho gozarán todos aquellos territorios que por división del actual o agregación a él vengán a ser parte de esta Confederación". Por ello, como se dijo, el artículo 128 de la Constitución, conforme a esa declaración se destinó a las otras Provincias que formaban la Capitanía General de Venezuela: Coro, Maracaibo y Guayana, las cuales "luego que libres de la opresión que sufren puedan y quieran unirse a la confederación, serán admitidas a ella".

En esta forma, el territorio de la Confederación se formó por el de las Provincias que formaban parte de la Capitanía General de Venezuela y cuyos representantes sancionaron la Constitución.

⁵². Véase en Allan R. Brewer-Carías, *Las Constituciones de Venezuela, cit.*, p. 194.

Por ello, la Constitución de 1819, decretada "por nuestros representantes, diputados al efecto por las Provincias de nuestro territorio que se han liberado ya del despotismo español", en su Título II, Sección Primera, artículo 2 estableció que:

"el territorio de la República de Venezuela se divide en diez Provincias que son: Barcelona, Barinas, Caracas, Coro, Cumaná, Guayana, Maracaibo, Margarita, Mérida y Trujillo. Sus límites y demarcaciones se fijarán por el Congreso".

Este texto, en igual forma, al dividir el territorio en el de las Provincias, remitió al territorio de éstas para su determinación.

A partir de la Ley Fundamental de la Unión de los pueblos de Colombia de 1821 y de la Constitución de esa fecha, se comenzó a definir el territorio de la República por el que formaba la Capitanía General de Venezuela establecida por Real Cédula de 8 de septiembre de 1777, tal como estaba configurado en 1810, antes del proceso político iniciado el 19 de abril de ese año. En esta forma en Venezuela se siguió el principio de derecho internacional público americano, conocido como el de *Uti possidetis juris*, según el cual nuestro país tenía derechos sobre los territorios que correspondían en 1810 a la Capitanía General de Venezuela, de tal manera que los límites territoriales del país eran los mismos que correspondían en ese año a dicha entidad colonial, en relación al Virreinato de la Nueva Granada, al Brasil y a la Guyana Británica.

En efecto, en 1821, la Ley Fundamental de la Unión de los pueblos de Colombia, sancionada en Cúcuta, al reunir los pueblos de Nueva Granada y Venezuela en una sola Nación, denominada República de Colombia, definió su territorio en la siguiente forma:

Art. 5. El territorio de la República de Colombia será el comprendido dentro de la antigua Capitanía General de Venezuela y el Virreinato y Capitanía del nuevo Reino de Granada. Pero la asignación de sus términos precisos queda reservada para tiempo más oportuno.

En la Constitución de Colombia de 1821, conforme a la orientación de la Ley Fundamental, el territorio de la República se definió así:

Art. 6. El territorio de Colombia es el mismo que comprendían el antiguo Virreinato de la Nueva Granada y Capitanía General de Venezuela.

En la Constitución de 1830, luego de la separación de Venezuela de la Gran Colombia y su constitución como Estado independiente, se definió el territorio de Venezuela en la siguiente forma:

Art. 5. El territorio de Venezuela comprende todo lo que antes de la transformación política de 1810 se denominaba Capitanía General de Venezuela. Para su mejor administración se dividirá en provincias, cantones y parroquias, cuyos límites fijará la Ley.

Esta norma de la Constitución de 1830, substancialmente quedó con la misma redacción en las Constituciones posteriores, evolucionando hasta lograr la concepción vigente del texto constitucional de 1961.

IV. ALGUNOS ASPECTOS DE LA PROVINCIA EN EL REGIMEN ESPAÑOL DE LA PENINSULA

Contrariamente a lo que sucedió en los territorios coloniales, donde la Provincia fue el eje de la organización territorial que España montó en su imperio americano, en la península ibérica la división Provincial es un hecho posterior al inicio de la independencia hispano americana, que se inició con los trabajos de las Cortes de Cádiz en 1812.

En efecto, la Constitución de Cádiz de 18 de marzo de 1812⁵³, al definir al territorio español y enumerar sus posesiones en la Península, señaló que:

⁵³. Véase el texto en Jorge de Esteban (ed). *Constituciones Española y Extranjeras*, Madrid 1977, p. 83.

"Art. II. Se hará una división más conveniente del territorio Español por una ley constitucional, luego que las circunstancias políticas de la Nación lo permitan".

Las Cortes, por Decreto de 23 de mayo de 1812, restablecieron "diputaciones provinciales en la península y ultramar" en diversas partes del territorio, en forma transitoria, "mientras no llega el caso de hacerse la conveniente división del territorio español de que habla el artículo 2º", de lo que resultaba la idea que se tenía de la necesidad de una división territorial nueva en Provincias⁵⁴. A esos efectos, en la Constitución de Cádiz se había previsto un capítulo relativo al "Gobierno Político de las Provincias y de las Diputaciones provinciales" (Arts. 324 a 337), pero en el mismo, la Provincia se regulaba como una dependencia del Estado Unitario y no como una institución política con algún grado de descentralización.

En realidad, al regular las Diputaciones Provinciales, lo que habían hecho las Cortes, fue conservar la figura de las Juntas Provinciales que habían surgido al calor de la guerra de independencia frente a Francia, transformándolas en tales Diputaciones, a las cuales se atribuyó el rol de representar el vínculo de unión intermedio, entre los ayuntamientos y el gobierno central, asumiendo tales Diputaciones el control de tutela de éstos (Art. 323).

El esquema de Cádiz, fue efímero. El 11 de diciembre de 1813 España firmó el Tratado con Francia en el que se reconoció a Fernando VII como Rey, y éste, cinco meses después, el 4 de mayo de 1814 adoptó su célebre Manifiesto sobre abrogación del Régimen Constitucional mediante el cual se restableció la autoridad absoluta del Monarca, declarando "nulos y de ningún valor ni efecto, ahora, ni en tiempo alguno, como si no hubiesen pasado jamás..., y se quitasen de en medio del tiempo" la Constitución y los actos y leyes dictados durante el período de gobierno constitucional, extinguiéndose así, por Reales Cédulas de junio y julio de 1814, la nueva estructura municipal y provincial que se

⁵⁴. Adolfo Posada, *Escritos municipalistas y de la vida local*, Madrid 1979, p. 180; y *Evolución legislativa del Régimen Local en España 1812-1909*, Madrid 1982, p. 69.

habían comenzado a establecer, restableciéndose el sistema municipal a la condición que tenía en marzo de 1808⁵⁵.

El 10 de marzo de 1820, mediante Manifiesto Regio, el mismo Fernando VII había sido obligado a aceptar y jurar la Constitución de Cádiz ante el Ayuntamiento de Madrid, restableciéndose la estructura municipal abolida en 1814, reorganizándose de nuevo las Provincias y comunicándose a las Cortes, ante las cuales el Rey renovó el 9 de julio de 1820, el juramento de fidelidad a la Constitución⁵⁶.

Posteriormente, por Decreto de 27 de enero de 1822 se intentó dar a la Provincia una concreción territorial definida, estableciéndose lo que puede considerarse como la primera división regular del territorio español, en cierto número de Provincias⁵⁷. Sin embargo, de nuevo, desde Francia se invadió la Península, ejecutando Luis XVIII la decisión del Congreso de Verona de la Santa Alianza, de liquidar el principio monárquico-liberal que surgía en España. El triunfo de los ejércitos borbónicos obligaron a las Cortes a negociar, y el Rey, de nuevo, con apoyo extranjero, asumió el poder absoluto restableciéndose nuevamente, por Real Decreto de 17 de octubre de 1824, los ayuntamientos perpetuos y eliminando las bases populares de los ayuntamientos constitucionales.

El 29 de septiembre de 1833 falleció Fernando VII, siendo sustituido por Isabel II, pero bajo la regencia de María Cristina de Borbón como gobernadora del Reino. Ese mismo año, por Real Decreto de 30 de noviembre de 1833, por fin, se formuló la división territorial de la Península en Provincias, con lo cual se consagró en forma definitiva a la Provincia, como circunscripción administrativa del Estado español. Ello se recogió en el Estatuto Real de 10 de abril de 1834 que, como Constitución otorgada por la Monarquía⁵⁸.

⁵⁵. Véase el texto en Jorge de Esteban (ed), *op. cit.*, pp. 125 a 130.

⁵⁶. *Idem*, pp. 131 y 132.

⁵⁷. Véase Alfredo Gallego Anabitarte “España 1812, Cádiz, Estado Unitario, en perspectiva histórica” en M. Artola (ed.), *Las Cortes de Cádiz*, Madrid 1991, p. 142.

⁵⁸. Véase en Jorge de Esteban (ed), *op. cit.*, pp. 135 y ss.

SEGUNDA PARTE

EL PROCESO DE POBLAMIENTO DEL TERRITORIO VENEZOLANO EN EL SIGLO XVI

De acuerdo con lo que estaba establecido en el derecho castellano que rigió el proceso de descubrimiento y la conquista en las Indias, el título jurídico fundamental para que las nuevas tierras descubiertas quedaran sometidas a la Corona de Castilla, era el poblamiento. Así lo regulaba el Código de las Siete Partidas de Alfonso X El Sabio que atribuía el señorío sobre nuevas tierras, a “aquel que la poblare primeramente” (Ley 29, Título XXVIII, Partida III).

Por ello, las Capitulaciones dadas a los Adelantados no sólo eran para descubrir y conquistar, sino para poblar. En dichas Capitulaciones, se identificaba el ámbito de las Provincias, en el caso de la tierra firme, generalmente con la indicación de una línea de la costa y un ámbito impreciso tierra adentro. Así, por ejemplo, la Capitulación dada a Enrique Ehinger y Jerónimo Sailer en 1528 fue para “descubrir y conquistar y poblar las dichas tierras y provincias que ay en la dicha costa que comienza desde el Cabo de la Bela o del fin de los límites y términos de la dicha gobernación de Santa Marta” y que continuaba por el “golfo de Beneçuela y el Cabo de Sant Román y otras tierras hasta el Cabo de Marcapain”. Cuatro años antes, se había otorgado Capitulación a Rodrigo de Bastidas en 1524 para poblar “la provincia y puerto de Santa Marta” que formaba parte de la “Provincia de Castilla del Oro llamada la Tierra Firme” y que

había sido otorgada por Capitulación, en 1508, a Diego de Nicuesa y Alonso de Ojeda⁵⁹.

La determinación de la “tierra adentro” que estaba luego de la costa o que, como en el caso de la Capitulación a los alemanes de 1528, llegaba desde la costa del Mar Caribe a “la otra mar”, y que conformaría el ámbito o área territorial de la provincia respectiva, sólo resultaría de la labor descubridora y pobladora de los Adelantados, al punto que el poblamiento era el título jurídico que incorporaba a una determinada Provincia objeto de Capitulación, la tierra descubierta. Por ello, la orden e Instrucción que se daba a los Adelantados de poblar para adquirir jurisdicción sobre las nuevas tierras pues para ello no era suficiente en las Instrucciones dadas desde 1513, individualmente a los Adelantados, y en general, desde 1521, hasta culminar en las *Ordenanzas sobre Descubrimiento y Población* de Felipe II de 1573.

Por tanto, en las Indias, las Provincias se fueron configurando territorialmente mediante el poblamiento, lo que ocurrió desde el inicio, de manera que puede decirse que el territorio de las Provincias de tierra firme quedó establecido básicamente en el Siglo XVI.

En el caso de los territorios de Venezuela, el proceso de poblamiento se realizó en cinco corrientes o penetraciones: en primer lugar, en las islas de Cubagua y Margarita; en segundo lugar, desde las costas del Mar Caribe hacia el sur en el occidente y hacia el centro; en tercer lugar, también desde el Mar Caribe hacia el sur, pero en el oriente; en cuarto lugar, desde el Nuevo Reyno de Granada hacia las Sierras Nevadas al norte; y en quinto lugar, también desde el Nuevo Reyno hacia el oeste por el río Orinoco hasta la isla de Trinidad. Este proceso de poblamiento, que brevemente describimos a continuación, fue el que configuró, jurídicamente, el ámbito de las Provincias que fueron la base de la formación del Estado venezolano⁶⁰.

⁵⁹. Véase el texto de las Capitulaciones en Milagros del Vas Mingo, *Las Capitulaciones de Indias en el Siglo XVI, op. Cit.*, págs. 156 y ss; 201 y ss; y 251 y ss.

⁶⁰. Esta parte del presente estudio la hemos elaborado en base a diversos capítulos del libro que tenemos en preparación intitulado *La Ciudad Ordenada (Estudio sobre el orden que se ha de tener en descubrir y poblar o sobre el trazado regular de la ciudad hispanoamericana)*, Caracas.

I. LA CIUDAD DE NUEVA CADIZ

La primera población establecida en territorio venezolano fue la ciudad de Nueva Cádiz, en la isla de las perlas, Cubagua, la cual se consolidó, realmente, a partir de 1523, una vez que Jácome de Castellón pudo ubicar una fortaleza en Cumaná, en la boca del río Manzanares, y así asegurar parte del abastecimiento de la ciudad.

La ciudad de Nueva Cádiz no fue "fundada" en algún momento preciso; surgió del asiento sucesivo e intermitente de españoles, lo que ocurrió desde 1508, habiendo crecido espontáneamente en sucesivos poblamientos y repoblamientos conforme al auge que tuvo la pesca de perlas. En esta forma, la inicial ranchería de las perlas se consolidó como pueblo organizado en Concejo, a partir de 1525, y a pesar de lo artificial que era por lo inhóspito del lugar, sin agua, sin tierras para sembrar y sin leña, existió hasta 1543, siendo abandonada cuando las perlas se acabaron, trasladándose entonces la población hacia el Cabo de la Vela.

Hasta ese momento, la ciudad pudo resistir los sucesivos asaltos de corsarios y los terremotos, así como su dependencia tanto de tierra firme para el abastecimiento de agua, del río Manzanares; como de Margarita, para leña y verduras de siembra.

Entre 1527 y 1528 se la denominó Villa de Santiago y desde 1528 recibió el título de ciudad de Nueva Cádiz. Durante su existencia como ciudad se dictó la primera Ordenanza de origen municipal del Continente Americano, en 1538, por el propio Cabildo de Nueva Ciudad de Cádiz. Antes, la ciudad había sido objeto de dos Ordenanzas, citadinas dictadas sucesivamente en 1527 y 1531, como ninguna otra ciudad de costa firme tuvo, pues fueron dadas directamente por el Rey Carlos I y Doña Juana, mediante Cédulas Reales.

En dichas Ordenanzas se regulaba todo lo concerniente a la vida citadina y al tráfico de personas en la Isla, especificándose, entre otros aspectos, que para salir de la isla se requería "licencia de la justicia", excepto respecto de los que fueren a la Isla de Margarita, quienes no necesitaban pedir licencia (Nº XVI). Así mismo se exigía el pago de derecho de aduana para poder llevar o traer cosas a o de las islas cercanas o a Tierra Firme, salvo si

se trataba de la Isla de Margarita (Nº XVII). Dichas Ordenanzas, en todo caso, dieron origen al derecho indiano municipal en el Nuevo Mundo.

En 1543, la ciudad fue destruida completamente, por un temporal, pero de sus ruinas aún se puede observar el trazado regular que tuvo. No tuvo fundador ni repartimiento de solares, pero fue dispuesta en orden, como todas las ciudades americanas, gozando además, de una organización administrativa y autoridades, y de una autoridad jurisdiccional que se había extendido hasta Margarita, Cumaná y Cabo de la Vela.

II. EL POBLAMIENTO DE LA PROVINCIA DE MARGARITA

El fin de Nueva Cádiz en Cubagua, significó el comienzo del poblamiento de la Isla de Margarita. Como isla abastecedora de Cubagua, tenía asentamientos dispersos, pero su poblamiento formal comenzó con el otorgamiento, a Marcelo de Villalobos el 18 de marzo de 1525, de la "Capitulación para ir a conquistar a la isla de Margarita". Se trataba de una licencia y facultad, primero que todo, para "yr o enbiar a poblar y pobleis la dicha ysla de la Margarita" con la obligación de que debía:

"a comenzar a entender en la dicha población dentro de ocho meses primeros siguientes que corran y se quenten desde el día de la fecha desta Capitulación en adelante, y de tenerla acavada y hecho el dicho pueblo con los dichos veinte vezinos casados, y que tengan consigo las dichas mugeres y todo lo demás que os ofreceis, dentro de dos años primeros siguientes".

Villalobos, quien era Oidor de la Real Audiencia de la Española, no llegó a tocar la Isla y dos años después, como consecuencia de su muerte, por Capitulación de 13 de junio de 1527, el Rey le concedió a su hija, Aldonza Villalobos, la Gobernación de la Isla. Durante su minoría de edad, su madre, Isabel Manrique de Villalobos gobernó en su nombre. En 1575, la sucedió su nieto en el gobierno de la Isla.

La primera población de Margarita fue el Pueblo de la Mar, Porlamar, establecido espontáneamente (1527) desde el auge de

Cubagua y conocida en sus inicios como Espíritu Santo. En 1536, el padre Francisco de Villacosta la fundó formalmente. Fue una población que en el mismo esquema de Nueva Cádiz, presentaba un plano regular, reticular que, por supuesto, conserva. Debe señalarse que en 1526, también había surgido una ranchería en la Isla de Coche, con nombre de San Pedro de Coche.

Pero Margarita es una isla, y su aislamiento y carácter insular, aunado a una Gobernación ejercida desde Santo Domingo, pues las Villalobos tampoco desembarcaron en la isla, originaron un modelo urbano propio, que sólo se desarrolló, luego, en las primeras ciudades fundadas en tierra firme, Coro y El Tocuyo.

En efecto, en Margarita las ciudades se fundaron en o se trasladaron a sitios donde había previamente asentamientos de población. En realidad, los pueblos no se fundaron *ex novo*, pues desde el auge de Cubagua, la Isla estaba poblada.

Así, en 1528 *La Asunción* surgió, del "traslado" formal de la *Villa del Pueblo de la Mar* un sitio poblado denominado Santa Lucía. La ubicación de aquella en la costa la hacía insegura y expuesta, razón por la cual se dispuso su "traslado" tierra adentro, habiéndosele concedido el título de ciudad en 1600. La disposición de la ciudad no fue ni es perfectamente ordenada y se adoptó allí un esquema de ubicación de la iglesia que es característico de las principales ciudades de la isla. La iglesia, en efecto, como las de las ciudades medioevales europeas, estaba ubicada dentro de la plaza, rodeada de calles modelo que se siguió en *Pampatar*, *Santa Ana*, *Los Robles*, *Paraguachí*, *Las Piedras* y *Juan Griego*, y que las normas de las *Ordenanzas de Descubrimiento y Población* de Felipe II de 1573, proscribieron expresamente. El esquema adoptado fue el de la iglesia-fuerte, que podía servir de protección y abrigo a la población, frente a los indígenas o las inclemencias del tiempo.

Pero antes del establecimiento de *La Asunción*, en 1528, ya existía como puerto de Margarita *Pampatar* o *Puerto Moreno*, fundada por Pedro Moreno, cuya iglesia, aislada de todo adosamiento edificatorio, como se dijo, siguió el esquema urbano de los pueblos de la Isla. En 1528, también existía el sitio del *Valle del Espíritu Santo*, en el interior de la Isla. *Santa Ana*, fue fundada en 1530, como pueblo del Norte, por Diego Vásquez de

Coronado en el sitio donde había un Hato. De nuevo, allí, la iglesia estaba y esta en el centro del pueblo, aislada de adosamiento y con circulación alrededor. *Paraguachí* fue fundado en 1580, como *La Plaza*, por Miguel Meza de Linaza, y el mismo, igualmente presenta un trazado poco regular, con la iglesia en el centro del poblado, aislada. *Las Piedras* (Punta de Piedras) surgió de una encomienda otorgada en Cocoyar, en 1562, a Pedro Esteban Buenavida. *Juan Griego*, en 1545 era un embarcadero, y como pueblo, luego, surgió al borde de la costa del mar, con la iglesia en lugar aislado, como las otras de los pueblos de la isla.

III. EL POBLAMIENTO DE LA PROVINCIA DE VENEZUELA

1. *El precario poblamiento de la Provincia de Venezuela bajo los Welser*

A. *La ciudad de Coro*

En 1511, Juan de Ampíes había sido nombrado factor Real de la isla la Española y demás islas y la Tierra Firme, con la misión de velar por la soberanía real en las Indias. Su misión era recibir las mercancías que enviaba la Casa de Contratación y venderlas; remitir las necesarias; velar por los bienes de la Corona, y tener en depósito los indios del Rey. Tomó afición por ellos, y logró de los frailes Gerónimos que tuvieron Capitulación, la prohibición de que se capturasen los indios de las islas de los Gigantes (Curazao, Aruba y Bonaire), por ser pacíficos. En 1520 se le concedió la protección de indios para llevarlos a las islas de los Gigantes y poblarlas, y en 1526, obtuvo Capitulación para ir a poblar y pacificar las islas. Hizo petición para continuar su labor pacificadora en Tierra Firme, y envió allí a su hijo y dos caciques, para fundar un pueblo. Así, *Santa Ana de Coro* se fundó en 1527, y allí se instaló Ampíes en 1528. Ese mismo año se otorgó Capitulación a los alemanes Enrique Ehinger y Jerónimo Sailer para:

“descubrir y conquistar y poblar las dichas tierras y provincias que ay en la dicha costa que comiença desde el Cabo de la Bela o del fin de los limites y términos de la dicha gobernación de Santa Marta hasta Marcapairo, léste-oeste, norte y sur de la una a la otra mar con todas las yslas questan en la dicha costa, exceptuadas las que están encomendadas y tiene a su cargo el factor Joán de Ampíes”.

B. *La Capitulación a Alfínger y Sailer de 1528*

La Capitulación de 27 de marzo de 1528 autorizó a Enrique Ehinger y Gerónimo Sayler, por si mismos, "o en su defecto, quien quiera que fuese de ellos, Ambrosio de Alfínger y Jorge Eynguer, hermanos de Enrique para descubrir, conquistar y poblar" las tierras de lo que luego sería la Provincia de Venezuela. El nombre era el mismo Ehinger, Eynguer, El Einger o El Ynger, Talfínger, Dalfínger, De Alfínger o en fin, Alfínger; eran tres hermanos: Enrique, Ambrosio y Jorge.

Enrique Ehinger y Jerónimo Sailer eran factores de los Welser o “Belsares” en Santo Domingo, y antes habían obtenido una Capitulación (12-2-1528) para importar esclavos negros en dicha Isla. Por ello se ha discutido si la Capitulación de 27 de marzo de 1528 de la Gobernación de Venezuela se hizo por si o desde el principio por cuenta de los Welser.

Los beneficiarios de la Capitulación delegaron en Ambrosio Ehinger o Alfínger el título de Gobernador de la Provincia, para lo cual fue nombrado oficialmente el 23 de octubre de 1529. El 3 de diciembre de 1529, cuando ya había tomado posesión del gobierno de la Provincia, la Regenta Doña Juana le recomendó anunciar su nombramiento a Ampíes, quien acababa de ser designado Adelantado del pueblo de *Santa Ana de Coro*. Con el nombramiento de Alfínger así, Ampíes fue desalojado de la Provincia. Por ello, en 1529, cuando Ambrosio Alfínger desembarcó en la costa, Ampíes le entregó la población.

En esta forma, Ambrosio Alfínger, inicialmente fue representante de Enrique, su hermano, y de Gerónimo Sayler, quienes en 1530 solicitaron a Carlos V, la cesión de sus derechos derivados de la Capitulación, a Antonio y Bartolomé Welser, lo que se materializó por Ordenanza de 15 de febrero de 1531.

La Capitulación había sido otorgada para “descubrir y conquistar y poblar las dichas tierras” (del Cabo de la Vela y Venezuela),

"y hacer en las dichas tierras dos pueblos o mas los que a vosotros pareciere y en los lugares que bieredes que conbiene y que para una de las dichas poblaciones lleveis a lo menos trescientos hombres, y hagais en la dicha tierra tres fortalezas."

La obligación era “hacer los dichos dos pueblos dentro de dos años después de llegados”. Esta obligación, en todo caso, era única pues en las Capitulaciones anteriores a otros Adelantados, no se estableció nada similar en magnitud.

Pero como se dijo, Alfínger, al llegar a su Gobernación, arribó a un sitio con una población existente desde tiempo atrás en esas tierras, ya establecida, y fundada, aún cuando en forma precaria y con indígenas asentados, cuyo cacique era Manaure. *Coro* fue, así, un pueblo que al recibir al Gobernador, se convirtió en el asiento permanente de la Gobernación, correspondiendo al Gobernador disponer su trazado regular y su edificación, dotarla de Cabildo, repartir solares y emprender la construcción de la iglesia, la cárcel y la horca.

Coro, en realidad, fue la segunda ciudad en Venezuela que se trazó regularmente, luego de Nueva Cádiz, precisamente al tiempo que la explotación de las perlas en ésta estaba en su apogeo. La traza urbana es casi reticular, con la plaza en el centro pero con la iglesia dentro de la misma, aislada, conforme al mismo modelo seguido en Margarita, típico de las ciudades medievales.

La ciudad de *Coro*, como el primer asiento urbano de la Provincia, fungió como su capital durante casi 15 años. Durante ese período, Alfínger realizó expediciones hacia el occidente, donde estableció una ranchería en Maracaibo. Luego, Nicolás Federman en 1535, de paso por Maracaibo despobló la ranchería y trasladó el vecindario al Cabo de la Vela, donde estableció otra ranchería. Esta se consolidaría como pueblo, a pesar de lo inhóspito del lugar, en 1538, con los vecinos emigrados de Cubagua, como Nuestra Señora de los Remedios, sucediendo así el Cabo de la Vela a Cubagua en la pesquería de perlas y en la

continuidad de la ciudad, que materialmente se trasladó allí, con sus autoridades. El pueblo fue cambiado luego de sitio, hacia occidente, y de nombre, hasta llamarse Río de Hacha. Pasó, así, dicha población, de la jurisdicción de la Provincia de Venezuela a la de la Provincia de Santa Marta.

Los Welser habían enviado a Tierra Firme aún antes de recibir la cesión, de la Gobernación, a Nicolás Federman, para que sustituyera a Bartolomé Sayler como lugarteniente de Alfínger. Federman, así, ya estaba en Coro al regreso de Ambrosio Alfínger de su primera expedición al oeste. Este, enfermo, se embarcó para La Española.

Federman quedó al frente de la Gobernación de la Provincia y pronto salió en expedición hacia el sur, en busca del Mar del Sur, donde esperaba encontrar grandes riquezas (oro) y un camino corto hacia la Isla de la Especiería, habiendo recorrido, entre 1530 y 1531, lo que es hoy el centro-occidente de Venezuela, en torno a Acarigua y Barquisimeto, franqueando por primera vez la cadena montañosa que separa la costa del Mar Caribe de los llanos venezolanos.

A comienzos de 1531, una vez curado y confirmados sus títulos de Gobernador de Venezuela por la Regente, Alfínger regresó a Tierra Firme, haciendo preso a Federman, quien se vio obligado a partir hacia Europa, vía Santo Domingo, el 9 de diciembre de 1531, llegando a Augsburgo, el 31 de agosto de 1532.

En ese mismo año, Alfínger comenzó su segunda expedición hacia el oeste, pasó por Maracaibo y recorrió lo que es hoy la frontera este de Colombia, por el Valle de Upar hacia el sur. En el lugar conocido luego como Miser Ambrosio, entre lo que hoy es Pamplona y Cúcuta, cerca de Chinácota, en 1532 o 1533, murió luego de haber sido herido por una flecha envenenada, y haber realizado, durante esa expedición, todos los desmanes imaginables contra los indios. El resto de la expedición llegó por el río Catatumbo al lago de Maracaibo y después de dos años, regresó a Coro, en noviembre de 1533.

Durante los primeros cinco años de la Gobernación de Venezuela, por tanto, con expediciones descubridoras hacia el oeste y el sur de Coro, ninguna población fue establecida por los conquistadores. En esos primeros años se perdió, así, para la Pro-

vincia de Venezuela buena parte de lo que luego sería el Nuevo Reyno de Granada. Como lo indicó Juan Pérez de Tolosa, Gobernador y Capitán de la Provincia de Venezuela, en su célebre “Relación de las tierras y Provincias de la Gobernación de Venezuela” de 1548, al referirse a la expedición de Alfínger:

"Del dicho pueblo de Maracaibo, el dicho Gobernador Ambrosio Alfínger entró la tierra adentro y llegó al Valle de Upare, que ahora está poblado por Santa Marta, que serais una treinta leguas desde Cabo de la Vela... *Si esta Tierra la hubiera poblado* el dicho Ambrosio, la Gobernación de Venezuela fuera próspera y tuviera poblado el Nuevo Reino de Granada, porque es el paso y camino por donde después se descubrió. Con ser esta tierra de los pacabuyes, *no la pobló*, antes siguió el río arriba de Cartagena, que es el río por donde vienen del Nuevo Reino de Granada, y dejó la derrota del Reino y resolvió sobre la culata de la laguna para volverse a Coro".

Pero si bien por no poblar se perdieron para la Provincia de Venezuela las tierras descubiertas, la labor exploratoria de los alemanes en Venezuela fue de la más destacadas y espectaculares de las Indias, siempre buscando hacia el sur, “a la otra mar”, es decir, al Mar del Sur.

C. *Los descubrimientos de Federman*

El 19 de julio de 1534, los Welser obtuvieron del Emperador el nombramiento de Nicolás Federman para suceder a Alfínger como Gobernador de la Provincia. Sin embargo, la protesta de los colonos por el nombramiento y el sometimiento a juicio de residencia a Federmann, por su gestión anterior, llevó a su sustitución el mismo año 1534 por Jorge Hohermuth, llamado Jorge de Spira.

En esta forma, Spira y Federmann estaban en Coro en 1535, ambos con títulos encontrados. Sin embargo, pudieron resolver sus pretensiones, repartiéndose entre ellos las áreas y fuerzas de la Provincia: Spira al sur y Federmann al oeste. Spira emprendió expedición al sur, el 12 de mayo de 1535, por las regiones de los actuales Estados Lara y Portuguesa, y recorrió el pie de monte de las Sierras Nevadas, las que siempre tuvo a su derecha, por

los llanos de Barinas y Apure, atravesando el Guanare y el Arauca. Pasó el río Ariari, afluente del Guaviare y descubrió el río Papamene. Allí supieron del país maravilloso que existía al otro lado de la montaña, al oeste, con palacios de oro. La muerte del guía de la expedición sin embargo, provocó el regreso a Coro, el 27 de mayo de 1538, es decir, tres años y quince días después.

Por su parte Federmann se había dirigido de nuevo al occidente, pues había recibido de la expedición de Alfínger, las noticias del país importante que existía remontando el río Magdalena. Al llegar de nuevo al Cabo de la Vela donde fue el primero en probar fortuna en la pesquería de perlas, y donde un año antes había trasladado los vecinos de la ranchería de Maracaibo, fundó el pueblo de *Nuestra Señora de las Nieves*, el 5 de agosto de 1536. Este, repoblado dos años después, recibió el nombre de *Nuestra Señora de los Remedios*, dando origen a la actual *Río Hacha*. Allí tuvo conocimiento de los planes de la expedición comandada por Gonzalo Jiménez de Quesada enviado por el Gobernador de Santa Marta, con el mismo fin de descubrir el importante país que existía al sur.

Federmann intentó poblar el interior de la Península, lo que no pudo. Se dirigió hacia el Valledupar y cuando iba penetrando con ánimo de continuar hacia el Magdalena, tuvo la oposición del Gobernador de Santa Marta, quien incluso, había instruido al licenciado Gonzalo Jiménez de Quesada, de hacerlo preso.

Regresó hacia Maracaibo y de allí envió a sus huestes hacia Carora, mientras iba a Coro con la esperanza de encontrar su designación como Gobernador. No recibió nada, y al tener noticias de la llegada del juez de residencia Nicolás Navarro, partió de la ciudad el 14 de diciembre de 1536, hacia Carora, dirigiéndose al sur.

En efecto, Federmann continuó por la vertiente oriental de las Sierras Nevadas, rumbo al sur, sin respetar el compromiso con Spira, llegando al río Apure en abril de 1538, luego hasta el Meta, para tratar de llegar antes que Quesada al alto Magdalena. Al arribar al río Meta, viró hacia el suroeste y decidió atravesar la Cordillera, hacia la otra banda de la Sierra, que quedaba sobre su mano derecha hacia el poniente, llegando a la Sabana de

Bogotá. Federmann había trepado hasta caballos por la Cordillera, por las ásperas cimas de Pascote, saliendo al Páramo Sumapaz y descendiendo después a Pasca, que está en el Valle de Fusagasugá; por donde ni antes ni después alguien lo hubiere o haya hecho en igual forma.

Al llegar a las sabanas supo que desde hacia varios días la tierra estaba ocupada por cristianos venidos de otras regiones: los primeros, las gentes de Gonzalo Jiménez de Quesada, quien había llegado allí desde Santa Marta remontando el río Magdalena; y las otras, de Sebastián de Belalcázar, lugarteniente de Pizarro en Quito, quien había llegado desde el sur, por el río Cauca, donde ya había fundado la ciudad de Cali.

Federmann, por tanto, había llegado de último y por las vestimentas de las tres huestes se podía determinar la calidad y penurias de las expediciones: los venidos de Santa Marta llevaban trajes de telas de algodón tejidas por los indios; los peruanos, más ricos, traían vestimentas de sederías, adornados con plumas; los de Federmann, en cambio venían cubiertos de pieles de osos, leopardos, tigres y venados, después de haber corrido las más crueles aventuras. En todo caso, introdujeron las gallinas a la sabana, así como Belalcázar los cerdos.

Los tres campamentos estaban en la sabana, establecidos en triángulo, pero Jiménez de Quesada, el 6 de agosto de 1538, ya había fundado en el sitio la Ciudad Nueva de Granada. Sin embargo, el conflicto de jurisdicción que surgió decidieron someterlo al Emperador. Santa Fe de Bogotá se refundó el 27 de abril de 1539, con la participación de las Huestes de los tres conquistadores, particularmente de Jiménez y Federmann quienes habían hecho un arreglo previo. Los tres conquistadores viajaron a España a dilucidar sus derechos. Luego de un largo proceso que duró varios años, Quesada ganó la causa y fue nombrado Gobernador del Nuevo Reyno de Granada por Real Cédula de 17 de julio de 1549. Federmann murió en 1542, en Valladolid, durante los pleitos que tuvo, tanto con Jiménez de Quesada como con los Welser. En contraste con lo que se dijo de otros conquistadores alemanes, Federmann junto con Spira, fue uno de los pocos descubridores cuya memoria pasó a la posteridad libre de mancha en cuanto a crueldad y trato de los indios.

En todo caso, las quejas contra los Welser en la administración de la Provincia llevaron al Consejo de Indias, a través de la Audiencia de Santo Domingo, a entablar juicio de residencia, lo que como se dijo se inició con el envío del juez Nicolás Navarro, en 1538, al momento de llegar Spira a Coro, de regreso de su expedición hacia el sur, por el pie de monte de las Sierras Nevadas, hasta el río Guaviare. El juicio concluyó ese mismo año, habiendo resultado condenados no sólo Spira sino Federmann, quien estaba en Europa, y a Ambrosio Alfinger, ya muerto; es decir, a todos los que habían, sido durante los 10 años precedentes, beneficiarios de la Capitulación de 1528.

D. *Las desventuras de la Gobernación de los Welser*

Para ese entonces y desde 1534 había sido designado como primer obispo de la Provincia, Rodrigo de Bastidas, quien era el segundo obispo designado en Tierra Firme (el primero había sido Juan de Quevedo, en 1513, de la Catedral de Nuestra Señora del Antigua, en el Darién), e hijo del conquistador Rodrigo de Bastidas, gobernador de la Provincia de Santa Marta.

En 1534, Bastidas ya había sido designado gobernador interino. En 1540, luego de la muerte de Spira, por fiebre palúdica, y de que Navarro fuese obligado a abandonar la Provincia por orden del Cabildo de Coro, Bastidas asumió de nuevo, interinamente, la gobernación de la Provincia. Como tal, abogó por el nombramiento como Gobernador, del que había sido lugarteniente de Spira, Felipe de Hutten; a quien se designó en 1541, nombrándosele como lugarteniente, a Bartolomé Welser.

En 1541, los recién nombrados emprendieron expedición hacia el sur, por supuesto, también en búsqueda del Mar del Sur que era el límite meridional de la Provincia.

En esta expedición, que se prolongó por un larguísimo período de más de cinco años, Hutten bordeó las Sierras Nevadas por los llanos, llegando a la selva amazónica y al propio río Marañón, en territorio de los Omaguas, que era la puerta de entrada al Imperio Inca y del futuro Virreinato del Perú.

En 1544, en Coro se había reabierto el juicio de residencia iniciado por Navarro y esta vez el Juez Frías en 1545 terminó

condenando, a los Welser "in contumaciam", sin que nadie se hubiese presentado al proceso. Por ello, la Audiencia de Santo Domingo nombró como administrador interino, hasta el regreso de Von Hutten, a Juan de Carvajal.

En ese mismo año, Carvajal armó expedición hacia Maracaibo y luego hacia el sur, llegando al río Tocuyo, donde fundó el 7 de diciembre de 1545, la ciudad de *El Tocuyo*. Después de 17 años de otorgada la Capitulación de 1528, se trataba de la primera ciudad que se fundó en la Provincia, después de Coro.

E. *La ciudad de El Tocuyo y el inicio del poblamiento de la provincia*

El poblamiento de la Provincia de Venezuela, en efecto, puede decirse que se inició, realmente, con la fundación de *Nuestra Señora de la Pura y Limpia Concepción de El Tocuyo*, el 7 de diciembre de 1545, tierra adentro, por Juan de Carvajal, donde al año siguiente se trasladaría la capital de la Provincia, constituyéndose en el centro político y económico de la misma.

La ciudad tenía una forma casi reticular e, igualmente, con la iglesia ubicada en la plaza, aislada. Fue la primera ciudad hecha por españoles, en el suelo venezolano. De ella partieron todas las empresas pobladoras hacia la costa (Borburata), el occidente (Trujillo, Maracaibo) y el centro del país (Barquisimeto, Carora, Valencia, Caracas).

Como se dijo, Juan de Carvajal había sido nombrado el año anterior Gobernador y Capitán general de la Provincia de Venezuela, y con tal título fundó la ciudad. Enfrentó a los Welser y decapitó a Hutten, Bartolomé Welser y otros.

En efecto, en la ciudad de El Tocuyo en 1545, cuando Hutten regresaba de su desventurada expedición, Carvajal lo hizo prisionero, lo obligó a reconocerlo como Gobernador de la provincia, y luego lo asesinó a traición, junto a Bartolomé Welser. En ese mismo año, Juan Pérez de Tolosa fue designado Gobernador y Capitán General de la Provincia, con el encargo de castigar al asesino. Arrestó a Carvajal en 1546, quien luego de haber sido atado a la cola de un caballo y arrastrado por el polvo,

fue colgado en la rama de un árbol el 17 de septiembre de 1546. La condena, en efecto, por homicidio había sido a que:

“Sea sacado de la cárcel pública donde está, atado a la cola de un caballo; y por la plaza de este asiento sea arrastrado hasta la picota y horca; y allí sea colgado del pescuezo con una soga de esparto o de cañamo, de manera que muera de muerte natural. Y ninguno de allí sea osado de le quitar, sin licencia de mi, el dicho gobernador”

Pérez de Tolosa, en todo caso, siguió la obra de Carvajal y ratificó las encomiendas y repartimientos de El Tocuyo, nombrando como Teniente General a Juan de Villegas. Despachó a su hermano Alonso Pérez de Tolosa y a Diego de Losada, a descubrir hacia las Sierras Nevadas, quienes llegaron por los llanos hasta el río Apure, el cual remontaron hasta encontrar el Uribante, el cual también remontaron hasta encontrar el Torbes, el cual también remontaron hasta llegar al Valle que denominaron las Auyamas, donde años más tarde, Juan de Maldonado desde la Provincia de Pamplona, fundaría *San Cristóbal* (1561). De allí, siguieron por las Lomas del Viento, el pueblo de los indios Capachos y fueron a dar al Valle de Cúcuta. De allí marcharon al río Zulia, el cual recorrieron aguas arriba y de regreso, aguas abajo, llegaron a la culata del lago de Maracaibo, por donde regresaron a El Tocuyo.

En 1543, Diego de Losada quien conocía las costas de Oriente, pues había sido parte de la hueste de Sedeño, acompañó al Teniente de Gobernador Juan de Villegas en la expedición hacia las costas de Maracapaná y Cumaná a fin de deslindar, con Cubagua, los límites de las gobernaciones. Llegaron hasta el río Neverí, regresando a Coro luego de haber firmado el deslinde con las autoridades de Nueva Cádiz.

F. *La población de Borburata y la fundación de Barquisimeto y Valencia*

En 1547, Juan de Villegas descubrió la laguna de Tacarigua (Lago de Valencia) y dio inicio a la fundación de Nuestra Señora de la Concepción de Borburata.

Allí se enteró de la muerte de Pérez de Tolosa y de su designación por aquél, para sucederle en el mando, lo que se confirmó a instancias de los Welser, el mismo año, por la Audiencia de Santo Domingo. Terminó con la población de Borburata y fundó en 1551 la Villa del Real de Minas de San Felipe de Buria, en la Provincia de Nirgua, para facilitar la explotación de las minas de oro de Buria. En 1552, fundó la ciudad de Nueva Segovia de Buria, la cual en 1556, trasladó al sitio que hoy ocupa Barquisimeto.

En 1552, Juan de Villegas también fundó la ciudad de *Nueva Segovia de Buria o Barquisimeto*. Allí estaba con él, Diego de Losada, quien fue designado Alcalde de la nueva ciudad. Allí también estaba, como fundador, Diego García de Paredes, quien luego fundaría en 1558 la ciudad de Trujillo.

La traza urbana de Barquisimeto fue y es de carácter reticular, muy próxima a la forma cuadricular. La iglesia está ubicada al sur de la plaza, a pesar de que en el plano de 1579, la iglesia aparecía ubicada dentro de la plaza, y en su parte este. En todo caso, Barquisimeto es la ciudad venezolana que posee el mayor número de manzanas, casi cuadriculares, con crecimiento, por tanto, ordenado. Allí murió el tirano Lope de Aguirre en 1561, vencido por Diego García de Paredes, Maestre de Campo del Ejército Real.

Muerto Villegas, lo sucedió en la Gobernación, en 1553, Alonso Arias de Villasinda, quien en 1555, mandó a Alonso Díaz Moreno, vecino de Borburata, a fundar una ciudad inmediata a la Laguna de Tacarigua, *fundando Nueva Valencia del Rey*.

Valencia fue, en todo caso, la primera ciudad en tierra firme que se estableció con una cuadrícula perfecta, y en la cual se aplicó el concepto de plaza mayor libre, ubicándose la iglesia en la cuadra situada al este de la misma.

Durante el gobierno, de Arias de Villasinda en 1556, el Consejo de Indias declaró a los Welser privados de sus derechos sobre Venezuela y hizo reingresar a la Provincia bajo la autoridad directa de la Corona.

2. *El poblamiento de la Provincia de Venezuela después de los Welser*

Luego de haber ejercido, en 1551, como Gobernador y Capitán General de la isla de Margarita, en 1558 el Mariscal Gutierre de la Peña Langayo, fue designado Gobernador y Capitán General interino de la Provincia de Venezuela, quien nombró a Francisco Fajardo, primer conquistador y poblador de los Caracas, para gobernar y poblar desde Borburata hasta Maracapaná.

Al Mariscal lo sucedió como Gobernador y Capitán General de la Provincia, en 1559, Pablo Collado.

A. *La ciudad de Trujillo*

Diego García de Paredes, quien había sido nombrado para someter a los Cuicas, salió de El Tocuyo en 1557, y al año siguiente, en 1558 fundó la ciudad de *Nueva Trujillo* en el sitio de Escuque. Doce años después de varios traslados, en 1570, la ciudad encontró asiento definitivo en el Valle de los Cedros, en una meseta elevada e inclinada, bordeada por el río Castán y la quebrada los Cedros, con el nombre de *Nuestra Señora de la Paz de Trujillo*.

El trazado urbano de Trujillo está gobernado por dos calles que bajan por la meseta, ubicándose la plaza en la parte inferior. La forma de las manzanas es cuadrangular.

B. *El poblamiento del centro: Caracas*

El Gobernador Collado nombró a Francisco Fajardo Teniente General, para llevar a cabo el proyecto de conquista de los Caracas. Este título luego se lo dio a Juan Rodríguez Suárez, fundador de Mérida, quien fundó en 1561, en el Hato San Francisco, de Fajardo, en el Valle de Caracas, la *Villa de San Francisco*. El mismo año se había fundado el *Valle de la Pascua, el Valle*, en el suroeste del Valle de los Caracas. En 1560, Fajardo había fundado la *Villa de Collado*, en honor del Gobernador, hoy *Caraballeda*.

Felipe II nombró, en 1566, como Gobernador y Capitán General de la Provincia a Pedro Ponce de León, quien terminó

con la conquista de los Caracas, con la ratificación del nombramiento de Diego de Losada para ello, que había hecho su antecesor, Alonso Bernáldez. Losada salió de El Tocuyo con los 3 hijos del Gobernador, en 1567, pasó por Villa Rica, hoy Nirgua y por los Valles de Aragua. Lo acompañaban, entre otros, Gabriel de Avila, cuyo nombre selló el gigantesco cerro *Guaraira-repano*, de Caracas; Alonso Andrea de Ledesma, quien había participado en la fundación de El Tocuyo y Trujillo; Sebastián Díaz Alfaro, luego fundador de San Sebastián de los Reyes; Juan Fernández de León, fundador de Guanare; Francisco de Vides, después Gobernador y Capitán General de Nueva Andalucía; Cristóbal Gómez y Esteban Martín, de los fundadores de Nueva Segovia de Barquisimeto; y Juan Cataño, Andrés Hernández y Andrés de San Juan, de los fundadores de El Tocuyo, Borburata y Trujillo.

De los Valles de Aragua, Losada llegó al Valle del Miedo, donde comienza la serranía de Los Teques, país de Guaicaipuro; y después de duros combates, entró al Valle de San Jorge (Las Adjuntas) pasó por el Valle de la Pascua (El Valle) y entró al Valle de San Francisco, donde fundó, el 27 de julio de 1567 la ciudad de *Santiago de León de Caracas*, donde el mismo año, se traslado de Coro, la capital de la Provincia. En 1567, también se fundó *Petare*, en el extremo este del Valle de Caracas.

En 1569, a la muerte de Ponce de León, fue nombrado Gobernador y Capitán General de la Provincia, Diego de Mazariego, quien había fundado Chiapas en la Nueva España y había sido Gobernador y Capitán General de Guatemala. A la muerte de Mazariego, en 1576, fue designado como Gobernador y Capitán General de la Provincia, Juan de Pimentel, quien en 1578, hizo el conocido croquis de la planta de Caracas, reducido al *cuadrado* que limitan los ángulos de las esquinas hoy llamadas Cuartel Viejo, Abanico, Doctor Díaz y Gorda, dividido en 25 manzanas por la trama de cuatro calles dispuestas en paralelo de Norte a Sur que partiendo de las esquinas hoy denominadas de Altigracia, Mijares, Jesuítas y Maturín; llegaban hasta las hoy llamadas Mercaderes, Pajarito, Camejo y Colón; y de otras cuatro calles dispuestas en paralelo de Este a Oeste, que partiendo de las esquinas hoy denominadas La Pelota, Marrón, Doctor

Paúl y Chorro, llegaban a las hoy esquinas de Llaguno, Piñango, Muñoz y Pedrera.

Caracas tiene una forma regular, pero no cuadricular como sugerían todos los planos de la ciudad hasta épocas recientes, cuando quedó en evidencia que las manzanas que convergen hacia la Plaza Bolívar son rectangulares, siendo dicha plaza de tamaño más reducido que todas las manzanas circundantes.

C. *La ciudad de Carora*

Bajo el mandato del Gobernador Diego de Mazariego, el 19 de junio de 1572 se fundó la ciudad del *Portillo de Carora* ubicada entre Coro y El Tocuyo. El primer asiento de la ciudad había sido establecido por Juan Trejo en 1569, pero fue mudada por Juan de Maldonado al sitio donde hoy está en 1571, y luego repoblada por Juan de Salamanca en 1572. La traza de la ciudad es reticular.

D. *La ciudad de Maracaibo*

Como se dijo, Ambrosio Alfínger había llegado a Coro el 26 de febrero de 1529, haciéndose cargo del Gobierno de la Provincia. Al poco tiempo salió a descubrir tierra, rumbo a occidente. Llegó a la Laguna de Maracaibo, pasó a la otra banda, ubicando en el sitio que le pareció más conveniente una ranchería, llamada *Maracaibo*.

En 1535, como se dijo, Nicolás Federmann, Teniente de Gobernador de Jorge Spira, trasladó el vecindario de la ranchería al Cabo de La Vela, donde fundó el pueblo de *Nuestra Señora de los Remedios*, quedando despoblada la ranchería de Maracaibo.

En 1568, el Gobernador de Venezuela, Pedro Ponce de León, advirtió la necesidad de conquistar el lago de Maracaibo, encargando de ello al Teniente de Gobernador de la recién fundada ciudad de Trujillo, Capitán Alonso Pacheco Maldonado. La expedición entró al lago por el río Motatán fundándose una ciudad, el 20 de enero del año 1569, con el nombre de *Ciudad Rodrigo*, la cual luego fue abandonada. Posteriormente, el Gobernador Mazariego obtuvo permiso del Rey para continuar la

conquista del Lago, encargando a Pedro Maldonado proseguir la empresa iniciada por Pacheco Maldonado. Pedro Maldonado, en 1574, cambió el nombre de *Ciudad Rodrigo* por el de *Nueva Zamora de Maracaibo*, llevando nueva gente para poblarla.

E. *San Sebastián de los Reyes y el poblamiento del centro*

En la fundación de Caracas, con Diego de Losada había participado Sebastián Díaz de Alfaro. El Gobernador Luis de Rojas le encomendó la conquista y poblamiento de los Quiriquires y tuvo a su cargo la fundación de *San Sebastián de los Reyes* el 6 de enero de 1585, la cual se trasladó de sitio en muchas ocasiones, encontrando la ubicación actual, 91 años después, en 1576. Sebastián Díaz de Alfaro fue Alcalde de Caracas en 1591 y 1594.

F. *La ciudad de Guanare*

En 1589 fue nombrado Gobernador y Capitán General Diego de Osorio, quien dotó de ejidos a la ciudad de Caracas. Durante su gobierno encomendó a Juan Fernández de León poblar la Provincia de *Guanaguanare*, de lo que resultó la fundación de *Guanare* el 3 de noviembre de 1591.

IV. EL POBLAMIENTO DE LAS PROVINCIAS DE LAS SIERRAS NEVADAS Y DEL ESPIRITU SANTO

1. *Pamplona y las Sierras Nevadas*

En 1548, el Visitador y Gobernador de Santa Fé de Bogotá, Manuel Díaz de Armendariz, encomendó a Pedro de Ursúa, su sobrino, junto con Ortún Velásquez de Velasco, dirigir una expedición que debía encaminarse hacia las Sierras Nevadas del Norte, que Spira y Federmann habían visto de lejos, pasando por los llanos y que también había avistado Alfínger en la jornada en la cual murió. El resultado inicial de la expedición fue la fundación de la ciudad de *Pamplona* en un valle elevado que llamaron *Espíritu Santo*, rodeado de altas sierras. La ciudad se trazó con

regularidad en abril de 1549 y en dicha fundación participó Juan Rodríguez Suárez. No lejos de Pamplona se encuentra el *Valle de Micer Ambrosio*, donde murió Alfínger.

A Ursúa lo sucedió en el gobierno de la colonia, Ortún Velásquez de Velazco, quien en calidad de Justicia Mayor, gobernó la ciudad por 20 años, hasta 1584. La Provincia de Pamplona comprendía entonces por el norte, el río Zulia hasta el lago de Maracaibo.

En Pamplona había algunos vecinos, entre ellos, Pedro Alonso de los Hoyos, que habían llegado al Nuevo Reino por la falda de la Cordillera que cae a los llanos, desde los cuales habían visto las Sierras Nevadas. Esos vecinos habían participado en la expedición de Spira, en 1535, por la vía de los llanos "llevando la cordillera que a la derecha tenían por guía, no perdiéndola de vista". Además, en 1547, como se dijo, desde El Tocuyo habían sido enviados a descubrir las provincias de las Sierras Nevadas, Alonso Pérez de Tolosa y Diego de Losada, sin lograr penetrar la cordillera.

En 1553, Juan Rodríguez Suárez había sido nombrado por el Regidor Juan Maldonado, Procurador de la ciudad; y en 1554 fue nombrado Alcalde de las Minas del Río de Oro por una Real Provisión firmada en Santa Fe. En el mismo año 1554, en el Cabildo de Pamplona se tomó noticias de los intentos de Pedro de Ursúa, antiguo fundador, para ir a las Sierras Nevadas a poblar un pueblo, lo cual se le impidió por carecer de autoridad para ello. Al año siguiente, en 1555, en el mismo Cabildo de Pamplona se trató sobre la conveniencia de ir a buscar minas en los términos de la ciudad, hacia las Sierras Nevadas, a solicitud de Nicolás de Palencia, de lo que resultó el nombramiento de Juan de Maldonado, Alcalde de la ciudad, para que fuera a buscar dichas minas en los términos de la ciudad, incluidas las Sierras Nevadas. La expedición de Maldonado, en 1555, sólo llegó a Cúcuta. En 1557 hubo otra decisión del Cabildo encargando a Juan Andrés Valera, Alcalde Ordinario de la ciudad con el mismo objetivo, la cual no llegó a efectuarse.

Juan Rodríguez Suárez fue designado Alcalde Ordinario de Pamplona en 1558, junto con Pedro Alonso de los Hoyos. Este, como Procurador, propuso la designación de Juan Rodríguez

Suárez para la expedición de buscar las dichas minas en la Provincia de Táchira y las Sierras Nevadas. Ello se decidió el 14 de abril de 1558.

2. *La fundación de la ciudad de Mérida*

La expedición partió de Pamplona a fines de junio de 1558 pasando por los valles de Cúcuta, el río Táchira, el Valle de Santiago (donde luego Juan de Maldonado fundaría San Cristóbal), el Cobre, el Valle de La Grita, el Valle de Bailadores, y La Lagunilla hasta La Guazábara o El Realejo, donde se fundó Mérida el 9 de octubre de 1558, en el sitio que ocupa el pueblo San Juan, a una legua de Lagunillas. Se nombraron las autoridades (Regidores, Alcaldes y Oficiales Reales) y Juan Rodríguez Suárez se hizo nombrar Capitán y Justicia Mayor de la ciudad. Todo ello se notificó al Cabildo de Pamplona.

Al día siguiente, Juan Rodríguez Suárez levantó el campamento y avanzó hacia el Norte hasta descubrir una alta meseta frente a la Sierra Nevada, entre los ríos Chama (al que denominaron Guadiana) y Albarregas, donde el 1º de noviembre de 1558 se trasladó la ciudad, al sitio denominado La Punta, donde actualmente está la población de La Parroquia (Santiago de la Punta) que integra el área urbana de Mérida. En los días siguientes, Rodríguez Suárez recorrió la tierra y descubrió sucesivamente los valles de los ríos Albarregas y Mucujun, el valle de Turmas hacia el Noreste, la laguna de Caza (Mucubají), el Valle de Santo Domingo, y el Páramo de Mucuchíes.

Pero paralelamente a estos acontecimientos, Juan de Maldonado había obtenido una Provisión Real en Santa Fe, el 17 de agosto del mismo año, en la cual se le comisionaba para prender a su enemigo, Juan Rodríguez Suárez, por cuanto este había ido a poblar "so color de buscar minas". Dada la actitud belicosa de Maldonado, otra Real Provisión le exigía cumplir su cometido quieta y pacíficamente, sin llevar gente ni armas. En febrero de 1559 ya estaba Maldonado en Mérida, ordenando nuevamente el traslado de la ciudad una legua más arriba, donde hoy se encuentra, con una traza cuadrangular; pero Juan Rodríguez Suárez estaba en las orillas del lago de Maracaibo. De regreso a Mérida fue

aprehendido por Juan de Maldonado, quien había bautizado la ciudad con el nombre de Santiago de los Caballeros de Mérida. En marzo de 1559 ya habían llegado a Pamplona, el prisionero y su escolta, y a fines de abril se hallaban en Bogotá, donde se inició el proceso contra Rodríguez Suárez en la Real Audiencia, en mayo de 1559, por haber fundado un pueblo sin licencia.

3. *La fundación de San Cristóbal*

Después de las andanzas de Juan Maldonado en persecución de Juan Rodríguez Suárez, la Audiencia de Santa Fe le otorgó Provisión Real para poblar un pueblo o villa en el camino hacia Mérida, en el Valle de Santiago. La expedición salió de Pamplona a principios de 1561, por la vía del Valle de Cúcuta, la Loma del Viento y las tierras de los Capachos, remontando el río Torbes. Fundó la ciudad de *San Cristóbal* en la sabana alta, "que estaba de la otra banda del río principal que atraviesa por medio el Valle", el 31 de marzo de 1561. En la expedición también estaba Nicolás de Palencia, viejo conquistador de amplia experiencia en las aventuras descubridoras de Felipe de Hutten y Bartolomé Welser. Había sido hecho preso por Carvajal, luego de la muerte de estos y libre, pasó al Nuevo Reyno y participó en la fundación de Pamplona.

La fundación de San Cristóbal no fue bien aceptada en Pamplona, donde se tenía fresca la experiencia de Rodríguez Suárez con la fundación de Mérida, lo que había cercenado los límites y jurisdicción a la ciudad. Irónicamente, a Juan Maldonado también se lo acusó de desacato. Había fijado los términos de San Cristóbal hasta el río Cúcuta; por la banda de Mérida, hasta Pueblo Hondo; por la banda del oriente, hasta los llanos de Venezuela; y por la banda del Poniente, hasta la laguna de Maracaibo. Las desaveniencias entre Pamplona y San Cristóbal desembocaron en un enconado litigio ante la Real Audiencia, resuelto por el Visitador Angulo, ratificando los términos y jurisdicción de San Cristóbal, en 1562. Las disputas entre las dos ciudades, sin embargo, continuaron en los años siguientes.

4. *La población de la Provincia del Espíritu Santo*

A. *La fundación de La Grita*

Francisco de Cáceres había llegado a Tierra Firme en 1569 con la expedición de Diego Fernández de Serpa, a Nueva Andalucía. Después de la muerte de este y el fracaso de la expedición, llegó al Nuevo Reino y donde participó en muchas expediciones. Tuvo noticias de una región desconocida a espaldas de Guatavita, por donde se situaba el Dorado y se dirigió a ella. No encontró minas, pero en 1573 fundó sin licencia un pueblo, que denominó *Espíritu Santo*. Notificó de ello a la Real Audiencia, la que lo mandó a prender y a despoblar lo hecho, por no haber obtenido licencia para ello. El mandamiento podía desembocar en pena de muerte, por lo que no hizo caso al llamado de la Audiencia, y se marchó a España, por la Provincia de Venezuela. Su hermano Alonso, había sido designado Secretario de Cifra del Rey de España para el Reino de Nápoles. Con esa influencia obtuvo una Real Cédula, en 1574, que le concedió la gobernación de las Provincias del *Espíritu Santo*, ordenándosele a la Real Audiencia de Santa Fe, celebrar Capitulación con Cáceres.

Con una expedición organizada precariamente, partió hacia los llanos y luego enrumbo al Norte, hacia las Sierras Nevadas, en busca de mejores tierras, llegando a San Cristóbal y Pamplona. Salió de San Cristóbal por el Zumbador y llegó al Valle de La Grita en 1576, donde fundó la ciudad del *Espíritu Santo de La Grita*.

Encontrándose en proceso de organizar la villa, una Real Provisión de 4 de junio de 1576 le ordenó presentarse en Santa Fe, y entregar la jurisdicción de La Grita al Capitán Ortún Velásquez de Velasco, fundador de Pamplona. Pleiteó en Santa Fe y la Audiencia, al final, le dio Despacho provisional de Justicia Mayor para regresar a La Grita.

B. *La fundación de Altamira de Cáceres y Barinas*

Una vez en la ciudad, extendió los dominios de la Gobernación y encomendó a Juan Andrés Valera, vecino de Mérida, para

que poblase una villa hacia los llanos, en el piedemonte. Así nació *Altamira de Cáceres*, origen de *Barinas*, el 27 de mayo de 1577.

C. *La fundación de Gibraltar y de Pedraza*

Las ciudades de *Mérida* y *San Cristóbal* formaban parte de la gobernación de Tunja, y estaban territorialmente divididas por la formación de la Gobernación del Espíritu Santo de La Grita. En 1591, quien años después sería Gobernador y Capitán General de la Provincia de Venezuela, Gonzalo de Piña Ludueña, vecino de Mérida y nacido en Gibraltar, España, había fundado el puerto de *San Antonio de Gibraltar* en el Lago de Maracaibo y la ciudad de *Pedraza*, en los llanos de Barinas.

5. *El corregimiento de Mérida-La Grita*

En 1607, se ordenó la separación de las ciudades de Mérida y San Cristóbal del Corregimiento de Tunja, y su junta con el *Puerto de San Antonio de Gibraltar* y las ciudades del *Espíritu Santo* y *Barinas*. Nació, así, el Corregimiento de Mérida La Grita, con cabeza en Mérida, desapareciendo la Gobernación del Espíritu Santo. En 1622, el Corregimiento se convirtió en Gobernación, contando con las ciudades de *Mérida*, *Espíritu Santo* de *La Grita*, *Barinas*, *Pedraza*, *Gibraltar* y *San Cristóbal*.

Barinas era todavía *Altamira de Cáceres*, pues sólo fue refundada, por Juan Pacheco Maldonado, como *Nueva Trujillo de Barinas* o *Barinitas* en 1628, y luego trasladada dos veces más, en 1742 y 1759, hasta la ubicación actual. El trazado de Barinas es reticular, con plaza rectangular del tamaño de dos manzanas.

En 1676 se agregó a la Gobernación Mérida La Grita, a Maracaibo, separándola de la Gobernación de Venezuela, pasando la sede de la Gobernación a Maracaibo.

V. EL POBLAMIENTO DE LA PROVINCIA DE NUEVA ANDALUCIA

1. *Las vicisitudes de una conquista fallida*

La conquista y poblamiento del oriente venezolano se inició con los contactos con tierra firme de los pobladores de Nueva Cádiz para el establecimiento de la colonia; y comenzó a efectuarse en 1515, con el establecimiento de los franciscanos en Cumaná, y de los dominicos en el Golfo de Santa Fe (Provincia de Chichiriviche), en un ensayo de evangelización pura de los indios, sin encomiendas.

Este ensayo se inició con el envío de una misión de dominicos a las costas cumanas mediante una Real Cédula otorgada a Fray Pedro de Córdoba, en 2 de junio de 1513, después de la promulgación de las leyes de Burgos el 27 de diciembre de 1512, como secuela de las denuncias sobre la explotación de los indios efectuadas por el Frey Antonio Montesinos en 1511.

En 1515, la rebelión de los indios por atropellos sufridos en los años precedentes, condujo a la muerte a los dos misioneros dominicos que se habían asentado en el Golfo de Santa Fe. Fue entonces el año siguiente, en 1516, cuando se produjeron los primeros asentamientos dominicos y franciscanos en las costas de oriente, pues se había definido una especie de Gobernación espiritual reservada a los religiosos “desde Cariaco hasta Coquivacoa”, con la consiguiente prohibición de que otras personas fuesen a esa costa. En 1516, Fray Pedro de Córdoba estaba en el Golfo de Santa Fe, y en ese mismo año se había decidido por la orden franciscana, el envío de misioneros a la Costa de las Perlas.

Las incursiones de los pobladores españoles de la Española, en tierra firme tomando indios por esclavos de la costa, no se detuvieron, y más bien se multiplicaron por el desarrollo de la explotación de perlas en Cubagua. A consecuencia de ello, en 1520 se produjo la rebelión de los naturales, incendiando las misiones de los dominicos y franciscanos, dándoles muerte a los misioneros. La reacción del gobierno de la Española fue el envío, en 1521, de una expedición de castigo al mando de Gonzalo de Ocampo, para reprimir el alzamiento, lo que agravó el encono

entre españoles e indios, con el consiguiente retraso en el proceso de poblamiento de Nueva Andalucía.

En 1521, sin embargo, Gonzalo de Ocampo inició la construcción de una fortaleza en Cumaná, con el nombre de Nueva Toledo, que duró poco tiempo. Ese mismo año, Fray Bartolomé de las Casas inició, a iniciativa de la Audiencia de Santo Domingo, otro ensayo de colonización pacífica. Fue a Las Casas a quien Ocampo entregó la fortaleza, verificada la comisión real que traía, lo que sin embargo no impidió las incursiones esclavistas de los armadores de Santo Domingo, incluido Ocampo. Al momento en el cual las Casas viajó a Santo Domingo a hacer valer sus derechos, el Teniente que dejó en tierra firme, Francisco de Soto, cometió atropellos contra los indígenas, los que de nuevo se revelaron, incendiando lo que había de Nueva Toledo.

En 1522 una nueva expedición de castigo partió de la Española, a cargo del Alcalde Mayor de Cubagua, Francisco Vallejo, quien fue sustituido posteriormente por Jácome de Castellón, vecino de Santo Domingo. Este tomó la costa y cautivó y esclavizó gran cantidad de indios, entregando el producto de la venta de éstos al factor Juan de Ampies. El 2 de febrero de 1523 fundó de nuevo una fortaleza en la desembocadura del río Cumaná, hoy Manzanares, la cual sirvió de centro de abastecimiento para Nueva Cádiz en Cubagua. Desde 1529, el Puerto de Santa Cruz era una aldea indígena y embarcadero.

En 1530, un terremoto destruyó la fortaleza de Cumaná; y en 1532, se le asignó a las autoridades de Nueva Cádiz la designación de la fortaleza de Cumaná y jurisdicción en la Costa de Tierra Firme. La fortaleza de Cumaná, así, vinculada a Nueva Cádiz desapareció cuando a partir de 1543 la pesquería de perlas se trasladó definitivamente de Cubagua al Cabo de la Vela, con la destrucción de Nueva Cádiz.

En 1530, Antonio Sedeño, vecino de Puerto Rico, obtuvo Capitulación para la conquista de Trinidad, empresa en la cual fracasó, logrando sólo situar una fortaleza en la Península de Paria. En ese mismo año de 1530, Diego de Ordaz obtuvo Capitulación “para descubrir, conquistar y poblar” doscientas leguas desde Maracapaná, en los confines de la Capitulación a los alemanes, hasta el río Marañon, llegando en 1531, a Paria, donde

tomó la fortaleza de Tapias que había dejado Sedeño, dando inicio a un largo conflicto jurisdiccional entre ambos Adelantados.

Diego de Ordaz partió de Paria el 23 de junio de 1531 descubriendo la Provincia de Guayana y remontando el Orinoco hasta la desembocadura del Meta. De regreso a Paria, tuvo que enfrentar las pretensiones de la ciudad de Nueva Cádiz, al punto de haber sido hecho preso y llevado a juicio en Santo Domingo. Murió en 1532 en viaje a España para dilucidar sus derechos en la provincia de Marañon, frente a los derechos de Nueva Cádiz en tierra firme. En 1533 Jerónimo de Artal sucedió a Ordaz, quien obtuvo Capitulación para ir a poblar y rescatar el Golfo de Paria, donde llegó en 1534, año en el cual se había confirmado la jurisdicción de Nueva Cádiz entre la Culata del Golfo de Cariaco y Maracapaná, con 86 leguas de profundidad, lo que provocó una interminable disputa entre Cubagua y Artal.

Artal fundó el pueblo de San Miguel del Neverí a finales de agosto de 1535, y partió hacia el Meta por el Orinoco. La villa fue tomada por Sedeño, alzado contra el Rey, en cuyas huestes andaba Diego de Losada, quien luego pasó a la Gobernación de Venezuela.

2. La ciudad de Cumaná y el poblamiento de la costa oriental

En las décadas siguientes se realizaron nuevos intentos de colonización evangelizadora en las costas de oriente, (Provincia Dominicana de Santa Cruz) a cargo de los dominicos, el más importante en 1550 respecto de los indios Araucas en Trinidad, y en el Orinoco, empresa vinculada a la Gobernación de Margarita. El 1º de febrero de 1562 Fray Francisco de Montesinos, quien había llegado dos años antes a Santo Domingo, dio inicio a *Nueva Córdoba*, como ciudad, con la elección del Ayuntamiento, con lo cual se asentó definitivamente la ciudad de *Cumaná*.

En 1568 se otorgó Capitulación a Diego Fernández de Serpa para ir a descubrir y poblar las Provincias de Guayana y Caura dentro de las Provincias de Nueva Andalucía, con lo que se reinició el proceso de descubrimiento y población del oriente

venezolano, que en las tres décadas precedentes no había podido ser conquistado. Fernández de Serpa había vivido en Cubagua en la época de la pesquería de perlas, y en 1537 había pasado a Santa Marta y de allí al Perú. Fundada Bogotá pasó a esta ciudad, regresando a España en 1544. En 1546 regresó a las Indias en la flota del Presidente del Perú, Pedro de la Gorca nombrado para sofocar la rebelión de Gonzalo Pizarro, quedándose en Santa Marta, desde donde participó en el ejército al mando de Pedro de Ursúa contra Pizarro. En Santo Domingo, en 1549, había sido encargado por la Audiencia de la conquista de Guayana, la que se suspendió al año siguiente. Ello motivó el paso de Fernández de Serpa a la Provincia de Venezuela, incitado por el Gobernador Juan de Villegas; y allí, con el título de Capitán participó en la fundación de Barquisimeto. De allí pasó a Quito y luego a España donde obtuvo la Capitulación de 15 de mayo de 1568, antes indicada. En el mismo día y año se otorgó Capitulación a Pedro Maraver de Silva para descubrir y poblar la Gobernación de Nueva Extremadura (entre el Orinoco y el Amazonas) y al año siguiente, el 15 de enero de 1569 se otorgó Capitulación a Juan Ponce de León para ir a descubrir y poblar las Islas de Trinidad y Tobago.

Fernández de Serpa llegó a Margarita en 1569 y de allí pasó a tierra firme, repoblando, el 24 de noviembre a *Nueva Córdoba* a la cual ubicó en la margen derecha del río, a los pies de la colina de San Antonio de la Eminencia, trazándose las calles y la plaza, y denominándola *Cumaná de Serpa*, conforme a Acta de 24 de noviembre de ese año. Repartió tierras e indios y tomó posesión de Araya “en nombre de la ciudad de Nueva Córdoba”. El trazado de Cumaná, aún cuando tiene cierta regularidad, no responde al de la retícula regular. Fernández de Serpa fundó, además, en 1570, la población de *Santiago de los Caballeros* en el Morro el salado, actual Morro de Barcelona dando origen a *Nuestra Señora del Amparo de los Pozuelos*, en 1680. Penetró luego al sur, hacia los poblados indígenas de Píritu y hacia los Llanos del Alto Unare. De regreso a Santiago de los Caballeros, murió cerca del Neverí el 10 de mayo de 1570 a manos de los indios. Había fundado ese año los pueblos de *Píritu* y *Pozuelos*.

Muerto el Gobernador, sus expedicionarios se desbandaron: unos pasaron a Margarita, y otros al Nuevo Reino de Granada como Francisco de Cáceres, fundador de La Grita. Ello revivió las pretensiones de Doña Aldonza Manrique, Gobernadora de Margarita, de extender su jurisdicción a Tierra Firme, lo que no tuvo éxito, pues la Capitulación a Fernández de Serpa se había otorgado por dos vidas, pasando al hijo del Conquistador, Garci Fernández de Serpa quien obtuvo Capitulación en 1579. En 1578 su Teniente de Gobernador había fundado a *Puerto Píritu* como un embarcadero.

VI. EL POBLAMIENTO DE LA PROVINCIA DE GUAYANA O EL DORADO

Antonio de Berrío, Gobernador de las Alpujarras al terminar la guerra de Granada, se había casado con María de Ortuña, sobrina de Gonzalo Jiménez de Quesada. El testamento de este último, de 1579, ambos aparecían como sus herederos. Con tal carácter, Berrío obtuvo de la Audiencia de Santa Fe la gobernación de Pauto y Papamene en la Provincia de los Llanos, de la cual era heredero.

Berrío partió de Santa Fe a fines de 1583 y llegó a Chita, llano adentro, de donde partió el 3 de enero de 1584 hacia el río Barraguán (Orinoco), divisó la Cordillera más allá del Guaviare en su desembocadura con el Orinoco (Serranías Guayopo y Cuao) y de los encuentros con los indios informó en carta a Su Majestad, el año siguiente:

“Dicen que en la cordillera hay una laguna grandísima, y que de la otra parte de ella ay grandes poblaciones y muy gran número de gente, y gran riqueza de oro y piedras (preciosas). Preguntéles si avía tanta gente como en los llanos; reíanse de mi diziendo que en la Cordillera avía muchos lugares, y que en cada uno de ellos avía muchos (mas) que en todos los llanos, y prometo a Vuestra Majestad que ví y hablé en ellos a más de veinte mil, y donde se ven veinte ay mas de ciento”

Después de su segunda expedición, en carta a Su Majestad de 1587, desde Casanare, cerca del Orinoco, de nuevo Berríos se refirió a la cordillera por informaciones de los indios así:

“...que subiendo a la cordillera que teníamos cerca beríamos una laguna muy grande que se llama Manoa, la cual emos sabido por cierto que es laguna de agua salada, y muy grande de su extremo, y que la tardan en pasar los indios en canoas tres días; dicen que en pasando esta laguna duran las grandes Provincias de Guayana asta el Marañon; dicen los indios que se tardará ir desde Manoa al Marañon dos lunas”

Berrío tuvo así, clara visión de El Dorado, o Manoa, a orillas del gran *Lago Parima*, nunca encontrado, porque se desaguó.

En todo caso, en su primera expedición atravesó el Orinoco, levantando campamento en su margen derecha, metiéndose tierra adentro sin poder encontrar el camino que atravesaba la Sierra, cerrándole el paso la espesura de la selva. Regresó al campamento y al ser informado que el paso estaba aguas abajo, llegó hasta los raudales de Atures. Regresó a Santa Fe por el Meta y el Casanare.

En 1587, partió de nuevo hacia las provincias del Orinoco, ahora en busca de El Dorado, hacia los raudales de Atures donde tenía planeado poblar como centro de las operaciones descubridoras. La segunda expedición también fracasó, regresando al año siguiente a Santa Fe, en busca de nuevos recursos para la conquista de Guayana.

En 1590, Berrío emprendió su tercera expedición por el Casanare y el Meta hasta el Orinoco o conforme a su expresión, “donde el Barraguán pierde el nombre y comienza a llamarse Orinoco”. Intentó repetidas veces abrirse paso hacia el interior de Guayana sin poder cortar el Macizo Guayanés. Ante el nuevo fracaso, se dirigió aguas abajo, sacrificando los caballos por los raudales, hacia las provincias del Caroní. En esta jornada se inició, realmente, el poblamiento de Guayana, con la fundación de Santo Tomás de Guayana en la ribera del Orinoco, y de *San José de Oruña*, en Trinidad.

En efecto, Berrío llegó al Caroní donde los expedicionarios desde Margarita habían situado la puerta de entrada al Dorado. Ubicó allí un fuerte, en la margen derecha del Orinoco, y se dirigió a Margarita pasando por Trinidad donde llegó en septiembre de 1591. Se había abierto así, sin encontrar El Dorado, la comunicación desde Colombia a Venezuela por el Casanare y el Meta hasta el Orinoco.

Berríos, con nuevas tropas reclutadas, incluso en Caracas con la aquiescencia del Gobernador Diego de Osorio, envió gente a Trinidad en 1592, donde se fundó *San José de Oruña* en el sitio *Camucurapo*, donde veinte años antes, en 1570, Juan Ponce de León había fundado la ciudad de la *Circuncisión*; sitio ubicado en el interior, cerca del puerto que se denominaba Puerto España.

Berrío llegó, a Trinidad en 1593, desde donde partió la expedición a la Guayana al mando de Domingo de Vera e Ibargüen, quien el 22 de abril tomó formal posesión del Orinoco en nombre de Berrío. Las cartas de Vera fueron interceptadas por Sir Walter Raleigh quien tomó y destruyó a *San José de Ortuña* en 1595. Raleigh quería obtener información de Berrío sobre Manoa, y lo hizo preso, siendo luego rescatado en aguas de Cumaná por de Vera, entonces su enemigo. Posteriormente, el 21 de diciembre de 1595, Berrío fundó *Santo Tomé de Guayana*, como capital de la Provincia de Guayana, sin la cual no se hubiera podido considerar establecida. La ciudad se ubicó cerca de la desembocadura del Caroní en el Orinoco, siendo el centro del poblamiento de Guayana.

TERCERA PARTE

LA CONFIGURACION POLITICA DEL ESTADO VENEZOLANO EN 1810-1830

La historia política de Venezuela⁶¹ como nación independiente, así como, en general, la historia política de toda América Latina independiente⁶², puede decirse que comienza el 19 de

⁶¹. Sobre la historia política venezolana, véase: Antonio Arellano Moreno, *Mirador de la Historia Política de Venezuela*, Caracas, 1967; Antonio Arellano Moreno, *Breve Historia de Venezuela*, Caracas, 1973; Tulio Chiossone, *Formación Jurídica de Venezuela en la Colonia y la República*, Caracas, 1980; Jesús A. Cova, *Resumen de la Historia de Venezuela*, Caracas, 1982; Ramón Escobar Salóm, *Evolución Política de Venezuela*, Caracas, 1972; Juan Bautista Fuenmayor, *Historia de Venezuela Contemporánea*, 1899-1699, 10 tomos, Caracas, 1975; Julián Fuentes Figueroa, *Historia General de Venezuela*, Caracas, 1980; Manuel Vicente Magallanes, *Historia Política de Venezuela*, Madrid, 1972; José Siso Martínez, *Historia de Venezuela*, México, 1962; Guillermo Morón, *Historia de Venezuela*, 5 vols., Caracas, 1971; Ramón J. Velásquez, "Evolución Política en el último medio siglo", en *Venezuela Moderna, Medio Siglo de Historia*, 1926-1976, Fundación Eugenio Mendoza, Caracas, 1979, págs. 11 a 433; José L. Salcedo Bastardo, *Historia Fundamental de Venezuela*, Caracas, 1970; Presidencia de la República, *Pensamiento político Venezolano del Siglo XIX* (Colección dirigida por Ramón J. Velásquez), 12 tomos, Caracas, 1961; Presidencia de la República, *Ciento cincuenta años de Vida Republicana*, Caracas, 1964; *El pensamiento político venezolano del siglo XX, Documentos para su estudio* (Colección dirigida por Ramón J. Velásquez), Congreso de la República, 15 tomos, Caracas, 1983.

⁶². En América Latina el caso de Venezuela es resaltante: fue el primer país latinoamericano en proclamar su independencia política en 1810 y sus líderes políticos y militares lo fueron también en gran parte de la América Latina, correspondiendo a Simón Bolívar, por ejemplo, el título de Libertador no sólo de su tierra natal, Venezuela, sino de Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia; fue el primer país de América Latina en proclamar la democracia como base de su régimen político en 1811 pero fue el país que menos disfrutó de la democracia en toda su historia política hasta 1958; fue el primer país en América Latina en tener Constitución Política en 1811, pero ha sido el país de América Latina que más Constituciones ha tenido en toda su historia política, siendo la de 1961, la que más años de duración ha tenido.

abril de 1810, cuando el Cabildo o Ayuntamiento de Caracas, al transformarse en una "Suprema Junta Conservadora de los Derechos de Fernando VII en las Provincias de Venezuela", desconociendo la autoridad de la Regencia española y reconociendo la autoridad del Rey, asumió automáticamente el gobierno de la Provincia⁶³. Lo que aparentemente constituyó en sus inicios una reacción local, de una de las Provincias de la Corona española en América, contra las acciones napoleónicas en la metrópoli, pronto constituyó realmente la primera manifestación de independencia frente a España en las Provincias Americanas, lo cual días después, el 27 de abril se comunicaría a todos los Ayuntamientos de América, invitándolos "a la grande obra de la confederación americana-española"⁶⁴.

En este proceso emancipador, sin duda, la situación política de la Monarquía española a comienzos del siglo XIX, y la propia lucha de Independencia que se desarrolló en la Península, fueron determinantes.

I. LA SITUACION POLITICA DE LA MONARQUIA Y DEL REINADO DE FERNANDO VII, Y LA INDEPENDENCIA DE LAS PROVINCIAS DE VENEZUELA

1. *Los cambios políticos de comienzos del Siglo XIX*

Fernando VII inició su reinado (1808-1833) en España, con motivo de la abdicación de su padre, el Rey Carlos IV, lo que se produjo como consecuencia de la rebelión de Madrid y Aranjuez del 18 de marzo de 1808, provocada por la presencia en Madrid del ejército francés al mando de J. Murat, el Gran Duque de Berg. Dicho ejército que había sido autorizado a pasar por España para someter a Portugal, luego de los convenios secretos que Manuel Godoy, el Príncipe de la Paz y favorito de Carlos IV y

⁶³. Véase el Acta de Ayuntamiento de Caracas del 19 de abril de 1810 en *El 19 de abril de 1810*, publicación del Instituto Panamericano de Geografía e Historia, Caracas, 1957, pp.11 y ss.

⁶⁴. Véase la relación detallada de los acontecimientos y los escritos de Rafael Seijas, Arístides Rojas, L. Vallenilla Lanz, Cristóbal L. Mendoza y otros, en *El 19 de abril de 1810*, cit. págs. 63 y ss.

de la Reina, había acordado con Napoleón. La reacción popular contra el favorito del reino y la oposición del Príncipe de Asturias, Fernando, al proyecto de huida de los Reyes a Cádiz e incluso, a América, y descubierta la maniobra invasora de Napoleón, provocó la persecución de Godoy, la abdicación de Carlos, IV a favor de su hijo Fernando y el destierro del primero⁶⁵.

Para 1802 y durante el reinado de Carlos IV (1788-1808), la faz política del mundo había comenzado a cambiar. Carlos IV había iniciado su reinado a raíz de la muerte de su padre, el Rey Carlos III, el 14 de diciembre de 1788, dos años después que se había creado la Real Audiencia de Caracas (1786), con la cual, como se dijo, las Provincias de la Capitanía General de Venezuela habían adquirido una completa integración. Pero el inicio del reinado de Carlos IV habría de coincidir con dos de los acontecimientos políticos de la mayor importancia en el mundo moderno, la Revolución Americana y la Revolución Francesa. En efecto, un año antes, el 17 de septiembre de 1787, los Estados Unidos de América, independientes desde 1776, promulgaron la primera Constitución escrita en la historia constitucional, con lo cual se comenzaron a sentar las bases del constitucionalismo moderno; y dos años después en 1789, se iniciaba la Revolución Francesa que llevaría a la Asamblea Nacional a aprobar el 27 de agosto la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, la primera de las declaraciones de derechos fundamentales del mundo moderno, después de las Colonias Norteamericanas de 1776, recogida luego en la Constitución francesa de 1791, la primera Constitución escrita en la historia del constitucionalismo europeo.

El reinado de Carlos IV coincidió, por tanto, con la difusión masiva de ambos acontecimientos y sus secuelas políticas, lo que contribuyó al resquebrajamiento de los cimientos del mismo Estado Absoluto; y su penetración en las provincias americanas.

En efecto, en 1783, el mismo año en que nació Simón Bolívar, el Libertador, el Conde de Aranda, Ministro de Carlos III y

⁶⁵. Véase un recuento de los sucesos de marzo en Madrid y Aranjuez y todos los documentos concernientes a la abdicación de Carlos IV en J.F. Blanco y R. Azpúrua, *Documentos para la historia de la vida pública del Libertador*, Ediciones de la Presidencia de la República, 1983, Tomo II, pp. 91 a 153.

Plenipotenciario para los ajustes entre España, Francia e Inglaterra, firmaba un Tratado que obligaba a Inglaterra a reconocer la Independencia de sus colonias en Norte América, y con tal motivo, se dirigió al Rey, diciéndole que la firma de dicho Tratado había dejado en su alma "una impresión dolorosa" que se veía obligado a manifestársela, pues consideraba que el reconocimiento de la independencia de las Colonias Inglesas era "un motivo de temor y de pesar"; y agregaba:

"Esta República Federal ha nacido pigmea, por decirlo así y ha necesitado el apoyo de la fuerza de dos Estados tan poderosos como la España y la Francia para lograr su independencia. Tiempo vendrá en que llegará a ser gigante, y aún coloso muy temible en aquellas vastas regiones. Entonces ella olvidará los beneficios que recibió de ambas potencias y no pensará sino en engrandecerse. Su primer paso será apoderarse de las Floridas para dominar el Golfo de México. Estos temores son, Señor, demasiado fundados y habrán de realizarse dentro de pocos años si aún no ocurriesen otros más funestos en nuestras Américas"⁶⁶.

Estos hechos "más funestos" sucedieron a los pocos años, y a ello contribuyeron, entre otras factores, los propios republicanos españoles que influyeron directamente en Venezuela.

2. *La difusión de los principios de la Revolución Francesa*

En efecto, la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, proclamada por la Revolución Francesa, había sido prohibida en América por el Tribunal de la Inquisición de Cartagena de Indias en 1789⁶⁷ y antes que conociera divulgación alguna en el Nuevo Mundo, en 1790, los Virreyes del Perú, México y Santa Fe, así como el Presidente de Quito, alguna vez, y varias el Capitán General de Venezuela habían participado a la Corona de Madrid:

⁶⁶. Véase en J. F. Blanco y R. Azpúrua, *op.cit.* Tomo I, p.190.

⁶⁷. Véase P. Grases, *La Conspiración de Gual y España y el Ideario de la Independencia*, Caracas, 1978, p.13.

“que en la cabeza de los americanos comenzaban a fermentar principios de libertad e independencia peligrosísimos a la soberanía de España”⁶⁸.

Y fue precisamente en la última década del siglo XVIII cuando comenzó a desparramarse por los ilustrados criollos el fermento revolucionario e independentista a lo cual contribuyeron diversas traducciones de los prohibidos Derechos del Hombre y del Ciudadano, entre los cuales debe destacarse la realizada por Antonio Nariño en Santa Fe, en 1792, que circuló en 1794⁶⁹, y que fue objeto de una famosísima causa en la cual fue condenado a diez años de presidio en África, a confiscación de todos sus bienes y a extrañamiento perpetuo de la América, mandándose quemar por mano del verdugo el libro de donde había sacado los Derechos del Hombre⁷⁰. Por esa misma época, el Secretario del Real y Supremo Consejo de Indias había dirigido una nota de fecha 7 de junio de 1793 al Capitán General de Venezuela, llamando su atención sobre los designios del Gobierno de Francia y de algunos revolucionarios franceses, como también de otros promovedores de la subversión en dominios de España en el Nuevo Mundo, —decía—:

“que envían allí libros y papeles perjudiciales a la pureza de la religión, quietud pública y debida subordinación de las colonias”⁷¹.

Pero un hecho acaecido en España va a tener una especial significación en todo este proceso: el 3 de febrero de 1796, día de San Blas, debía estallar en Madrid una conspiración planeada para establecer la República en sustitución de la Monarquía, al estilo de lo acontecido años antes en Francia. Los conjurados, capitaneados por Juan Bautista Mariano Picornell y Gomilla, mallorquín de Palma, fueron apresados la víspera de la Revolución. Conmutada la pena de muerte sobre ellos recaída por intervención del Agente francés, se les condenó a reclusión perpetua

⁶⁸. Véase en J. F. Blanco y R. Azpúrua, *op.cit.*, Tomo I, p.177.

⁶⁹. *Idem.*, p. 286.

⁷⁰. Véase los textos en *idem.*, pp.257-259.

⁷¹. *Idem.*, p.247.

en los Castillos de Puerto Cabello, Portobelo y Panamá, en tierras americanas⁷². La fortuna revolucionaria llevó a que de paso a sus destinos en esos “lugares malsanos de América”⁷³, los condenados fueran depositados en las mazmorras del Puerto de la Guaira, donde en 1797 se encontrarían de nuevos reunidos. Allí los conjurados de San Blas, quienes se fugarían ese mismo año de 1797⁷⁴, entrarían en contacto con los americanos de La Guaira, provocando la conspiración encabezada por Manuel Gual y José María España, de ese mismo año, considerada como “el intento de liberación más serio en Hispano América antes del de Miranda en 1806”⁷⁵. Insólito, pero cierto, como se da cuenta en el largo “Resumen” que sobre la conspiración se presentó al Gabinete de Madrid:

"Se descubrió esta conspiración por un mulato, oficial de barbero, el cual se presentó al provisor, éste al teniente del rey, y ambos al gobernador con la noticia de haber oído este mulato al comerciante de aquella ciudad don Manuel Montesinos, las palabras siguientes: Ya somos todos iguales”⁷⁶.

La revolución, por supuesto, como todas, se creía estaba lista, y había adoptado entre sus señas un soneto que decía:

En Santa Fé se cree ya todo listo,
en España no se duda,
y los anuncios previstos,
no dejan la menor duda”⁷⁷.

Sin embargo, ello no fue así. La Revolución fracasó, y habría de pasar otra década para que se iniciara la Revolución Hispano Americana. Pero el legado de esa conspiración fue un conjunto de papeles que habrían de tener la mayor influencia en el proceso constitucional de Hispano América, entre los que se

⁷². Véase P. Grases, *op.cit.*, p.20

⁷³. *Idem*, pp 14 y 17.

⁷⁴. Véase en J.F.Blanco y R.Azpúrua, *op.cit.*, Tomo I, p.287; P.Grases, *op.cit.*, p. 26.

⁷⁵. P.Grases, *op.cit.*, p. 27.

⁷⁶. Véase en J.F.Blanco y R.Azpúrua, *op.cit.*, Tomo I, p.332.

⁷⁷. *Idem.*, p. 313.

destaca una obra sobre los Derechos del Hombre y del Ciudadano, prohibida por la Real Audiencia de Caracas el 11 de diciembre de ese mismo año 1797, la cual la consideró como una obra que llevaba

“...toda su intención a corromper las costumbres y hacer odioso el real nombre de su majestad y su justo gobierno; que a fin de corromper las costumbres, siguen sus autores las reglas de ánimos cubiertos de una multitud de vicios, y desfigurados con varias apariencias de humanidad...”⁷⁸.

El libro, con el título *Derechos del Hombre y del Ciudadano con varias máximas Republicanas y un Discurso Preliminar dirigido a los Americanos*, probablemente impreso en Guadalupe, en 1797, en realidad contenía una traducción de la Declaración Francesa que procedió el Acta Constitucional de 1793⁷⁹. Por tanto, no era una traducción de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, incorporada a la Constitución Francesa de 1791 que había traducido Nariño en Bogotá, sino de la Declaración del texto constitucional de 1793, mucho más amplio y violento pues correspondió a la época del Terror, constituyendo una invitación a la revolución activa⁸⁰.

Pues bien, este texto tiene para el constitucionalismo de Venezuela una importancia capital, pues influyó directamente en la ordenación jurídica de la República, cuyo Congreso General, después del proceso de independencia iniciado en 1810, aprobó solemnemente la "Declaración de Derechos del Pueblo" el 1º de julio de 1811⁸¹, la cual, después de las declaraciones norteamericanas y de la francesa puede considerarse como la tercera de las Declaraciones de Derechos fundamentales en la historia del constitucionalismo moderno, recogida, notablemente ampliada, en la Constitución del 21 de diciembre del mismo año 1811. Esas Declaraciones de derechos, que influyeron todo el proceso

⁷⁸. P.Grases, *op.cit.*, p.30.

⁷⁹. *Idem.*, pp. 37 y ss.

⁸⁰. *Idem.*

⁸¹. A. Brewer-Carías, *Las Constituciones de Venezuela*, Madrid, 1985, pp.175 y sigts.

constitucional posterior, sin duda, como lo ha demostrado el Profesor Pedro Grases, tuvieron su principal base de redacción en el documento, traducción de Picornell, vinculado a la conspiración de Gual y España, principal promotor de la conspiración de San Blas⁸².

Pero después de la conspiración de Gual y España, y declarada la guerra entre Inglaterra y España (1804), otro acontecimiento importante influirá también en la independencia de Venezuela, y son los desembarcos y proclamas de Francisco de Miranda en las costas de Venezuela (Puerto Cabello y Coro) en 1806, los que se han considerado como los más importantes acontecimientos relativos a la emancipación de América Latina antes de la abdicación de Carlos IV y los posteriores sucesos de Bayona⁸³. Miranda, por ello, ha sido considerado como el Precursor de la Independencia del continente Americo-Colombiano, a cuyos pueblos dirigió sus proclamas independentistas basadas en la formación de una federación de Cabildos libres⁸⁴, lo cual luego se pondría en práctica, en Venezuela, entre 1810 y 1811.

3. *El resquebrajamiento de la Monarquía española y la invasión napoleónica*

Dos años después de los desembarcos de Miranda, y a raíz de la abdicación de Carlos IV, el panorama político de la Monarquía española se había ensombrecido abruptamente. Fernando VII había asumido la Corona el 20 de marzo de 1808, y ello había sido participado a las Provincias americanas por Reales Cédulas, entre las cuales está la de 20 de abril de 1808 librada al Capitán General de Venezuela⁸⁵ y que fue abierta por el Ayuntamiento de Caracas el 15 de julio de 1808⁸⁶, dos meses después de la renuncia de la Corona por Fernando VII en su padre

⁸². P.Grases, *op.cit.*

⁸³. O.C. Stoetzer, *Las Raíces Escolásticas de la Emancipación de la América Española*, Madrid, 1982, p.252.

⁸⁴. Francisco de Miranda, *Textos sobre la Independencia*, Biblioteca de la Academia Nacional de la Historia, Caracas, 1959, pp.95 y ss., y 115 y ss.

⁸⁵. Véase en J.F: Blanco y R.Azpúrua, *op.cit.*, Tomo II, p.126.

⁸⁶. *Idem.*, pp. 127 y 160.

(1-5-1808)⁸⁷ y de la cesión de Carlos IV a Napoleón de sus derechos al Trono de España y de las Indias (5-5-1808)⁸⁸.

En efecto, las disputas políticas reales entre padre e hijo, la protesta del primero ante Napoleón, de su abdicación forzosa y provocada por la violencia, y la ocupación del territorio español por los ejércitos del Emperador, con la represión, por ejemplo, del 2 de mayo de 1808 en Madrid⁸⁹, condujeron a la celebración de los Tratados de Bayona del 10 de mayo de 1808 mediante los cuales Carlos IV y Fernando VII cedieron solemnemente todos sus derechos al Trono de España e Indias al Emperador Napoleón "como el único que, en el Estado a que han llegado las cosas, puede restablecer el orden" a cambio de asilo, pensiones y propiedades en territorio francés⁹⁰.

El 25 de mayo de 1808 Napoleón nombró al Gran Duque de Berg, lugar-teniente general del Reyno⁹¹ y manifestó a los españoles: "Vuestra Monarquía es vieja: mi misión se dirige a renovarla: mejorará vuestras instituciones; y os haré gozar de los beneficios de una reforma, sin que experimentéis quebrantos, desórdenes ni convulsiones". Prometía, además, "una constitución que concilie la santa y saludable autoridad del soberano con las libertades y el privilegio del Pueblo"⁹².

En esta forma, el 6 de julio de 1808, José Napoleón, a quien Napoleón había nombrado "Rey de las Españas y de las Indias", decretó la Constitución de Bayona, la cual si bien fue un texto otorgado por el Monarca usurpador, sirvió de antecedente inmediato para los comienzos del constitucionalismo español⁹³.

En el mes de mayo de ese mismo año, en todo caso, se había iniciado la guerra de Independencia en España, en la cual los Cabildos, como el de Madrid, tuvieron un papel protagónico al asumir la representación popular por fuerza de las iniciativas

⁸⁷. *Idem.*, pp. 133.

⁸⁸. *Idem.*, pp. 142.

⁸⁹. *Idem.*, pp. 153.

⁹⁰. *Idem.*, pp. 142 a 148.

⁹¹. *Idem.*, pp. 153.

⁹². *Idem.*, pp. 154.

⁹³. Véase el texto de la Constitución de Bayona en Jorge de Esteban (ed), *op.cit.*, pp. 57 a 72.

populares⁹⁴. A medida que se generó el alzamiento, se constituyeron en las villas y ciudades, Juntas de Armamento y Defensa, encargadas de la suprema dirección de los asuntos locales y de sostener y organizar la resistencia frente a los franceses. Esas Juntas aún cuando constituidas por individuos nombrados por aclamación popular, tuvieron como programa sostener la monarquía simbolizada en la persona de Fernando VII, por lo que obraron en nombre del Rey, produciéndose así una revolución política al sustituirse el sistema absolutista de gobierno, por un sistema municipal, popular y democrático, completamente autónomo⁹⁵. La organización del mismo provocó la estructuración de Juntas Municipales las cuales concurren mediante delegados a la formación de las Juntas Provinciales, que representaban a los municipios agrupados en un determinado territorio.

El 17 de junio de 1808, por ejemplo, la Junta Suprema de Sevilla explicaba la situación política de la península y de la lucha contra Napoleón⁹⁶, pero sólo fue un mes después, el 15 de julio de 1808, que se conoció formalmente, en el Ayuntamiento de Caracas, la Real Cédula de proclamación de Fernando VII⁹⁷. Sin embargo al día siguiente, el 16 de julio, llegó al mismo Ayuntamiento la noticia de la renuncia de Fernando VII, de la cesión de los derechos de la Corona por parte de Carlos IV a Napoleón y del nombramiento del lugar-teniente del Reino⁹⁸. De ello se habían encargado sendos emisarios franceses, que habían llegado a Caracas. Ante esas noticias, el Capitán General formuló una declaración solemne del 18 de julio de 1808, expresando que en virtud de que “ningún gobierno intruso e ilegítimo puede aniquilar la potestad legítima y verdadera....en nada se altera la forma de gobierno ni el Reinado del Señor Don Fernando VII en

⁹⁴. Véase A.Sacristán y Martínez, *Municipalidades de Castilla y León*, Madrid, 1981, p.490.

⁹⁵. Cfr.O.C. Stoetzer, *op.cit.*, p. 270.

⁹⁶. Véase el texto de la manifestación “de los principales hechos que han motivado la creación de la Junta Suprema de Sevilla que en nombre de Fernando VII gobierna los reinos de Sevilla, Córdoba, Granada, Jaén, Provincias de Extremadura, Castilla la Nueva y las demás que vayan sacudiendo el yugo del Emperador de los franceses” del 17 de junio de 1808 en J.F.Blanco y R.Azpúrua, *op.cit.*, Tomo II, pp. 154-157.

⁹⁷. *Idem.*, p. 127.

⁹⁸. *Idem.*, p. 148.

este Distrito”⁹⁹. A ello se sumó, el 27 de julio, el Ayuntamiento de Caracas al expresar que “no reconocen ni reconocerán otra Soberanía que la suya (Fernando VII), y la de los legítimos sucesores de la Casa de Borbón”¹⁰⁰.

En esa misma fecha, el Capitán General se dirigió al Ayuntamiento de Caracas exhortándolo a que se erigiese en esta Ciudad "una Junta a ejemplo de la de Sevilla”¹⁰¹, para cuyo efecto el Ayuntamiento tomó conocimiento del acto del establecimiento de aquélla¹⁰² y acordó estudiar un "Prospecto" cuya redacción encomendó a dos de sus miembros y que fue aprobado el 29 de julio de 1808 pasándolo para su aprobación al "Presidente, Gobernador y Capitán General”¹⁰³. Esto nunca sucedió a pesar de la representación que el 22 de noviembre de 1808 le habían enviado al Presidente, Gobernador y Capitán General las primeras notabilidades de Caracas que habían sido designadas para tratar con él sobre "la formación y organización de la Junta Suprema". En dicha representación, se constataba la instalación de Juntas con el nombre de Supremas en las capitales de las provincias de la Península, sobre las cuales "ha descansado y descansa el noble empeño de la nación por la defensa de la religión, del rey, de la libertad e integridad del Estado, y estas mismas le sostendrán bajo la autoridad de la Soberana Central, cuya instalación se asegura haberse verificado. Las provincias de Venezuela no tienen ni menos lealtad ni menos ardor, valor ni constancia, que las de la España europea", y por ello le expresaron que creían que era "de absoluta necesidad se lleve a efecto la resolución del Sr. Presidente, Gobernador y Capitán General comunicada al Ilustre Ayuntamiento, para la formación de una Junta Suprema, con subordinación a la Soberana de España que ejerza en esta ciudad la autoridad suprema, mientras regresa al trono nuestro

⁹⁹. *Idem.*, p. 169.

¹⁰⁰. *Idem.*, p. 169.

¹⁰¹. *Idem.*, pp. 170-174. Cfr. C. Parra Pérez, *Historia de la Primera República de Venezuela*, Biblioteca de la Academia Nacional de la Historia, Caracas, 1959, Tomo I, pp. 311 y ss., y p. 318.

¹⁰². Véase el acta del Ayuntamiento del 28-7-1808. *Idem.*, Tomo II, p. 171.

¹⁰³. Véase el texto del prospecto y su aprobación de 29-7-1808. *Idem.*, pp.172- 174. Cfr. C. Parra Pérez, *op.cit.*, p. 318.

amado Rey Fernando VII”¹⁰⁴, a cuyo efecto para "precaver todo motivo de inquietud y desorden" decidieron nombrar "representantes del pueblo" para que tratasen con el Presidente, Gobernador y Capitán General "de la organización y formación de la dicha Junta Suprema"¹⁰⁵.

El Presidente, Gobernador y Capitán General Juan de Casas, quien desde el año anterior (1807) se había encargado del cargo por la muerte del titular, a pesar de que había manifestado sobre la conveniencia de la constitución de la Junta de Caracas, no sólo no accedió a la petición sino que consideró la representación que se le presentó como un atentado contra el orden y seguridad pública, por lo cual persiguió y juzgó a los peticionarios¹⁰⁶. Se comenzó así, a afianzar el sentimiento popular de que el gobierno de la Provincia era pro-Bonapartidista lo cual se achacó también al Mariscal de Campo Vicente de Emparan y Orbe, nombrado Gobernador meses después por la Junta Suprema Gubernativa en marzo de 1809¹⁰⁷.

En efecto, en la Península, la Junta Suprema Central y Gubernativa del Reyno se había constituido en Aranjuez el 25 de septiembre de 1808, y se había trasladado luego a Sevilla, el 27 de diciembre de 1809. Estaba integrada por mandatarios de las diversas provincias del Reino, y había tomado la dirección de los asuntos nacionales¹⁰⁸. El 12 de enero de 1809, el Ayuntamiento de Caracas reconoció en Venezuela a dicha Junta Central como gobierno supremo del imperio¹⁰⁹.

Días después, la Junta Central, por Real Orden de 22 de enero de 1809, dispuso que por cuanto “los vastos y preciosos dominios que la España posee en las Indias no son propiamente colonias o factoría, como los de otras naciones, sino una parte esencial e integrante de la monarquía española”, las Provincias de América debían entrar a componer la representación nacional y constituir parte de la Junta Central, a cuyo efecto se dispuso

¹⁰⁴. Véase el texto, *Idem.*, pp. 179-180; Cfr. C. Parra Pérez, *op.cit.*, p.133.

¹⁰⁵. *Idem.*

¹⁰⁶. *Idem.*, pp. 180-181. Cfr. L. A. Sucre, *Gobernadores y Capitanes Generales de Venezuela*, Caracas, 1694, pp. 312-313.

¹⁰⁷. Cfr. L.A. Sucre, *op.cit.*, p. 314.

¹⁰⁸. Véase el texto en J.F.Blanco y R.Azpúrua, *op.cit.*, Tomo II, pp.174 y 179.

¹⁰⁹. Cfr.C. Parra Pérez, *op.cit.*, Tomo II, p. 305.

cómo habrían de elegirse los diputados y vocales americanos¹¹⁰, los cuales, por supuesto, representaban una absoluta minoría en relación a los representantes peninsulares, lo cual fue protestado en América¹¹¹. A tal efecto se estableció un procedimiento de elección que se aplicó, por ejemplo en la Provincia de Guayana¹¹².

En todo caso, para fines de 1808 y comienzos de 1809, no habían tardado en aparecer manifestaciones adversas a la Junta Suprema Central y Gubernativa, a la cual se acusó de usurpadora de autoridad, lo que produjo la convocatoria, por la misma, a Cortes, para darle legitimación a la representación nacional, lo que hizo por Decretos de 22 de mayo y 15 de junio de 1809, fijándose la reunión de las Cortes para el 1º de marzo de 1810 en la Isla de León¹¹³. Estas Cortes estarían compuestas por representantes (diputados) y por las Juntas Provinciales del Reino. También la nobleza y el clero debían tener representación en ellas. Es de destacar, además, que expresamente se previó que también debían integrar las Cortes, los representantes de las Provincias de Indias, los cuales efectivamente fueron designados, pero en forma supletoria, por una Junta regulada por Decreto del 1º de enero de 1810¹¹⁴.

Ahora bien, en mayo de 1809 había llegado a Caracas el nuevo Presidente, Gobernador y Capitán General de Venezuela, Vicente Emparan, y en ese mismo mes la Junta Suprema Gubernativa advertía a las Provincias de América sobre los peligros de la extensión de las maquinaciones del Emperador a las Américas¹¹⁵. Frente al temor del subyugamiento completo de la Península, la conspiración por la independencia de la Provincia de Venezuela estaba en marcha y de ello ya estaba en conocimiento Emparan antes de llegar a Caracas¹¹⁶. Su acción de gobierno, sin

¹¹⁰. Véase el texto en *Idem.*, pp. 230-231. Cfr. O.C. Stoetzer, *op.cit.*, p. 271.

¹¹¹. Véase por ejemplo el Memorial de Agrarios de C. Torres de 20-11-1809 en J.F. Blanco y R. Azpúrua, *op.cit.*, Tomo II, pp. 243-246; Cfr. O.C. Stoetzer, *op.cit.*, p. 272.

¹¹². Cfr. los textos en J.F. Blanco y R. Azpúrua, *op.cit.*, Tomo II, pp. 260-261.

¹¹³. Véase el texto en *Idem.*, pp. 234-235.

¹¹⁴. Véase E. Roca Roca, *América en el Ordenamiento Jurídico de las Cortes de Cádiz*, Granada, 1986, p. 21 Cfr. J.F. Blanco y R. Azpúrua, *op.cit.*, Tomo II, pp. 267-268.

¹¹⁵. Véase el texto en *Idem.*, pp. 250-254.

¹¹⁶. Cfr. G. Morón, *op.cit.*, Tomo III, p. 205.

embargo, no contribuyó sino a acelerar la reacción criolla, al enemistarse incluso con el clero y el Ayuntamiento. Ya para fines de 1809 había un plan para derribar el gobierno, en el cual participaban los más destacados jóvenes caraqueños, entre ellos Bolívar que había regresado de España en 1807, todos amigos del Capitán General¹¹⁷. Las providencias de éste al descubrir al plan, afortunadamente fueron débiles, lo que no impidió las protestas del Ayuntamiento¹¹⁸.

El 29 de enero de 1810, luego de los triunfos franceses en Andalucía, la Junta Central Gubernativa del Reino resolvió reconcentrar la autoridad del mismo, para lo cual nombró un Consejo de Regencia al cual asignó el poder supremo, aún cuando limitado por su sujeción a las Cortes, que debían reunirse meses después¹¹⁹. Así, se disponía que "las Cortes reducirán sus funciones al ejercicio del poder legislativo, que propiamente les pertenece, y confiando a la Regencia el del poder ejecutivo"¹²⁰. El Consejo de Regencia, en ejercicio de la autoridad que había recibido, el 14 de febrero de 1810, dirigió a los españoles americanos una "alocución" acompañada de un Real Decreto disponiendo la concurrencia a las Cortes Extraordinarias de diputados tanto de la Península, como de los dominios españoles de América y de Asia¹²¹.

Entre tanto, las Provincias de América carecían de noticias sobre los sucesos de España, cuyo territorio, con excepción de Cádiz y la Isla de León, estaba en poder de los franceses. Estas noticias y la de la disolución de la Junta Suprema Central y Gubernativa sólo se confirmaron en Caracas el 18 de abril de 1810¹²². La idea de la desaparición en España del Gobierno supremo y el de la necesidad de buscar la constitución de un gobierno para las provincias de Venezuela para asegurarse contra los designios de Napoleón, sin duda, fue el último detonante de la revolución de independencia.

¹¹⁷. C. Parra Pérez, *op.cit.*, Tomo I, pp. 368-371.

¹¹⁸. *Idem.*, p. 371.

¹¹⁹. Véase J.F. Blanco y R. Azpúrua, *op.cit.*, Tomo II, pp. 265-269.

¹²⁰. *Idem.*, p. 269.

¹²¹. Véase el texto en *Idem.*, pp. 272-275.

¹²². *Cfr. Idem.*, Tomo II, pp. 380 y 383.

II. LA REVOLUCION DE VENEZUELA (1810-1811)

1. *El 19 de Abril de 1810, y la Junta Suprema de Venezuela, conservadora de los derechos de Fernando VII*

El Ayuntamiento de Caracas, en su sesión del 19 de abril de 1810 puede decirse que realizó un golpe de Estado, deponiendo a la autoridad constituida, y erigiéndose a sí mismo en Junta Suprema de Venezuela conservadora de los derechos de Fernando VII. El Acta de la sesión del Ayuntamiento de Caracas, fue así, el primer acto constitucional de un nuevo gobierno y el inicio de la conformación jurídica de un nuevo Estado¹²³.

En efecto, la decisión que tomó el Ayuntamiento de Caracas, deponiendo en el mando de la Provincia de Venezuela al Gobernador Emparan, fue la de asumir el “mando supremo” o “suprema autoridad” de la Provincia¹²⁴, “por consentimiento del mismo pueblo”¹²⁵. Se estableció, así, un “nuevo gobierno” reconocido en la capital, al cual quedaron subordinados “todos los empleados del ramo Militar, Político y demás”¹²⁶. El Ayuntamiento, por tanto, procedió a “destituir las autoridades antiguas del País y proveer a la pública, seguridad y conservación de los derechos del Monarca cautivo”, y ello lo hizo “reasumiendo en sí el poder soberano”¹²⁷.

La motivación de esta revolución se expuso en el texto del Acta, en la cual se consideró que por la disolución de la Junta Suprema gubernativa de España, que suplía la ausencia del

¹²³. Véase en general T. Polanco, “Interpretación jurídica de la Independencia” en *El Movimiento Emancipador de Hispanoamérica, Actas y Ponencias*, Caracas, 1961, Tomo IV, pp. 323 y ss.

¹²⁴. Véase el texto del Acta del Ayuntamiento de Caracas de 19 de Abril de 1810 en Allan Brewer-Carías, *Las Constituciones de Venezuela*, cit., p. 157.

¹²⁵. Así se establece en la Circular enviada por el Ayuntamiento el 19 de Abril de 1810 a las autoridades y corporaciones de Venezuela. Véase J.F. Blanco, R. Azpúrua, *op.cit.*, Tomo II, pp. 401-402. Véase también en *Textos oficiales de la Primera República de Venezuela*, Biblioteca de la Academia Nacional de la Historia, 1959, Tomo I, p. 105.

¹²⁶. *Idem.*

¹²⁷. Así se indicó en el oficio de la Junta Suprema al Inspector General Fernando Toro el 20 de abril de 1810. Véase en *Idem.*, Tomo II, p. 403 y Tomo I, p. 106, respectivamente.

Monarca, el pueblo había quedado en “total orfandad”, razón por la cual se estimó que “el derecho natural y todos los demás dictan la necesidad de procurar los medios de conservación y defensa y de erigir en el seno mismo de estos países un sistema de gobierno que supla las enunciadas faltas, ejerciendo los derechos de la soberanía, que por el mismo hecho ha recaído en el pueblo”. Para adoptar esa decisión, el Ayuntamiento desconoció la autoridad del Consejo de Regencia¹²⁸, pues consideró que “no puede ejercer ningún mando ni jurisdicción sobre estos países, porque ni ha sido constituido por el voto de estos fieles habitantes, cuando han sido ya declarados, no colonos, sino partes integrantes de la corona de España, y como tales han sido llamados al ejercicio de la soberanía interna y a la reforma de la Constitución Nacional”. En todo caso, estimó el Ayuntamiento que aún cuando pudiera prescindirse de lo anterior, el dicho Consejo de Regencia, por las circunstancias de la guerra y de la conquista y usurpación de las armas francesas en la Península, era impotente y sus miembros no podían valerse a sí mismos. Por ello se formó un Cabildo Extraordinario que con la presión del pueblo reunido que aclamó “la soberanía interina del mismo pueblo”; y ante dicho Cabildo Extraordinario, el Presidente, Gobernador y Capitán General fue forzado a renunciar al mando, el cual quedó depositado en el Ayuntamiento. Así se expresó, además, en el Acta de otra sesión del Ayuntamiento el mismo día 19 de abril de 1810, con motivo del “establecimiento del nuevo gobierno” en la cual se dispuso que los nuevos empleados debían prestar juramento ante el cuerpo prometiendo “guardar, cumplir y ejecutar, y hacer que se guarden, cumplan y ejecuten todas y cualesquiera órdenes que se den por esta Suprema Autoridad soberana de estas Provincias, a nombre de nuestro rey y señor don Fernando VII”¹²⁹.

Se estableció, así, en Caracas, “una Junta Gubernativa de estas Provincias, compuesta del Ayuntamiento de esta Capital y

¹²⁸. Lo que afirma de nuevo, en comunicación enviada al propio Consejo de Regencia de España explicando los hechos, razones y fundamentos del establecimiento del nuevo gobierno. Véase J.F. Blanco y R. Azpúrua, *op.cit.*, Tomo II, p. 408; y *Textos oficiales, op.cit.*, Tomo I, pp. 130 y ss.

¹²⁹. Véase el texto en *Idem.*, p. 393.

de los vocales nombrados por el voto del Pueblo”¹³⁰, y en un *Manifiesto* donde se hablaba de "la revolución de Caracas" y se refería a "la independencia política de Caracas", la Junta Suprema prometió:

"dar al nuevo gobierno la forma provisional que debe tener, mientras una Constitución aprobada por la representación nacional legítimamente constituida, sanciona, consolida y presenta con dignidad política a la faz del universo la provincia de Venezuela organizada, y gobernada de un modo que haga felices a sus habitantes, que pueda servir de ejemplo útil y decoroso a la América"¹³¹.

El movimiento revolucionario iniciado en Caracas en 1810, indudablemente que siguió los mismos moldes de la Revolución francesa y tuvo además la inspiración de la Revolución norteamericana¹³². En efecto, así como la Revolución francesa fue una revolución de la burguesía; asimismo, la revolución de independencia de Venezuela y en el resto de la América Latina fue una revolución de la nobleza u oligarquía criolla, la cual, al igual que el tercer estado en Francia, constituía la única fuerza activa nacional¹³³. Inicialmente, entonces, la revolución de independencia en Venezuela fue el instrumento de la aristocracia colonial, es decir, de los blancos o mantuanos, para reaccionar contra la autoridad colonial y asumir el gobierno de las tierras que habían sido descubiertas, conquistadas, colonizadas y cultivadas por sus antepasados. En este sentido, por ejemplo, L. Vallenilla Lanz es categórico, al considerar que “en todo proceso justificativo de la Revolución (de independencia) no debe verse sino la pugna de los nobles contra las autoridades españolas, la lucha de los propietarios territoriales contra el monopolio comercial, la brega por la denominación absoluta entablada de mucho tiempo

¹³⁰. Así se denomina en el manifiesto del 1º de mayo de 1810. Véase en *Textos oficiales...*, cit., Tomo I, p. 121.

¹³¹. Véase el texto en J.F. Blanco y R. Azpúrua, *op.cit.*, Tomo II, p. 406, y en *Textos oficiales...*, cit., Tomo I, p. 129.

¹³². Véase José Gil Fortoul, *Historia Constitucional de Venezuela*, tomo primero, *Obras Completas*, Vol. I, Caracas, 1953, p. 209.

¹³³. Cfr. José Gil Fortoul, *op.cit.*, tomo primero, p.200; Pablo Ruggeri Parra, *Historia Política y Constitucional de Venezuela*, Tomo I, Caracas, 1949, tomo I, p. 31.

atrás por aquella clase social poderosa y absorbente, que con razón se creía dueña exclusiva de esta tierra descubierta, conquistada, colonizada y cultivada por sus antepasados. En todas estas causas se fundaba no sólo el predominio y la influencia de que gozaba la nobleza criolla, sino el legítimo derecho al gobierno propio, sin la necesidad de apelar a principios exóticos tan en pugna con sus exclusividades y prejuicios de casta”¹³⁴.

No se trató, por tanto, inicialmente, como revolución política, de una revolución popular, pues los pardos, a pesar de constituir la mayoría de la población, apenas comenzaban a ser admitidos en los niveles civiles y sociales como consecuencia de la Cédula de “Gracias al Sacar” vigente a partir de 1795 y que, con toda la protesta de los blancos, les permitía a aquéllos adquirir, mediante el pago de una cantidad de dinero, los derechos reservados hasta entonces a los blancos notables¹³⁵.

Por ello, teniendo en cuenta la situación social preindependentista, indudablemente que puede calificarse como un hecho “insólito”, como lo hace Gil Fortoul, el que en el Ayuntamiento de Caracas, transformado en “Junta Suprema”, se le hubiera dado representación no sólo a estratos sociales extraños al Cabildo, como los representantes del clero y los denominados del pueblo, sino a un representante de los pardos¹³⁶.

¹³⁴. Véase Laureano Vallenilla Lanz, *Cesarismo Democrático*. Estudio sobre las bases sociológicas de la Constitución efectiva en Venezuela, Caracas, 1952, pp. 54 y 55.

¹³⁵. Véase sobre la Real Cédula de 10-2-1795 sobre gracias al sacar en J.F. Blanco y R. Azpúrua, *op.cit.*, Tomo I, pp. 263 a 275. Cfr. Federico Brito Figueroa, *Historia Económica y Social de Venezuela*. Una estructura para su estudio, tomo I, Caracas, 1966, p. 167; y L. Vallenilla Lanz, *op.cit.*, pp. 13 y ss. En este sentido, debe destacarse que en la situación social preindependentista había manifestaciones de luchas de clase entre los blancos o mantuanos que constituían el 20 por 100 de la población y los pardos y negros 61 por 100, que luego van a aflorar en la rebelión de 1814. Cfr. F. Brito Figueroa *op.cit.*, tomo I, pp. 160 y 173. Cfr. Ramón Díaz Sánchez, “Evolución social de Venezuela (hasta 1960)”, en M. Picón Salas y otros, *Venezuela Independiente 1810-1960*, Caracas, 1962, p. 193.

¹³⁶. Véase Gil Fortoul, *op.cit.*, tomo primero, pp. 203, 208 y 254. Es de tener en cuenta, como señala A. Grisanti, que “El Cabildo estaba representado por las Oligarquías provincianas extremadamente celosas de sus prerrogativas políticas, administrativas y sociales, y que detentaban el Poder por el predominio de contadas familias nobles y ennoblecidas, acaparadoras de los cargos edilicios....”. Véase Angel Grisanti, Prólogo a *Toma Razón, 1810 a 1812*, Caracas, 1955. El cambio

La Revolución de Caracas fue rápidamente seguida en las ciudades del resto de las Provincias de la Capitanía General de Venezuela, a las cuales la Junta Suprema había enviado emisarios. La mayor parte de las Provincias se sumaron al movimiento emancipador constituyendo Juntas Supremas provinciales¹³⁷, siendo la excepción Maracaibo y Coro¹³⁸. Para junio de 1810 ya se comenzaba a hablar oficialmente de la "Confederación de Venezuela"¹³⁹, y la Junta de Caracas en unión, posteriormente, a los delegados de Cumaná, Barcelona y Margarita, venían asumiendo la representación de las Provincias.

2. *El Congreso de Venezuela y la Declaración de Independencia el 5 de julio de 1811*

En efecto, luego de la Revolución de Caracas del 19 de abril de 1811, la Junta Suprema envió emisarios a las principales ciudades de las otras Provincias que conformaban la Capitanía General de Venezuela para invitarlas a adherirse al movimiento de Caracas. Se desarrolló, en consecuencia, en todas esas Provincias, con excepción de Coro y Maracaibo, un proceso revolucionario provincial con manifiestas tendencias automáticas, ante la creencia de que la Metrópoli estaba gobernada por Napoleón, y había sido disuelto el Gobierno Supremo. En consecuencia, el 27 de abril de 1810, en Cumaná, el Ayuntamiento asumió la representación de Fernando VII, y su legítima sucesión; el 5 de

de actitud del Cabildo caraqueño, por tanto, indudablemente que se debe a la influencia que sus miembros ilustrados recibían del Igualitarismo de la Revolución Francesa: Cfr.L. Vallenilla Lanz, *Cesarismo Democrático*, cit., p. 36. Este autor insiste en relación a esto de la manera siguiente: "Es en nombre de la Enciclopedia, en nombre de la filosofía racionalista, en nombre del optimismo humanitario de Condorcet y de Rousseau como los revolucionarios de 1810 y los constituyentes de 1811, surgidos en su totalidad de las altas clases sociales, decretan la igualdad política y civil de todos los hombres libres", *op.cit.*, p. 75.

¹³⁷. Véase en *Las Constituciones Provinciales*, Biblioteca de la Academia Nacional de la Historia, Caracas, 1959, pp. 339 y ss.

¹³⁸. Véase las comunicaciones de la Junta Suprema respecto de la actitud del Cabildo de Coro y del Gobernador de Maracaibo, en *Textos Oficiales...*, cit., Tomo I, pp.157 a 191. Véase además los textos que publican J.F. Blanco y R. Azpúrua, *op.cit.*, Tomo II, p. 248 a 442, y 474 a 483.

¹³⁹. Véase la "refutación a los delirios políticos del Cabildo de Coro, de orden de la Junta Suprema de Caracas" de 1-6-1810 en *Textos Oficiales...*, cit., Tomo I, p. 180.

julio de 1810, el Ayuntamiento de Barinas decidió proceder a formar “una Junta Superior que recibiese la autoridad de este pueblo que la constituye mediante ser una provincia separada”; el 16 de septiembre de 1810, el Ayuntamiento de Mérida decidió en representación del pueblo, adherirse a la causa común que defendían las Juntas Supremas y Superiores que ya se habían constituido en Santa Fe, Caracas, Barinas, Pamplona y Socorro, y resolvió, con representación del pueblo, se erigiese una Junta “que asumiese la autoridad soberana”; el Ayuntamiento de Trujillo convino en instalar “una Junta Superior conservadora de nuestra Santa Religión, de los derechos de nuestros amadísimo, legítimo, soberano Don Fernando VII y su Dinastía y de los derechos de la Patria”; el 12 de octubre de 1811, en la Sala Consistorial de la Nueva Barcelona se reunieron “las personas visibles y honradas del pueblo de Barcelona” y resolvieron declarar la independencia con España de la Provincia y unirse con Caracas y Cumaná, creándose al día siguiente, una Junta Provincial para que representara los derechos del pueblo¹⁴⁰.

A pesar de que la Junta de Caracas, con representantes de Cumaná, Barcelona y Margarita, ya venía actuando como Junta Suprema, era evidente que la Junta de Caracas no ejercía plenamente la facultad gubernativa en toda la extensión del territorio de las Provincias que se habían sumado a la revolución. Existía la necesidad de formar “un Poder Central bien constituido” por lo que la Junta Suprema estimó, en junio de 1810, “llegado el momento de organizarlo” a cuyo efecto, convocó “a todas las clases de hombres libres al primero de los goces del ciudadano, que es el de concurrir con su voto a la delegación de los derechos personales y reales que existieron originariamente en la masa común”, y elegir y reunir los diputados que habían de formar “la Junta General de Diputación de las Provincias de Venezuela”. A dicho efecto dictó el 11 de junio de 1810 el Reglamento de Elecciones de dicho Cuerpo¹⁴¹, en el cual se pre-

¹⁴⁰. Véase las Actas de la Independencia de las diversas ciudades de la Capitanía General de Venezuela en *Las Constituciones Provinciales*, Academia Nacional de la Historia, 1959, pp. 339 y ss.

¹⁴¹. Véase el texto en *Textos Oficiales...*, cit., Tomo II, pp. 61-84; y en Allan R. Brewer-Carías, *Las Constituciones de Venezuela*, cit., pp. 161 a 169.

vió, además, la abdicación de los poderes de la Junta Suprema en la Junta General, quedando sólo como Junta Provincial de Caracas (Capítulo III, art. 4).

La Junta Suprema además había ordenado por Decreto de 14 de agosto de 1810, la fundación de un centro de Estudios para el adelantamiento material del país, lo que se convertiría en la Sociedad Patriótica en la cual con hombres como Miranda y Bolívar, se agitarían las ideas revolucionarias que luego influenciaron al Congreso en su tarea de construir institucionalmente el nuevo Estado.

Por otra parte, el mismo mes en el cual la Junta Suprema había dictado el Reglamento de Elecciones, continuando la política exterior iniciada al instalarse, viajaron a Londres los comisionados Simón Bolívar, Luis López Méndez y Andrés Bello, con la misión de estrechar las relaciones con Inglaterra y solicitar auxilios inmediatos, para resistir la amenaza de Francia. Los comisionados básicamente lograron esto último: el compromiso de Inglaterra de defender al gobierno de Caracas “contra los ataques o intrigas del tirano de Francia”¹⁴². En esta forma, los comisionados venezolanos como lo señaló Francisco de Miranda con quien se relacionaron en Londres, habían continuado lo que el Precursor había iniciado “desde veinte años a esta parte... en favor de nuestra emancipación o independencia”¹⁴³. Bolívar y Miranda regresaron a Caracas en diciembre de 1810, y ya Francisco de Miranda había sido electo diputado por el Pao para formar el “Congreso General de Venezuela”¹⁴⁴.

En la Península continuaba el proceso para la instalación de las Cortes que había convocado la Junta de Regencia, las cuales finalmente se instalaron en la Isla de León el 24 de septiembre

¹⁴². Véase la circular dirigida el 7-12-1810 por el Ministro Colonial de la Gran Bretaña a los jefes de las Antillas Inglesas, en J.F. Blanco y R. Azpúrua, *op.cit.*, Tomo II, p. 519. Asimismo, la nota publicada en la *Gaceta de Caracas* el viernes 26 de octubre de 1810 sobre las negociaciones de los comisionados. Véase en J.F. Blanco y R. Azpúrua, *op.cit.*, Tomo II, p. 514.

¹⁴³. Véase la Carta de Miranda a la Junta Suprema de 3-8-1810 en J.F. Blanco y R. Azpúrua, *op.cit.*, Tomo II, p. 580.

¹⁴⁴. C. Parra Pérez, *op.cit.*, Tomo II, pp. 15 y 18.

de 1810. El Decreto de Constitución de las Cortes de esa fecha¹⁴⁵ declaró "nula, de ningún valor ni efecto la cesión de la corona que se dice hecha en favor de Napoleón" y reconocieron a Fernando VII como Rey. Además, "no conviniendo queden reunidos el Poder Legislativo, el Ejecutivo y el Judiciario", reservaron a las Cortes Generales el Poder Legislativo y atribuyeron al Consejo de Regencia el ejercicio del Poder Ejecutivo¹⁴⁶. En la sesión de instalación de las Cortes en la Isla de León concurrieron 207 diputados, entre ellos 62 americanos, y entre ellos, supuestamente dos por la Provincia de Caracas, Esteban Palacios y Fermin de Clemente, como suplentes reclutados en la Península¹⁴⁷. Estos pidieron instrucciones a la Junta de Caracas, la cual respondió, en febrero de 1811, que consideraba la reunión de las Cortes tan ilegal como la formación del Consejo de Regencia y, por tanto, que los señores Palacios y Clemente carecían de mandato para representar las Provincias de Venezuela, por lo que sus actos como diputados eran y serían considerados nulos¹⁴⁸.

Ya el 1º de agosto de 1810, la Junta de Regencia había declarado en estado de riguroso bloqueo la Provincia de Caracas, por haber sus habitantes "cometido el desacato de declararse independientes de la metrópoli y creando una junta de gobierno para ejercer la pretendida autoridad independiente"¹⁴⁹. Por ello, las Cortes, por supuesto, también reaccionaron contra las Provincias de Venezuela y quizás la mejor prueba de ello, fue el reconocimiento y honores concedidos a las ciudades de Guayana, Coro y Maracaibo, precisamente las tres provincias que no formaron la Confederación de Venezuela y que habían apoyado a los realistas¹⁵⁰.

¹⁴⁵. Véase el texto del Decreto de Constitución de Cortes en Jorge de Esteban (ed), *Constituciones Españolas y Extranjeras*, cit., pp. 73 y 74.

¹⁴⁶. Véase en E. Roca Roca, *op.cit.*, p. 193.

¹⁴⁷. *Idem.*, pp. 21, 22, 135.

¹⁴⁸. Véase el texto en *Gaceta de Caracas*, martes 5 de febrero de 1811. Ya en enero de 1811, la Junta se dirigía a los ciudadanos, rechazando el nombramiento de tales diputados suplentes, calificando a las Cortes como "las Cortes Cómicas de España". Véase en *Textos Oficiales de la Primera República*, Caracas, 1959, Tomo II, p. 17.

¹⁴⁹. Véase en J.F. Blanco y R. Azpúrua, *op.cit.*, tomo II, p. 571.

¹⁵⁰. Véase en E. Roca Roca, *op.cit.*, p. 79-81.

En las elecciones del Congreso General de Venezuela realizadas para reunir “la legítima representación nacional” participaron, por tanto, siete de las nueve Provincias que para finales de 1810 existían en el territorio de la Capitanía General de Venezuela¹⁵¹, y se efectuaron siguiendo la orientación filosófica del igualitarismo de la Revolución francesa, consagrándose el sufragio universal para todos los hombres libres¹⁵². Se eligieron 42 diputados, por las Provincias de Caracas (24), Barinas (9), Cumaná (4), Barcelona (3), Mérida (2), Trujillo (1) y Margarita (1)¹⁵³. En esta forma, se configuraron como las únicas elecciones relativamente universales que se desarrollaron en Venezuela durante todo el siglo XIX y en el presente siglo, hasta 1946, pues ya en la primera Constitución de Venezuela de 1811, el sufragio se restringió por razones económicas, reservándose, por tanto, a la nobleza criolla o a la alta burguesía asimilada. La elección fue indirecta y en dos grados, y los diputados electos en segundo grado formaron la “Junta General de Diputados de las Provincias de Venezuela”.

El 2 de marzo de 1811 los diputados se instalaron en Congreso Nacional jurando conservar y defender los derechos de la Patria “y los del Señor D. Fernando VII, sin la menor relación o influjo de la Francia, independiente de toda forma de gobierno de la península de España, y sin otra representación que la que reside en el Congreso General de Venezuela”¹⁵⁴.

¹⁵¹. Participaron las provincias de Caracas, Barinas, Cumaná, Barcelona, Mérida, Trujillo y Margarita, Cfr. José Gil Fortoul, *op.cit.*, Tomo primero, p. 223. Cfr. J.F. Blanco y R. Azpúrua, *op.cit.*, Tomo II, p. 413.489.

¹⁵². El Reglamento General de Elecciones de 10 de junio de 1810 reconoció el derecho del sufragio con las siguientes excepciones: “Las mujeres, los menores de 25 años, a menos que estuviesen casados y velados, los dementes, sordomudos, los que tuviesen una causa criminal abierta, los fallidos, los deudores a caudales públicos, los extranjeros, los transeúntes, los vagos públicos y notorios, los que hubiesen sufrido pena corporal aflictiva o infamatoria y todos los que tuviesen casa abierta o poblada, esto es, que viviesen en la de otro vecino particular a su salario y expensas o en actual servicio suyo, a menos que según la opinión común del vecindario fuesen propietarios por lo menos de dos mil pesos en bienes, muebles o raíces libres”. Véase en Allan R. Brewer-Carías, *Las Constituciones de Venezuela, cit.*, p. 166.

¹⁵³. Véase C. Parra Pérez, *Historia de la Primera República de Venezuela*, Academia Nacional de la Historia, Caracas 1959, Tomo I, p. 477.

¹⁵⁴. *Idem.*, Tomo II, p. 15.

Desde la instalación del Congreso General, se comenzó a hablar en todas las Provincias de la Confederación de las Provincias de Venezuela. El Congreso sustituyó a la Junta Suprema, designando el 5-3-11 a tres ciudadanos para ejercer el Poder Ejecutivo Nacional turnándose en la presidencia por períodos semanales —el primero en presidir la Junta fue Cristóbal Hurtado de Mendoza, Cristóbal Mendoza (1772-1829)—, constituyendo además una Alta Corte de Justicia¹⁵⁵. El 28 de marzo de 1811, el Congreso nombró una comisión para redactar la Constitución de la Provincia de Caracas, la cual debía servir de modelo a las demás de la Confederación. Esta comisión tardó mucho en preparar el proyecto, por lo que algunas Provincias procedieron a organizarse políticamente antes de esperar el modelo anunciado y antes de que se promulgara el pacto federativo que se sancionó el 21 de diciembre de 1811¹⁵⁶.

El 5 de julio de 1811 el Congreso aprobó la Declaración de Independencia, pasando a denominarse la nueva nación, como *Confederación Americana de Venezuela*¹⁵⁷. Cuatro días antes de esa fecha, la sección de la Provincia de Caracas del Congreso General había adoptado la Declaración de los Derechos del Pueblo (1º de julio de 1811) y cinco meses después, el Congreso, bajo la inspiración de la Constitución norteamericana y la Declaración francesa de los Derechos del Hombre¹⁵⁸, redactó la primera Constitución de Venezuela y la de todos los países latinoamericanos, la cual se aprobó el 21 de diciembre de 1811¹⁵⁹.

¹⁵⁵. Véase *Libro de Actas del Supremo Congreso de Venezuela 1811-1812*, Biblioteca de la Academia Nacional de la Historia, 2 vols., Caracas, 1959.

¹⁵⁶. C. Parra Pérez, *op. cit.*, Tomo II, p. 147.

¹⁵⁷. Véase el texto de las sesiones del 5 de julio de 1811 en *Libro de Actas...cit.*, pp. 171 a 202. Véase el texto del Acta de la Declaración de la Independencia, cuya formación se encomendó a Juan Germán Roscio, en P. Ruggeri Parra, *op. cit.*, apéndice, Tomo I, pp. 79 y ss. Asimismo en Francisco González Guinán, *Historia Contemporánea de Venezuela*, Caracas 1954, Tomo I, pp. 26 y ss.; y en Allan R. Brewer-Carías, *Las Constituciones de Venezuela, cit.*, pp. 171 y ss.

¹⁵⁸. Cfr. José Gil Fortoul, *op. cit.*, Tomo I, pp. 254 y 267.

¹⁵⁹. Véase el texto de la Constitución de 1811, en *La Constitución Federal de Venezuela de 1811 y Documentos afines* (Estudio Preliminar de C. Parra Pérez), Caracas, 1959, pp. 151 y ss., y en Allan R. Brewer-Carías, *Las Constituciones de Venezuela, cit.*, pp. 179 y ss.

3. *La Constitución Federal para los Estados de Venezuela del 21 de diciembre de 1811*

A. *Las bases del constitucionalismo venezolano*

Constitucionalmente hablando, el Estado venezolano como entidad política independiente organizada se constituye con la sanción el 21 de diciembre de 1811 de la "Constitución Federal para los Estados de Venezuela" hecha por los representantes de Margarita, de Mérida, de Cumaná, de Barinas, de Barcelona, de Trujillo y de Caracas, reunidos en Congreso General.

Esta Constitución, aún cuando no tuvo vigencia real superior a un año debido a las guerras de independencia, indudablemente que condicionó la evolución de las instituciones políticas y constitucionales venezolanas hasta nuestros días; habiendo recogido en su texto los aportes esenciales del constitucionalismo norteamericano y francés, recién formulados. Sus 228 artículos estuvieron destinados a regular el Poder Legislativo (Arts. 3 a 71), el Poder Ejecutivo (Arts. 72 a 109), el Poder Judicial (Arts. 110 a 118), los Provincias (Arts. 119 a 134) y los Derechos del Hombre que se respetarán en toda la extensión del Estado (Arts. 141 a 199).

La Constitución, apartándose substancialmente del igualitarismo político que reinó durante el primer año de independencia del país, restringió el sufragio al consagrar requisitos de orden económico para poder participar en las elecciones¹⁶⁰ reservando-

¹⁶⁰. En este sentido, contrariamente al universalismo que caracterizó la elección de los constituyentes de 1811, éstos en el texto de la Constitución de ese año, consagraron el derecho de sufragio a "todo hombre libre" pero restringiéndolo a "si a esta calidad añade la de ser ciudadano venezolano, residente en la Parroquia o Pueblo donde sufraga: si fuere mayor de veintiún años, siendo soltero, o menor siendo casado y velado, y si poseyere un caudal libre del valor se seiscientos pesos en las Capitales de Provincias siendo soltero, y de cuatrocientos siendo casado, aunque pertenezcan a la mujer, o de cuatrocientos en las demás poblaciones en el primer caso, y doscientos en el segundo; o si tuviere grado u aprobación pública en una ciencia o arte liberal o mecánica; o si fuere propietario o arrendador de tierras para sementeras o ganado con tal que sus productos sean los asignados para los respectivos casos de soltero o casado" (Art. 20). Cfr. R. Díaz Sánchez, "Evolución Social de Venezuela (hasta 1960)", en M. Picón Salas y otros, *Venezuela Independiente 1810-1960*, Caracas, 1962, p. 197, y C. Parra Pérez, Estudio preliminar a la *Constitución Federal de Venezuela de 1811*, p.32. Es de destacar, por otra

se entonces el control político del naciente Estado a la aristocracia criolla y a la naciente burguesía parda. Esta restricción al sufragio, por otra parte, sólo se eliminó parcialmente a partir de 1857, bien entrada ya la crisis social que provocaría la Guerra Federal. En esta forma, la Constitución de 1811 evidentemente que afianzó el poder de la oligarquía criolla, el cual sólo va a ser quebrantado a los pocos años con la rebelión popular de 1814 y, posteriormente, en las guerras federales. A pesar de ello, los constituyentes del año 1811 consagraron expresamente el igualitarismo civil que va a caracterizar a Venezuela hasta nuestros días y que provocará sucesivas revoluciones sociales, al establecer la igualdad como uno de los "derechos del hombre en sociedad"¹⁶¹, derivados del "pacto social"¹⁶². En particular, esta igualación social conllevaba la eliminación de los "títulos"¹⁶³ y la

parte, que las restricciones al sufragio también se establecieron en el sufragio pasivo, pues para ser representante se requería gozar de "una propiedad de cualquier clase" (Art. 15) y para ser Senador, gozar de "una propiedad de seis mil pesos" (Art. 49). Cfr. J. Gil Fortoul, *Historia Constitucional de Venezuela*, Obras Completas, Tomo I, Caracas, 953, p. 259.

¹⁶¹. "La igualdad consiste en que la Ley sea una misma para todos los ciudadanos, sea que castigue o que proteja. Ella no reconoce distinción de nacimiento ni herencia de poderes" (Art. 154); los derechos del hombre en sociedad, de acuerdo al texto constitucional, eran la libertad, la igualdad, la propiedad y la seguridad (Arts. 151 y ss.), lo cual formó "el cimiento revolucionario burgués sobre el cual se asentarán en el futuro los cánones constitucionales de Venezuela". Véase R. Díaz Sánchez, *loc.cit.*, p.193..

¹⁶². "Después de constituidos los hombres en sociedad han renunciado a aquella libertad ilimitada y licenciosa a que fácilmente los conducían sus pasiones, propia sólo del estado salvaje. El establecimiento de la sociedad presupone la renuncia de esos derechos funestos, la adquisición de otros más dulces y pacíficos, y la sujeción a ciertos deberes mutuos". "El pacto social asegura a cada individuo el goce y posesión de sus bienes, sin lesión del derecho que los demás tengan de los suyos" (Art. 141 y 142). La influencia de Rousseau no podía ser más clara en el texto constitucional de 1811.

¹⁶³. "Quedan extinguidos todos los títulos concedidos por el anterior gobierno y ni el Congreso, ni las Legislaciones Provinciales podrán conceder otro alguno de nobleza, honores o distinciones hereditarias..." (Art. 204). Por otra parte, la Constitución de 1811 expresamente señalaba que: "Nadie tendrá en la Confederación de Venezuela otro título ni tratamiento público que el de *ciudadano*, única denominación de todos los hombres libres que componen la Nación..." (Art. 226), expresión que ha perdurado en toda nuestra historia constitucional y que se consagra en la vigente Constitución de 1961, cuyo artículo 61 dispone: "No se dará otro tratamiento oficial sino el de ciudadano y usted, salvo las fórmulas diplomáticas. No se reconocerán títulos nobiliarios ni distinciones hereditarias".

restitución de los derechos “naturales y civiles” a los partidos¹⁶⁴, y con ello, el elemento que va a permitir a éstos incorporarse a las luchas contra la oligarquía criolla. Por otra parte, y a pesar de que el texto constitucional declaró abolido el comercio de esclavos¹⁶⁵, la esclavitud como tal no fue abolida y se mantuvo hasta 1854, a pesar de las exigencias del Libertador en 1819¹⁶⁶.

En el orden jurídico-político, la Constitución de 1811 no sólo consagró expresamente la división del Poder Supremo en tres categorías: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, conforme a la fórmula de Montesquieu y Rousseau¹⁶⁷, con un sistema de gobierno presidencial; sino que se consagró la supremacía de la Ley como “la expresión libre de la voluntad general” conforme al texto de la Declaración de 1789¹⁶⁸, y la soberanía que residiendo en los

¹⁶⁴. “Del mismo modo, quedan revocadas y anuladas en todas sus partes las leyes antiguas que imponían degradación civil a una parte de la población libre de Venezuela conocida hasta ahora bajo la denominación de *pardos*; éstos quedan en posesión de su estimación natural y civil y restituidos a los imprescindibles derechos que les corresponden como a los demás ciudadanos” (Art. 203).

¹⁶⁵. “El comercio inicu de negros prohibido por decreto de la Junta Suprema de Caracas en 14 de agosto de 1810, solemne y constitucionalmente abolido en todo el territorio de la Unión, sin que puedan de modo alguno introducirse esclavos de ninguna especie por vía de especulación mercantil” (Art. 202).

¹⁶⁶. Cfr. Parra Pérez, “Est. Preliminar”, *loc.cit.*, p. 32. En su discurso de Angostura de 1819, Simón Bolívar imploraba al Congreso “la confirmación de la libertad absoluta de los esclavos, como imploraría por mi vida y la vida de la República”, considerando a la esclavitud como “la hija de las tinieblas”. Véase el Discurso de Angostura en J. Gil Fortoul, *op.cit.*, Apéndice, Tomo II, pp. 491 y 512.

¹⁶⁷. En el *Preliminar* de la constitución se señala expresamente, que “El ejercicio de esta autoridad confiada a la Confederación no podrá jamás hallarse reunido en sus diversas funciones. El Poder Supremo debe estar dividido en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y confiado a distintos Cuerpos independientes entre sí, y en sus respectivas facultades....”, Además, el artículo 189 insistía en que “los tres Departamentos esenciales del Gobierno, a saber: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial, es preciso que se conserven tan separados e independientes el uno del otro cuando lo exija la naturaleza de un gobierno libre lo que es conveniente con la cadena de conexión que liga toda fábrica de la Constitución en un modo indisoluble de Amistad y Unión”.

¹⁶⁸. “La Ley es la expresión libre de la voluntad general o de la mayoría de los ciudadanos, indicada por el órgano de sus representantes legalmente constituidos. Ella se funda sobre la justicia y la utilidad común, y ha de proteger la libertad pública e individualidad contra toda opresión o violencia”. “Los actos ejercidos contra cualquier persona fuera de los casos y contra las formas que la Ley determina son inicuos, y si por ellos se usurpa la autoridad constitucional o la libertad del pueblo serán tiránicos” (Arts. 149 y 150).

habitantes del país, se ejercía por los representantes¹⁶⁹. Todo este mecanismo de separación de poderes y de hegemonía del Poder Legislativo, configurará en los primeros años de la vida republicana de Venezuela, todo un sistema de contrapeso de poderes para evitar la formación de un poder fuerte, que no sólo originará la caída de la Primera República¹⁷⁰, sino que, condicionado la vida republicana en las décadas posteriores, por ejemplo, permitirá la reacción del Congreso de Colombia contra el Libertador en 1827 al suspenderle sus facultades extraordinarios¹⁷¹; provocará la renuncia del primer Presidente civil de Venezuela, doctor José María Vargas¹⁷², y llevará al Presidente Monagas a reaccionar contra el Congreso en 1848, en lo que se ha llamado “el día del fusilamiento contra el Congreso”¹⁷³. Contra esa debilidad del Poder Ejecutivo constitucionalmente consagrada, el cual además inicialmente era tripartito¹⁷⁴ —que recogió el esquema que había establecido el Congreso, en marzo de 1811, para designar las personas que integraron el “Supremo Poder Ejecutivo”—el

¹⁶⁹. “Una sociedad de hombres reunidos bajo unas mismas Leyes, costumbres y Gobierno forma una soberanía”. “La soberanía de un país, o supremo poder de reglar o dirigir equitativamente los intereses de la comunidad reside, pues, esencial y originalmente, en la masa general de sus habitantes y se ejercita por medio de apoderados o representantes de éstos, nombrados y establecidos conforme a la Constitución”. “Ningún individuo, ninguna familia particular, ningún pueblo, ciudad o partido puede atribuirse la soberanía de la sociedad, que es imprescindible, inalienable e indivisible en su esencia y origen, ni persona alguna podrá ejercer cualquier función pública del Gobierno, si no lo ha obtenido por la Constitución” (Arts. 143, 144 y 145).

¹⁷⁰. El “obstruccionismo suicida” (Mijares) de “la maldita Cámara de Caracas” (Espejo) ante las exigencias de Francisco de Miranda, se tienen como una de las causas de la caída de la Primera República. Cfr. C. Parra Pérez, *Historia de la Primera República de Venezuela*, Caracas, 1959, Tomo II, pp. 7 y 3 ss.; Augusto Mijares, “La Evolución Política de Venezuela “ (1810-1960)”, en M. Picón Salas y otros, *Venezuela Independiente, cit.*, p. 31. De ahí el calificativo de la “Patria Boba” que se le da a la Primera República. Cfr. R. Díaz Sánchez, *loc.cit.*, pp. 199 y ss.

¹⁷¹. Cfr. Augusto Mijares, *loc.cit.*, pp. 56 y 65.

¹⁷². Cfr. J. Gil Fortoul, *op.cit.*, Tomo II, pp. 220 y ss.; Augusto Mijares, *loc. cit.*, p. 90.

¹⁷³. Véase los comentarios sobre los sucesos del 24 de enero de 1848, en J. Gil Fortoul, *op.cit.*, Tomo II, pp. 291 y ss.

¹⁷⁴. “El Poder Ejecutivo Constitucional de la Confederación residirá en la ciudad Federal depositado en tres individuos elegidos popularmente...” (Art. 72). La primera Junta designada en marzo de 1812, ya en vigor la nueva Constitución, la presidió Francisco Espejo (1758-1814).

primero que va a reaccionar va a ser el Libertador, al estimar que el Gobierno constituido conforme al texto de 1811, no se identificaba “al carácter de las circunstancias, de los tiempos y de los hombres que lo rodean”¹⁷⁵. Por ello, en su Discurso de Angostura en 1819 va a reaccionar violentamente contra la fórmula de gobierno prevista en el texto de 1811, en particular contra la primacía del Congreso¹⁷⁶ y el carácter tripartito del Ejecutivo¹⁷⁷, y propondrá al Congreso la adopción de una fórmula de gobier-

¹⁷⁵. Esto lo señalaba en el Manifiesto de Cartagena de 1812. Véase en J. Gil Fortoul, *op.cit.*, Tomo I, pp. 329 y 330. Además, en su Discurso de Angostura, al criticar la adopción de las instituciones norteamericanas por las constituyentes de 1811, indicaba: “¿No sería muy difícil aplicar a España el Código de libertad política, civil y religiosa de Inglaterra? Pues aún es más difícil adoptar en Venezuela las Leyes de Norteamérica. ¿No dice el *Espíritu de las Leyes* que éstas deben ser propias para el pueblo que se hace? ¿Qué es una gran casualidad que las de una nación puedan convenir a otra? ¿Que las leyes deben ser relativas a lo físico del país, al clima, a la calidad del terreno, a su situación, a su extensión, al género de vida de los pueblos? ¿Referirse al grado de libertad que la Constitución puede sufrir, a la religión de los habitantes, a sus inclinaciones, a sus riquezas, a su número, a su comercio, a sus costumbres, a sus modales? ¡He aquí el Código que debíamos consultar, y no el de Washington”. Véase en Simón Bolívar, *Escritos Fundamentales*, Caracas, 1982, p. 121.

¹⁷⁶. Decía en su Discurso de Angostura lo siguiente: “Aquí el Congreso ha ligado las manos y la cabeza a los magistrados. Este cuerpo deliberante ha asumido una parte de las funciones ejecutivas, contra la máxima de *Montesquie*, que dice que un cuerpo representativo no debe tomar ninguna resolución activa: debe hacer leyes, y ver si se ejecutan las que hace. Nada es tan contrario a la armonía de los poderes, como su mezcla. Nada es tan peligroso respecto al pueblo, como la debilidad del Ejecutivo; y si en un reino (Inglaterra) se ha juzgado necesario concederle tantas facultades, en una república son éstas infinitamente más indispensables”. Véase en Simón Bolívar, *Escritos Fundamentales, cit.*, pp. 132 y 133.

¹⁷⁷. En su Discurso de Angostura, señalaba, además: “La Constitución Venezolana, sin embargo, de haber tomado sus bases de la más perfecta, si se atiende a la corrección de los principios y a los efectos benéficos de su administración, difirió esencialmente de la América en un punto cardinal y sin duda el más importante. El Congreso de Venezuela, como el americano participa de algunas de las atribuciones del Poder Ejecutivo. Nosotros, además, subdividimos este Poder, habiéndolo sometido a un cuerpo colectivo sujeto por consiguiente a los inconvenientes de hacer periódica la existencia del gobierno, de suspenderla y disolverla siempre que se separaran sus miembros. Nuestro Triunvirato carece, por decirlo así, de unidad, de continuación y de responsabilidad individual; está privado de acción momentánea, de vida continua, de uniformidad real, de responsabilidad inmediata; y un gobierno que no posee cuanto constituye su moralidad, debe llamarse nulo”. Véase en Simón Bolívar, *Escritos Fundamentales, cit.*, p. 121.

no con un Ejecutivo fuerte¹⁷⁸, lo cual, sin embargo, no fue acogido por la Constitución de 1819, ni por las Constituciones posteriores, salvo las que se hicieron a la medida de los caudillos y dictadores.

En todo caso, la Constitución del 21 de diciembre de 1811, resultado de un proceso de discusión del proyecto respectivo, iniciado en agosto de ese año, fue un texto de 228 artículos agrupados en 9 capítulos, en el cual se conformó la Unión de las Provincias que venían siendo parte de la Confederación de Venezuela. Se inició con un "Preliminar" relativo a las "Bases del Pacto Federativo que ha de constituir la autoridad general de la confederación" donde se precisaron la distribución de poderes y

¹⁷⁸ En su Discurso de Angostura, al comparar la situación política de Inglaterra, el Libertador señalaba: "Por exorbitante que parezca la Autoridad del Poder Ejecutivo de Inglaterra, quizás no es excesiva en la República de Venezuela. Fijemos nuestra atención sobre esa diferencia y hallaremos que el equilibrio de los poderes debe distribuirse de dos modos. En las Repúblicas el Ejecutivo debe ser el más fuerte, porque todo conspira contra él, en tanto que en las monarquías el más fuerte debe ser el Legislativo, porque todo conspira en favor del Monarca....". "Si no se ponen al alcance del Ejecutivo todos los medios que una justa atribución le señala, cae inevitablemente en la nulidad o en su propio abuso, quiero decir, en la muerte del gobierno, cuyos herederos son la anarquía, la usurpación y la tiranía...". "Que se fortifique pues, todo el sistema de gobierno, y que el equilibrio se establezca de modo que no se pierda, y de modo que no sea su propia delicadeza una causa de decadencia. Por lo mismo que ninguna forma de gobierno es tan débil como la democracia, su estructura debe ser de la mayor solidez, y sus instituciones consultarse para la estabilidad. Si no es así contemos con una sociedad discol, tumultuaria y anárquica, y no con un establecimiento social donde tengan su imperio la felicidad, la paz y la justicia...". "Separando con límites bien señalados la jurisdicción ejecutiva de la jurisdicción legislativa, no me he propuesto dividir, sino enlazar con los vínculos de la armonía que hace de la independencia, estas potestades supremas, cuyo choque prolongado jamás ha dejado de aterrar a uno de los contendientes. Cuando deseo atribuir al Ejecutivo una suma de facultades superiores a la que antes gozaban, no he deseado autorizar a un déspota para que tiranice la República, sino impedir que el despotismo deliberante sea la causa inmediata de un círculo de vicisitudes despóticas en que alternativamente la anarquía sea reemplazada por la oligarquía y por la democracia". Véase en Simón Bolívar, *Escritos Fundamentales*, cit., pp. 132, 133, 134 y 139. Todas estas ideas las tiene en cuenta Bolívar, cuando formula su proyecto de Constitución para Bolivia en 1826, al resumir en su Discurso a los Legisladores el papel del Presidente de la República así: "Viene a ser en nuestra Constitución como el sol que, firme en su centro, da vida al universo". Véase en J. Gil Fortoul, *op. cit.*, Tomo Segundo, Apéndice, p. 593.

facultades, entre la Confederación y los Estados confederados (las Provincias).

El *Capítulo I* estaba destinado a regular la Religión, proclamándose a la Religión Católica, Apostólica y Romana como la religión del Estado y la única y exclusiva de los habitantes de Venezuela (Art. 1) .

El *Capítulo II* estaba destinado a regular al "Poder Legislativo" atribuido al Congreso General de Venezuela, dividido en dos Cámaras, una de Representantes y un Senado (Art. 3). En dicho Capítulo se reguló el proceso de formación de las leyes (Arts. 4 a 13); la forma de elección de los miembros de la Cámara de Representantes y del Senado (Art. 14 a 51) de manera indirecta en congregaciones parroquiales (Art. 26) y en congregaciones electorales (Art. 28); sus funciones y facultades (Art. 52 a 66); el régimen de sus sesiones (Art. 67 a 70); y sus atribuciones especiales (Art. 71).

El *Capítulo III* reguló el "Poder Ejecutivo", el cual se dispuso que residiría en la ciudad federal "depositado en tres individuos elegidos popularmente" (Art. 72) por las Congregaciones Electorales (Art. 76) por listas abiertas (Art. 77). En el Capítulo no sólo se reguló la forma de elección del triunvirato (Arts 76 a 85), sino que se definieron las atribuciones del Poder Ejecutivo (Arts. 86 a 99) y sus deberes (Arts. 100 a 107). De acuerdo a la forma federal de la confederación, se reguló la relación entre los Poderes Ejecutivos Provinciales y el Gobierno Federal, indicándose que aquéllos son, en cada Provincia, "los agentes naturales e inmediatos del Poder Ejecutivo Federal para todo aquello que por el Congreso General no estuviere cometido a empleados particulares en los ramos de Marina, Ejército y Hacienda Nacional" (Art. 108).

El *Capítulo IV* estaba destinado a regular el Poder Judicial de la Confederación depositado en una Corte Suprema de Justicia (Arts. 110 a 114) con competencia originaria entre otros, en los asuntos en los cuales las Provincias fueren parte interesada y competencia en apelación en asuntos civiles o criminales contenciosos (Art. 116).

El *Capítulo V* reguló las Provincias, estableciéndose límites a su autoridad, en particular que no podían "ejercer acto alguno

que corresponda a las atribuciones concedidas al Congreso y al Poder Ejecutivo de la Confederación (Art. 119). "Para que las leyes particulares de las Provincias no puedan nunca entorpecer la marcha de los federales —agregó el artículo 124— se someterán siempre al juicio del Congreso antes de tener fuerza y valor de tales en sus respectivos Departamentos, pudiéndose, entre tanto, llevar a ejecución mientras las revisa el Congreso". El Capítulo, además, reguló aspectos relativos a las relaciones entre las Provincias y sus ciudadanos (Arts. 125 a 127); y al aumento de la Confederación mediante la incorporación eventual de Coro, Maracaibo y Guayana que no formaron parte del Congreso (Arts. 128 a 132). En cuanto al gobierno y administración de las Provincias, la Constitución de 1811 remitió a lo dispuesto en las Constituciones Provinciales, indicando el siguiente límite:

“Artículo 133. El gobierno de la Unión asegura y garantiza a las provincias la forma de gobierno republicano que cada una de ellas adoptare para la administración de sus negocios domésticos, sin aprobar Constitución alguna que se oponga a los principios liberales y francos de representación admitidos en ésta, ni consentir que en tiempo alguno se establezca otra forma de gobierno en toda la confederación”.

Los *Capítulos VI y VII* se refirieron a los procedimientos de revisión y reforma de la Constitución (Arts. 135 y 136) y a la sanción o ratificación de la Constitución (Arts. 138 a 140).

El *Capítulo VIII* contuvo los "Derechos del Hombre que se reconocerán y respetarán en toda la extensión del Estado", distribuidos en cuatro secciones: *Soberanía del pueblo* (Arts. 141 a 159), *Derechos del hombre en la sociedad* (Arts. 191 a 196) y *Deberes del cuerpo social* (Arts. 197 a 199). En este capítulo se recogieron, enriquecidos, los artículos de la Declaración de los Derechos del Pueblo de 1811, y en su redacción se recibió la influencia directa del texto del documento Derechos del Pueblo de 1797, así como de la Declaración Francesa y de los textos de las Declaraciones de las antiguas colonias americanas¹⁷⁹.

¹⁷⁹. Véase en Allan R. Brewer-Carías, *Los Derechos Humanos en Venezuela: casi 200 años de Historia*, Caracas, 1990, pp. 101 y ss.

Por último, el *Capítulo IX* en unos Dispositivos Generales estableció normas sobre el régimen de los indígenas (Arts. 200) y su igualdad (Arts. 201 la ratificación de la abolición del comercio de negros (Art. 202); la igualdad de los pardos (Art. 203); y la extinción de títulos y distinciones (Art. 204). Se reguló, además, el juramento de los funcionarios (Arts. 206 a 209); la revocación del mandato (Art. 209 y 210, las restricciones sobre reuniones de sufragantes y de congregaciones electorales (Arts. 211 a 214); la prohibición a los individuos o grupos de arrogarse la representación del pueblo Art. 215; la disolución de las reuniones no autorizadas (Art. 216); el tratamiento de "ciudadano" (Art. 226); y la vigencia de las leyes de Indias mientras se dictaban el Código Civil y Criminal acordados por el Congreso (Art. 228).

Por último debe destacarse, la cláusula de supremacía de la Constitución contenida en el artículo 227, así:

227. La presente Constitución, las leyes que en consecuencia se expidan para ejecutarla y todos los tratados que se concluyan bajo la autoridad del gobierno de la Unión serán la Ley Suprema del Estado en toda la extensión de la Confederación, y las autoridades y habitantes de las Provincias estarán obligados a obedecerlas religiosamente sin excusa ni pretexto alguno; pero las leyes que se expiden contra el tenor de ella no tendrán ningún valor sino cuando hubieren llenado las condiciones requeridas para una justa y legítima revisión y sanción:

Esta cláusula de supremacía y la garantía objetiva de la Constitución se ratificó en el Capítulo VIII sobre los Derechos del Hombre al prescribirse en su último artículo, lo siguiente:

Artículo 199. Para precaver toda transgresión de los altos poderes que nos han sido confiados, declaramos: Que todas y cada una de las cosas constituidas en la anterior declaración de derechos están exentas y fuera del alcance del Poder General ordinario del gobierno y que, conteniendo o apoyándose sobre los indestructibles y sagrados principios de la naturaleza, toda ley contraria a ellos que será absolutamente nula y de ningún valor.

B. *La idea federal en los inicios del constitucionalismo*

Pero el texto de la Constitución de 1811, además de las influencias del liberalismo político de la Revolución francesa, recibió la directa influencia de la Constitución norteamericana en la configuración del Estado como un Estado Federal, fomentada dicha recepción por la situación de autonomía local que tenían los Cabildos y Ayuntamientos de las Provincias que luego conformaron Venezuela¹⁸⁰. En efecto, al declararse la independencia de los países latinoamericanos de España a comienzos del siglo XIX, puede decirse que el sistema administrativo de las nacientes república del Nuevo Mundo era completamente descentralizado: las Provincias que formaban la Capitanía General de Venezuela, tenían el poder local, y el más clara ejemplo de ello lo configuró la declaración de independencia del 19 de abril de 1810 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 américo-española soñada por los notables locales. Por otra parte, fueron siete las

¹⁸⁰. En relación a la imitación de la idea federal de los Estados Unidos por los Constituyentes de 1811, E. Wolf la califica de “imitación artificial”. *Tratado de Derecho Constitucional Venezolana*. Caracas, 1945, Tomo I, p. 58, y P. Ruggeri Parra, de “traslado” de las instituciones norteamericanas, *Historia Política y Constitucional de Venezuela*, Tomo I, Caracas, 1949, p. 44. Debe destacarse, en todo caso, que si bien hubo, indudablemente, influencia de la Constitución norteamericana en la configuración federal de la Constitución de 1811, como lo reconoció el propio Libertador, la adopción de la forma federal fue básicamente una consecuencia de la autonomía local y de los Cabildos o Ayuntamientos coloniales, según el esquema heredado de España y arraigado en Latinoamérica en el momento de la independencia. Había, según lo señala Vallenilla Lanz, una tendencia “hacia la disgregación anárquica, bautizada desde 1810 con el nombre de Federación o Confederación”. Véase L. Vallenilla Lanz, *Disgregación e Integración. Ensayo sobre la formación de la Nacionalidad Venezolana*, Caracas, 1953, p. LIII. La federación, de acuerdo con este autor, fue en América Latina “la expresión más evidente de la herencia española y de la descentralización a que estaban habituados estos pueblos”, *idem.*, p. LIV; por tanto, “el movimiento disgregatorio, que en 1810 tuvo el mismo carácter de Federación de Ciudades, se transformó por circunstancias particulares, en Federación Caudillesca hasta el reconocimiento de la autoridad del Libertador”, *ibidem.*, p. LXX. Véase, además, los comentarios de Humberto J. de la Roche, “El Federalismo en Venezuela” en *Los Sistemas Federales en América Latina*, UNAM, 1972, pp. 557 y ss.

Provincias de la Capitanía General de Venezuela las que constituyeron la República Federal del año 1811¹⁸¹, y fue el poder local-federal que ese texto consagró¹⁸², 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 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, a cuya fórmula se opusieron en el mismo momento de su concepción Bolívar y Miranda¹⁸³, 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 eliminados en el primer tercio de este siglo, con el fin de la Federación caudillista. En efecto, 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 central¹⁸⁴ y, más aún, el temor

¹⁸¹. La “Constitución Federal para los Estados de Venezuela” del año 1811 se formuló en base a un “Pacto Federal” entre los “representantes de Margarita, de Mérida, de Cumaná, de Barinas, de Barcelona, de Trujillo y de Caracas en Congreso General” y quedó abierta a la adhesión de “las provincias de Coro, Maracaibo y Guayana”. Véase Preámbulo y artículo 128.

¹⁸². En esta forma puede decirse con Humberto J. La Roche que “el federalismo venezolano fue una consecuencia de la tradición histórica.... fue un sistema que no olvidó la autonomía de las provincias para consustanciarla con la nueva forma del Estado venezolano”, en “El Federalismo en Venezuela, *loc. cit.*, p. 513.

¹⁸³. Cfr. José Gil Fortoul, *op. cit.*, Tomo I, p. 225. Sobre el sistema federal y su evolución. Véase lo expuesto en pp. 97 y ss., y 595 y ss., Tomo I.

¹⁸⁴. Tal como se señaló, la reacción contra la Monarquía absoluta que condicionó todo el movimiento revolucionario en Francia, y que originó la búsqueda política del de-

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 garantizaba 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. En efecto, entre las causas que debilitaron al gobierno de la Primera República y que provocaron su caída en 1812, Bolívar señaló en su Manifiesto de Cartagena a “su forma federativa”, agregando que “el sistema federal bien 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”¹⁸⁵. En su Discurso de Angostura aún es más duro el Libertador al criticar la fórmula federal venezolana: “Cuanto más admiro la excelencia de la Constitución Federal de Venezuela, tanto más me persuado de la imposibilidad de su aplicación en nuestro Estado”. Al sistema federal lo califica como “débil y complicado” para el cual “no estamos preparados”. Pero la parte de más interés de su Discurso en relación a esta materia, es aquella en la cual desenmascara la realidad de la fórmula federal: el “empeño inconsiderado de aquellos provinciales...” ante el cual “decidieron nuestros legisladores”. Fue la presión del regionalismo y caudillismo local lo que originó el pacto federal y el comienzo del fin de la República. Bolívar dice: “El primer Congreso en su constitución federal más consultó ese espíritu de las provincias, que la idea sólida de formar una República indivisible y central. Aquí cedieron nuestros Legisladores al empeño inconsiderado de aquellos provinciales seducidos por el deslumbrante brillo de la felicidad del

bilitamiento del poder (p. eje.: el sistema de frenos y contrapesos), se reflejó en EE. UU. en la fórmula federal, que importaron luego las Provincias latinoamericanas.

¹⁸⁵. Véase las referencias en J. Gil Fortoul, *op.cit.*, Tomo I, p. 51.

pueblo americano, pensando en que las bendiciones de que goza son debidas exclusivamente a la forma de gobierno, y no al carácter y costumbres de los ciudadanos”. Por último, insistía en lo siguiente: “Ya disfruta el pueblo de Venezuela de los derechos que legítima y fácilmente puede gozar: moderemos ahora el ímpetu de las pretensiones excesivas que quizás le suscitaría la forma de un gobierno incompetente para él: abandonemos las formas federales que no nos convienen, abandonemos el triunvirato del Poder Ejecutivo, y concentrándolo en un Presidente, confiémosle la autoridad suficiente para que logre mantenerse luchando contra los inconvenientes anexos a nuestra reciente situación, al estado de guerra que sufrimos, y a la especie de los enemigos externos y domésticos contra quienes tenemos largo tiempo que combatir. Que el Poder Legislativo se desprenda de las atribuciones que corresponden al Ejecutivo”¹⁸⁶.

En todo caso, las ideas originales del Libertador 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, no fueron seguidas, y en la segunda Constitución de Venezuela de 1819, y en las siguientes aún cuando momentáneamente el calificativo federal desaparece, se siguió bajo una forma centralista el mismo esquema político de fondo de autonomía regional y localista y, por tanto, de fomento de la autoridad de los caudillos militares. Es de observar que Bolívar, previendo la separación definitiva de Venezuela de la Gran Colombia y la designación de Páez como el Primer Presidente de la República, según éste lo narra, le aconsejó a Páez “una y mil veces que al verificar la separación se opusiera con todo mi influjo a la adopción del sistema federal, que en su opinión era sinónimo de desorden y disolución, recomendándome mucho la Constitución boliviana. Encargábame también que al verificarse la separación partiéramos la deuda, la tierra y el ejército; que entonces él vendría a establecerse en

¹⁸⁶. Véase el texto en J. Gil Fortoul, *op.cit.*, Tomo II, pp. 494, 495, 496, 506 y 507.

Venezuela; pero que si se adoptaba el sistema federal, *no se quedaba ni de mirón*”¹⁸⁷.

Ahora bien, si es cierto que la Constitución de 1811, como se dijo, tuvo un lapso real de duración menor de un año por la caída de la Primera República en manos de los españoles, el regionalismo caudillista perduró aun estando la República en guerra. En los años posteriores a 1812, desechadas las instituciones republicanas, sólo la autoridad de Bolívar fue capaz de dar coherencia a las actividades de los caudillos militares regionales, quienes inclusive en alguna oportunidad, al tratar de desconocer la autoridad del Libertador y de reinstaurar formalmente la República Federal, como sucedió con el denominado Congreso de Cariaco de 1817, debieron ser reprimidos con la pena capital¹⁸⁸. De manera que si bien la autoridad nacional no se regía por la Constitución de 1811, pues de hecho la guerra la había puesto en manos de Bolívar, la autoridad regional local, al contrario, era muy celosa, no del texto de la Constitución del año 11, sino del espíritu regionalista y, por ende, caudillista local de su contenido¹⁸⁹.

Por otra parte, otro elemento que perduró del espíritu de la Constitución de 1811 fue el evidente igualitarismo que estableció en relación a los diversos estratos sociales de la República. Este espíritu igualitarista, no sólo fue lo que permitió a los españoles fomentar la sublevación de los negros esclavos de Barlovento el año 1812¹⁹⁰, sino que abrió el camino para la rebelión popular de 1814 comandada por J.T. Boves, a la sazón bajo las filas realistas¹⁹¹. En efecto, quizás una de las características

¹⁸⁷. J.A. Páez, *Autobiografía*, Tomo I, Nueva York, 1870, p. 375. Sobre el carácter centralista de la Constitución de 1819 en cuanto a la eliminación del órgano deliberante de las Provincias, véase J.M. Casal Montbrún, *op.cit.*, Vol. I. p. 34.

¹⁸⁸. Cfr. Augusto Mijares, *loc.cit.*, pp. 49, 55 y 56.

¹⁸⁹. El origen del caudillismo, como forma de mando, lo sitúa Mijares en los años 1813 a 1819, y a la base del mismo, la idea federal estampada en la Constitución de 1811. Véase a Mijares, *loc.cit.*, pp. 34 y 366.

¹⁹⁰. Cfr. Francisco Javier Yanes, *Relación Documentada de los Principales Sucesos Ocurridos en Venezuela desde que se declaró Estado Independiente hasta el año de 1821*, Caracas, 1943, Tomo I, p. 51.

¹⁹¹. Para una relación detallada de esta rebelión, véase Juan Uslar Pietri, *Historia de la rebelión Popular de 1814. Contribución al estudio de la Historia de Venezuela*, París, 1954.

fundamentales de las guerras de independencia de Venezuela, es que éstas no sólo fueron guerras civiles entre los criollos patrióticos y los españoles colonialistas, sino que realmente llegaron a configurarse como auténticas guerras sociales y económicas¹⁹², con agudas y profundas características de “lucha social de amos contra esclavos, terratenientes contra la población rural enfeudada, y de lucha étnica definida por las pugnas igualmente violentas de negros, mulatos y zambos contra blancos”¹⁹³. La independencia en Venezuela, que originalmente se concibió por la aristocracia y nobleza criolla, como una revolución política, inmediatamente después de la caída de la Primera República, desencadenó en una guerra que, aparte de sus aspectos políticos de lucha entre independentistas y realistas, provocó una verdadera revolución social¹⁹⁴. En el centro de la rebelión popular estuvo J.T. Boves, el cual, si bien luchando del lado realista, movilizó socialmente las clases desposeídas, los esclavos y los pardos, contra los ricos, los amos y los blancos o mantuanos¹⁹⁵ produ-

¹⁹². Véase L. Vallenilla Lanz, *Cesarismo Democrático, Estudios sobre las bases sociológicas de la Constitución efectiva de Venezuela*, Caracas, 1952, p. 200. Este autor señala que la revolución que nos emancipó de España, emancipó al mismo tiempo las clases populares de la sumisión a que estaban sometidas bajo el antiguo régimen....; “en Venezuela la guerra resolvió hasta el fondo de nuestras más bajas clases populares; y sobre las mismas y la separación de las aristocracias municipales, surgió el igualitarismo”. Véase en *Disgregación...*, cit., pp. LXXV y LXXVI.

¹⁹³. Véase F. Brito Figueroa, *Historia Económica y Social de Venezuela. Una estructura para su estudio*, Caracas, 1966, Tomo I, pp. 269 y 270. R. Díaz Sánchez, califica a la guerra de independencia como de “sesgo clasista”, loc.cit., p. 195.

¹⁹⁴. En este sentido, L. Vallenilla Lanz señala acertadamente, al comparar la situación de las guerras de independencia en Venezuela con las de otros países latinoamericanos, lo siguiente: “Cuando en otros países de Hispanoamérica la evolución de Independencia se redujo casi a un cambio de autoridades y el Gobierno supremo pasó sin hondas modificaciones de las manos de los agentes de España a las de la aristocracia criolla habituada a la supremacía social, municipal y económica, constituyéndose en oligarquías que aún perduran como en Chile y Colombia; en Venezuela los primeros movimientos revolucionarios comienzan también encabezados por las clases elevadas; pero al cabo de catorce años se cruentísima lucha y por causas étnicas y mesológicas que particularizan nuestra evolución, diferenciándola de la de casi todos los pueblos del continente, se observa con absoluta claridad, que una verdadera revolución social se había realizado en el organismo de la antigua Capitanía General”, *Cesarismo...*, cit., p. 200.

¹⁹⁵. Por ello Boves fue calificado por Juan Vicente González, como “el primer caudillo de la democracia venezolana”. Véase J.V. González, *Biografía de José Félix Ribas*, 1917, p. 139; calificativo que J. Uslar Pietri, estima como acertado, en

ciéndose en todos los rincones del país una aniquilación física de éstos¹⁹⁶. El origen del mestizaje venezolano había comenzado y, con él, una diferente estructura social que colocó al país en condiciones excepcionales comparadas con las de otros países latinoamericanos¹⁹⁷. Pero la quiebra de la autoridad social de la aristocracia criolla, provocada por estas guerras, afianzó indudablemente el poder de los caudillos regionales y militares quienes se convertirían por muchos años en “la única fuerza de conservación social”¹⁹⁸. Se comprende, por tanto, la lucha del Libertador contra la fórmula federal de gobierno, la cual, en 1819, afianzaría el poder de los caudillos regionales, conspirando contra la coherencia institucional de la República.

4. *Las Constituciones Provinciales*

Desde marzo de 1811 el Congreso General había designado una Comisión para redactar un Proyecto de Constitución para la Provincia de Caracas, y la cual estaba destinada a servir de modelo para las Constituciones de las otras Provincias. El trabajo de la Comisión no se concluyó a tiempo, por lo que algunas Provincias comenzaron a establecer su propio régimen de orga-

op.cit., p.89. F. Brito Figueroa, califica a Boves, como un “verdadero caudillo popular”, *op.cit.*, Tomo I, p. 196. Un magnífico cuadro no sólo psicológico sino social de la época en que vivió Boves, puede apreciarse en F. Herrera Luque, *Boves, el Urogallo*, Caracas, 1972.

¹⁹⁶. La guerra y la rebelión de 1814 condujeron a una “destrucción sistemática de la raza blanca” (Véase J. Uslar Pietri, *op.cit.*, p. 104), lo que llevó a Morillo, el general español que fue enviado a Venezuela a imponer el orden inclusive en las filas realistas, a escribir en 1815, muerto Boves, que “la mortandad y la desolación que una guerra tan cruel ha ocasionado, va disminuyendo de un modo conocido la raza de los blancos, y casi no se ven sino gentes de color, enemigos de aquellos, quienes ya han intentado acabar con todos”, llegando a calificar la guerra de independencia, como “una guerra de negros contra blancos”. Véase las citas en J. Uslar Pietri, *op.cit.*, p. 200. Cfr. F. Brito Figueroa, *op.cit.*, Tomo I, p. 271.

¹⁹⁷. Venezuela, en este sentido, es uno de los países con mayor porcentaje de población mixta (mestiza y mulata) que supera el 70 por ciento, contra un 8 por ciento de la población negra y un 1,5 por ciento de amerindios.

¹⁹⁸. Véase L. Vallenilla Lanz, *Cesarismo...*, *cit.*, p. 119. De esta apreciación es que este autor desarrolla su concepción del “Gendarme Necesario”, la cual si bien pudo tener base de sustentación aplicada a la situación político-social de los primeros años de la República, la utilizó para justificar la dictadura de J.V. Gómez.

nización política, incluso sin esperar la sanción de la Constitución Federal de 1811¹⁹⁹.

En esta forma en el período de formación política del Estado venezolano pueden identificarse una serie de Constituciones Provinciales, unas dictadas antes de la Constitución Federal y otras con posterioridad.

A. *Constituciones Provinciales anteriores a la Constitución Federal de 1811*

Antes de dictarse la Constitución Federal de 21 de diciembre de 1811, las Provincias de Barinas, Mérida y Trujillo se dictaron sus propios textos constitucionales provinciales.

a. *El Plan de Gobierno de la Provincia de Barinas de 26 de marzo de 1811*

Los 24 días de la instalación del Congreso General, y cuatro días antes el nombramiento de la comisión para la redacción de lo que sería el modelo de las Constituciones Provinciales, la Asamblea Provincial de Barinas, el 26 de marzo de 1811 adoptó un "Plan de Gobierno"²⁰⁰; constituyendo una Junta Provincial o Gobierno Superior compuesto de 5 miembros a cargo de toda la autoridad en la Provincial hasta que el Congreso de todas las Provincias Venezolanas dictase la Constitución Nacional (Art. 17). En el Plan de Gobierno, además se repuso el Cabildo para la atención de los asuntos municipales (Art. 4) y se regularon las competencias del mismo en materia judicial, como tribunal de alzada respecto de las decisiones de los Juzgados subalternos (Art. 6). Las decisiones del Cuerpo Municipal podían ser llevadas a la Junta Provincial por vía de súplica (Art. 8).

¹⁹⁹. Véase en general Carlos Restrepo Piedrahita, *Primeras Constituciones de Colombia y Venezuela*, Bogotá, 1994.

²⁰⁰. *Las Constituciones Provinciales*, cit., pp. 334 y ss.

b. La Constitución Provisional de la Provincia de Mérida de 31 de julio de 1811

En Mérida, reunido el Colegio Electoral con representantes de los pueblos de los ocho partidos capitulares de Mérida La Grita y San Cristóbal y de las Villas de San Antonio, Bailadores, Lovatera, Egido y Timotes, adoptó una "Constitución Provisional que debe regir esta Provincia, hasta que, con vista de la General de la Confederación, pueda hacerse una perpetua que asegure la felicidad de la provincia"²⁰¹.

Este texto se dividió en doce capítulos, en los cuales se reguló lo siguiente:

En el Primer Capítulo, la forma de gobierno federativo por el que se han decidido todas las provincias de Venezuela (Art. 1), atribuyéndose la legítima representación provincial al Colegio Electoral" representante de los pueblos de la Provincia (Art. 2). El gobierno se dividió en tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, correspondiendo el primero al Colegio Electoral; el segundo a un cuerpo de 5 individuos encargados de las funciones ejecutivas; y el tercero a los Tribunales de Justicia de la Provincia (Art. 3).

La Constitución declaró, además, que "Reservándose esta Provincia la plenitud del Poder Provincial para todo lo que toca a su gobierno, régimen y administración interior, deja en favor del Congreso General de Venezuela aquellas prerrogativas y derechos que versan sobre la totalidad de las provincias confederadas, conforme al plan que adopte el mismo Congreso en su Constitución General" (Art. 6).

En el Segundo Capítulo se reguló la Religión Católica, Apostólica y Romana como Religión de la Provincia (Art. 1), prohibiéndose otro culto público o privado (Art. 2). Se precisó, en todo caso, que "la potestad temporal no conocerá, en las materias del culto y puramente eclesiásticas, ni la potestad espiritual en las puramente civiles sino que cada una se contendrá dentro de sus límites" (Art. 4).

En el Tercer Capítulo se reguló el Colegio Electoral, como "legítima representación Provincial", con poderes constituyentes

²⁰¹. *Idem.*, p. 255.

y legislativos provinciales (Art. 1, 2 y 35); su composición por ocho electores (Art. 3) y la forma de la elección de los mismos, por sistema indirecto (Arts. 3 a 31), señalándose que se debía exigir a los que fueran a votar, que "depongan toda pasión e interés, amistad, etc., y escojan sujetos de probidad, de la posible instrucción y buena opinión pública" (Art. 10). Entre las funciones del Colegio Electoral estaba el "residenciar a todos los funcionarios públicos luego que terminen en el ejercicio de su autoridad" (Art. 36).

En el Cuarto Capítulo se reguló al Poder Ejecutivo, compuesto por cinco individuos (Art. 1), en lo posible escogidos de vecinos de todas las poblaciones de la provincia y no sólo de la capital (Art. 2); con término de un año (Art. 3); sin reelección (Art. 4); hasta un año (Art. 5). En este capítulo se regularon las competencias del Poder Ejecutivo (Art. 14 a 16) y se prohibió que "tomara parte ni se introdujera en las funciones de la Administración de Justicia" (Art. 20). Se precisó, además, que la Fuerza Armada estaría "a disposición del Poder Ejecutivo" (Art. 23), correspondiéndole además "la General Intendencia de los ramos Militar, Político y de Hacienda" (Art. 24).

El Capítulo Quinto de la Constitución Provisional de la Provincia de Mérida, dedicado al Poder Judicial, comienza por señalar que "No es otra cosa el Poder Judicial que la autoridad de examinar las disputas que se ofrecen entre los ciudadanos, aclarar sus derechos, oír sus quejas y aplicar las leyes a los casos ocurrentes" (Art. 1) y se atribuye a todos los jueces superiores e inferiores de la Provincia, y particularmente al Supremo Tribunal de apelaciones de la misma (Art. 2), compuesto por tres individuos, abogados recibidos (Art. 3). En el capítulo se regularon, además, algunos principios de procedimiento y las competencias de los diversos tribunales (Arts. 4 a 14).

En el Capítulo Sexto se reguló el "Jefe de las Armas" atribuyéndose a un gobernador militar y comandante general de las armas sujeto inmediatamente al Poder Ejecutivo, pero nombrado por el Colegio Electoral (Art. 1); y a quien correspondía "la defensa de la Provincia" (Art. 4). Se regularon, además, los empleos de Gobernador Político e Intendente, reunidos en el gobernador militar para evitar sueldos (Art. 6), con funciones

jurisdiccionales (Arts. 7 a 10), teniendo el Gobernador Político el carácter de Presidente de los Cabildos (Art. 11) y de juez de Paz (Art. 12).

El Capítulo Séptimo está destinado a regular "los Cabildos y Jueces inferiores". Se atribuye, allí, a los Cabildos, la "policía" (Art. 2) y se definen las competencias municipales, englobadas en el concepto de policía (Art. 3). Se regula la Administración de Justicia a cargo de los Alcaldes de las ciudades y villas (Art. 4), con aplicación ante el Tribunal Superior de Apelaciones (Art. 5) .

En el Capítulo Octavo se regula la figura del "Juez Consular", nombrado por los comerciantes y hacendados (Art. 1), con la competencia de conocer los asuntos de comercio y sus anexos con arreglo a las Ordenanzas del consulado de Caracas (Art. 3) y apelación ante el Tribunal Superior de Apelación (Art. 4).

En el Capítulo Noveno se regula la "Milicia", estableciéndose la obligación de toda persona de defender a la Patria cuando ésta sea atacada, aunque no se le pague sueldo (Art. 2).

El Capítulo Décimo reguló el "Erario Público", como "el fondo formado por las contribuciones de los ciudadanos destinado para la defensa y seguridad de la Patria, para la sustentación de los ministros y del culto divino y de los empleados de la administración de Justicia, y en la colectación y custodia de las mismas contribuciones y para las obras de utilidad común (Art. 1). Se estableció también el principio de legalidad tributaria al señalarse que "toda contribución debe ser por utilidad común y sólo el Colegio Electoral las puede poner" (Art. 3), y la obligación de contribuir al indicarse que "ningún ciudadano puede negarse a satisfacer las contribuciones impuestas por el Gobierno" (Art. 4).

El Capítulo Undécimo está destinado a regular "los derechos y obligaciones del Hombre en Sociedad", los cuales también se regulan en el Capítulo Duodécimo y Último que contiene "disposiciones generales". Esta declaración de derechos, dictada después que el 1 de julio del mismo año 1811 la Sección Legislativa del Congreso General para la Provincia de Caracas había emitido la *Declaración de Derechos del Pueblo, sigue las mismas líneas de ésta y de la publicación sobre "Derechos del Hombre y del Ciudadano con varias máximas republicanas y un discurso preliminar dirigido a los americanos"* atributo a Picor-

nel y que circuló con motivo de la Conspiración de Gual y España de 1797²⁰².

c. *El Plan de Constitución Provisional Gubernativo de la Provincia de Trujillo de 2 de septiembre de 1811*

Los representantes diputados de los distintos pueblos, villas y parroquias de la Provincia de Trujillo, reunidos en la Sala Constitucional aprobaron un "Plan de Constitución Provincial Gubernativo"²⁰³ el 2 de septiembre de 1811, constante de 9 títulos.

El *Primer Título* está dedicado a la Religión Católica, como Religión de la Provincia, destacándose, sin embargo, la separación entre el poder temporal y el poder eclesiástico.

El *Título Segundo* reguló el "Poder Provincial", representado por el Colegio de Electores, electos por los pueblos. Este Colegio Electoral se reguló como Poder Constituyente y a él corresponderá residenciar a todos los miembros del Cuerpo Superior del Gobierno.

El *Título Tercero* reguló la "forma de gobierno", estableciéndose que la representación legítima de toda la Provincia residía en el pre-nombrado Colegio Electoral, y que el Gobierno particular de la misma residía en dos cuerpos: el Cuerpo Superior de Gobierno y el Municipal o Cabildo.

El *Título Cuarto* reguló, en particular, el "Cuerpo Superior de Gobierno", integrado por cinco (5) vecinos, al cual se atribuyeron funciones ejecutivas de gobierno y administración.

El *Título Quinto*, reguló el "Cuerpo Municipal o de Cabildo", como cuerpo subalterno, integrado por cinco (5) individuos: dos alcaldes ordinarios, dos Magistrados (uno de ellos Juez de Policía y otro como Juez de Vigilancia Pública), y un Síndico personero.

El *Título Sexto*, relativo al "Tribunal de Apelaciones", atribuyó al Cuerpo Superior de Gobierno el carácter de Tribunal de Alzada.

²⁰². Véase la comparación de Pedro Grases, *La Constitución de Gual y España, y el Ideario de la Independencia*, Caracas, 1978, pp. 71 y ss.

²⁰³. Véase *Las Constituciones Provinciales*, op.cit., pp. 297 y ss.

El *Titulo Séptimo* reguló las "Milicias", a cargo de un Gobernador y Comandante General de las Armas de la Provincia, nombrado por el Colegio Electoral, pero sujeto inmediatamente al Cuerpo Superior de Gobierno.

El *Titulo Octavo*, reguló el Juramento que deben prestar los diversos funcionarios.

El *Titulo Noveno*, relativo a los "Establecimientos Generales". reguló algunos de los derechos de los ciudadanos.

B. *Constituciones Provinciales posteriores a la Constitución Federal de 1811*

La Constitución Federal para los Estados de Venezuela del 21 de diciembre de 1811, al regular al Pacto Federativo, dejó claramente expresado que las Provincias conservaban su Soberanía, Libertad e Independencia, y que:

"en uso de ellas tendrán el derecho exclusivo de arreglar su gobierno y administración territorial bajo las leyes que crean convenientes, con tal que no sean de las comprendidas en esta Constitución ni se opongan o perjudiquen a los Pactos Federativos que por ella se establecen".

En virtud de ello, las Provincias conservaron la potestad ya ejercida por algunas con anterioridad en el marco de la Confederación que se formaba, para dictar sus Constituciones. De estas Constituciones Provinciales dictadas después de la promulgación de la Constitución Federal, han llegado hasta nuestros días el texto de la de Barcelona y la de Caracas. La primera puede decirse que ya estaba redactada cuando se promulgó la Constitución Federal. La segunda, se adaptó más a lo que los redactores de ésta pensaban de lo que debía ser una Constitución Provincial en el seno de la Federación que se estaba conformando.

a. *La Constitución Fundamental de la República de Barcelona Colombiana de 12 de enero de 1812*

A los pocos días de promulgada la Constitución Federal del 21 de diciembre de 1811, el pueblo barcelonés, por la voz de sus Asambleas Primarias, por la de sus Colegios Electorales y por la de sus funcionarios soberanos, proclamó la "Constitución fundamental de la República de Barcelona Colombiana"²⁰⁴ verdadero Código Constitucional de 19 títulos y 343 artículos. Este texto fue redactado por Francisco Espejo y Ramón García de Sena²⁰⁵, y por ello tiene gran importancia histórica, pues este último tuvo un papel importante en el constitucionalismo hispanoamericano, como traductor de Thomas Paine. En efecto, este había publicado en 1791-1792 el libro *The Rights of Man*, dedicado a defender la Declaración de los Derechos del Hombre de 1789, el cual tuvo una gran influencia en la consolidación del régimen constitucional norteamericano. Correspondió a Manuel García de Sena traducir extractos de varias obras de Paine, habiéndose publicado en 1811, en Philadelphia, el libro *La Independencia de la Costa Firme justificada por Thomas Paine treinta años ha. Extracto de sus obras traducido del inglés al español por D. Manuel García de Sena*²⁰⁶. Esta importantísima obra contenía, además, la traducción de la Constitución de los Estados Unidos de América así como la de las Constituciones de las antiguas colonias de Massachusetts, Connecticut, New Jersey, Pennsylvania y Virginia, y a través de ella puede decirse que esos textos fueron conocidos en América española, no sólo en Venezuela sino en Argentina, en 1811²⁰⁷.

Debe presumirse, en todo caso, que para enero de 1811, García de Sena ya tenía preparada la obra, y de allí la influencia que los textos franceses y norteamericanos tuvieron en la Constitución Provincial de Barcelona, sin dejar de mencionar el texto de los *Derechos del Hombre y del Ciudadano* de 1789, de Picornel.

²⁰⁴. Véase en *Las Constituciones Provinciales*, op.cit., pp. 151 y ss.

²⁰⁵. Véase Angel Francisco Brice, "Estudio Preliminar" al libro *Las Constituciones Provinciales*, op.cit., p. 39.

²⁰⁶. Véase las referencias en Pedro Grases, op.cit., p. 60.

²⁰⁷. *Idem.*, nota 2.

El *Título Primero* de la Constitución contiene los "Derechos de los habitantes de la República de Barcelona Colombiana" y sus 38 artículos son copia casi exacta de los *Derechos del Hombre y del Ciudadano* de 1777, correspondiendo a Francisco Espejo la redacción de este Título²⁰⁸. Termina dicho Título con la proclamación del principio de la separación de poderes entre el Legislativo, Ejecutivo y Judicial, la usanza de las Declaraciones de las colonias norteamericanas así:

38. Siendo la reunión de los poderes el germen de la tiranía, la República declara que la conservación de los derechos naturales y civiles del hombre, de la libertad y tranquilidad general, depende esencialmente de que el Poder Legislativo jamás ejerza el Ejecutivo o Judicial, ni aún por vía de *sección*. Que el ejecutivo en ningún caso ejerza el legislativo o Judicial y que el Judicial se abstenga de mezclarse en el Legislativo o Ejecutivo, conteniéndose cada uno dentro de los límites que les prescribe la Constitución, a fin de que se tenga el gobierno de las leyes y no el gobierno de los hombres.

El *Título Segundo* estaba destinado a regular la organización territorial de la "República de Barcelona", como única e indivisible (Art. 1), pero dividida en cuatro Departamentos (Art. 2), los cuales comprendían un número considerable de pueblos, en los cuales debía haber una magistratura ordinaria y una parroquia para el régimen civil y espiritual de los ciudadanos (Art. 3).

El *Título Tercero* reguló a los "ciudadanos", con una clasificación detallada respecto de la nacionalidad, siendo los Patrios, los ciudadanos barceloneses, es decir: "los naturales y domiciliados en cualesquiera de los Departamentos del Estado, bien procedan de padres originarios de la República o de extranjeros". Se reguló detalladamente al *status* de los extranjeros.

El *Título Cuarto*, se refiere a la soberanía con normas como las siguientes: "la soberanía es la voluntad general unida al poder de ejecutarla"; *ella* reside en el pueblo; es una, indivisible, inalienable e imprescriptible; pertenece a la comunidad del Estado; ninguna sección del pueblo; ni individuo alguno de éste puede

²⁰⁸. *Idem.*, p. 150, nota 1. Véase la comparación de los textos en las pp. 84 y ss.

ejergerla". "La Constitución barcelonesa es representativa. Los representantes son las Asambleas Primarias: los Colegios Electorales y los Poderes Supremos, Legislativo, Ejecutivo y Judicial". "El gobierno que establece es puramente popular y democrático en la rigurosa significación de esta palabra".

El *Título Quinto* regula en detalle las Asambleas Primarias y sus facultades, y las condiciones para ser elector y el acto de votación. Estas Asambleas Primarias debían ser convocadas por las Municipalidades, y su objeto era "constituir y nombrar entre los parroquianos un determinado grupo de electores que concurren a los Colegios Electorales a desempeñar sus funciones".

El *Título Sexto*, por su parte, reunió a los "Colegios Electorales por su parte, reguló a los "Colegios Electorales y sus facultades". Correspondía a los Colegios Electorales la elección de los funcionarios de la Sala de Representantes y de los Senadores de la Legislatura Provincial; la elección del Presidente y Vice-Presidente del Estado; los miembros de la Municipalidad en cada Departamento; y las justicias Mayores y Jueces de Paz.

El *Título Séptimo* se refiere al Poder Legislativo, el cual "se deposita en una Corte General nombrada de Barcelona, compuesta de dos Cámaras, la una de Representantes, y la otra de Senadores". En este Título se reguló extensamente el régimen de elección de los miembros de dichas Cámaras, su funcionamiento, facultades comunes y privativas, régimen parlamentario y el procedimiento de formación de las leyes. Entre las funciones que se asignaban a esta Corte General, además de dictar leyes, se precisó que bajo este nombre general de ley se comprendían los actos concernientes a "la formación de un Código Civil, Criminal y Judicial, en cuya ampliación ocupará principalmente sus atenciones".

El *Título Octavo* reguló el Poder Ejecutivo, a cargo del Presidente de la República de Barcelona, sus condiciones, atribuciones y poderes.

El *Título Noveno* reguló todo lo concerniente al Vicepresidente, como suplente del Presidente.

El *Título Décimo* se refiere al "Poder Judicial". Allí se reguló el Poder Judicial Supremo confiado a un Tribunal de Justicia, con sus competencias en única instancia y en apelación, y sus

poderes de censura de la conducta y operaciones de los Jueces ordinarios.

El *Título Undécimo*, reguló a las "Municipalidades", con la precisión de que "En cada una de las cuatro ciudades actualmente existentes en el territorio de la República (Barcelona, Aragua, Pao y San Diego de Cabrutica) y en todas las demás ciudades y villas que en adelante se erigieren, habrá un cuerpo municipal compuesto de dos corregidores de primera y segunda nominación y seis regidores". Según la votación obtenida en su elección, el Regidor que hubiere obtenido mayor número de votos era considerado como Alguacil Mayor, el que más se le acercaba, como Fiel Ejecutor y el que menos, Síndico General. Correspondía a la Municipalidad el Registro Civil y la Policía.

El *Título Duodécimo* reguló a las "Justicias Mayores", que a la vez que jueces de policía en las ciudades, villas y pueblos, eran los Presidentes natos de la Municipalidad y Jueces Ordinarios de Primera Instancia en las controversias civiles y criminales.

El *Título Decimotercero* reguló a los "Jueces de Paz" con competencia para "trazar y componer las controversias civiles de los ciudadanos antes que las deduzcan en juicio, procurándoles cuantos medios sean posibles de acomodamiento entre sí".

El *Título Decimocuarto* está destinado a regular el "culto", estableciéndose a la Religión Católica y Apostólica como "la única que se venera y profesa públicamente en el territorio de la República, y la que ésta protege por sus principios constitucionales". El Obispo, conforme a este Título se elegía en la misma forma que se elegía al Presidente del Estado, con la única diferencia de que en los Colegios Electorales tendrían voto los eclesiásticos.

El *Título Decimoquinto* reguló la "Fuerza Pública".

El *Título Decimosexto* reguló la "Hacienda".

El *Título Decimoséptimo* reguló la "sanción del Código Constitucional".

El *Título Decimoctavo*, estableció el régimen de "Revisión del Código Constitucional".

El *Título Decimonoveno*, el régimen del "juramento constitucional".

b. *La Constitución para el gobierno y administración interior de la Provincia de Caracas de 31 de enero de 1812*

Apenas instalado el Congreso General, en marzo de 1811, como ya se indicó se designó una comisión de diputados para redactar la Constitución de la Provincia de Caracas, para que sirviera de modelo a las demás de la Confederación. E] trabajo no pudo hacerse rápidamente, y no sólo muchas Provincias dictaron antes y después sus cartas constitucionales, sino que incluso, la Sección Legislativa del Congreso General establecida para la Provincia de Caracas dictó el 1 de julio de 1811, la Declaración de Derechos del Pueblo. Esta misma Sección Legislativa sólo concluyó su tarea de redactar la Constitución Provincial luego de la sanción de la Constitución Federal, aprobándose un texto de 328 artículos agrupados en catorce capítulos destinados, como la indica su Preámbulo, a regular el gobierno y administración interior de la Provincia. Más que la Constitución de una "República" soberana, como había sido el caso de la Constitución Provincial de Barcelona este texto se acomoda al de una Provincia en el marco de una Confederación. Por ello, la Constitución Provincial de Caracas hace especial énfasis en la necesidad de "organizar equitativamente la distribución y la representación del pueblo en la legislatura provincial"²⁰⁹.

El *Capítulo Primero* se refiere a la "Religión" declarándose que "la Religión Católica, Apostólica y Romana que es la de los habitantes de Venezuela hace el espacio de tres siglos, será la única y exclusiva de la Provincia de Caracas, cuyo gobierno la protegerá". (Art. 1).

El *Capítulo Segundo* reguló detalladamente "la división del territorio". Allí se precisó que "el territorio de la Provincia de Caracas se dividirá en Departamentos, Cantones y Distritos" (Arts. 2 a 4). Los Distritos debían ser un territorio con más o menos 10.000 habitantes y los Cantones, con más o menos 30.000 habitantes (Art. 5). Los Departamentos de la Provincia eran los siguientes: Caracas, San Sebastián, los Valles de Aragua (capital La Victoria), Barquisimeto y San Carlos (Art. 6), y en la

²⁰⁹. Véase en *Las Constituciones Provinciales*, op.cit., pp. 63 y ss.

Constitución se precisa al detalle cada uno de los Cantones que conforman cada Departamento, y sus capitales (Arts. 7 a 11): así como cada uno de los Distritos que conforman cada Cantón. con los pueblos y villas que abarcaban (Arts. 12 a 23).

El *Capítulo Tercero* está destinado a regular "los sufragios parroquiales y congregaciones electorales", es decir, el sistema electoral indirecto en todo detalle, en relación a la forma de las elecciones y a la condición del elector, (Arts. 24 a 30). Por cada mil almas de población en cada parroquia debía haber un elector (Art. 31). Los Electores, electos en los sufragios parroquiales, formaban en cada Distrito, Congregaciones Electorales (Art. 32). También debían elegirse electores para la escogencia en cada parroquia de los agentes municipales (Art. 24). Estas congregaciones electorales eran las que elegían los Representantes de la Provincia para la Cámara del gobierno federal; a los tres miembros del Poder Ejecutivo de la Unión; al Senador o Senadores por el Distrito, para la Asamblea General de la Provincia; al representante por el Distrito, para la Cámara del Gobierno Provincial; y al elector para la nominación del Poder Ejecutivo de la Provincia (Art. 33). Los Electores electos en cada Distrito, para la elección del Poder Ejecutivo, formaban las Juntas Electorales que reunidas en la capitales de Departamentos, debían proceder a la nominación (Art. 49).

El *Capítulo Cuarto* está destinado a regular a las "Municipalidades". Sus miembros y los agentes municipales, se elegían por los electores escogidos para tal fin en cada parroquia (Art. 24 y 59). La Constitución, en efecto, estableció que en cada parroquia debía elegirse un agente municipal (Art. 65) y que los miembros de las municipalidades también debían elegirse (Art. 67). El número de miembros de las Municipalidades variaba, de 24 en la de Caracas, dividida en dos cámaras de 12 cada una (Art. 90); 16 miembros en las de Barquisimeto, San Carlos, La Victoria y San Sebastián (Art. 92); y luego de 12, 8 y 6 miembros según la importancia y jerarquía de las ciudades (Arts. 91 a 102). Las Municipalidades capitales de Distrito debían llevar el Registro Civil (Art. 70) y se les atribuían todas las competencias propias de vida local en una enumeración que cualquier ley municipal contemporánea envidiaría (Art. 76). La Municipalidad

gozaba "de una autoridad puramente legislativa" (Art. 77) y elegía los Alcaldes (Art. 69) que eran las autoridades para la administración de justicia, y proponían al Poder Ejecutivo los empleos de Corregidores (Art. 69 y 217) que eran los órganos ejecutivos municipales. En ellas tenían asiento, voz y voto, los agentes municipales que debían ser electos en cada parroquia (Arts. 65 y 103).

El *Capítulo Quinto* reguló al "Poder Legislativo" de la Provincia, que residía en una Asamblea General compuesta por un Senado y una Cámara de Representantes (Art. 130). En detalle, el texto reguló su composición, funcionamiento, poderes y atribuciones y el sistema de elección de sus miembros (Arts. 230 a 194).

El *Capítulo Sexto* reguló el "Poder Ejecutivo", de la Provincia que residía en 3 individuos electos por los Electores de cada Distrito (Arts. 195 y 196). Se reguló la forma de elección y las condiciones de elegibilidad de los miembros del Poder Ejecutivo (Arts. 196 a 207), así como sus atribuciones (Arts. 308 a 233).

El *Capítulo Séptimo* está destinado al "Poder Judicial", en el cual se dispuso que se conservaba provisionalmente la organización del mismo que existía (Art. 234) y que a nivel inferior era administrado, además de por Jueces de Primera Instancia, por los Alcaldes y Corregidores con apelación ante las Municipalidades (Art. 240 a 250). En las materias civiles y criminales, sin embargo, se estableció que la justicia sería administrada por dos Cortes Supremas de Justicia (Art. 259) y por los Magistrados inferiores de primera instancia antes indicados (Art. 235). En cada Departamento se establecieron Tribunales Superiores (Art. 251) y en general se establecieron normas de procedimiento judicial relativas al juicio verbal, que se estableció como norma general (Art. 240).

Los *Capítulos Octavo y Noveno* se refieren a la "elección de los Senadores para el Congreso General y su remoción", así como de Representantes (Arts. 275 a 280).

El *Capítulo Diez* se refiere al "Fomento de la literatura" donde se reguló al Colegio y Universidad de Caracas (Art. 281) y el fomento de la cultura (Art. 282).

Los *Capítulos Once y Doce* están destinados a regular la revisión y reforma de la Constitución (Arts. 283 a 291) y su sanción o ratificación (Art. 292 a 259).

El *Capítulo Trece*, indica que "se acuerdan, declaran, establecen y se dan por insertos literalmente en esta Constitución los derechos del hombre que forman el Capítulo Octavo de la Federal, los cuales están obligados a observar, guardar y cumplir todos los ciudadanos de este Estado" (Art. 296).

El Capítulo Catorce sostiene una serie de "Disposiciones Generales", donde se regulan, en general, otros derechos de los ciudadanos así como deberes (Arts. 297 a 234), concluyéndose con la formulación expresa de la garantía objetiva de la Constitución, en el sentido de que "las leyes que se expidieren contra el tenor de ella no tendrán valor alguno sino cuando hubieren llenado las condiciones requeridas para una justa y legítima revisión y sanción (de la Constitución)" (Art. 325).

Este texto constitucional concluye con una "Despedida" de la "Sección Legislativa de Caracas, dirigida a los habitantes de la Provincia", al terminar sus sesiones y presentar la Constitución Provincial en la cual se hace un recuento del proceso de conformación institucional de la Confederación y del Gobierno Federal hasta ese momento, justificándose la propuesta de formar una "sesión legislativa provisoria para Caracas" del Congreso General, compuesta con la separación de sus diputados al mencionado Congreso General, la cual tuvo a su cargo la elaboración del texto constitucional provincial²¹⁰.

III. LAS VICISITUDES CONSTITUCIONALES DURANTE LAS GUERRAS DE INDEPENDENCIA (1811-1819)

1. *Las guerras de independencia y el orden constitucional*

Como se dijo, la Constitución de 1811 se sancionó el 21 de diciembre de dicho año, constituyéndose institucionalmente el Estado independiente. Sin embargo, ello no significó la renuncia de España y los realistas locales al control político de la antigua Capitanía General de Venezuela. Algunas provincias de ésta

²¹⁰. Véase en *Las Constituciones Provinciales, op.cit.*, pp. 137 y ss.

como Coro, Maracaibo y Guayana habían desconocido la legitimidad del gobierno de Caracas, reconociendo el gobierno de la Regencia, y las insurrecciones realistas se produjeron en muchas ciudades de la Confederación recién nacida.

En febrero de 1812, el Comandante General del Ejecutivo de S. M. Católica y luego Capitán General de las Provincias de Venezuela, Domingo de Monteverde, desembarcó en Coro e inició la campaña de recuperación realista de la República. La amenaza de Monteverde y la necesidad de defender la República llevaron al Congreso, el 4 de abril de 1812, a delegar en el Poder Ejecutivo todas las facultades necesarias²¹¹, y éste, el 23 de abril de 1812, nombró Generalísimo a Francisco de Miranda, con poderes dictatoriales. La guerra de independencia, así obligó, con razón, a dejar de un lado la Constitución. Como el Secretario de Guerra José de Sata y Bussy le comunicó en correspondencia dirigida al Teniente General Francisco de Miranda ese mismo día 23 de abril de 1812: "Acaba de nombraros el Poder Ejecutivo de la Unión, General en Jefe de las armas de toda la Confederación Venezolana con absolutas facultades para tomar cuantas providencias juzguéis necesarias a salvar nuestro territorio invadido por los enemigos de la libertad Colombiana; y bajo este concepto no os sujeta ley alguna ni reglamento de los que hasta ahora rigen estas Repúblicas, sino que al contrario no consultaréis más que la Ley suprema de salvar la patria; y a este efecto os delega el Poder de la Unión sus facultades naturales y las extraordinarias que le confirió la representación nacional por decreto de 4 de este mes, bajo vuestra responsabilidad"²¹².

En esta forma, en nuestra historia constitucional, a los pocos meses de sancionada la Constitución de 1811 se produjo, por la necesidad de salvar la República, la primera ruptura del hilo constitucional.

²¹¹. Véase *Libro de Actas del Congreso de Venezuela 1811- 1812*, Biblioteca de la Academia Nacional de la Historia, Tomo II, Caracas, 1959, pp. 397 a 399.

²¹². Ver *Archivo del General Miranda*, Tomo XXIX, La Habana, 1950, pp. 396 y 397. Véase los textos en Allan R. Brewer-Carías, *Las Constituciones de Venezuela*, Madrid, 1985, pp. 207 y ss.

La dictadura duró poco, pues el 25 de julio de 1812 se produjo la Capitulación de Miranda y la aceptación de la ocupación del territorio de la provincia de Caracas por Monteverde²¹³.

El coronel Simón Bolívar (1783-1830), quien tenía a su cargo la plaza militar de Puerto Cabello, la perdió y a mediados de julio, antes de la Capitulación, comunicó los sucesos a Miranda²¹⁴. Entre las múltiples causas de la caída de la Primera República está, sin duda, la pérdida de Puerto Cabello.

Monteverde desconoció los términos del Armisticio, Miranda fue detenido a comienzos de agosto, y Bolívar logró salir de La Guaira a fines de agosto hacia Curazao y luego a Cartagena. El 15 de diciembre del mismo año 1812 dio al público su "Memoria dirigida a los ciudadanos de la Nueva Granada por un caraqueño" conocida como el Manifiesto de Cartagena²¹⁵, en la cual expuso las causas de la pérdida de Venezuela, entre ellas, la debilidad del régimen político adoptado en la Constitución de 1811.

En 1813, Bolívar inició en Cartagena, con el apoyo del Congreso de Nueva Granada, la "Campaña Admirable"; en mayo ya estaba en Mérida; el Decreto de Guerra a Muerte lo dictó en Trujillo en julio²¹⁶ y entró a Caracas en agosto de 1813. En su primera comunicación al Congreso de la Nueva Granada el 8 de agosto de 1813 con el informe de la liberación de la capital de Venezuela, Simón Bolívar, General en Jefe del Ejército Libertador, señaló: "Interin se organiza el Gobierno legal y permanente, me hallo ejerciendo la autoridad suprema, que depondré en manos de una Asamblea de notables de esta capital, que debe convocarse para erigir un gobierno conforme a la naturaleza de las circunstancias y de las instrucciones que he recibido de ese agosto Congreso"²¹⁷.

²¹³. Véase los documentos en *Archivo del General Miranda*, Tomo XXIV, cit. pp. 509 a 530.

²¹⁴. *Idem.*, pp. 415 a 430.

²¹⁵. Véase el texto en Simón Bolívar, *Escritos Fundamentales*, Monte Avila Editores, Caracas, 1982, pp. 57 y ss.; y en *Proclamas y Discursos del Libertador*, Caracas, 1939, pp. 11 y ss.

²¹⁶. Véase el texto en *Proclamas y Discursos del Libertador*, cit., pp. 33 a 35.

²¹⁷. Véase en *Escritos del Libertador*, Sociedad Bolivariana de Venezuela, Tomo V, Caracas, 1969, p. 5.

En el manifiesto del día siguiente 9 de agosto de 1813 que dirigió a sus conciudadanos, en el cual resumió los planes para la organización del Estado, insistió en la misma idea anterior de legitimar el poder: "Una asamblea de notables, de hombres virtuosos y sabios, debe convocarse solemnemente para discutir y sancionar la naturaleza del gobierno, y los funcionarios que hayan de ejercerla en las críticas y extraordinarias circunstancias que rodean a la República. El Libertador de Venezuela renuncia para siempre, y protesta formalmente, no aceptar autoridad alguna que no sea la que conduzca a nuestros soldados a los peligros para la salvación de la Patria"²¹⁸. Ello lo reiteró en una nueva comunicación al Presidente del Congreso de Nueva Granada el 14 de agosto de 1813, en la cual le indicó "la próxima convocatoria de una Asamblea popular, para determinar la naturaleza del gobierno y la Constitución del Estado", anunciándole la organización de los Departamentos Supremos de la Administración²¹⁹. El Libertador tuvo, sin duda, en 1813, una obsesión por reorganizar el Estado y legitimar el poder supremo que había conquistado con las armas, a cuyo efecto pidió asesoramientos diversos sobre un Plan de Gobierno Provisorio²²⁰.

La liberación de la Provincia de Caracas, sin embargo, no significó la liberación de Venezuela. En todo el país, la guerra continuó, y la figura de Boves, caudillo al servicio de los realistas, está en el centro de la tragedia de Venezuela en 1814²²¹. En las mismas filas patrióticas se produjeron bandos, y el Libertador es expulsado de Venezuela, en Oriente, luego de la emigración que dirigió de Caracas a Barcelona, en septiembre de 1814, con destino a Cartagena, donde llegó por segunda vez. El Congreso de la Nueva Granada lo nombró "Capitán General de los Ejércitos de la Confederación", pero los conflictos internos en Cartagena, lo obligaron a renunciar al mando, y salió en mayo de 1815 para Jamaica.

²¹⁸. *Idem.*, p. 10.

²¹⁹. *Ibidem.*, p. 30.

²²⁰. Véase los documentos más notables en este sentido, en *Simón Bolívar y la Ordenación del Estado, en 1813*. (Estudios preliminares de Pedro Grases y Tomás Polanco), Caracas, 1979.

²²¹. Véase Juan Uslar Pietri, *Historia de la Rebelión Popular del año 1814*, cit.

El 6 de septiembre de 1815 escribe la célebre “Carta de Jamaica” (Contestación de un americano meridional a un caballero de esta isla)²²², donde entre otros aspectos, expuso sus ideas políticas sobre el gobierno que requería nuestro país.

Desde Haití, donde llega en 1816, Bolívar realizó la "Expedición de Los Cayos" con destino a Venezuela, llegando a Margarita, donde se proclamó, de nuevo, "el gobierno independiente de Venezuela"; ratificándole una Asamblea al Libertador, la Jefatura Suprema del Estado y de los Ejércitos de Venezuela. En una Proclama a los venezolanos el 8 de mayo de 1816, ya había afirmado: "El Congreso de Venezuela será nuevamente instalado donde y cuando sea vuestra voluntad. Como los pueblos independientes me han hecho el honor de encargarme de la autoridad suprema, yo os autorizo para que nombréis vuestros diputados en Congreso, sin otra convocación que la presente; confiándoles las mismas facultades soberanas que en la primera época de la República"²²³. Como muestra de las continuas disensiones entre los jefes patriotas, el General Mariño, segundo jefe de la expedición de Los Cayos y del Ejército, ratificado en la Asamblea de Margarita, desconoció la autoridad de Bolívar, y se estableció un gobierno federal, nombrándose un Ejecutivo plural.

Bolívar regresó a Haití; y en 1817, de regreso a Venezuela, conquistó la libertad de Guayana, y en operaciones sucesivas logró el reconocimiento de su jefatura suprema que había sido desconocida de nuevo, en el denominado Congreso de Cariaco reunido en mayo de 1817. Entre los acontecimientos que a ello contribuyeron debe mencionarse el proceso y fusilamiento del General Piar, uno de los disidentes participantes del Congreso de Cariaco, en octubre de 1817.

A partir de ese mes se declaró a Angostura como capital del Gobierno de Venezuela y residencia provisional de las autoridades, y entre las primeras decisiones del Libertador, deben citarse las destinadas a establecer las bases del sistema provisional de Gobierno. Ello lo resume en el Discurso de instalación del Consejo de Estado en Angostura, el 1º de noviembre de 1817, en el cual, entre otros aspectos, señaló, "cuando el pueblo de Vene-

²²². Véase en Simón Bolívar, *Escritos Fundamentales*, cit., pp. 82 y ss.

²²³. *Proclamas y Decretos del Libertador*, cit., p. 146.

zuela rompió los lazos opresivos que lo unían a la nación española, fue su primer objeto establecer una Constitución sobre las bases de la política moderna, cuyos principios capitales son la división de poderes y el equilibrio de las autoridades. Entonces, proscribiendo la tiránica institución de la monarquía española, adoptó el sistema republicano más conforme a la justicia; y entre las formas republicanas escogió la más liberal de todas, la federal. Las vicisitudes de la guerra, que fueron tan contrarias a las armas venezolanas, hicieron desaparecer la República y con ella todas sus instituciones". En dicho Discurso, el Libertador argumentó el porqué la guerra había impedido "dar al gobierno de la República la regularidad constitucional que las actas del Congreso habían decretado en la primera época", precisando, al referirse al tercer período de la República iniciado en Margarita, luego de la expedición de Los Cayos en 1816, lo siguiente: "En la isla de Margarita volvió a tomar una forma regular la marcha de la República; pero siempre con el carácter militar desgraciadamente anexo al estado de guerra. El tercer período de Venezuela no había presentado hasta aquí, un momento favorable, en que se pudiese colocar al abrigo de las tempestades el arca de nuestra Constitución". Reseñó el Libertador, en ese Discurso, que por la Asamblea de Margarita del 6 de mayo de 1816 se había creado y nombrado "un poder ejecutivo bajo el título de Jefe Supremo de Venezuela. Así, sólo faltaba la institución del cuerpo legislativo y del poder judicial", por lo que agregaba, que: "La creación del Consejo de Estado debía llenar las funciones del poder legislativo, correspondiendo a una Alta Corte de Justicia el tercer poder del cuerpo soberano"²²⁴. El Libertador además, en ese excepcional documento sobre organización constitucional, daba cuenta de la organización regular de las provincias libres de Venezuela, mencionando a los diversos gobernadores civiles y militares de las mismas, y entre ellos al General Páez en las Provincias de Barinas y Casanare, y Monagas en la Provincia de Barcelona. Ambos ejercerían la Presidencia de la República décadas después.

²²⁴. *Idem.*, pp. 173 y 174. Véase el Decreto de creación del Consejo de Estado y los otros actos constitucionales de esos años, en Allan R. Brewer-Carías, *Las Constituciones de Venezuela*, cit., pp. 223 y ss.

Al año siguiente (1818) se realizó la campaña del Centro, enfrentándose los ejércitos Republicanos a los del General Morillo. El Libertador, en la sesión del Consejo de Estado del 1 de octubre de 1818, propuso la convocatoria del Congreso de Venezuela a fin de acelerar "la marcha de la restauración de nuestras instituciones republicanas", manifestando "la necesidad y la importancia de la creación de un cuerpo constituyente que dé al Gobierno una forma y un carácter de legalidad y permanencia"²²⁵. El Consejo de Estado aprobó un "Reglamento para la segunda convocación del Congreso de Venezuela" que debía instalarse en enero de 1819, y que entre otras tareas tendría la de "Tratar de Gobierno y Constitución"²²⁶. Realizadas las elecciones durante 1818, el Congreso de Angostura se instaló el 15 de febrero de 1819, y en esa oportunidad el Libertador leyó su hermoso Discurso de Angostura en el cual expuso sus ideas sobre el Estado y su organización, configurándose como la exposición de motivos del Proyecto de Constitución que sometió a la consideración de dicha Asamblea²²⁷. El Congreso designó, además, al Libertador Presidente interino del Estado de Venezuela²²⁸, y continuó la guerra saliendo inmediatamente para Apure, y luego para la Nueva Granada, para sellar en Boyacá la independencia de Colombia.

2. *La Constitución de Angostura de 1819 y la Gran Colombia: Leyes fundamentales y constitucionales de 1819 y 1821*

La Constitución de Angostura, de 15 de agosto de 1819, aún cuando tuvo la influencia de las ideas de Bolívar expresadas en el Congreso de Angostura, no se ciñó completamente a las mis-

²²⁵. Véase Pedro Grases "Notas Editorial", en *El Libertador y la Constitución de Angostura de 1819*, Caracas, 1969, p. 7.

²²⁶. Véase el texto del Reglamento en Allan R. Brewer-Carías, *Las Constituciones de Venezuela*, cit., pp. 229 y ss.

²²⁷. Véase Angel Francisco Brice, Prólogo a las *Actas del Congreso de Angostura*, Instituto de Derecho Público, Caracas, 1969, pp. 9 y ss.

²²⁸. Véase el Acta de 16 de febrero de 1819, *Idem.*, p. 101.

mas²²⁹. La pertinaz oposición del Libertador a la concepción federal y al imperio del caudillismo local y regional, provocaron que el texto constitucional de 1819 organizara una República "unitaria y centralista"²³⁰, la cual, sin embargo, no tuvo mayor vigencia, pues la guerra continuó.

Las ideas de Bolívar sobre la Presidencia Vitalicia, el Senado Hereditario y el original Poder Moral²³¹, fueron dejadas aparte, y el texto, siguiendo la base de la Constitución de 1811, estableció un sistema de gobierno presidencial, pero esta vez abandonando el esquema triunviral y optando por el unipersonal, que aún tiene el país; siguió con el sistema de separación de poderes y previó el elenco de los derechos y garantías del hombre ya establecido en el texto de 1811.

Durante 1819 el Libertador, quien había participado en la Campaña de Apure, a mediados de año había pasado la Cordillera hacia Nueva Granada y ya había triunfado en agosto en la Batalla de Boyacá; también había declarado a Cundinamarca sujeta al Congreso y Gobierno de Angostura. Así consta en su Proclama del 8 de septiembre de 1819 en la cual, además, abogaba por la "reunión de la Nueva Granada y Venezuela en una República", precisando que una Asamblea Nacional así debía decidirlo²³². Por ello, de regreso a Angostura desde la Nueva Granada, el 14 de diciembre de 1819 propuso la creación de la República de Colombia, señalando: "La reunión de la Nueva Granada y Venezuela es el objeto único que me he propuesto desde

²²⁹. Cfr. Pablo Ruggeri Parra, *op.cit.*, Tomo I, p. 53. Véase el texto en Allan R. Brewer-Carías, *Las Constituciones de Venezuela, cit.*, pp. 245 y ss.

²³⁰. "La República de Venezuela es una e indivisible". Título II, Sección Primera, Art. 1º de la Constitución de 1819; constituyendo las diez Provincias (Barcelona, Barinas, Caracas, Coro, Cumaná, Guayana, Maracaibo, Margarita, Mérida y Trujillo) divisiones territoriales de la República (*idem.*, Art.2º), bajo la autoridad de un gobernador sujeto inmediatamente al Presidente de la República, Título I, Sección Primera, Art. 1º. Para un análisis de la labor del Congreso de Angostura, véase José Rodríguez Iturbe (ed.), *Actas del Congreso de Angostura*, Caracas, 1969.

²³¹. En anexo a la Constitución de 1819, sin embargo se publicó el Título correspondiente al Poder Moral.

²³². Véase *Proclamas y Discursos del Libertador, cit.*, p. 240.

mis primeras armas: es el voto de los ciudadanos de ambos países, y es la garantía de la libertad de la América del Sur²³³.

En esta forma el 17 de diciembre de 1819, conforme a la propuesta del Libertador, el mismo Congreso de Angostura sancionó la Ley Fundamental de la República de Colombia, conforme a la cual las Repúblicas de Venezuela y Colombia "quedaban desde ese día reunidas en una sola, bajo el título glorioso de la República de Colombia"²³⁴.

De acuerdo a esta Ley, "el Poder Ejecutivo sería ejercido por un Presidente, y en su defecto por un Vicepresidente, nombrados interiormente por el actual Congreso" (Art. 4), y se dividió la República de Colombia, en tres grandes Departamentos: Venezuela, Quito y Cundinamarca (Art. 6), los cuales debían ser Administrados por un Jefe cada uno, con el título de Vicepresidente (Art. 6). En tal virtud, la Ley Fundamental prescribió que el Congreso debía ponerse en receso el 15 de agosto de 1820, debiendo procederse a nuevas elecciones para el Congreso General de Colombia (Art. 11), que debía reunirse en la Villa del Rosario de Cúcuta el 1º de enero de 1821. En la misma sesión del 17 de diciembre de 1819, el Congreso, de nuevo, eligió al General Bolívar como Presidente del Estado de Colombia, y Vicepresidente a Francisco Zea; como Vicepresidente de los Departamentos de Cundinamarca y Venezuela, al General Santander y Juan G. Roscio, respectivamente.

El Libertador regresó a la Nueva Granada y entró en Bogotá en marzo de 1820. Regresó a Venezuela a fines de ese mismo mes, y hacia fines de ese año suscribe el Armisticio y el Tratado de Regularización de la guerra con Morillo el 25 y 26 de noviembre, entrevistándose ambos jefes en Santa Ana, el 27 de noviembre. Morillo encargó del ejército español a Miguel de la Torre y se embarcó para España. Al poco tiempo, el Armisticio se rompió, por el pronunciamiento del gobierno de la Provincia de Maracaibo a favor de una República democrática, incorporándose a Colombia.

²³³. Véase en *Actas del Congreso de Angostura, cit.*, pp. 349 y ss., y en *Proclama y Decretos del Libertador, cit.*, p. 245.

²³⁴. Véase *Actas del Congreso de Angostura, cit.*, pp. 356 y ss. Véase además en Allan R. Brewer-Carías, *Las Constituciones de Venezuela, cit.*, pp. 260 y ss.

El 24 de junio de 1821 se libró la Batalla de Carabobo, y con ella se selló definitivamente la independencia de Venezuela. El 30 de junio de 1821 el Libertador, en una proclama dirigida a los habitantes de Caracas, además de anunciar que: "Una victoria final ha terminado la guerra en Venezuela", les precisó la configuración de la Gran Colombia: "la unión de Venezuela, Cundinamarca y Quito ha dado un nuevo realce a vuestra existencia política y cimentado para siempre vuestra estabilidad. No será Caracas la capital de una República; será sí, la capital de un vasto departamento gobernado de un modo digno de su importancia. El Vicepresidente de Venezuela goza de las atribuciones que corresponden a un gran Magistrado"²³⁵.

El Congreso General de Colombia se reunió en Cúcuta en mayo de 1821 y el 12 de julio ratificó la Ley Fundamental de la Unión de los pueblos de Colombia²³⁶. El 30 de agosto, el Congreso sancionó la Constitución de 1821, y a comienzos de octubre el Libertador aceptó la Presidencia de Colombia que el Congreso le ofreció, siempre que se le autorizara a continuar a la cabeza del ejército dejando todo el gobierno del Estado al General Santander, elegido Vicepresidente²³⁷. Con tal carácter de Presidente Bolívar le puso el ejecútase a la Constitución, el 6 de octubre de 1821²³⁸, ejerciendo la Presidencia de Colombia hasta 1830.

3. *Las ideas centrales de la organización constitucional del Estado en la Obra del Libertador*

Simón Bolívar fue, sin duda, un hombre de Poder. Lo ejerció militarmente, lo condujo civilmente, y además, lo concibió institucionalmente.

Su labor política no se redujo a comandar las guerras de independencia, y ejercer la conducción política de nuestros países en momentos de total desorganización, sino que lo llevó a la

²³⁵. Véase en *Proclamas y Decretos del Libertador*, cit., p. 263.

²³⁶. Véase el texto en Allan R. Brewer-Carías, *Constituciones de Venezuela*, cit., pp. 271 y ss.

²³⁷. Véase en *Proclamas y Decretos del Libertador*, cit., p. 265.

²³⁸. Véase el texto en Allan R. Brewer-Carías, *Constituciones de Venezuela*, cit., pp. 273 y ss.

tarea de formular una concepción del Estado²³⁹ adaptada a las convulsas sociedades que quedaron en estas tierras después de la Independencia. Ese Estado, de acuerdo a las modernas corrientes del constitucionalismo que comenzaban a formularse en esa época, debía conciliar el Poder con las libertades, de manera que el Estado fuera, como debe ser, la organización política de la sociedad para garantizar la libertad, basado en la soberanía popular.

A la base de esa concepción estaba, por supuesto, el principio de la distribución del Poder. En efecto, todos los Estados Nacionales, y el liberalismo que les dio nacimiento, han partido del principio, siempre vigente, de que la concentración del poder es un atentado a la libertad; y al contrario, de que la mejor forma de garantizar la libertad en una Nación, es mediante un sistema de distribución del poder, en la organización del Estado.

Histórica y actualmente, este principio de la distribución del poder ha tenido dos vertientes: la distribución horizontal y la distribución vertical del poder. La primera ha configurado, tradicionalmente, a los sistemas de gobierno, dentro de la concepción de la separación de poderes; y la segunda, ha dado origen a la forma de los Estados, unitarios o federales, es decir, más o menos descentralizados. Ambos principios, aun cuando formulados en épocas distintas, coincidieron en su aplicación con la aparición de los Estados liberales después de la Revolución francesa, y entre ellos, de los Estados latinoamericanos. La separación de poderes fue el producto de los teóricos del absolutismo; la descentralización política fue el producto de la práctica de la libertad y de la democracia, luego del surgimiento del Estado de derecho. Ambos marcaron el proceso de organización del Estado de Derecho Liberal, tanto europeos como latinoamericanos, y ambos aparecen en la concepción del Estado en la obra del Libertador.

Pero la organización del Poder del Estado, en esta concepción liberal, tenía que tener un sustento popular y democrático, y

²³⁹. Véase lo expuesto en Allan R. Brewer-Carías. “Ideas Centrales sobre la organización del Estado en la obra del Libertador y sus proyecciones contemporáneas”, en *Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales*, enero-junio 1984, Nos. 95-96, pp. 137 y ss.

no podía resultar de la imposición de una persona. De allí el carácter republicano y no monárquico de nuestro régimen político desde la misma Independencia. Por ello, el establecimiento de un orden constitucional con base en la soberanía popular legitimado a través de una Asamblea o Congreso, fue una constante en el pensamiento y acción del Libertador. No sólo así lo expresó en sus magistrales documentos políticos: el Manifiesto de Cartagena (1812), la Carta de Jamaica (1815) y el Discurso de Angostura (1819), sino que lo planteó repetidamente a lo largo de su vida: en 1813, en su comunicación al Congreso de Bogotá al conquistar Caracas, luego de la Campaña Admirable²⁴⁰; en 1814, en su Discurso en la Asamblea de 2 de enero en la Iglesia de San Francisco, en Caracas²⁴¹; en 1816, en su Proclama al desembarcar en Margarita e iniciar la campaña de Oriente y Guayana²⁴²; en 1817 al instalar el Consejo de Estado en Angostura²⁴³; en 1818, en su Discurso en la sesión del Consejo de Estado el 1º de octubre y en su Proclama a los venezolanos el 22 de octubre²⁴⁴; en 1819, en su Proclama a los granadinos el 8 de septiembre, luego de la Batalla de Boyacá, al plantear la unión de la Nueva Granada y Venezuela²⁴⁵; en 1824, en su Proclama a los peruanos el 25 de diciembre de 1824, con motivo de la Batalla de Ayacucho²⁴⁶; en 1825, en su alocución al Congreso constituyente del Perú, en Lima, el 10 de febrero²⁴⁷; en 1826, en su Discurso ante el Congreso constituyente de Bolivia el 25 de mayo²⁴⁸ al presentar el Proyecto de Constitución para Bolivia²⁴⁹, y en su Proclama a los venezolanos en Maracaibo, el 16 de diciembre de 1826, en la cual les exigía frente a las tendencias separatistas, no matar la Patria, y prometía “llamar al pueblo para que delibere” en una Gran Convención Nacional donde “el

²⁴⁰. Véase *Escritos del Libertador*, cit., tomo V. p.5.

²⁴¹. Véase *Proclamas y Discursos del Libertador*, cit., p. 85.

²⁴². *Idem.*, p. 146.

²⁴³. *Ibidem.*, pp. 171 y 172.

²⁴⁴. *Ibidem.*, p. 193.

²⁴⁵. *Ibidem.*, p. 240.

²⁴⁶. *Ibidem.*, pp. 298 y 299.

²⁴⁷. *Ibidem.*, pp. 300 y 303.

²⁴⁸. *Ibidem.*, pp. 322 y ss.

²⁴⁹. Véase Simón Bolívar, *Proyecto de Constitución para la República Bolivariana*, Lima, 1826, con notas de Antonio José de Sucre, Caracas, 1978.

pueblo ejercerá libremente la omnipotencia, allí decretará sus leyes fundamentales” y concluía: “Nadie, sino la mayoría, es soberana”²⁵⁰; en 1828 en su Mensaje a la Convención de Ocaña el 29 de febrero de 1828²⁵¹ y en su Discurso ante el Consejo de Gobierno en Bogotá después de la disolución de aquella Convención²⁵²; en 1829, en la convocatoria que hizo a los pueblos de Colombia para que manifestaran su opinión sobre el gobierno y la Constitución²⁵³, y en fin, 1830, en su Mensaje al Congreso Constituyente de la República de Colombia el 20 de enero de 1830²⁵⁴ y en su Proclama a los colombianos al dejar el mando, el 24 de enero de 1830²⁵⁵. En todos estos escritos, el Libertador planteó siempre la necesidad de que la organización del Estado y su constitución y gobierno, fueran una manifestación de la soberanía popular y no el producto de la voluntad de un Jefe Supremo. Por ello, en todos los casos en que le correspondió asumir el Poder Público, en su totalidad, siempre buscó su legitimación a través de la consulta a los pueblos y de la reunión de un Congreso o Asamblea.

Ahora bien, en la concepción de la organización constitucional del Estado con base en la soberanía popular, los dos sistemas mencionados de la distribución horizontal y vertical del Poder, se encuentran desarrollados y cuestionados en la obra del Libertador.

A. *La distribución horizontal del poder: la separación de poderes y el Ejecutivo fuerte*

El principio de la separación de poderes, como distribución horizontal del poder público, fue un producto de los ideólogos del absolutismo, al propugnar la limitación del poder político

²⁵⁰. *Proclamas y Discursos del Libertador, cit.*, p. 344.

²⁵¹. *Idem.*, p. 370.

²⁵². *Ibidem.*, p.379.

²⁵³. Véase en José Gil Fortoul, *Historia Constitucional de Venezuela*, Berrlín, 1904, Tomo I, p. 468.

²⁵⁴. Véase *Proclamas y Discursos del Libertador, cit.*, pp. 391 y ss.

²⁵⁵. *Idem.*, p. 399.

ilimitado del Monarca absoluto, y entre ellos, un producto del pensamiento de Locke, de Montesquieu y de Rousseau²⁵⁶.

A la base de la concepción de ellos estaba la consideración del estado natural del hombre y del contrato original de la sociedad, origen del Estado, para la preservación de sus vidas, libertades y posesiones. El Estado surgió entonces para proteger los derechos “naturales” que no desaparecieron con el contrato social.

Bajo esta premisa se formuló un esquema de racionalización y sistematización de las funciones de todo Estado Soberano, que podían “balancearse” si se los situaba en distintas manos. Posteriormente, este ensayo de sistematización se convierte en la teoría de la división del poder, que tanta influencia ha tenido en el constitucionalismo moderno, sobre todo por su conversión en “separación de los poderes” con motivo de la Revolución francesa y de la Constitución norteamericana. La libertad política, según Montesquieu, existía sólo en aquellos Estados donde el Poder no residía, con todas sus funciones, con la misma persona o en el mismo cuerpo de magistrados.

Por tanto, formuló su proposición de que para garantizar la libertad, las tres potestades no debían estar en las mismas manos, y que separadas, debían estar en plano de igualdad; de lo contrario, el poder no podría frenar al poder. Recordemos sus palabras: “Todo estaría perdido si el mismo hombre, o el mismo cuerpo de notables, o de nobles, o del pueblo, ejercieran estos tres poderes: el de hacer las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas, y el de juzgar las exigencias o las diferencias de los particulares”. Por ello, agregaba, “los principios que han querido convertirse en despóticos han comenzado siempre por reunir en su persona todas las magistraturas”....”Estas tres potestades deberían — además— formar un reposo o una inacción. Pero como, por el movimiento necesario de las cosas, ellas deben andar, ellas estarán forzadas de andar concertadamente”²⁵⁷.

²⁵⁶. Véase lo que hemos expuesto en Allan R. Brewer-Carías, *Cambio Político y Reforma del Estado en Venezuela*, Madrid, 1975.

²⁵⁷. Montesquieu, *De l'Esprit des Lois* (de. q. Truc), París, 1949, Vol. I, libro I, capítulo IV, p. 165. Cfr. la referencia en Allan R. Brewer-Carías, *Cambio Político y Reforma del Estado en Venezuela*, Madrid, 1975, pp.76 y 97.

A esta concepción de la división del poder se va a agregar, posteriormente, el postulado de Rousseau sobre la ley como expresión de la voluntad general, y la exigencia del sometimiento del Estado a la ley que él mismo produce.

De allí surgió el principio de la supremacía del Poder Legislativo sobre los otros poderes, como piedra angular del Derecho Público, europeo, y sus secuelas contemporáneas, el principio de la legalidad y el Estado de Derecho.

Los escritos de Locke, Montesquieu y Rousseau, conforman todo el arsenal teórico político que permitió la reacción contra el Estado Absoluto y su sustitución por el Estado de Derecho, como garantía de la libertad, lo cual se concretó en la Revolución francesa, en base a la exaltación del individualismo y la libertad. Como consecuencia de ella, el principio de la separación de poderes encontró consagración expresa en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, conforme a la cual “en cualquier sociedad en la cual las libertades no estuvieran debidamente garantizadas y no estuviese determinada la separación de poderes, no hay Constitución”. La distribución horizontal del poder se convirtió así, en uno de los pilares básicos del constitucionalismo moderno.

Bajo la inspiración de estos principios, como hemos señalado, se redactó la primera Constitución de Venezuela, y de todos los países latinoamericanos, sancionada el 21 de diciembre de 1811, en la cual se estableció la igualdad como uno de los “derechos del hombre en sociedad” (estos eran conforme al artículo 151, la libertad, la igualdad, la propiedad y la seguridad), derivados del “pacto social”. Esta concepción pactista encuentra su expresión en el propio texto constitucional, al expresar, sus artículos 141 y 142, lo siguiente: “Después de constituidos los hombres en sociedad han renunciado a aquella libertad ilimitada y licenciosa a que fácilmente los conducían sus pasiones, propia sólo del estado salvaje. El establecimiento de la sociedad presupone la renuncia de esos derechos funestos, la adquisición de otros más dulces y pacíficos, y la sujeción a ciertos deberes mutuos”. El pacto social asegura a cada individuo el goce y posesión de sus bienes, sin lesión del derecho que los demás tengan a los suyos”.

En el orden jurídico-político, la Constitución de 1811, además, consagró expresamente la división del Poder Supremo en tres categorías: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, conforme a la más pura fórmula revolucionaria francesa, señalando expresamente que: “El ejercicio de esta autoridad confiada a la Confederación no podrá hallarse reunida en sus diversas funciones”, siendo preciso que se conserven “tan separados e independientes el uno del otro cuanto lo exija la naturaleza de un gobierno libre”.

La separación de poderes era, así, la garantía esencial de la libertad. Ello llevó a Andrés Bello a considerar que el ensanche de la libertad civil en todos los pueblos civilizados de la tierra, “era debido casi exclusivamente a la observancia que tiene en ellos el principio de feliz invención que determina y separa los poderes constitucionales....”; y agregaba: “Cualquiera que sea la forma de gobierno, la observancia de este principio será la columna de los derechos civiles; y faltando él, no se podrá contar con ninguno de los bienes que deben asegurar al individuo las leyes de una sociedad organizada”²⁵⁸.

Ahora bien, todo este mecanismo de separación de poderes y de hegemonía del Poder Legislativo, configuró en los primeros años de la vida republicana de Venezuela, todo un sistema de contrapeso de poderes para evitar la formación de un poder fuerte, que no sólo originó la caída de la Primera República sino que condicionó la vida republicana en las décadas posteriores. Contra esta debilidad del Poder Ejecutivo constitucionalmente consagrada, el cual además era tripartito, el primero en reaccionar fue el Libertador Simón Bolívar en su Manifiesto de Cartagena en 1812 y luego en su Discurso de Angostura en 1819, en el cual propondría al Congreso la adopción de una fórmula de gobierno con un Ejecutivo fuerte, lo cual, sin embargo, no fue acogido por la Constitución de 1819.

Decía en su Discurso de Angostura: "Aquí el Congreso ha ligado las manos y hasta la cabeza a los Magistrados. Este cuerpo deliberante ha asumido una parte de las funciones Ejecutivas, contra la máxima de Montesquieu, que dice que un Cuerpo Representativo no debe tomar ninguna resolución activa: debe

²⁵⁸. Véase la referencia en Allan R. Brewer-Carías, *La concepción del Estado en la obra de Andrés Bello*, Madrid, 1983.

hacer Leyes, y ver si se ejecutan las que hace. Nada es tan contrario a la armonía de los Poderes, como su mezcla. Nada es tan peligroso con respecto al pueblo, como la debilidad del Ejecutivo". Y agregaba: "En las Repúblicas el Ejecutivo debe ser el más fuerte porque todo conspira contra él; en tanto que en las Monarquías el más fuerte debe ser el Legislativo, porque todo conspira en favor del Monarca...". Y concluía diciendo: "Por lo mismo que ninguna forma de Gobierno es tan débil como la democrática, su estructura debe ser de la mayor solidez; y sus instituciones consultarse para la estabilidad. Si no es así, contemos con que se establece un ensayo de Gobierno, y no un sistema permanente: contemos con una Sociedad discola, tumultuaria, anárquica, y no con un establecimiento social, donde tengan su imperio la felicidad, la paz y la justicia".....²⁵⁹

Insistió además, en su Discurso de Angostura: "Cuando deseo atribuir al Ejecutivo una suma de facultades superiores a la que antes gozaba, no he deseado autorizar a un déspota para que tiranice la República, sino impedir que el despotismo deliberante sea la causa inmediata de un círculo de vicisitudes despóticas en que alternativamente la anarquía sea reemplazada por la oligarquía y por la monocracia"²⁶⁰.

Como se puede observar, el principio de la separación de poderes estuvo a la base del nacimiento de nuestra República, y en nuestro país, al igual que en todos los estados del mundo moderno, ha condicionado la organización de los sistemas de gobierno; en nuestro caso, desde el mismo origen, el presidencial.

Sin embargo, como principio, progresivamente se ha visto modificado en su concepción.

Lo que propugnaba el Libertador en el inicio de nuestra vida republicana, la necesidad de estructurar un Ejecutivo fuerte, ha sido quizás, el signo más característico de la evolución de las democracias occidentales, que ha provocado que se haya pasado de la primacía original del Legislador —propia del liberalismo clásico y su secuela, el parlamentarismo—, a la primacía del

²⁵⁹. Véase el texto en Simón Bolívar, *Escritos Fundamentales*, Caracas, 1982, pp.132 y ss.

²⁶⁰. *Idem.*, p.139.

Ejecutivo, en un sistema que sigue siendo de contrapeso entre los poderes.

La conclusión ha sido que el Parlamento no puede gobernar, y que el parlamentarismo, en el sentido de que la omnipresencia de los Parlamentos ha conducido a la impotencia de los gobiernos, debe dar paso a un Ejecutivo que, aún sometido a controles, pueda efectivamente gobernar.

Ello, sin embargo, no se ha logrado en el mundo moderno. La libertad misma se encuentra amenazada de no poderse ejercer, si no se resuelven agudos problemas económicos y sociales, que sólo el gobierno puede asumir. La garantía de la libertad entonces, ahora está más en poder estructurar un gobierno fuerte y estable, que gobierne efectivamente, que en someter la conducción de la vida política de los Estados, al lento trabajo parlamentario, signado por la ineficacia.

En nuestro país, progresivamente hemos venido penetrando en este túnel de la ineficiencia política por el debilitamiento del Ejecutivo; y la tendencia del Parlamento a querer coadministrar, está llevando al propio Estado a una crisis de efectividad que conspira contra la propia democracia. Parece mentira, pero frente a esta tendencia a configurar un "despotismo deliberante" del que hablaba el Libertador en 1819, resulta necesario recordar de nuevo su exhortación al Congreso de Angostura: "que el Poder Legislativo se desprenda de las atribuciones que corresponden al Ejecutivo y adquiera, no obstante, nueva consistencia, nueva influencia en el equilibrio de las autoridades"²⁶¹.

En todo caso, lo que hoy tenemos que tener más claro que nunca en la organización política del mundo contemporáneo, es que el principio liberal clásico de limitación y debilitamiento del Ejecutivo, que criticaba Bolívar, debe ser superado, pues está provocando la crisis de la propia democracia, por ineficiente. Un gobierno débil, definitivamente, es incapaz de asumir las crisis económicas, sociales y políticas actuales y por venir, por lo que resulta necesario, urgentemente, impedir que las Cámaras Legislativas, a fuerza de querer cogobernar y coadministrar, transfieran su impotencia e ineficacia al gobierno. Este tiene que estar en manos de un Ejecutivo fuerte, capaz de gobernar. A tiempo

²⁶¹. *Ibidem.*, p. 135.

estamos, sin duda, de recoger los frutos de las enseñanzas del Libertador.

B. *La distribución vertical del poder: la centralización política y la reacción contra el federalismo*

Pero la estructuración del Estado, como organización política de la sociedad para garantizar la libertad, no sólo se ha fundamentado en un sistema de distribución horizontal del Poder, sino también en un sistema de distribución vertical del poder en el territorio.

Sin embargo, la distribución vertical efectiva no fue un principio que acompañó al nacimiento del Estado Liberal de Derecho, como sucedió con el principio de la separación de poderes. Al contrario, puede decirse que 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, con su separación horizontal de poderes, 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"²⁶². 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 le expuso sus ideas fundamentales para la organización y buena marcha del Estado: "Jamás la división del poder ha esta-

²⁶². Véase Alexis de Tocqueville, *La Democracia en América*, México, 1973.

blecido y perpetuado gobiernos, sólo su concentración ha infundido respeto para una nación"²⁶³.

Puede decirse, por tanto, que el modelo de Estado que surgió de la Revolución francesa y que influenció a las nacientes Repúblicas latinoamericanas, fue el Estado Nacional centralizado. Liberalismo y centralismo burocrático fueron, así, los cimientos sobre los cuales el Estado Nacional se conformó durante todo el siglo pasado, y ello permitió, sin duda, el desarrollo de las sociedades industriales contemporáneas. Este esquema, además, fue el que permitió el afianzamiento del intervencionismo y el desarrollo del dirigismo como filosofías de acción política contemporáneas.

Sin embargo, en esa configuración del Estado a comienzos del siglo pasado, la organización política de los Estados Unidos había sido una disidencia importante, pues por la extensión de su territorio y por el desarrollo de la democracia, se montó sobre un principio contrario a la concentración y centralización del poder, es decir, sobre una distribución vertical del poder, que originó la forma federal del Estado. A pesar de ser una fórmula política de organización de la sociedad específica para el sistema de vida norteamericano, tuvo una gran influencia en la organización de otros Estados y, en particular, de las nacientes republicanas latinoamericanas.

En efecto, como se ha dicho, al momento de la independencia, el sistema español había dejado en el territorio de las nuevas repúblicas un sistema de poderes autónomos Provinciales y Ciudadinos, hasta el punto de que la declaración de independencia la realizan los Cabildos en las respectivas Provincias, iniciándose el proceso en el Cabildo de Caracas el 19 de abril de 1810. Se trataba, por tanto, de construir Estados, en territorios disgregados 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, y ella fue adoptada en nuestra República. En esta forma, como hemos dicho, la Constitución de 1811, recibió la influencia directa de aquella Constitución en la configuración

²⁶³. Véase el texto en *Escritos del Libertador*, Tomo V, cit. P. 24.

del Estado, como un Estado Federal, y a partir de ese momento, la idea federal nos va a acompañar durante toda nuestra historia política y condicionar nuestras instituciones desde su mismo nacimiento.

El Libertador fue un crítico feroz de la forma federal, y por tanto, de todo esquema de distribución vertical del poder en nuestras nacientes repúblicas, y 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 al 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"²⁶⁴.

Coincidió el Libertador con Alexis de Tocqueville, quien como hemos señalado, 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"²⁶⁵.

Ahora bien, frente al esquema federal, el Libertador propugnaban una forma de Estado centralizado. Por ello afirmaba, en el mismo Manifiesto de Cartagena: "Yo soy de sentir que mientras no centralicemos nuestros gobiernos americanos, los enemigos obtendrían las mas completas ventajas; seremos indefectiblemente envueltos en los horrores de las disensiones civiles y, conquistados vilipendiosamente por ese puñado de bandidos

²⁶⁴. Véase el texto en Simón Bolívar, *Escritos Fundamentales*, cit., pp. 61 y 62.

²⁶⁵. Véase en Alexis de Tocqueville, *op. cit.*, p.159.

que infestan nuestras comarcas"²⁶⁶. 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 cual afirmó: "...no son naciones poderosas y respetadas sino las que tienen un gobierno central y enérgico"²⁶⁷.

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 instituciones políticas, también ha sido el más claro ejemplo de la ineficacia de la forma democrática y federal para nuestros nacientes Estados"²⁶⁸; 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"²⁶⁹.

"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. .."²⁷⁰.

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 lo llevó a afirmar rotundamente: "Yo pienso que mejor sería para la Amé-

²⁶⁶. Véase en Simón Bolívar, *Escritos Fundamentales*, cit., 63.

²⁶⁷. Véase en *Escritos del Libertador*, Tomo V, cit., p.24.

²⁶⁸. *Idem.*, p. 97.

²⁶⁹. *Ibidem.*, p. 120.

²⁷⁰. *Ibidem.*, p. 140.

rica adoptar el Corán que el gobierno de los Estados Unidos, aunque es el mejor del mundo. .."²⁷¹.

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. Otros países latinoamericanos siguieron también el modelo federal y otros optaron, sin embargo, por el modelo unitario.

Ahora bien, después de más de siglo y medio de evolución del Estado Nacional, éste está en crisis en sus dos formas clásicas: la del Estado Unitario y la del Estado Federal, según el sistema de distribución vertical del poder.

En todo caso esa dicotomía clásica puede decirse que nunca existía en la práctica con criterios y fronteras definidoras precisas. Nunca ha existido un Estado Unitario puro, sin alguna forma de entes descentralizados, así como tampoco ha existido un Estado Federal puro, completamente descentralizado. La crisis del Estado Nacional Centralizado ha provocado por ello, la crisis de las formas clásicas tanto de Estado Unitario como de Estado Federal, pues ambas han sido el soporte de aquél, y ella se ha puesto en evidencia en un doble proceso contradictorio que en ellos se ha operado: el Estado Unitario ha tendido cada vez más a descentralizarse, pero sin llegar al esquema ideal e inexistente del federalismo clásico; y el Estado Federal se ha caracterizado por un creciente proceso de centralismo, sin llegar, tampoco, al extremo del Estado Unitario, y comenzando a regresar, ahora, hacia nuevas formas descentralizadoras. Por ello el signo contemporáneo de la evolución del Estado parece ser el de una convergencia hacia soluciones de organización política descentralizada similares: los Estados Unitarios tienden a regionalizarse y los federalismos, después de haberse centralizado, vuelven a seguir esquemas descentralizadores.

No hay que olvidar que en ese proceso evolutivo la democracia pluralista transformó los viejos Estados Unitarios, pues provocó el surgimiento de niveles inferiores de poder a nivel local: la democracia implicó, así, la descentralización de los Estados Unitarios por lo que en éstos se puede distinguir, siem-

²⁷¹. *Ibidem.*, pp. 200 y 201.

pre, un grado de descentralización local, en el sentido de la existencia de colectividades político territoriales menores: municipios o comunas, con autonomía político-territorial.

Pero las propias exigencias de la democracia pluralista han provocado la necesidad de establecer un sistema político o forma de Estado, que acerque más las instituciones políticas a los ciudadanos, asegure la participación democrática en varios niveles territoriales y no sólo en el nivel local, y permita la efectiva satisfacción de las necesidades colectivas en sociedades industrializadas y urbanas complejas. De allí que haya sido una tendencia general contemporánea en todos los Estados Unitarios, la aparición, primero, de niveles intermedios desconcentrados (Regiones o Departamentos) para la acción nacional y resolución de los asuntos públicos; y luego, un proceso de regionalización política, dando origen a una nueva forma de Estado que comienza a delinearse: la del Estado Regional, institucionalizada ya en Italia, España, Bélgica y Francia.

En todo caso, el proceso de descentralización política que se observa tanto en Estados Unitarios como Federales debe verse como una técnica de perfeccionamiento de la democracia, al hacerla más participativa y representativa, y que al igual que la primacía del Ejecutivo, es una exigencia que debe guiar el proceso de reforma del Estado, también, para garantizar la libertad, en este caso, democrática.

IV. LA SEPARACION DE VENEZUELA DE LA GRAN COLOMBIA Y LA CONSTITUCION DE VENEZUELA DE 1830

Pero entre las ideas políticas fundamentales del Libertador en la organización constitucional de nuestros Estados, como hemos señalado, estuvo también la Unión de Venezuela con la Nueva Granada y Quito, en lo que se ha denominado la Gran Colombia, y constitucionalmente esto se estableció en las Leyes Fundamentales de 1819 y 1821, y luego, en la Constitución de Cúcuta de 1821²⁷².

²⁷². Véase los textos en Allan R. Brewer-Carías, *Constituciones de Venezuela, cit.*, p. 273 y ss.

En cuanto a la Constitución de 1821, siguiendo la orientación centralista de la anterior, dividió la República en Departamentos y Provincias²⁷³, pero descartó los principios del Ejecutivo fuerte que propugnaba Bolívar, debilitando aún más su posición en relación a la que consagraba el texto de 1819, con grandes controles por parte del Senado y del Consejo de Gobierno que estableció²⁷⁴.

La ausencia de Bolívar del ejercicio de la Presidencia de esta vasta República de Colombia, por encontrarse comandando los ejércitos en el Sur, y el desarrollado carácter localista y regional de las autoridades de los Departamentos creados en la nueva República, particularmente los de Venezuela²⁷⁵, provocando el desconocimiento paulatino de la unidad de la Gran Colombia y de la autoridad del Gobierno de Bogotá, donde se había situado desde 1821 la capital provisional. El caudillismo militar y regional que tanto se desarrolló con motivo de las guerras de independencia, y la anarquía personalista que implicó, indudablemente que provocaron la destrucción de la Gran Colombia.

No debe olvidarse que las guerras de independencia, que se extienden hasta 1824, si bien hicieron inaplicables, formalmente, los textos constitucionales de 1811, 1819 y 1821, consolidaron los poderes de los caudillos militares regionales y locales bajo cuyas tropas se habían ganado y perdido batallas. La Provincia-Ciudad-Estado que había querido como legado de la época colonial se consolidaría con el agregado militar fáctico, que no

²⁷³. Véase artículo 6º de la Ley Fundamental y artículo 150 de la Constitución. En 1821 a Venezuela se le señalaron tres Departamentos: Orinoco, formado por las Provincias de Guayana, Cumaná, Barcelona y Margarita; el Departamento de Venezuela, con las Provincias de Caracas y Barinas; y el Zulia, con las de Coro, Trujillo, Mérida y Maracaibo. En 1824 se creó un nuevo Departamento en Venezuela, el de Apure y en 1826, se creó el de Maturín. Cfr. los datos en Augusto Mijares, *loc.cit.*, p. 67.

²⁷⁴. Cfr. P. Ruggeri Parra, *op.cit.*, Tomo I, pp. 68, 62 y 64; José Gil Fortoul, *op.cit.*, Tomo I, p. 622.

²⁷⁵. El historiador R.M. Baralt resume así los sentimientos de Venezuela, respecto de la Constitución de Cúcuta de 1821: “No fue recibida en Venezuela la Constitución de Cúcuta ni incondicionalmente ni con grandes muestras de alegría. Destruída la soberanía del país, dividido éste en departamentos minados de leyes propias y colocado el centro del gobierno en la distante Bogotá, no podían los venezolanos vivir contentos bajo aquel pacto de unión, por más que la guerra lo hiciese necesario”. *Cit.*, por Augusto Mijares, *loc.cit.*, p. 69.

sólo permitió desconocer Constituciones, como sucedió respecto al texto de 1821 por la Municipalidad de Caracas y el poder militar de Páez, sino que inclusive llegó a poner en duda y discusión la autoridad del Libertador²⁷⁶.

En la Constitución de 1819, si bien su tendencia teórica, por las presiones del Libertador, fue por el establecimiento de un sólido poder central²⁷⁷ la división de la República en Provincias²⁷⁸, a largo de "un Gobernador sujeto inmediatamente al Presidente de la República", y el establecimiento de "municipalidades" en los Departamentos (divisiones de las Provincias) con atribuciones propias, inclusive de proponer el nombramiento del Gobernador de la Provincia que correspondía a los "miembros municipales" electos por votación²⁷⁹ indudablemente que contribuyó a consolidar el poder regional-local de los caudillos militares, quienes sustituyeron a la aristocracia criolla colonial en el control de los organismos locales²⁸⁰. La Constitución de 1821, al unir los territorios de Colombia (Nueva Granada) y Venezuela

²⁷⁶. Como sucedió en el denominado *Congreso de Cariaco*, que provocó el fusilamiento de Piar. Véase el Acta del Congreso en Allan R. Brewer-Carías, *Las Constituciones de Venezuela*, cit., p. 219.

²⁷⁷. De allí la declaración del artículo 1º (Título II) de la Constitución de 1819: "La República de Venezuela es una e indivisible".

²⁷⁸. Las Provincias en que se dividía el territorio de la República en la Constitución de 1819 fueron básicamente las mismas referidas en la Constitución 1811: Barcelona, Barinas, Caracas, Coro, Cumaná, Guayana, Maracaibo, Margarita, Mérida y Trujillo. Véase artículo 2, Título I. Sección Primera.

²⁷⁹. Artículos 1, 2 y 4 de la Sección Segunda del Título IX de la Constitución de 1819.

²⁸⁰. En la época colonial inmediatamente anterior a la independencia, la aristocracia criolla, como clase privilegiada "había monopolizado el derecho de los cargos concejiles" (Véase, Jesús González Cabrera, *Caracas y su Régimen Municipal*, Caracas, 1961, p.62, cit., por Julio Castro Guevara, *Esquema de la evolución municipal en Venezuela*, Caracas, 1968, p. 57), y ello le permitió asumir el poder local, al declararse la independencia. Véase lo indicado en el parágrafo 3. Sin embargo, la lucha social que condenó a los blancos y mantuanos durante las guerras de independencia, provocó la toma de posesión en los cuerpos municipales de los del "partido" del caudillo regional-militar correspondiente. Tal como lo señala L. Vallenilla Lanz, "durante algunos años más lucharán los Cabildos por sus antiguas prerrogativas, pretenderán asumir como antaño la representación de los intereses comunes y aún los generales del país, pero sucumbirán al fin ahogados bajo el poder avasallador del caudillismo que surgía por evolución regresiva del seño de la revolución, no quedando sino como supervivencias de un organismo social hondamente transformado....", *Disgregación e integración*, Caracas, p. 100 cit., por J. Castro Guevara, op.cit., p. 661.

en la República de Colombia, formalmente centralizó aún más el gobierno del nuevo Estado, el cual se dividió en Departamentos pero con "una administración, subalterna dependiente del gobierno nacional"²⁸¹. Sin embargo, la situación de guerra que todavía continuaba, el poder de los caudillos militares regionales y los poderes de las autoridades municipales, desde el primer momento conspiraron contra este texto y su pretendida centralización, hasta que lograron, por sobre los deseos del Libertador e inclusive expulsándolo de Venezuela, la separación de ésta de la República de la Gran Colombia y la formación, en 1830, de la República de Venezuela.

En todo caso, en el proceso de destrucción de la Gran Colombia, varios hechos pueden destacarse. En primer lugar, el Gobierno de Bogotá, ejercido por el Vicepresidente Santander en ausencia de Bolívar, no tuvo nunca poder real sobre los jefes militares en guerra de Venezuela, y particularmente, sobre el general Páez²⁸². En segundo lugar, la reacción localista de la Municipalidad de Caracas contra el régimen constitucional de 1821, que inclusive condujo a que dicha Municipalidad se negase a jurar fidelidad completa al texto constitucional, institucionalizó la tendencia separatista de los venezolanos de la Gran Colombia²⁸³. En tercer lugar, los conflictos entre las autoridades civiles y militares en Venezuela, que condujeron en 1826 a la separación temporal de Páez de la Comandancia General de las tropas, y que posteriormente, en los sucesos denominados de La Cusiata, condujeron a que se reconociera su jefatura militar en contra de las decisiones del gobierno de Bogotá²⁸⁴; y por último,

²⁸¹. Artículo 6 de la Ley Fundamental de la Unión de los Pueblos de Colombia, de 1821.

²⁸². El mismo Soublette, Jefe Superior del Departamento de Venezuela, reconocía que no tenía ningún poder sobre los jefes militares venezolanos (Páez y Mariño) y que sólo Bolívar podía controlarlos. Véase la carta dirigida por Soublette al Libertador en noviembre de 1821 en las *Memorias de O'Leary*, Tomo VIII, p. 26, *cit.*, por Augusto Mijares, *loc.cit.*, p. 70.

²⁸³. Cfr. Augusto Mijares, *loc.cit.*, p. 68; José A. Páez, *op.cit.*, Tomo I, pp. 292 y ss.; en particular, p. 371; José Gil Fortoul, *op.cit.*, Tomo I, pp. 470 y ss.; y 585.

²⁸⁴. Cfr. Augusto Mijares, *loc.cit.*, pp. 75 y ss.; José Gil Fortoul, *op.cit.*, Tomo I, pp. 587 y ss. El mismo General Páez consideró la época de los años posteriores al año 1826, como dolorosa y "la más funesta" de su vida. Véase J.A. Páez, *op.cit.*, Tomo I, pp. 286 y 292 y ss. Véase los documentos relativos a los sucesos del año 1826, en pp. 313 a 363.

después de 1826, el inicio del predominio absoluto del general Páez en Venezuela, con la anuencia del Libertador para evitar una nueva guerra civil, y su renuncia a hacerse "jefe de facciones" de carácter caudillesco²⁸⁵.

Por otra parte, debe destacarse que los caudillos militares y regionales venezolanos, se habían constituido en los herederos directos del poder económico de la aristocracia criolla aniquilada, y en los años posteriores a 1830, en los principales aliados de ésta. Tal como lo destaca Vallenilla Lanz, "el latifundio colonial pasó sin modificación alguna a las manos de Páez, Monagas y otros caudillos, quienes habiendo entrado a la guerra sin bienes algunos de fortuna, eran a poco de constituida Venezuela los más ricos propietarios del país"²⁸⁶. A ello contribuyeron los Tribunales de Secuestros y las Leyes de Reparto de los bienes confiscados en las guerras de independencia a los extranjeros y a los criollos, por ambos lados (realistas y patriotas) entre 1817 y 1824, y que repartidos entre los guerreros fueron paulatinamente adquiridos a precios irrisorios por los caudillos militares²⁸⁷. En esta forma, "el latifundio colonial se integró como elemento fundamental de la estructura económica (monopolio individual o familiar, monocultivo, técnicas rudimentarias) y en las relaciones de producción basadas en la esclavitud y en la servidumbre de la población rural, jurídicamente libre"²⁸⁸. Por ello, los caudillos militares y regionales, de origen popular, posteriormente como propietarios y terratenientes, se convirtieron paula-

²⁸⁵ Cfr. José Gil Fortoul, *op.cit.*, Tomo primero, p. 616. Bolívar escribía, en efecto: "Más vale estar con él que conmigo, porque yo tengo enemigos y Páez goza de opinión popular". "La República se va a dividir en partidos; en cualquier parte que me halle me buscarán por caudillo del que se levante allí; y ni mi dignidad ni mi puesto me permiten hacerme jefe de facciones". Véase las citas en Augusto Mijares, *loc.cit.*, pp. 78 y 80. Cfr. J.A. Páez, *op.cit.*, Tomo I, p. 375.

²⁸⁶ Véase L. Vallenilla Lanz, *Cesarismo L. cit.*, p. 107. Cfr. John Duncan Powell, *Political mobilization of the Venezuela Peasant*, Cambridge (Mass.), 1971, p. 16. En 1840 el diario *El Venezolano*, decía que Páez, quien era Presidente en ese momento era "El más rico propietario del país, el de más pingües y seguras rentas". *Cit.*, por F. González Guinán, *Historia Contemporánea de Venezuela*, Caracas, 1954., Tomo III, p. 156.

²⁸⁷ Cfr. L. Vallenilla Lanz, *Cesarismo...*, *cit.*, pp.104 y ss.; F. Brito Figueroa, *op.cit.*, Tomo I, pp. 192 y ss.; P. Ruggeri Parra, *op.cit.*, Tomo I, p. 48; José Gil Fortoul, *op.cit.*, Tomo segundo, p. 187.

²⁸⁸ Véase F. Brito Figueroa, *op.cit.*, Tomo I, p. 220.

tinamente en conservadores, y de la alianza entre la oligarquía local y aquéllos, no sólo se producirá la separación definitiva de Venezuela de la Gran Colombia²⁸⁹ sino que se constituirá la República de Venezuela, autónoma con un gobierno netamente oligárquico y conservador²⁹⁰.

En todo caso, el proceso formal de la separación definitiva de Venezuela de la Gran Colombia se inició en 1829, como consecuencia de la circular expedida por el Libertador el 31 de agosto de 1829, confirmada el 16 de octubre de ese año, en la cual excitó a los pueblos a manifestar sus opiniones sobre la forma de gobierno que debía adoptar Colombia, sobre la Constitución que debía adoptar el Congreso, y sobre la elección del Jefe del Estado²⁹¹.

En efecto, a pesar de que en julio de ese año el colegio electoral de Venezuela, reunido en Caracas, había aprobado por unanimidad un proyecto de instrucciones para los diputados que irían al Congreso constituyente, en las cuales se planteaba la necesidad de sostener la Constitución de Cúcuta²⁹², en la ciudad de Valencia, reunida una asamblea Popular el 23 de noviembre de 1829, convocada por el Gobernador de la Provincia de Carabobo, "convinieron todos unánimemente en que Venezuela no debe estar unida a la Nueva Granada y Quito, porque las leyes que convienen a aquellos territorios, no son a propósito para éste, enteramente distinto por costumbres, clima y producciones", y acordaron también que se dirigiese "esta petición al Congreso constituyente, para que teniéndola en consideración provea los medios más justos, equitativos y pacíficos, a fin de conseguir la separación sin necesidad de ocurrir a vías de hecho; antes bien proporcionando a este país una reunión en que sus habitantes, congregados legítimamente, expresen su voluntad; y que en todo caso ella sea definitiva, sin que los otros Estados tengan derecho de intervención en sus resoluciones". La remi-

²⁸⁹ Cfr. Gil Fortoul, *op.cit.*, Tomo I, pp. 612 y 614.

²⁹⁰ De ahí el calificativo de "Oligarquía Conservadora" que J. Gil Fortoul da al Gobierno de Venezuela después de 1830. Véase J. Gil Fortoul, *op.cit.*, Tomo Segundo, pp. 7 y ss. y 186.

²⁹¹ Véase José Gil Fortoul, *Historia Constitucional de Venezuela*, Berlín, 1904, Tomo I, p. 468.

²⁹² Véase José Gil Fortoul, *op.cit.*, Tomo I, p. 470.

sión de esa Acta se acordó hacerla por conducto del "Jefe Superior Civil y Militar, General en Jefe benemérito J. A. Páez"²⁹³.

Una reunión similar se realizó en Caracas, en el edificio de San Francisco, en los días siguientes, el 25 y 26 de noviembre de 1829, y allí se acordó la "Separación del Gobierno de Bogotá y desconocimiento de la autoridad del General Bolívar y que S.E. el benemérito General José Antonio Páez sea jefe de estos Departamentos y que reuniendo como reúne la confianza de los pueblos, mantenga el orden público y todos los ramos de la Administración, bajo las formas existentes, mientras se instala la convención"²⁹⁴.

La reacción antibolivariana de estos acuerdos, sin embargo, fue mitigada por el propio Páez, quien luego de convocar otra asamblea en Caracas, el 21 de diciembre de 1829, reconoció el papel del Libertador en la independencia, y se dirigió a él encariéndole "ejerza su poderosa influencia para que nuestra separación y organización se haga en paz"²⁹⁵.

El 2 de enero de 1830 comenzaron en Bogotá, las sesiones preparatorias del Congreso constituyente que había convocado el Libertador el año anterior, pero once días después, el 13 de enero, J. A. Páez convocó por Decreto la realización de elecciones para un Congreso constituyente venezolano, en Valencia, que debía instalarse el 30 de abril²⁹⁶, lo cual solo ocurrió el 6 de mayo de 1830. Entre febrero y abril, a instancias de Bolívar en el Congreso de Bogotá, se reunieron en Cúcuta comisionados de Colombia y Venezuela para tratar de llegar a un acuerdo pacífico, esfuerzos que a pesar de la labor del Mariscal Sucre, fracasaron.

Bolívar, que tenía la resolución de abandonar el poder, manifestó al Congreso de Bogotá que no aceptaría la Presidencia de la República, y el 1º de marzo, éste encargó del Ejecutivo al Presidente interino del Consejo de Estado, General Domingo Caicedo. El Congreso de Bogotá adoptó la Constitución de

²⁹³. Véase el texto en José Gil Fortoul, *op.cit.*, Tomo I, pp. 470 y 471.

²⁹⁴. Véase el texto en José Gil Fortoul, *op.cit.*, Tomo I, pp. 472.

²⁹⁵. Véase el texto en José Gil Fortoul, *op.cit.*, Tomo I, pp. 473.

²⁹⁶. Véase el texto en Allan R. Brewer-Carías, *Constituciones de Venezuela, cit.*, pp. 311 y ss.

Colombia el 29 de abril de 1830, y por Decreto separado acordó ofrecérsela a Venezuela para su adopción.

El Congreso de Valencia, reunido desde mayo de 1830, el 10 de julio había dictado un Reglamento de Organización Provisional del Estado, conforme al cual, el Poder Ejecutivo provisional se depositó en una persona con la denominación de Presidente del Estado de Venezuela, teniendo un Consejo de Gobierno compuesto del Vicepresidente de la República, de un Ministro de la Corte Suprema de Justicia nombrado por ella, de dos Secretarios del Despacho y de dos Consejeros elegidos por el Congreso. José Antonio Páez (1790-1873) fue nombrado Presidente provisional y Diego Bautista Urbaneja, Vicepresidente²⁹⁷.

El Congreso, además, el 6 de agosto de 1830 expidió un Decreto sobre garantías de los venezolanos para el gobierno provisorial²⁹⁸, y consideró la propuesta del Congreso de Bogotá sobre la Constitución adoptada por el mismo, el 29 de abril. Sobre ello, el 17 de agosto de 1830, decretó: "Que Venezuela ocupada de su propia Constitución, conforme a la voluntad unánime de los pueblos, no admite la Constitución que se le ofrece, ni como existe, ni con reformas cualesquiera que sean; pero que está dispuesta a entrar en pactos recíprocos de federación que unan, arreglen y representen las altas relaciones nacionales de Colombia, luego que ambos Estados estén perfectamente constituidos, y que el General Bolívar haya evacuado el territorio de Colombia"²⁹⁹.

El Congreso de Valencia sancionó la Constitución del Estado de Venezuela el 22 de septiembre de 1830, a la cual puso el ejecútese el General Páez, Presidente del Estado, el 24 de septiembre de 1830, fecha en la cual el Congreso dictó un nuevo Decreto sobre la publicación y el juramento del texto constitucional³⁰⁰.

²⁹⁷. Véase el texto en Allan R. Brewer-Carías, *Constituciones de Venezuela, cit.*, pp. 323 y ss.

²⁹⁸. Véase el texto en *Leyes y Decretos de Venezuela*, Tomo I, 1830-1840, Biblioteca de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas, 1982, pp. 30 y 31.

²⁹⁹. Véase el texto en *Leyes y Decretos de Venezuela*, Tomo I, 1830-1840, *cit.*, p. 33.

³⁰⁰. Véase el texto en Allan R. Brewer-Carías, *Constituciones de Venezuela, cit.*, pp. 357 y ss.

El 17 de diciembre de 1830 murió el Libertador Simón Bolívar: el mismo día, once años después que se había sancionado en Angostura, la Ley Fundamental de la República de Colombia, y el mismo año en el cual aquella gran nación desapareció, por la separación de Venezuela, y su constitución como República autónoma.

La Constitución del 24 de septiembre de 1830, que consolidó la República autónoma³⁰¹ es, quizás 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. En efecto, las discusiones que precedieron a la Constitución de 1830 también estuvieron signadas por la ya secular discusión sobre la estructura federal o centralista del nuevo Estado venezolano, habiéndose optado en definitiva por una fórmula "centrofederal o mixta", como la denominó el Congreso³⁰² 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 Provincial, compuesta por diputados electos, a la usanza del esquema de la Constitución de Cádiz³⁰³. Estas intervenían en la designación de los Gobernadores de Provincia, los cuales, aun cuando dependían del Poder Ejecutivo

³⁰¹. Véase los comentarios de Páez sobre las causas que motivaron a Venezuela a separarse de la Unión Colombiana, en J.A. Páez, *Autobiografía*, Nueva York, 1870, Tomo II, pp. 1 y ss. Debe señalarse, que la elección de diputados que formaron el Congreso de Venezuela se hizo en base a un Decreto expedido por el General Páez, que estableció el sufragio restringido por razones económicas. Cfr. F. González Guinán, *Historia Contemporánea de Venezuela*, Caracas, 1954, Tomo II, p. 11. Véase el texto del Decreto de Allan R. Brewer-Carías, *Las Constituciones de Venezuela*, Madrid, 1985, pp. 311 y ss.

³⁰². Véase en J. Gil Fortoul, *Historia Constitucional de Venezuela*, Tomo Segundo, Caracas, 1953, pp.19 y 20. Cfr. P. Ruggeri Parra, *Historia Política y Constitucional de Venezuela*, Tomo II, Caracas, 1949, p. 17.

³⁰³. Cfr. J.M. Casal Montbrún, (Estudio Preliminar), *La Constitución de 1961 y la Evolución Constitucional de Venezuela*, Tomo II, Vol. I, Caracas, 1972, pp.23 y 32. Sobre las implicaciones de la Constitución de Cádiz en el régimen local español, véase S. Martín-Retortillo y E. Argullol, "Aproximación histórica al tema de la descentralización 1812-1931", en S. Martín-Retortillo y otros, *Descentralización Administrativa y Organización Política*, Madrid, 1973, Tomo I, pp. 43 y ss.

vo, significaban el "equilibrio" entre centralismo y federación que los contribuyentes buscaron³⁰⁴. 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 "Consejos 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 central³⁰⁵. El sistema electoral que estableció, por otra parte, reservaba a la oligarquía económica el control de todas las asambleas y autoridades siguiendo la orientación de los textos constitucionales anteriores, lo cual confirmaba el carácter oligárquico del gobierno³⁰⁶.

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.

Por otra parte, la Constitución estableció un sistema de separación de poderes entre el Legislativo, a cargo del Congreso, compuesto por dos Cámaras: la de Representantes y la de Senadores (Art. 48), compuesta esta última por dos Senadores por cada una de las Provincias que hubiera en la República (Art. 60); el Ejecutivo, conforme al sistema presidencial, a cargo del Presidente de la República (Art. 103), pero con la figura de un Vice-

³⁰⁴. Artículo 156 y siguientes de la Constitución de 1830 y particularmente los artículos 164,4 y 170. Véase los comentarios sobre esta Constitución en J. Gil Fortoul, *op.cit.*, Tomo Segundo, pp. 77 y ss. F. González Guinán, *op.cit.*, Tomo II, pp. 135 y ss.; y Ruggeri Parra, *op.cit.*, Tomo II, pp. 17 y ss.

³⁰⁵. En la *Memoria* de la Secretaría de Interior y Justicia de 1832 se denunció en efecto, cómo las Diputaciones de Caracas y Mérida traspasaron los límites establecidos por la Constitución en "escandalosa infracción", arrogándose funciones atribuidas al Poder Legislativo Nacional. Véase las referencias en J.M. Casal Montbrún, *loc.cit.*, Tomo II, Vol. I, anexo 13 del Estudio Preliminar, p. 117

³⁰⁶. Cfr. las apreciaciones de L. Vallenilla Lanz. *Cesarismo Democrático*. Caracas, 1952, p. 193, y de P. Ruggeri Parra, *op.cit.*, Tomo II, p. 17. "Bueno o malo este régimen —dice Gil Fortoul, al referirse a la oligarquía conservadora (1830-1848)—, su existencia dependía por necesidad de la limitación del sufragio a la clase rica o ilustrada". Véase *op.cit.*, Tomo Segundo, p. 311.

presidente (Art. 109); y el Judicial, a cargo de la Corte Suprema y de los demás Tribunales de la República (Art. 141). El Presidente de la República no podía ser reelecto inmediatamente (Art. 108), con lo cual se establece el principio de la no reelección inmediata que todavía perdura en nuestro sistema constitucional.

En cuanto al sistema de derechos políticos y garantías individuales, el texto siguió la orientación de los textos precedentes.

CUARTA PARTE

LOS APORTES DE LA REVOLUCION AMERICANA Y DE LA REVOLUCION FRANCESA AL CONSTITUCIONALISMO VENEZOLANO

Los sucesos que llevaron a la Declaración de Independencia, a la adopción de la Declaración de los Derechos del Pueblo y a la sanción de la Constitución de 1811, ocurrieron 22 años después de la Revolución Francesa y 35 años después de la Revolución Americana; acontecimientos que pueden considerarse como los más importantes del mundo moderno, al transformar radicalmente el orden político constitucional imperante. Dichos acontecimientos tuvieron una enorme importancia para Venezuela, ya que fue nuestro país, a comienzos del siglo XIX, el primero del mundo en recibir la influencia de los mismos y de sus consecuencias constitucionales; influencia que recibimos, precisamente, cuando los próceres de la Independencia se encontraban en la tarea de elaborar las bases de un nuevo sistema jurídico-estatal para un nuevo Estado independiente, segundo en su género, después de los Estados Unidos de Norte América, en la historia política del mundo moderno.

Venezuela, en efecto, formuló sus instituciones bajo la influencia directa y los aportes al constitucionalismo de aquellas dos revoluciones³⁰⁷, aun antes de que se operaran cambios constitucionales en España. Ello se configura como un hecho único en América Latina, pues al contrario, la mayoría de las antiguas Colonias españolas que lograron su independencia después de 1811 y, sobre todo, entre 1820 y 1830, recibieron las influencias

³⁰⁷. Véase Allan R. Brewer-Carías, *Reflexiones sobre la Revolución Americana (1976) y la Revolución Francesa (1789) y sus aportes al constitucionalismo moderno*, Caracas, 1991.

del naciente constitucionalismo español plasmado en la Constitución de Cádiz de 1812. Ello no ocurrió en el caso de Venezuela al formarse el Estado independiente, donde puede decirse que se construyó un Estado moderno, con un régimen constitucional moderno, mucho antes que el propio Estado español moderno.

Ya hemos señalado cómo penetró en Venezuela, el texto traducido de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano en la versión de la Constitución francesa de 1793, motor fundamental de la conspiración de Gual y España de 1797³⁰⁸. En cuanto a la Constitución norteamericana de 1787 y las Enmiendas de 1789, las mismas fueron traducidos del inglés al español por Joseph Manuel Villavicencio³⁰⁹ natural de la Provincia de Caracas, circulando en Venezuela a partir de 1810. Además, en 1810, Manuel García de Sena tradujo del inglés al español la obra *La Independencia de la Costa Firme justificada por Thomas Paine treinta años ha*³¹⁰; y en 1811 también tradujo la obra de John M'Culloch, *Historia concisa de los Estados Unidos desde el descubrimiento de América hasta el año 1807*³¹¹.

Estas obras tuvieron una enorme repercusión en Venezuela y en América Latina en general. En Caracas, en los tiempos de la Independencia, circulaban de mano en mano, siendo de lectura de moda. Incluso, en la *Gazeta de Caracas* en los números de los días 14 y 17 de enero de 1812 se publicó parte del libro de García de Sena contentivo de la traducción de la obra de Paine³¹².

Fue precisamente a través de esas obras de Picornell, de Villavicencio y de García de Sena que los textos producto de las Revoluciones Americana y Francesa penetraron en Venezuela e influenciaron directamente en los redactores de la Constitución de 1811. Con motivo de estas revoluciones americana y francesa

³⁰⁸. Véase las referencias en el libro de Pedro Grases, *La conspiración de Gual y España y el ideario de la Independencia*, Caracas 1978.

³⁰⁹. *Constitución de los Estados Unidos de América*, editado en Philadelphia en la imprenta Smiht & M'Kennie, 1810.

³¹⁰. Editada en Philadelphia en la imprenta de T.Y.J. Palmer, 1811.

³¹¹. Editada en Philadelphia en la misma imprenta de T.Y.J. Palmer, 1812.

³¹². Véase Pedro Grases "Manual García de Sena y la Independencia de Hispanoamérica" en la edición del libro de García de Sena, que realizó el Ministerio de Relaciones Interiores, Caracas 1987, p. 39.

se comenzaron a establecer en las bases del Estado de Derecho, que justamente surgió en la historia constitucional a finales del siglo XVIII. Esas revoluciones por tanto, dejaron un rico legado al constitucionalismo moderno, captado inmediatamente en la Revolución hispanoamericana que se inició en Venezuela en 1810; legado que puede resumirse en los siguientes siete aportes políticos fundamentales³¹³:

En primer lugar, la idea de la existencia de una Constitución como carta política escrita, emanación de la soberanía popular, de carácter rígido, permanente, contentiva de normas de rango superior, inmutable en ciertos aspectos y que no sólo organiza al Estado, es decir, no sólo tiene una parte orgánica, sino que también tiene una parte dogmática, donde se declaran los valores fundamentales de la sociedad y los derechos y garantías de los ciudadanos. Hasta ese momento, esta idea de Constitución no existía, y las Constituciones, a lo sumo, era cartas otorgadas por los Monarcas a sus súbditos. La primera Constitución del mundo moderno, por tanto, fue la de los Estados Unidos de América de 1787, seguida de la de Francia de 1791. La tercera Constitución moderna, republicana, fue la de Venezuela de 1811.

En segundo lugar, de esos dos acontecimientos surgió también la idea política derivada del nuevo papel que a partir de ese momento se confirió al pueblo, es decir, el papel protagónico del pueblo en la constitucionalización de la organización del Estado. Con esas Revoluciones, la Constitución comenzó a ser producto del pueblo, y dejó de ser una mera emancipación de un Monarca, por lo que, en los Estados Unidos de América, las Asambleas coloniales asumieron la soberanía, y en Francia, la soberanía se trasladó del Monarca al pueblo y a la Nación; y a través de la idea de la soberanía del pueblo, surgieron todas las bases de la democracia y el republicanismo que, en ese sentido, constituyeron uno de los grandes aportes de dichas Revoluciones. Por ello, en Venezuela, la Junta Suprema constituida en 1810, entre los primeros actos constitucionales que adoptó estuvo la convocatoria a elecciones de un Congreso General con representantes de las Provincias que conformaban la antigua Capitanía General de Venezuela, cuyos diputados, en representación del pueblo, adop-

³¹³ Véase Allan R. Brewer-Carías, *Reflexiones...*, cit., pp. 18 y ss.

taron el 21 de diciembre de 1811, la Constitución, luego de haber declarado solemnemente la Independencia el 5 de Julio del mismo año.

En tercer lugar, de esos dos acontecimientos políticos resultó el reconocimiento y declaración formal de la existencia de derechos naturales del hombre y de los ciudadanos, con rango constitucional, y por tanto, que debían ser respetados por el Estado. La libertad se constituyó, en esos derechos, como un freno al Estado y a sus poderes, produciéndose así el fin del Estado absoluto e irresponsable. En esta forma, a las Declaraciones de Derechos que precedieron a las Constituciones de las Colonias norteamericanas al independizarse en 1776, siguieron la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de Francia de 1789, y las Enmiendas a la Constitución de los Estados Unidos del mismo año. La tercera de las declaraciones de derechos fundamentales en la historia del constitucionalismo moderno, fue así, la “Declaración de Derechos del Pueblo” adoptada el 1º de julio de 1811 por el Congreso General de Venezuela, texto que meses después se recogió, ampliado, en el Capítulo VII de la Constitución de 1811.

En cuarto lugar, además, dentro de la misma línea de limitación al Poder Público para garantizar la libertad de los ciudadanos, las revoluciones francesa y americana aportaron al constitucionalismo la idea fundamental de la separación de poderes. Esta se formuló, en primer lugar, en la Revolución americana, razón por la cual la estructura constitucional de los Estados Unidos en 1787, se montó sobre la base de la separación orgánica de poderes. El principio, por supuesto, se recogió aún con mayor fuerza en el sistema constitucional que resultó del proceso revolucionario francés, donde se le agregaron como elementos adicionales, el principio de la supremacía del Legislador resultado de la consideración de la ley como expresión de voluntad general; y el de la prohibición a los jueces de interferir en cualquier forma en el ejercicio de las funciones legislativas y administrativas. La Constitución venezolana de diciembre de 1811, en esta forma, fue el tercer texto constitucional del mundo moderno, en establecer expresa y precisamente el principio de la

separación de poderes, aun cuando más dentro de la línea del balance norteamericano que de la concepción extrema francesa.

En quinto lugar, de esos dos acontecimientos políticos puede decirse que resultaron los sistemas de gobierno que dominan el mundo moderno: el presidencialismo, producto de la Revolución americana; y el parlamentarismo, como sistema de gobierno que dominó en Europa después de la Revolución francesa, aplicado en las Monarquías parlamentarias. El presidencialismo se instaló en Venezuela a partir de 1811, inicialmente como un ejecutivo triunviral, y luego, unipersonal a partir de 1819.

En sexto lugar, las revoluciones americana y francesa tocaron la idea misma del Poder Judicial y su papel, pues la justicia dejaría de ser administrada por el Monarca y comenzaría a ser impartida por funcionarios independientes, en nombre de la Nación. Además, con motivo de los aportes de la Revolución americana, los jueces asumieron una función fundamental en el constitucionalismo moderno, y que es la del control de la constitucionalidad de las leyes; es decir, la idea de que la Constitución, como norma suprema, tenía que tener algún control, como garantía de su supremacía, y ese control se atribuyó al Poder Judicial. De allí, incluso, el papel político que en los Estados Unidos de Norteamérica, adquirió la Corte Suprema de Justicia. En Francia, sin embargo, dada la desconfianza revolucionaria respecto de los jueces, frente a la separación absoluta de poderes, sólo sería cien años después que se originaría la consolidación de la justicia administrativa, que aún cuando separada del Poder Judicial, controlaría a la Administración; y doscientos años después que se establecería un control de constitucionalidad de las leyes a cargo del Consejo Constitucional, creado también fuera del Poder Judicial. Fue en Venezuela, en la Constitución de 1811, donde por primera vez se recogió toda la influencia en relación al papel del Poder Judicial, como fiel de la balanza entre los poderes del Estado, proveniente fundamentalmente de la experiencia norteamericana.

En séptimo lugar, de esos dos acontecimientos revolucionarios surgió una nueva organización territorial del Estado, antes desconocida. En efecto, frente a las monarquías absolutas organizadas en base al centralismo y a la falta de uniformismo políti-

co y administrativo, esas revoluciones dieron origen a nuevas formas de organización territorial del Estado antes desconocidas, que originaron, por una parte, el federalismo, particularmente derivado de la Revolución americana con sus bases esenciales de gobierno local, y por la otra, el municipalismo, originado particularmente de la Revolución francesa. Venezuela, así, fue el primer país del mundo, en 1811, en adoptar la forma federal en la organización del Estado, conforme a la concepción norteamericana; y a la vez, fue el primer país del mundo, en 1812, en haber adoptado la organización territorial municipal que legó la Revolución francesa.

Estos siete principios o aportes que resultan de la Revolución americana y de la Revolución francesa significaron, por supuesto, un cambio radical en el constitucionalismo, producto de una transición que no fue lenta sino violenta, aún cuando desarrollada en circunstancias y situaciones distintas. De allí que, por supuesto, la contribución de la Revolución americana y de la Revolución francesa al derecho constitucional, aún en estas siete ideas comunes, hayan tenido raíces diferentes: en los Estados Unidos de Norte América se trataba de construir un Estado nuevo sobre la base de lo que eran antiguas Colonias inglesas, situadas muy lejos de la Metrópoli y de su Parlamento soberano, y que durante más de un siglo se habían desarrollado independientes entre sí, por sus propios medios y gozando de cierta autonomía. En el caso de Francia, en cambio, no se trataba de construir un nuevo Estado, sino dentro del mismo Estado unitario y centralizado, sustituir un sistema político constitucional monárquico, propio de una Monarquía absoluta, por un régimen totalmente distinto, de carácter constitucional y luego republicano.

De lo anteriormente expuesto, puede decirse que los principios fundamentales y las instituciones claves del derecho constitucional del mundo moderno, tienen su origen en la Revolución americana, pues este acontecimiento y todo el proceso de independencia y constitucionalización de los Estados Unidos, no sólo transformaron radicalmente las tendencias constitucionales de esos tiempos, sino que establecieron las bases del constitucionalismo contemporáneo.

Surgió así de dicha Revolución, un nuevo esquema de organización política que tuvo sus reflejos inmediatos en el mundo, no sólo por su influencia en la Revolución francesa de 1789, sino por su repercusión inmediata en la organización política de los nuevos Estados que surgieron de la independencia las antiguas colonias españolas en América del Sur, a partir de 1811, y particularmente, de Venezuela.

Por otra parte, cuando se declaró la Independencia de Venezuela (1811) y se inició la Revolución de América Latina, ya la República no existía en Francia, ni la Declaración de Derechos tenía rango constitucional, y la Revolución francesa había cesado. Después de la Revolución, y del caos institucional que surgió de la misma, vino la dictadura napoleónica y la restauración de la Monarquía a partir de 1815, por lo que Francia continuó siendo un país con régimen monárquico durante buena parte del siglo pasado, hasta 1870.

Aquel proceso, sin embargo, marcó un cambio total al constitucionalismo moderno que, junto con los aportes de la Revolución americana, germinaron inicialmente, precisamente en América Latina, durante el siglo pasado, a partir de 1811. En efecto, los aportes al constitucionalismo moderno de la Revolución fueron, a tiempo, recogidos por otros países y sin la menor duda, en particular, por los países de América Latina. En estos, en particular, los principios de constitucionalismo tanto de la Revolución americana como de la Revolución francesa, encontraron de inmediato campo de cultivo, habiéndose desarrollado conforme a moldes propios, lo que significó un avance sustancial del derecho constitucional republicano durante el siglo pasado e inicios del presente siglo, cuando todavía la mayoría de los países europeos estaban regidos por monarquías.

La realidad de este proceso, en todo caso, fue que algunas antiguas colonias españolas en América Latina, como es el caso de Venezuela, no recibieron influencia alguna inicial, para la constitución de sus Estados independientes en 1811, del régimen político-constitucional español, que en ese momento era el propio del Antiguo Régimen, por lo demás, en crisis general por la invasión napoleónica. España, durante el siglo pasado, siguió siendo además una Monarquía, en la cual ni siquiera una Decla-

ración de Derechos se dictó, por lo que sólo ha sido con la Constitución de 1978 que España entra, definitivamente, en los moldes del constitucionalismo moderno (declaración de derechos, control de la constitucionalidad de las leyes, Constitución como norma) .

En consecuencia fueron las transformaciones constitucionales de la Revolución americana y de la Revolución francesa las que tuvieron mayor influencia directa en la formación inicial del sistema constitucional venezolano, razón por la cual para entender adecuadamente nuestras propias instituciones, tenemos que tener en cuenta los aportes recibidos tanto de la Revolución francesa como de la Revolución americana, a los cuales nos referiremos a continuación.

I. LA IDEA DE CONSTITUCION

La idea de Constitución, como documento escrito, de valor superior y permanente, conteniendo las normas fundamentales de la organización del Estado y la de Declaración de los Derechos de los Ciudadanos fue, sin duda, como hemos dicho, el aporte fundamental de la Revolución americana al constitucionalismo moderno, plasmado en 1776, al declararse independientes las antiguas colonias inglesas en Norteamérica. De ese proceso nació la Constitución moderna, conteniendo las Constituciones de las ex-colonias, tanto una parte orgánica relativa a la organización del Estado en base a los principios de la separación de poderes; como una parte dogmática, contentiva de una declaración de derechos fundamentales naturales del hombre. El elemento básico del constitucionalismo que proviene de la Revolución americana, en todo caso, es el del carácter de ley suprema y fundamental de la Constitución, ubicada por encima de los poderes del Estado y de los ciudadanos, y no modificable por el Legislador ordinario.

Por tanto, el primero de los principios del actual derecho constitucional es el constitucionalismo, es decir, la confianza que ponen los hombres en el poder de las palabras formalmente escritas, para mantener un gobierno. Este principio tuvo su origen en la Revolución americana, de manera que las Constitucio-

nes escritas en el mundo moderno, con la excepción del *Instrument of Government* de Cromwell de 1653, deben ser consideradas como una invención política norteamericana, basada en tres nociones elementales: la de la existencia de una Ley superior que está colocada por encima del gobierno y de los particulares; la de la existencia de los derechos fundamentales de los ciudadanos que deben ser garantizados por el Estado; y la de la existencia de una Carta constitucional, donde están expresamente escritos, con sentido de permanencia, los principios de sumisión del Estado al derecho, de limitación del Poder Público y de los derechos individuales.

Esta práctica de Constituciones escritas fue iniciada en las Colonias inglesas de Norteamérica, cuando se tornaron Estados independientes, en 1776, dando nacimiento al concepto racional-normativo de Constitución, como un documento escrito y sistemático, referido a la organización política de la sociedad, estableciendo los poderes de los diferentes cuerpos estatales y generalmente precedido por una lista de derechos inherentes al hombre. De este modo, la división general del contenido de las Constituciones modernas, es en una parte orgánica y una parte dogmática, comprendiendo la primera los conceptos de la separación de poderes y la supremacía de la Ley, y la segunda, la declaración de derechos fundamentales.

El elemento básico en el proceso de constitucionalización o de constitucionalismo es, por supuesto, el concepto de la Constitución como una ley suprema y fundamental, puesta por encima de todos los poderes del Estado y de los particulares. Sus características pueden captarse de la comparación que hacía Alexis De Tocqueville en 1835, en su *Democracia en América*³¹⁴, como testigo de excepción que fue de las revoluciones francesa y americana, entre las Constituciones de Francia, Inglaterra y los Estados Unidos, señalando que:

"En Francia, la Constitución es una obra inmutable o reputada como tal. Ningún poder puede cambiarle nada. Tal es la teoría indicada.

³¹⁴. Véase Alexis de Tocqueville, *Democracy in America*, J. P. Mayery M. Lerner, eds. London 1969. Las citas en el texto son tomadas de esta edición.

En Inglaterra, se reconoce al Parlamento el derecho de modificar la Constitución. En Inglaterra la Constitución puede, pues, cambiar sin cesar o más bien, no existe. El Parlamento, al mismo tiempo que es un cuerpo legislativo, es también el constituyente. En América del Norte, las teorías políticas son más sencillas y más racionales. Su Constitución no es considerada inmutable como en Francia; ni puede ser modificada por los poderes ordinarios de la Nación, como en Inglaterra. Forma un cuerpo aparte que, representando la voluntad de todo el pueblo, obliga lo mismo a los Legisladores que a los simples ciudadanos; pero que puede ser cambiada por la voluntad del pueblo, según la forma establecida...".

Y concluyó:

"En los EE.UU., la Constitución está sobre los Legisladores como lo está sobre los simples ciudadanos. Es la primera de las leyes y no puede ser modificada por una ley; es pues, justo que los tribunales obedezcan a la Constitución preferentemente a todas las leyes".

De esto deviene, como consecuencia, la noción no sólo de constitución escrita, sino también de constitución rígida, y por encima de todo, la noción de la supremacía de la Constitución que para el momento en que De Tocqueville visitó los Estados Unidos, había sido desarrollado por el Presidente de la Corte Suprema, el juez Marshall, en el famoso caso *Marbury vs. Madison* de 1803³¹⁵. En relación a este principio de supremacía de la Constitución, en el referido caso se estableció, que:

"Es una proposición demasiado obvia para que pueda discutirse que, o bien la Constitución controla cualquier acto legislativo que la contradiga, o bien el Legislativo podrá alterar la Constitución por una Ley ordinaria.

Entre estas alternativas no hay término medio. O bien, la Constitución es una ley suprema, inmodificable por los medios ordinarios, o bien está ubicada al mismo nivel que los actos legislativos y,

³¹⁵. *Marbury v. Madison*, S.V.S. (1 crabch) 137.

como cualquier otra ley, es modificable cuando al legislativo la parezca hacerlo".

En el mismo caso, el juez Marshall concluyó con su formidable proposición relativa a las Constituciones escritas:

"Ciertamente, todos aquellos que han adoptado Constituciones escritas, las consideran como ley suprema y fundamental de la nación y, en consecuencia, la teoría de los gobierno de esta naturaleza, tiene que ser que un acto de la Legislatura que contradiga la Constitución, es nulo.

Esta teoría está esencialmente vinculada a las Constituciones escritas, y, consecuentemente, debe ser considerada por esta Corte como uno de los principios fundamentales de nuestra sociedad".

Este constitucionalismo, manifestado en constituciones escritas, rígidas y supremas, es un principio desarrollado como tendencia general en el derecho constitucional moderno y contemporáneo, seguida en casi todos los países del mundo, excepto en el Reino Unido y en muy pocos otros países.

Esta concepción también se adoptó en Francia, desde el mismo momento de la Revolución, sin duda, bajo la influencia americana, pero con aproximaciones propias y una concepción formal más latina en su expresión y extensión, que también influyó en América Latina. En efecto, al contrario de la Constitución norteamericana de 1787 que en un conjunto de 7 artículos reguló la parte orgánica y al contrario de las constituciones de las antiguas Colonias, no contuvo inicialmente una declaración de derechos; el primer acto constitucional de la Asamblea Nacional revolucionaria francesa en 1789, fue adoptar la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, la cual estaba precedida de unos artículos de la Constitución, en los cuales se recogieron los principios fundamentales de organización del Estado en base al principio de la separación de poderes ("El Poder Legislativo reside en la Asamblea Nacional" —art. 8—; "El Poder Ejecutivo supremo reside exclusivamente en el Rey" —art. 6—; y "El Poder Judicial no podrá en ningún caso ser ejercido por el Rey ni por el cuerpo Legislativo" —art. 17—).

Posteriormente, en 1791, la Asamblea dictó la primera Constitución, formalmente hablando, de Francia, la segunda en la historia constitucional del mundo moderno, regulando extensamente una Monarquía Constitucional, en cerca de 210 artículos, e incorporando al texto la Declaración de Derechos (17 artículos). El mismo esquema se siguió en las Constituciones Republicanas de 1793 (124 artículos) y de 1795 (377 artículos).

La Constitución de 1791 concibió al Rey como un delegado de la Nación, sujeto a la soberanía de la Ley como expresión de la voluntad general. A partir de ese texto, en todo caso, el Estado ya no fue el Rey, como Monarca Absoluto, sino el pueblo organizado en Nación sujeto a una Constitución.

El aporte del constitucionalismo francés en cuanto a la idea de Constitución, por tanto, es que no sólo los Textos revolucionarios de 1791, 1793 y 1795 se configuraron como Constituciones orgánicas sino como Constituciones dogmáticas, precedidas todas de una Declaración de Derechos que no contenía la Constitución norteamericana de 1787, y que sólo se incorporaron a la misma, precisamente en 1789 y 1791, al sancionarse las primeras diez Enmiendas. La Declaración de Derechos de rango constitucional es, por tanto, el gran aporte a la idea de Constitución de la Revolución francesa.

Ahora bien, la primera de las Constituciones latinoamericanas que es la Constitución venezolana de diciembre de 1811, recibió la influencia directa tanto de la Constitución francesa como de la Constitución americana. De la Constitución americana recibió la influencia de la forma federal del Estado, del presidencialismo como sistema de gobierno dentro del esquema de la separación de poderes, y del control de la constitucionalidad, como la garantía objetiva de la Constitución. Pero en cuanto a la redacción del texto constitucional de 1811, la influencia directa de la Constitución francesa es evidente, particularmente en la regulación detallada de la forma de elección indirecta de los representantes, en el reforzamiento de la separación de poderes, y en la extensa Declaración de Derechos fundamentales que contiene.

Con frecuencia se ha argumentado que el texto de la Constitución venezolana de 1811, provino de la Constitución nortea-

americana, lo que no es exacto, no sólo por el contenido de ambas, sino por la extensión de los textos: 7 artículos —aún cuando extensos cada uno— en la Constitución americana de 1787 contra 228 artículos de la Constitución venezolana de 1811. En realidad, este texto se inspiró de principios de la Constitución americana y a la vez, de la redacción del texto de las Constituciones francesas revolucionarias, tanto en su parte dogmática como en su parte orgánica.

Desde el punto de vista constitucional, por tanto, es evidente que la conformación inicial del Estado venezolano no recibió influencia alguna de las instituciones españolas. No se olvide que en 1811, España era una Monarquía invadida por las tropas napoleónicas, en plena guerra de independencia frente al invasor francés, y que es a partir de 1812, con la Constitución de Cádiz, que comienza a recibir alguno de los aportes del constitucionalismo, como el principio de la separación de poderes. Sin embargo, España continuó siendo una Monarquía durante todo el siglo pasado, en tanto que la evolución republicana de Venezuela que comienza en 1811, con todos sus altibajos políticos, se desarrolló sin interrupciones hasta el presente. Venezuela, por tanto, al contrario de lo que sucedió en otros países de América Latina, no recibió inicialmente influencia alguna derivada de la Constitución de Cádiz, la cual sólo rigió en parte de su territorio durante la confusión de la guerra de independencia, al contrario de lo que sucedió en otros países de América Latina, que al haber logrado su independencia más tarde a comienzos del siglo XIX, recibieron la influencia de la Constitución gaditana.

En cualquier caso, ésta ha sido siempre la tendencia del constitucionalismo latinoamericano desde 1811, iniciada con la Constitución de Venezuela, de 21 de diciembre de 1811, y las Constituciones provinciales de 1811 y de 1812. Incluso, en el propio texto de la Constitución de 1811 se estableció expresamente el principio de la supremacía constitucional. Así, el artículo 227 de la Constitución, dentro de la orientación de la cláusula de supremacía de la Constitución norteamericana (Art. 4), pero con mucho mayor alcance, estableció:

"Art. 227.- La presente Constitución, las leyes que en consecuencia se expidan para ejecutarla y todos los tratados que se conclu-

yan bajo la autoridad del gobierno de la Unión serán la Ley suprema del Estado en toda la extensión de la Confederación, y las autoridades y habitantes de las Provincias estarán obligados a obedecerlas y observarlas religiosamente, sin excusa ni pretexto alguno... pero las leyes que se expidieren contra el tenor de ella no tendrán ningún valor sino cuando hubieren llenado las condiciones requeridas para una justa y legítima revisión y sanción de la Constitución".

Además, luego de establecer y declarar los derechos fundamentales, la Constitución de 1811 agregó en su artículo 199 que:

"toda ley contraria a ellas que se expida por la Legislatura federal o por las Provincias será absolutamente nula y de ningún valor".

II. LA DEMOCRACIA, EL REPUBLICANISMO Y LA SOBERANIA DEL PUEBLO

El segundo de los principios desarrollados en la práctica constitucional y política en el mundo moderno, influido también por el constitucionalismo norteamericano, es el de la democracia y el republicanismo basado en el concepto de soberanía del pueblo. Con la Revolución norteamericana, el principio tradicional del legitimidad monárquica del Estado, fue sustituido definitivamente. La soberanía no correspondió más a un Monarca, sino al pueblo, y por ende, con la Revolución americana, puede decirse que la práctica del gobierno democrático fue iniciada en el mundo moderno. El mismo principio fue luego recogido por la Revolución francesa, pero duró en la práctica constitucional muy poco, debido a la restauración de la Monarquía a partir de 1815.

En todo caso, este fue un concepto fundamental en el trabajo de De Tocqueville, constituyendo incluso, el título de su libro *La democracia en América* en el cual dijo:

"Cuando se quiere hablar de las leyes políticas de los Estados Unidos, hay que comenzar siempre con el dogma de la soberanía del pueblo".

Un principio que De Tocqueville consideró que "...domina todo el sistema político de los angloamericanos", añadiendo, que:

"Si hay algún país en el mundo en que se pueda apreciar en su justo valor el dogma de la soberanía del pueblo, estudiarlo en su aplicación a los negocios jurídicos y juzgar sus ventajas y sus peligros, ese país es sin duda Norteamérica".

A ese efecto consagró su libro para estudiar, precisamente, la democracia en Norteamérica. Sin embargo, como se ha visto, es evidente que la democracia se desarrolló en Norteamérica, tiempo antes de la Independencia, lo que destaca De Tocqueville al indicar que su ejercicio, durante el régimen colonial:

"Se veía reducido a ocultarse en las asambleas provinciales y sobre todo en las comunas donde se propagaba en secreto" ... "No podía mostrarse ostensiblemente a plena luz en el seno de las leyes, puesto que las colonias estaban todavía constreñidas a obedecer".

Por ello, una vez que la Revolución norteamericana estalló:

"El dogma de la soberanía del pueblo, salió de la comuna y se apoderó del gobierno. Todas las clases se comprometieron por su causa; se combatió y se triunfó en su nombre; llegó a ser la ley entre las leyes".

"...cada individuo constituye una parte igual de esa soberanía y participa igualmente en el gobierno del Estado".

El título del primer capítulo de la segunda parte del libro de De Tocqueville, reza así: de "Cómo se puede decir rigurosamente que en los Estados Unidos es el pueblo el que gobierna", iniciando el primer párrafo en la siguiente forma:

"En Norteamérica el pueblo nombra a quien hace la ley y a quien la ejecuta; él mismo forma el jurado que castiga las infracciones de la Ley. No solamente las instituciones son democráticas en principio, sino también en todo su desarrollo. Así, el pueblo nombra directamente a sus representantes y los escoge cada año, a fin de tenerlos completamente bajo su dependencia. Es, pues, realmente el pueblo quien dirige y, aunque la forma de gobierno sea representativa, es evidente que las opiniones, los prejuicios, los intereses, y aún las pasiones del pueblo no pueden encontrar obstáculos durables que le impidan producirse en la dirección cotidiana de la sociedad".

De ello concluía De Tocqueville afirmando que "Norteamérica es la tierra de la democracia".

Pero uno de los principales aspectos a los cuales De Tocqueville se refirió en relación a la democracia, fue el relativo a "las causas principales del mantenimiento de la república democrática en el Nuevo Mundo", afirmando:

"Tres cosas parecen contribuir más que todas las demás al mantenimiento de la república democrática en el nuevo mundo:

La primera es la forma federal que los norteamericanos han adoptado, y que permite a la Unión disfrutar del poder de una gran república y de la seguridad de una pequeña.

Encuentro la segunda en las instituciones comunales que moderando el despotismo de la mayoría, dan al mismo tiempo al pueblo el gusto de la libertad y el arte de ser libre.

La tercera se encuentra en la constitución del poder judicial. He demostrado cómo los tribunales sirven para corregir los extravíos de la democracia y cómo sin poder detener jamás los movimientos de la mayoría, logran hacerlos más lentos, así como dirigirlos".

De allí, la relación que De Tocqueville estableció entre la democracia y la descentralización, y su afirmación de que los problemas de la "omnipotencia de la mayoría" e incluso la "tiranía de la mayoría", fuera moderada por la casi inexistencia de centralización administrativa y por la influencia de la profesión legal en Norteamérica.

En el mismo sentido, el segundo principio que también surge del constitucionalismo revolucionario francés, es el de la soberanía nacional. En efecto, conforme al régimen del absolutismo, el soberano era el Monarca, quien ejercía todos los poderes e, incluso, otorgaba la Constitución del Estado. Con la Revolución, el Rey fue despojado de su soberanía; dejó de ser Rey de Francia y comenzó a ser Rey de los franceses trasladándose la soberanía al pueblo. La noción de Nación surgió entonces, para lograr privar al Rey de su soberanía, pero como la soberanía existía sólo en la persona que la podía ejercer, era necesario una noción de “Nación”, como personificación del pueblo, para reemplazar al Rey en su ejercicio.

De allí el principio de la soberanía atribuida a la Nación y no al Rey o a los gobernantes, que surge del texto de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano:

“El principio de toda soberanía reside esencialmente en la Nación. Ningún cuerpo, ningún individuo puede ejercer autoridad que no emane de ella expresamente” (Art. 3).

La Declaración de Derechos que precedió la Constitución de 1793, señalaba:

"La soberanía reside en el pueblo. Ella es una e indivisible, imprescindible e inalienable" (Art. 25).

Y la Declaración que precedió la Constitución de 1795, señaló:

"La soberanía reside esencialmente en la universalidad de los ciudadanos. Ningún individuo, ninguna reunión parcial de ciudadanos puede atribuirse la soberanía".

Estos principios fueron recogidos en la Declaración venezolana de Derechos del Pueblo de 1811, cuyos primeros 2 artículos de la Sección "Soberanía del Pueblo" establecieron:

"La soberanía reside en el pueblo; y el ejercicio de ella en los ciudadanos con derecho a sufragio, por medio de sus apoderados legalmente constituidos" (Art. 1);

"La soberanía, es por su naturaleza y esencia, imprescindible, inalienable e indivisible" (Art. 2).

La Constitución de 1811, en todo caso, definió la soberanía popular conforme a la misma orientación:

"Una sociedad de hombres reunidos bajo unas mismas leyes, costumbres y gobiernos forma una soberanía" (Art. 143).

La soberanía de un país o supremo poder de reglar o dirigir equitativamente los intereses de la comunidad, reside, pues esencial y originalmente en la masa general de sus habitantes y se ejerce por medio de apoderados o representantes de estos, nombrados y establecidos conforme a la Constitución (Art. 144).

Conforme a estas normas, por tanto, en las antiguas Provincias coloniales de España que formaron Venezuela, la soberanía del Monarca español cesó y la soberanía comenzó a ejercerse por el pueblo, que se dio a sí mismo una Constitución a través de sus representantes electos. Por ello, la Constitución de 1811, comienza señalando:

"En nombre de Dios Todopoderoso, Nosotros, el pueblo de los Estados de Venezuela, usando de nuestra soberanía... hemos resuelto confederarnos solemnemente para formar y establecer la siguiente Constitución, por la cual se han de gobernar y administrar estos Estados".

La idea del pueblo soberano, por tanto, que no sólo proviene de la Revolución francesa sino antes, de la Revolución americana, se arraigó en el constitucionalismo venezolano desde 1811, contra la idea de la soberanía monárquica que aún imperaba en España en ese momento.

Debe destacarse, además, que a pesar de su carácter monárquico, la Constitución francesa de 1791 fue representativa, desde el momento en que la Nación ejercía su poder a través de representantes. En todo caso, fue precisamente por el sistema que se estableció para la participación, que la Revolución tuvo una especial significación social vinculada a la burguesía, ya que

conforme al sistema de sufragio que se estableció, un gran número de ciudadanos fue excluido de la actividad electoral.

En todo caso, después de la Monarquía y ejecutado Luis XVI, la Constitución de 1793 estableció la República, en sustitución de la Monarquía, como "única e indivisible" (Art. 1). En consecuencia, el pueblo soberano, constituido por "la universalidad de los ciudadanos franceses", nombraba sus representantes en los cuales le delegaba el ejercicio de los poderes públicos (Art. 7 a 10). Estas ideas de la representatividad, sin embargo, en Francia se impusieron desde el momento mismo de la Revolución, en 1789, a pesar de que al inicio la forma del gobierno siguió siendo Monárquica. Así, en la Constitución de 1791 se estableció que:

"La Nación de la cual emanan todos los poderes, no los puede ejercer sino por delegación. La Constitución francesa es representativa: los representantes son el cuerpo legislativo y el Rey" (Art. 2, título III).

Por tanto, con la Revolución incluso el Rey se convirtió en representante de la Nación, hasta que fue decapitado, y con ello la Monarquía convertida en República, fue completamente representativa.

Esta idea de representatividad republicana, por supuesto, también se recogió en la Constitución venezolana de 1811, en la cual, se estableció que la soberanía se ejercitaba sólo "por medio de apoderados o representantes de éstos, nombrados y establecidos conforme a la Constitución" (Art. 144). Por ello, agregó la Constitución de 1811:

"Ningún individuo, ninguna familia, ninguna porción o reunión de ciudadanos, ninguna corporación particular, ningún pueblo, ciudad o partido, puede atribuirse la soberanía de la sociedad que es imprescindible, inajenable e indivisible, en su esencia y origen, ni persona alguna podrá ejercer cualquier función pública del gobierno si no la ha obtenido por la constitución" (Art. 146).

En definitiva, siendo el sistema de gobierno netamente republicano y representativo, conforme a la más exacta expresión

francesa de la Declaración de 1789 (Art. 6), la Constitución de 1811 estableció que:

"La Ley es la expresión libre de la voluntad general de la mayoría de los ciudadanos, indicada por el órgano de sus representantes legalmente constituidos" (Art. 149).

En todo caso, la democracia como una forma de gobierno, buscada, lograda o mantenida, es la segunda tendencia en el constitucionalismo moderno y contemporáneo, inspirada por el proceso constitucional norteamericano y el proceso de la revolución francesa. Todas las constituciones en el mundo la establecieron como un componente básico de sus sistemas políticos, y es el símbolo de nuestro tiempo, aún cuando su mantenimiento no ha sido siempre asegurado.

Por supuesto, el dogma de la soberanía del pueblo y de la democracia republicana fue recogido de inmediato en América Latina, a raíz de la Independencia.

Basta así, para darse cuenta, leer los motivos de la Junta Suprema de Venezuela en 1810 para convocar a elecciones, al adoptar el Reglamento de las mismas, constatando la falta de representatividad de las provincias en el gobierno de Caracas, lo que debía remediarse constituyéndose un poder central. La Junta, así, al dirigirse a los habitantes de Venezuela señaló:

"Sin una representación común, vuestra concordia es precaria, y vuestra salud pelagra. Contribuid a ella como debéis y como desea el gobierno actual.

El ejercicio más importante de los derechos del pueblo es aquel en que los transmite a un corto número de individuos, haciéndolos árbitros de la suerte de todos".

De allí, el llamamiento de la Junta:

"Todas las clases de hombres libres son llamadas al primero de los goces de ciudadano, que es el concurrir con su voto a la delegación de los derechos personales y reales que existieron originariamente en la masa común y que le ha restituido el actual interregno de la Monarquía".

El Congreso formado por los diputados electos, e instalado a comienzos de 1811, entonces, no sólo declaró los Derechos del Pueblo (1º de julio) y la Independencia (5 julio), sino que sancionó la Constitución que a la usanza del texto de la Constitución norteamericana de 1787, está precedida por la siguiente declaración:

"Nosotros, el pueblo de los Estados Unidos de Venezuela, usando de nuestra soberanía y deseando establecer entre nosotros la mejor administración de justicia, procurar el bien general, asegurar la tranquilidad interior, proveer en común la defensa exterior, sostener nuestra libertad e independencia política, conservar pura e ile-sa la sagrada religión de nuestros mayores, asegurar perpetuamente a nuestra posteridad el goce de estos bienes y estrechados mutuamente con la más inalterable unión y sincera amistad, hemos resuelto confederarnos solemnemente para formar y establecer la siguiente Constitución, por la cual se han de gobernar y administrar estos estados. . . ".

El republicanismo y asambleísmo, en todo caso, fue una constante en toda la evolución constitucional de la naciente República, por lo que desde las campañas por la independencia de Simón Bolívar, el empeño por legitimar el poder por el pueblo reunido o a través de elecciones, fue siempre una constante en nuestra historia política.

III. LA DISTRIBUCION VERTICAL DE LOS PODERES DEL ESTADO

1. *El Estado federal, la descentralización política y el gobierno local del constitucionalismo americano*

En su estudio de la Constitución norteamericana, uno de los aspectos a los cuales De Tocqueville, dedicó mucha atención debido a la importancia para la democracia, fue el de la descentralización política o la distribución vertical de los poderes del Estado entre las diferentes unidades político-territoriales, lo que por lo demás, en 1835, cuando escribió, era una novedad consti-

tucional. Este, puede decirse, es el tercer principio del constitucionalismo moderno.

De Tocqueville, en efecto observó:

"No hay en el mundo país donde la ley hable un lenguaje más absoluto que en Norteamérica, y no hay tampoco ninguno donde el derecho de aplicarla esté dividido entre tantas manos".

Luego en su libro, enfatizó que:

"Lo que más llama la atención al europeo que recorre a los Estados Unidos es la ausencia de lo que se llama entre nosotros el gobierno o administración"

Las funciones son múltiples y

"Al repartir así la autoridad, vuélvese, es verdad, su acción menos pesada y menos peligrosa, pero no se la llega a destruir".

Concluyó su observación:

"El poder administrativo en los Estados Unidos no ofrece en su Constitución nada central ni jerárquico. Es precisamente lo que hace que no se advierta su presencia. El poder existe, pero no se sabe donde encontrar su representante".

Ahora bien, la distribución de los poderes en sentido vertical, en Norteamérica, puede decirse que no fue producto de un proceso de descentralización, sino más bien, de centralización, en el sentido de que el municipio, el condado, y los estados, existieron primero que el poder central, de manera tal que como lo observó De Tocqueville,

"La forma de gobierno federal en los Estados Unidos apareció en último lugar".

En sus propias palabras:

"En la mayor parte de las naciones europeas, la preocupación política comenzó en las capas más altas de la sociedad, que se fue comunicando poco a poco y siempre de una manera incompleta, a las diversas partes del cuerpo social".

"En Norteamérica, al contrario, se puede decir que la Comuna ha sido organizada antes que el Condado, el Condado antes que el Estado y el Estado antes que la Unión".

Refiriéndose a Nueva Inglaterra, De Tocqueville constató que allí las comunidades locales tomaron completa y definitiva forma, desde 1650, señalando en consecuencia que, incluso antes de la Independencia:

"En el seno de la Comuna se ve dominar una política real, activa, enteramente democrática y republicana. Las colonias reconocen aún la supremacía de la metrópoli; la monarquía es la ley del Estado, pero ya la república está viva en la Comuna".

De ahí, desde esta aproximación histórica, deriva la importancia que De Tocqueville asignó al gobierno local, como la fuente de la democracia. Son clásicas sus famosas palabras concernientes al gobierno local, bien conocidas y siempre válidas:

".....en la Comuna es donde reside la fuerza de los pueblos libres. Las instituciones comunales son a la libertad lo que las escuelas primarias vienen a ser la ciencia; la ponen al alcance del pueblo; le hacen paladear su uso pacífico y lo habitúan a servirse de ella".

Y añadió:

"En la Comuna, como en cualquier otra parte, el pueblo es la fuente de los poderes sociales, pero en ninguna ejerce su poder con más intensidad";

Esto es —decía— porque, las instituciones locales,

“.....ejercen una influencia prodigiosa sobre la sociedad entera"

Por ello, concluyó De Tocqueville diciendo que

"la vida política ha nacido en el seno mismo de las Comunas"

En lo relativo a la forma federal del Estado, creación del sistema constitucional norteamericano, producto del proceso de descentralización política de una sociedad altamente descentralizada, De Tocqueville constató su novedad afirmando que:

"Esta Constitución, que a primera vista se ve uno tentado a confundir con las constituciones federales que la han precedido, descansa en efecto sobre una teoría enteramente nueva, que se debe señalar como un gran descubrimiento de la ciencia política de nuestros días".

Y de hecho, puede decirse que la forma del "Estado federal" vino a formar parte de la historia con la Constitución norteamericana de 1787, aún cuando las palabras "federal" o "federación" no se usaron en la Constitución. La adopción del esquema federal, en todo caso, no respondió a un esquema previamente concebido, sino a necesidades prácticas: El propósito fue seguir una fórmula que hiciera posible la existencia de estados independientes compatibles con un poder central con suficientes atribuciones para actuar por sí solo en un nivel federal.

Esta nueva forma de Estado, dijo De Tocqueville, no podía ser comparada a las confederaciones que existieron en Europa antes de la Constitución norteamericana, principalmente porque el Poder Central en la Constitución norteamericana, como lo observó:

"...obra sin intermediario sobre los gobernados, los administra y los juzga por sí mismo, como lo hacen los gobiernos nacionales".

En Norteamérica, agregó

"la Unión tiene por gobernados no a los Estados, sino a simples ciudadanos. Cuando quiere recaudar un impuesto, no se dirige al gobierno de *Massachusetts*, sino a cada habitante de *Massachusetts*. Los antiguos gobiernos federales tenían frente a ellos a pue-

blos; el de la Unión tiene a individuos. No pide prestada su fuerza, la toma por sí misma. Tiene sus administradores propios, sus tribunales, sus oficiales de justicia y su propio ejército".

Luego De Tocqueville añadió:

"Evidentemente, no es ya ese un gobierno federal; es un gobierno nacional incompleto. Así se ha encontrado una forma de gobierno que no era precisamente ni nacional ni federal; pero se han detenido allí, y la palabra nueva que debe expresar la cosa nueva no existe todavía".

Esta "cosa nueva" es la que precisamente, en el derecho constitucional moderno es conocida como la forma de *Estado Federal*, y aunque De Tocqueville admiró su novedad, y además puntualizó sus defectos, claramente observó que no era un producto para la exportación. Dijo, así, que:

"La Constitución de los Estados Unidos se parece a las bellas creaciones de la industria humana que colman de gloria y de bienes a aquellos que la inventan; pero permanecen estériles en otras manos"

En este sentido, en su libro, De Tocqueville se refirió al caso del sistema federal de México, ya en la década de 1830, pero sus observaciones podrían aplicarse a toda América Latina.

En todo caso, esta organización del Estado Federal, que se configuró como uno de los principales rasgos del constitucionalismo norteamericano, fue inmediatamente seguida en Venezuela en 1811, y décadas después, por los grandes países latinoamericanos (México, Argentina, Brasil) Sin embargo, debe destacarse que en general, en los estudios de derecho constitucional realizados desde Europa y desde los Estados Unitarios latinoamericanos sobre las instituciones políticas de las Federaciones de América Latina, se observa una incompreensión sobre el federalismo latinoamericano y su origen. La forma de Estado Federal en nuestros países, debe señalarse que a pesar de la influencia norteamericana, no fue una copia mecánica y artificial de la

recién creada forma federal de los Estados Unidos de América que todavía en 1833, como lo observó De Tocqueville en su *Democracia en América*, aun no tenía nombre propio. Al contrario, la adopción de la forma federal en América Latina obedeció a la realidad político territorial que nos había legado la colonización española y lusitana, de manera que la Federación vino a ser la solución institucional, en los Estados que la adoptaron, para formar Estados independientes, particularmente en las áreas coloniales compuestas por una gran extensión territorial (Argentina, México, Brasil, Venezuela) y múltiples demarcaciones territoriales coloniales

El primer país que adoptó el federalismo como forma de Estado en el mundo moderno, después de su implantación en los Estados Unidos de Norteamérica, fue Venezuela, al constituirse como Estado independiente de la metrópoli española, y cabe preguntarse: ¿Por qué nuestros constituyentes de 1811 adoptaron la forma federal para constituir el Estado, formado por siete provincias que en 1777 habían sido agrupadas por España en una Capitanía General? La respuesta a esta pregunta está en la constatación que ya hemos efectuado, del hecho de que en América Latina, España había conformado en la época colonial, un sistema de gobierno y administración altamente descentralizado, organizado en Virreinos, Capitanías Generales, Provincias, Corregimientos y Gobernaciones, como antes había ocurrido con todos los grandes imperios históricos. La provincia así, conforme al concepto romano, era la unidad colonial básica de ultramar, especialmente establecida para el gobierno colonial, hasta el punto de que para la organización político territorial de la propia España peninsular en Provincias, sólo fue en 1830 que se adoptó, pero conforme al modelo napoleónico de Estado centralizado.

Desde comienzos del siglo XVI, en cambio, como se ha dicho, la Provincia fue la unidad territorial básica de las colonias en América Latina, conformándose políticamente en torno a centros poblados (política de poblamiento), con sus Cabildos y gran autonomía. Así surgió, en un proceso de 300 años, un sistema de ciudades-Estados coloniales diseminado en nuestros países.

Al estallar el proceso independentista en 1810, en los Estados latinoamericanos se produjo un proceso similar al que años antes había sucedido en los Estados Unidos, signado por un doble objetivo: por una parte, la independencia en relación a la Metrópoli y por la otra, la unión de las diversas Provincias distantes, aisladas y autónomas que conformaban unidades organizativas superiores. En ese proceso, cabe preguntarse: ¿Cuál podía ser la forma de Estado que podían adoptar nuestros países, de entre los esquemas existentes en el mundo?

No debe olvidarse que el mundo europeo del momento, lo único que mostraba, como forma de Estado, era el monárquico, siendo éste el sistema de integración tanto de grandes como de pequeñas entidades territoriales. La revolución de independencia en América Latina se inició contra la monarquía, por lo que era inconcebible construir los nuevos Estados inventando un régimen monárquico criollo (quedaron como excepciones, sin embargo, los "imperios" de los Estados más extensos territorialmente, Brasil y México, de corta duración). No habiendo monarquías, por tanto, el esquema de distribución vertical del poder propio de la forma federal, resultaba perfectamente adecuado a nuestras realidades y a nuestra dispersión territorial. Ese fue el caso de Venezuela.

En efecto, como se ha dicho, al momento de la Independencia, el sistema español había dejado en el territorio de las nuevas Repúblicas un sistema de poderes autónomos provinciales y ciudadanos, hasta el punto de que la Declaración de Independencia la realizaron los Cabildos en las respectivas provincias, iniciándose el proceso en el Cabildo de Caracas el 19 de abril de 1810. Se trataba, por tanto, de construir un Estado en territorios disgregados en autonomías territoriales descentralizadas controladas y gobernadas por Cabildos o Ayuntamientos coloniales.

Por ello, al convocar elecciones, en 1810, para la constitución de un Congreso General, la Junta Suprema de Caracas lo hizo partiendo del supuesto de que había “llegado el momento de organizar un Poder central bien constituido”, preguntándose en su proclama:

“¿Cómo se podrían de otro modo trazar los límites de las autoridades de las Juntas provinciales, corregir los vicios de que también

adolece la Constitución de éstas, dar a las provincias gubernativas aquella unidad sin la cual no puede haber ni orden, ni energía; consolidar un plan defensivo que nos ponga a cubierto de toda clase de enemigos; formar, en fin, una confederación sólida, respetable, ordenada, que restablezca de todo punto la tranquilidad y confianza, que mejore nuestras instituciones y a cuya sombra podamos aguardar la disipación de las borrascas políticas que están sacudiendo al Universo”.

El Congreso General, en consecuencia, y esa era la voluntad política, en definitiva dictó en diciembre de 1811, la “Constitución Federal para los Estados de Venezuela”.

Pero el Poder Central Federal constituido, como había sucedido inicialmente en los Estados Unidos, estaba estructurado con grandes signos de debilidad, estando el poder fundamental en las Provincias constituidas como estados soberanos. Esta debilidad ya la había apuntado De Tocqueville, en su observación sobre el sistema norteamericano.

En efecto, en contraste con los estados centralizados de Europa y la concentración nacional del poder político, De Tocqueville señaló que entre el “...más funesto de todos los vicios que considero como inherente al sistema federal mismo, es la debilidad relativa del gobierno de la Unión”, añadiendo que “una soberanía fraccionada será siempre más débil que una completa”.

Esta debilidad referida a la forma del Estado federal, una vez adoptada en la Constitución venezolana en 1811, seis meses después de la Declaración de Independencia, siempre se ha considerado que fue una de las principales causas del fracaso de la Primera República en 1812. De allí, la afirmación definitiva del Libertador Simón Bolívar en una carta al Gobernador de la Provincia de Barinas, el 12 de agosto de 1813:

“Jamás la división de poder ha establecido y perpetuado gobiernos; sólo su concentración ha infundido respeto para una nación”.

Debe destacarse, por otra parte, que si bien De Tocqueville fue también un crítico de la forma federal del Estado, elogió los

efectos beneficiosos de la descentralización política y del gobierno local, como características del sistema americano. Dijo:

“Los partidarios de la centralización en Europa, sostienen que el poder gubernamental administra mejor las localidades de lo que ellas mismas podrían hacerlo; esto puede ser cierto cuando el Poder Central es ilustrado y las localidades no tienen cultura, cuando es activo y ellas son inertes, cuando tienen la costumbre de actuar y ellas la de obedecer”.

Pero cuando el pueblo es ilustrado, consciente de su propio interés, y acostumbrado a pensar por sí mismo, como lo había visto en Norteamérica, dijo:

"Estoy persuadido por el contrario, de que en ese caso la fuerza colectiva de los ciudadanos será siempre más poderosa para producir el bienestar social que la autoridad del gobierno”.

Finalmente señaló que:

"Las ventajas políticas que los norteamericanos obtienen del sistema de descentralización, me lo hacen preferir al sistema central....lo que más admiro en Norteamérica no son los efectos administrativos de la descentralización, son sus efectos políticos. En los Estados Unidos, la patria se siente en todas partes. Es venerada desde la aldea hasta la Unión”.

Al comparar la situación con Europa, concluía:

“Sólo los pueblos que tienen escasa o ninguna institución provincial niegan su utilidad; es decir, que aquellos que no conocen esa institución son los únicos que hablan mal de ella”.

El esquema colonial español en América Latina, sin haber logrado la autonomía de las colonias inglesas en Norteamérica, producto de la inexistencia de un esquema global de organización territorial manejado desde la Metrópoli, como sí lo hubo en España (Casa de Contratación de Sevilla, Consejo de Indias, Virreinos, Audiencias, Capitanías Generales, Provincias, Go-

bernaciones y Corregimientos), sin embargo, provocó el desarrollo de una intensa vida municipal en los Cabildos compuestos en su mayoría por criollos. Fueron así, los Cabildos, los que hicieron la independencia y los que la proclamaron.

En efecto, el 19 de abril de 1810, fue el Cabildo de Caracas el que asumió el poder político autonómico, y el que inició la revolución independentista. Y no podía ser otra la institución política colonial que asumiera en ese momento facultades soberanas, pues dentro del contexto histórico político, se trataba de cuerpos realmente representativos de los diversos estratos sociales libres que reflejaban legítimamente los derechos populares.

Recuérdese que el Cabildo de Caracas en 1810, inició la Revolución de independencia y asumió el poder político local, con sus diputados por el clero, el pueblo y por el gremio de los pardos con voto libre en las discusiones y con los mismos derechos que los otros miembros, lo cual le dio un carácter representativo inicial. Pero la Revolución de independencia surgió, también, de un Cabildo participativo, pues fue el pueblo en definitiva el que rechazó el mando al Capitán General Emparan. Después de reiniciada la sesión del Ayuntamiento el 19 de abril de 1810, provocada en parte por la concentración de vecinos de las inmediaciones de las Casas Consistoriales, ante su pregunta dirigida al pueblo amotinado desde el balcón de la Casa Capitular, como se recoge en el Acta de la Sesión, de "si quería que continuase en el ejercicio del Poder", el pueblo respondió por la voz de los conjurados, "no lo queremos", por lo cual quedó aquél despojado, en el acto "de la autoridad que investía, e interrumpida y protestada así la dominación de España en Venezuela". De este hecho dejó constancia el Acta respectiva así: "notificaron al pueblo su deliberación, y resultando conforme en que el mando supremo quedase depositado en este Ayuntamiento".

Venezuela, como República independiente, tuvo así, su origen en un Cabildo representativo y participativo, por lo que en su estructuración política posterior, en las Constituciones Provinciales a partir de 1812, se reguló en forma detallada el Poder Municipal. En todo caso desde 1811 se adoptó la forma federal del Estado que aún rige en nuestros días.

2. *Los principios de la organización territorial del Estado del constitucionalismo revolucionario francés*

Otro de los aportes del constitucionalismo revolucionario francés al constitucionalismo moderno fue el relativo a la organización territorial y, particularmente a la autonomía local, que tuvo una influencia directa en el mundo y, particularmente, en Venezuela. En efecto, el Antiguo Régimen era un régimen político altamente centralizado, en el cual no había poderes locales. Los Intendentes eran la fuente única de poder en las Provincias, y las autoridades locales que podía haber, eran delegados del Intendente, sometidos a su control. No existía, por tanto, un poder municipal ni nada que se le pareciera.

Con motivo de las propuestas de reforma impositiva, en 1775, el Ministro Turgot había planteado establecer Municipalidades, pero ello no llegó a prosperar³¹⁶. En cambio, la Revolución cambió la faz territorial de Francia, y por los Decretos de 14 y 22 de diciembre de 1789 eliminó los antiguos reinos y las antiguas e históricas circunscripciones territoriales, estableciendo una uniformización territorial general, al dividir el país en Departamentos, éstos en Distritos, los Distritos en Cantones y éstos en Comunas, que eran las municipalidades, crénadose así el Poder Municipal. En cada villa, burgo o parroquia, entonces, se constituyó una municipalidad o una comuna, generalizándose la institución municipal.

Este principio se consagró luego, expresamente, en la Constitución de 1791, al regular en su título “La división del Reino”, que:

“El Reino es uno e indivisible: su territorio se distribuye en 83 Departamentos, cada Departamento en Distritos, cada Distrito en Cantones”.

Por supuesto, esta reforma sólo duró cinco años, porque al tratar la Revolución de desmontar un sistema tan centralizado como el de la Monarquía Absoluta, en un sistema de división

³¹⁶. Véase Eduardo García de Enterría, *Revolución Francesa y Administración Contemporánea*, Madrid, 1981, pp. 71 y ss.

territorial donde se crearon más de 40.000 comunas o municipios, con poderes locales propios, lo que hizo fue desquiciar el Estado, por lo que fue la propia Asamblea la que tuvo, luego, que retroceder en la creación del Poder Municipal.

Sin embargo, la idea del Poder Municipal penetró en América Latina, y en 1811, Venezuela recogió sus influencias, al igual que las de la Revolución americana, siendo como estaba el nuevo Estado constituido por provincias aisladas, descentralizadas y con gran autonomía, que venían del esquema colonial español. La forma de unir políticamente aquellas Provincias en un sólo Estado, como se dijo, realmente era el esquema federal, por lo que Venezuela lo tomó del federalismo de los Estados Unidos para estructurar el nuevo Estado, en Provincias soberanas (equivalentes a los Estados miembros de la Federación).

Pero además, para organizar internamente a las Provincias, los constituyentes venezolanos tomaron el esquema territorial francés, pero no en el texto de la Constitución de 1811 que organizaba una "confederación", sino en el de las Constituciones provinciales. No se olvide que conforme a la Constitución de 1811, las Provincias eran "Estados Soberanos", correspondiéndoles a ellos, en sus respectivas Constituciones, disponer la organización territorial interna. Por tanto, una vez dictada la Constitución de 21 de diciembre de 1811, las Provincias comenzaron a dictar sus Constituciones regulándose en ellas, la organización territorial del país.

Es de destacar, así, por ejemplo, el esquema territorial establecido en la "Constitución de la Provincia de Venezuela" (enero 1811)³¹⁷; cuyo territorio comprendía el área central del país, y que dividió la Provincia en cinco Departamentos, los Departamentos en Cantones, los Cantones en Distritos y estableció Municipalidades en las Capitales de Distritos. Se creó así, el Poder Municipal en 1811, en la Constitución Provincial de Venezuela con los aportes de la propia tradición municipal que provenía de España. Sin embargo, desde el punto de vista de la organización territorial, el municipalismo venezolano puede considerarse que no tiene su origen en el español, sino más bien

³¹⁷. Véase el libro de la Biblioteca de la Academia Nacional de la Historia, *Constituciones Provinciales*, Caracas, 1959, pp. 61 y ss.

en la concepción francesa, que luego España recoge, con posterioridad, a partir de 1830.

IV. EL PRINCIPIO DE LA SEPARACION DE PODERES

1. *El balance entre los poderes y el sistema presidencialista de gobierno del constitucionalismo norteamericano*

En la Constitución de los Estados Unidos de 1787, y previamente, en las distintas Constituciones de las antiguas colonias, el cuarto de los principios del constitucionalismo moderno, el principio de separación orgánica de poderes, por primera vez fue expresado formalmente dentro de la más ortodoxa doctrina de la época.

Por ejemplo, la primera de esas Constituciones, la de *Virginia* en 1776, estableció (Art. III):

"Los Departamentos Legislativo, Ejecutivo y Judicial, deberán estar separados y distintos, de manera que ninguno ejerza los poderes pertinentes a otro; ni persona alguna debe ejercer más de uno de esos poderes al mismo tiempo . . .".

La Constitución norteamericana de 1787, no tiene norma similar dentro de su articulado, pero su principal objetivo fue, precisamente, organizar la forma de gobierno dentro del principio de separación de poderes, pero permitiendo diversas interferencias entre ellos, en un sistema de frenos y contrapesos, y particularmente, regulando los poderes del Ejecutivo en lo que fue una nueva forma de gobierno, el presidencialismo, como opuesto al parlamentarismo, y una configuración particular del Poder Judicial, nunca antes conocida en la práctica constitucional.

De Tocqueville se refirió en su libro a estos dos aspectos del principio. En relación al Poder Ejecutivo, inmediatamente puntualizó que en los Estados Unidos:

"El mantenimiento de la forma republicana exigía que el representante del Poder Ejecutivo estuviese sometido a la voluntad nacional"; de ahí que, —dijo— "el Presidente es un magistrado efectivo... el único y sólo representante del Poder Ejecutivo de la

Unión". Pero anotó, "...al ejercer ese poder, no es por otra parte completamente independiente".

Esa fue una de las particulares consecuencias del sistema de frenos y contrapesos de la separación de poderes adoptado en los Estados Unidos, pero sin hacer al Poder Ejecutivo dependiente del Parlamento como en los sistemas de gobierno parlamentarios. Por ello, al comparar el sistema europeo de las monarquías parlamentarias con el sistema presidencial de los Estados Unidos, De Tocqueville se refirió al importante papel que el Poder Ejecutivo jugaba en Norteamérica en contraste con la situación de un Rey constitucional en Europa. Un Rey constitucional, observó, "no puede gobernar cuando la opinión de las Cámaras Legislativas no concuerda con la suya". En el sistema presidencialista, contrariamente, la sincera ayuda del Congreso al Presidente "es sin duda útil, pero no es necesaria para la marcha del gobierno".

La separación de poderes y el sistema presidencialista de gobierno, en todo caso, fue seguido posteriormente en todas las repúblicas latinoamericanas, después de la Independencia o después de la experiencia de gobiernos monárquicos, como los que hubo en algunos países.

Ahora bien, el principio de la separación de poderes, como distribución horizontal del poder político, debe recordarse que es un producto de los ideólogos del absolutismo, al propugnar la limitación del poder político ilimitado del monarca absoluto, y entre ellos, un producto del pensamiento de Locke, de Montesquieu y de Rousseau.

A la base de su construcción, como resulta de las concepciones de John Locke, estaba la consideración del estado natural del hombre y del contrato natural de la sociedad, inicio del Estado, para la preservación de su vida, libertad y posesión. El Estado surgió entonces para proteger los derechos "naturales" que no desaparecieron con el contrato social.

Bajo esta premisa se formuló un esquema de racionalización y sistematización de las funciones de todo Estado soberano, que podían "balancearse" si se las situaba en distintas manos. Posteriormente, este ensayo de sistematización se convirtió en la

teoría de la división del poder que tanta influencia ha tenido en el constitucionalismo moderno, sobre todo por su conversión en "separación de los poderes" con motivo de la Revolución francesa y de la Constitución norteamericana.

La libertad política, según Montesquieu, existía sólo en los Estados en los cuales los poderes no se encontraban reunidos en una misma persona o en el mismo cuerpo de magistrados. Por tanto, formuló su proposición de que para garantizar la libertad las tres potestades públicas no debían estar en las mismas manos, y que separadas, debían estar en plano de igualdad; de lo contrario, el poder no podría frenar al poder. Recordemos sus palabras:

"Todo estaría perdido si el mismo hombre, o el mismo cuerpo de notables, o de nobles, o del pueblo, ejercieran estos tres poderes el de hacer las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas, y el de juzgar las exigencias o las diferencias de los particulares".

Por ello, agregaba,

"los Príncipes que han querido convertirse en despóticos han comenzado siempre por reunir en su persona todas las magistraturas..."

"Estas tres potencias deberían —además— formar un reposo o una inacción. Pero como por el movimiento necesario de las cosas, ellas deben andar, ellas estarían forzadas de andar concertadamente"³¹⁸.

A esta concepción de la división del poder se va a agregar, posteriormente, el postulado de Rousseau sobre la Ley como expresión de la voluntad general, y la exigencia del sometimiento del Estado a la Ley que el mismo produce. De allí surgió el principio de la supremacía del Poder Legislativo sobre los otros poderes, como piedra angular del Derecho Público, y de sus secuelas contemporáneas: el principio de la legalidad y el Estado de Derecho.

Los escritos de Locke, Montesquieu y Rousseau, conformaron todo el arsenal histórico político que permitió la reacción

³¹⁸. Véase Montesquieu, *De l'Esprit des lois*, Tunc de., París, 1949, Vol. I. Las citas del texto son tomadas de esta edición.

contra el Estado absoluto y su sustitución por el Estado de Derecho, como garantía de la libertad, lo cual se concretó en la Revolución francesa, en base a la exaltación del individualismo y de la libertad. Como consecuencia de ella, el principio de la separación de poderes encontró consagración expresa en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, conforme a la cual "en cualquier sociedad en la cual las libertades no estuvieran debidamente garantizadas y no estuviese determinada la separación de poderes, no hay Constitución".

Antes, sin embargo, con su adopción en las Constituciones de las antiguas colonias inglesas a partir de 1776 y luego, en la Constitución norteamericana de 1787, la distribución horizontal del poder se había convertido en uno de los pilares básicos del constitucionalismo moderno.

Bajo la inspiración de estos principios se redactó la primera Constitución de Venezuela y de todos los países latinoamericanos, sancionada el 21 de diciembre de 1811, en la cual se estableció la igualdad como uno de los "derechos del hombre en sociedad" (éstos eran conforme al artículo 151, la libertad, la igualdad, la propiedad y la seguridad) derivados del "pacto social". Esta concepción pactista encuentra su expresión en el propio texto constitucional, al expresar sus artículos 141 y 142, lo siguiente:

"Después de constituidos los hombres en sociedad han renunciado a aquella libertad limitada y licenciosa a que fácilmente los conducían sus pasiones, propias sólo del estado salvaje. El establecimiento de la sociedad presupone la renuncia de esos derechos funestos, la adquisición de otros más dulces y pacíficos, y la sujeción a ciertos deberes mutuos".

"El pacto social asegura a cada individuo el goce y posesión de sus bienes, sin lesión del derecho que los demás tengan a los suyos".

En el orden jurídico-político, la Constitución de 1811, además, consagró expresamente la división del Poder Supremo en tres: Legislativo, Ejecutivo y Judicial "confiado a distintos cuerpos independientes entre sí y en sus respectivas facultades"

(Preámbulo), conforme a la más pura fórmula revolucionaria francesa, señalando expresamente que "El ejercicio de esta autoridad confiada a la Confederación no podrá jamás hallarse reunida en sus diversas funciones" (Preámbulo), siendo preciso que "se conserven tan separados e independientes el uno del otro cuando lo exija la naturaleza de un gobierno libre" (Art. 189).

La separación de poderes era, así, la garantía esencial de la libertad. Ello llevó a Andrés Bello a considerar que el ensanche de la libertad civil en todos los pueblos civilizados de la tierra:

"era debido casi exclusivamente a la observancia que tienen en ellos el principio de feliz invención que determina y separa los poderes constitucionales...".

y agregaba:

"Cualquiera que sea la forma de gobierno, la observancia de este principio debe ser la columna de los derechos civiles; y faltando él, no se podrá contar con ninguno de los bienes que deben asegurar al individuo las leyes de una sociedad organizada"³¹⁹.

Sin embargo, este mecanismo de separación de poderes y de hegemonía del Poder Legislativo, en Venezuela se reguló en los primeros años de la vida republicana, en forma tal, para evitar la formación de un poder fuerte, que no sólo originó la caída de la Primera República, sino fuertes críticas del Libertador Simón Bolívar.

2. *El principio de la separación de poderes en el constitucionalismo francés*

La idea de la separación de poderes, debido a la formulación teórica de Locke y Montesquieu, como se ha dicho fue expresada constitucionalmente, por primera vez, en las Constituciones de las Colonias americanas de 1776, y luego imbuida en el texto de la Constitución norteamericana de 1787. El principio de la sepa-

³¹⁹. Véase Allan R. Brewer-Carías, *La concepción del Estado en la obra de Andrés Bello*, Madrid, 1983, pp. 66 y 67.

ración de poderes, además, en Francia, fue materialmente el motivo fundamental de la Revolución, al punto de que en la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano en 1789 se incluyó, en el artículo XVI, la famosa proposición de que:

"Toda sociedad en la cual la garantía de los derechos no esté asegurada, ni la separación de poderes determinada, no tiene Constitución".

Por lo tanto, en los artículos de la Constitución que siguieron a la Declaración de 1789, como primer acto constitucional revolucionario, se establecieron expresamente las consecuencias del principio, al establecer que "El Poder Legislativo reside en la Asamblea Nacional" (Art. 8); que "El Poder Ejecutivo supremo reside exclusivamente en el Rey" (Art. 16), no pudiendo este poder "hacer ninguna ley" (Art. 17); y que "El Poder Judicial no podrá en ningún caso, ser ejercido por el Rey, ni por el cuerpo legislativo" (Art. 17).

Este principio de la separación de poderes, de la esencia del proceso revolucionario francés, fue incorporado en forma expresa en la Constitución de 1791 en la cual se precisó (Título III):

"3. El Poder Legislativo es delegado a una Asamblea Nacional, compuesta de representantes temporales, libremente elegidos por el pueblo, para ser ejercido por ella, con la sanción del Rey, de la manera que se determina en esta Constitución.

4. El gobierno es monárquico: el Poder Ejecutivo es delegado en el Rey, para ser ejercido bajo su autoridad, por los Ministros y otros agentes responsables, de la manera que se determina en esta Constitución.

5. El Poder Judicial es delegado a los jueces electos temporalmente por el pueblo".

Sin embargo, en el sistema francés de separación de poderes de 1791, se estableció un claro predominio del Poder Legislativo. Por ello, el Rey no podía ni convocar, ni suspender ni disolver la Asamblea; solo tenía un poder de veto, sólo de suspensión, pero no tenía iniciativa, aún cuando podía sugerir a la Asamblea tomar en consideración ciertos asuntos. La Asamblea,

por su parte, no tenía control sobre el Ejecutivo, ya que la persona del Rey era sagrada e inviolable. Sólo los ministros eran responsables penalmente. En todo caso, la Asamblea tenía importantes atribuciones ejecutivas, como el nombramiento de algunos funcionarios, la vigilancia de la administración, la declaración de la guerra y la ratificación de los Tratados.

La consecuencia del principio de la separación de poderes, en un esquema en el cual el Legislador tenía la supremacía, fue la prohibición impuesta a los Poderes Ejecutivo y al Judicial de inmiscuirse en los asuntos de los otros Poderes. Así, al regular las funciones de los administradores de Departamento, la Constitución de 1791 precisó que "no podrán, ni inmiscuirse en el ejercicio del Poder Legislativo, o suspender la ejecución de las leyes, ni actuar en el orden judicial, ni sobre las disposiciones u operaciones militares" (Art. 3, Cap. IV, Título IV). En cuanto al Poder Judicial, se estableció, que este "en ningún caso podría ser ejercido por el Cuerpo Legislativo ni por el Rey" (Art. 1, Cap. V, Título III), pero se expresaba además que "los Tribunales no pueden, ni inmiscuirse en el ejercicio del Poder Legislativo, o suspender la ejecución de las leyes, ni actuar en relación a los funcionarios administrativos, ni citar ante ellos a los administradores en razón de sus funciones" (Art. 3, Cap. V, Título III).

En materia judicial, esta concepción extrema de la separación de poderes tenía una razón histórica: los *Parlements*, que eran los Tribunales del antiguo régimen, habían tenido un papel activo, como instrumentos de la aristocracia, para oponerse a las reformas impositivas. La Revolución había surgido, entonces, signada por una reticencia tal respecto del Poder Judicial, que la separación de poderes llegó allí al extremo de impedir no sólo que los jueces pudiesen interpretar las leyes (por supuesto; jamás la posibilidad de anular leyes), sino la injerencia de los Tribunales respecto de la Administración, lo que fue incluso consagrado expresamente en la Ley 16-24 de agosto de 1790 sobre la reorganización del Poder Judicial, en la cual, además de abolir la venalidad de las funciones judiciales y establecer la gratuidad de la justicia (Título II, Art. 2), se estableció que:

"Las funciones judiciales son distintas y permanecerán siempre separadas de las funciones administrativas. Los jueces no podrán,

so pena de prevaricación, perturbar, de la manera que sea las operaciones de los cuerpos administrativos, ni citar ante ellos a los administradores en razón de sus funciones (Título II, Art. 13)".

Fue este principio externo el que llevó, casi 100 años después, a la consolidación de la jurisdicción administrativa a cargo del Consejo de Estado para juzgar la Administración y para anular los actos administrativos (jurisdicción contencioso-administrativa) pero, por supuesto, en forma separada respecto del Poder Judicial. Es decir, la jurisdicción contencioso-administrativa en Francia, en definitiva, tuvo su origen en el acto revolucionario de expresión extrema de la separación de poderes, que prohibía a los jueces ordinarios juzgar a la Administración, lo que sigue teniendo vigor.

En materia de control de la legislación, la situación de abstención de los jueces era similar. Conforme a las enseñanzas de Montesquieu los jueces sólo podían ser "la boca que pronuncia las palabras de la Ley" por lo que incluso, la interpretación de la Ley les era prohibida inicialmente, y mediante el procedimiento llamado del *referé legislatif*, los jueces estaban obligados a consultar a la Asamblea Nacional cuando tuviesen dudas sobre la interpretación de las leyes. En este esquema, los jueces no podían controlar la constitucionalidad de las leyes, lo que incluso condujo a que, a partir de la Constitución de 1958 en Francia, se hubiese creado un Consejo Constitucional, también separado del Poder Judicial, para juzgar dicha constitucionalidad, pero sólo respecto de las leyes sancionadas por la Asamblea, pero aún no promulgadas.

El principio de la separación de poderes, por supuesto, también influyó en el constitucionalismo venezolano, pero no conforme a la interpretación extrema francesa, sino conforme a la modalidad adoptada en los Estados Unidos, y que se expresó en las Constituciones de las Colonias de 1776, de las cuales proviene la siguiente expresión del Preámbulo de la Constitución de 1811:

"El ejercicio de la autoridad confiada a la Confederación no podrá jamás hallarse reunido en sus diversas funciones. El Poder Supre-

mo debe estar dividido en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y confiado a distintos cuerpos independientes entre sí y en sus respectivas facultades".

Sin embargo, el principio de la separación de poderes no se concibió como el establecimiento de compartimientos estancos, sino conforme a un sistema de pesos, contrapesos, e interferencias constitucionales radicalmente distintos al sistema francés. En particular, entre ellas, resulta necesario destacar el papel del Poder Judicial en el control de los otros poderes respecto de su adecuación a la Constitución, y a la vigencia de la garantía objetiva de la Constitución, conforme a la influencia recibida del constitucionalismo americano.

De acuerdo a ello, en Venezuela, desde el siglo pasado el Poder Judicial (la Corte Suprema) ejerce la jurisdicción contencioso-administrativa (control de la legalidad y constitucionalidad de las actividades administrativas) y la jurisdicción constitucional (control de la constitucionalidad de las leyes), y ello no puede considerarse ni nunca se ha considerado como una ruptura o violación del principio de la separación de poderes, sino como una consecuencia esencial del mismo.

En efecto, la Constitución de 1811, estableció expresamente el principio de la supremacía constitucional, con la consecuencia expresa de que:

"las leyes que se expidan contra el tenor de ello no tendrán ningún valor sino cuando hubieren llenado las condiciones requeridas para una justa y legítima revisión y sanción" (Art. 227).

En el mismo sentido, luego de la enumeración de los derechos fundamentales, la Constitución de 1811 precisó que dichos derechos:

"están exentos y fuera del alcance del poder general ordinario del gobierno y que, conteniendo o apoyándose sobre los indestructibles y sagrados principios de la naturaleza, toda ley contraria a ellos que se expida por la legislatura federal o por las provincias será absolutamente nula y de ningún valor" (Art. 199).

En estos principios, sin duda, debe situarse el origen de la concepción venezolana del poder atribuido a la Corte Suprema de Justicia para declarar la nulidad de las leyes inconstitucionales, tan característico de nuestra tradición constitucional, e inexistente en Francia, salvo a partir de 1958 por lo que se refiere al control preventivo de la constitucionalidad de las leyes no promulgadas. En esos principios también debe situarse el origen del poder atribuido a todos los jueces para desaplicar las leyes que consideren inconstitucionales en los casos concretos que decidan (Art. 20 Código de Procedimiento Civil) adoptado, sin duda, bajo la influencia del constitucionalismo norteamericano.

3. *El principio de la supremacía de la Ley del constitucionalismo francés*

La Revolución francesa estuvo signada por el principio de la supremacía del legislador, que representaba a la Nación. Al haber el *Tercer Estado* controlado la Asamblea Nacional en 1789, ésta se convirtió en representante todopoderosa de la Nación. De allí que de acuerdo al postulado roussoniano de que la "ley es expresión de la voluntad general", habiendo la Asamblea asumido carácter de poder constituyente al momento de la Revolución, en la Constitución de 1791 se estableció que:

"No hay en Francia una autoridad superior a la de la ley. El Rey no reina sino por ella, y es en nombre de la Ley que él puede exigir obediencia" (Art. 1, Cap. II, Título III).

La ley, entonces, como "expresión de la voluntad general" según lo indicó la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano (Art. 6), adquirió en el constitucionalismo francés un rango superior, consecuencia de la primacía del propio Poder Legislativo.

Pero además, desde el punto de vista sustantivo, el principio de la supremacía de la Ley se fundó sobre el de su generalidad, lo que a la vez fue garantía de la igualdad, uno de los postulados básicos de la Revolución. Las leyes de libertad, que tenían por objeto hacer posible el libre desenvolvimiento de los miembros

del grupo social, fueron el instrumento de la Asamblea contra los privilegios que fueron abolidos.

En todo caso, siendo la ley expresión de la voluntad general, se consagró el derecho de todos los ciudadanos de "concurrir personalmente o por sus representantes" a la formación de la ley (Art. IV), estableciéndose en los artículos de la Constitución que siguieron a la Declaración los siguientes principios:

"Ningún acto de los Cuerpos Legislativos podrá ser considerado como ley, si no ha sido hecho por los representantes de la Nación libremente elegidos y si no ha sido sancionado por el Monarca" (Art. 9).

"El Poder Ejecutivo no puede hacer ley alguna, incluso prioritaria, sino proclamar, conforme a las leyes, para ordenar o recurrar su observación" (Art. 16).

"El Poder Judicial será administrado por tribunales establecidos por la ley, según los principios de la Constitución y según las normas determinadas por la ley" (Art. 19).

Por su parte, la Ley de 16-24 agosto de 1790, agregó que:

"Los Tribunales no podrán tomar directa o indirectamente, parte alguna en el ejercicio del poder legislativo, ni suspender o impedir la ejecución de los decretos del Cuerpo Legislativo, sancionados por el Rey, so pena de prevaricación" (Art. 10, Título II).

Por otra parte, a la base de la concepción de la ley como expresión de la voluntad general, está la idea que emerge de la Revolución de que no sólo no había autoridad superior a la de la ley, sino que era a través de ella que se podía gobernar y exigir obediencia. Así, frente al poder absoluto del Monarca en el Antiguo Régimen, emergió el principio de la legalidad y el Estado de Derecho: sólo se podía gobernar en virtud y con sujeción de las leyes.

La concepción de la ley como expresión de la voluntad general, fue recogida expresamente en la Declaración venezolana de Derechos del Pueblo de 1811, al establecer que:

"La ley se forma por la expresión libre y solemne de la voluntad general, y ésta se expresa por los apoderados que el pueblo elige para que representen sus derechos" (Art. 3 Segunda Sección).

Asimismo, en el texto de la Constitución de 1811 se estableció:

"La ley es la expresión libre de la voluntad general o de la mayoría de los ciudadanos, indicadas por el órgano de sus representantes legalmente constituidos. Ella se funda sobre la justicia y la utilidad común y ha de proteger la libertad pública e individual contra toda opresión o violencia" Art. 149).

La Constitución de 1811, sin embargo, no siguió el postulado tan radical de la supremacía de la ley, y en cambio, formuló el principio de la supremacía constitucional al declarar como "absolutamente nulas y sin ningún valor" las leyes contrarias a los derechos fundamentales (Art. 199); y en general, al considerar sin "ningún valor" las leyes contrarias a la Constitución, la cual se declaró como la "Ley Suprema del Estado" (Art. 227).

4. *El papel del Poder Judicial y el control de la constitucionalidad de las leyes del constitucionalismo norteamericano*

Pero entre las instituciones constitucionales nacidas en Norteamérica, la que tal vez tuvo la más distinguida originalidad, ha sido el papel asignado al Poder Judicial en el sistema de separación de poderes. Esto es cierto incluso en los tiempos presentes, y era así cuando De Tocqueville visitó Norteamérica. Por ello dedicó un capítulo aparte en su libro *Democracia en América*, al estudio del poder de los jueces y a su importancia política, comenzando con esta afirmación:

"Ha habido confederaciones fuera de Norteamérica; se han visto repúblicas en otros lugares además las del Nuevo Mundo; el sistema representativo es adoptado en varios estados de Europa; pero no creo que hasta el presente ninguna nación del mundo haya

constituido el poder judicial de la misma manera que los norteamericanos”.

Ahora bien, tres aspectos de la organización y funcionamiento del Poder Judicial pueden ser considerados como una contribución fundamental de Norteamérica al derecho constitucional: El rol político de los jueces; la institución de una Corte Suprema; y el sistema de control judicial de la legislación. Todos estos tres aspectos fueron observados por De Tocqueville.

El primer elemento que destacó entre las instituciones de Norteamérica, fue el “inmenso poder político” atribuido a los jueces, lo cual lo llevó a afirmar que “En los Estados Unidos el juez es uno de los primeros poderes políticos”.

La razón para ese inmenso poder, dijo De Tocqueville,

“está en este solo hecho: los norteamericanos han reconocido a los jueces el derecho de fundamentar sus decisiones sobre la Constitución más bien que sobre las leyes. En otros términos, les han permitido no aplicar las leyes que les parezcan inconstitucionales”.

En consecuencia, decía, “no es difícil que un problema político en los Estados Unidos se vuelva más tarde o más temprano en un problema judicial”.

El segundo aspecto fundamental del Poder Judicial en las Instituciones norteamericanas, como también lo subrayó De Tocqueville, fue el alto puesto de la Corte Suprema entre las grandes autoridades del Estado. De Tocqueville observó:

“La Corte Suprema está colocada a más altura que ningún tribunal conocido, tanto por la naturaleza de sus derechos como por la especie de sus justiciables”. “...jamás un Poder Judicial mayor ha sido constituido en ningún pueblo”.

De Tocqueville destacó estos poderes de la Corte Suprema, en los cuales, dijo, “...descansan incesantemente, la paz, la prosperidad y la existencia de la Unión”, señalando lo siguiente:

“Sin ellos... (los 7 jueces federales) ...la Constitución es letra muerta; a ellos es a quienes apela el Poder Ejecutivo para resistir

las usurpaciones del Poder Legislativo; la Legislatura, para defenderse de las obras del Poder Ejecutivo; para hacerse obedecer de los Estados; los Estados para rechazar las pretensiones exageradas de la Unión, el interés público contra el interés privado; el espíritu de conservación contra la inestabilidad democrática”.

De allí que todo el sistema de frenos y contrapesos en la separación de poderes de los Estados Unidos, descansó y aún descansa en la Corte Suprema y en el poder de los jueces para controlar la constitucionalidad de la legislación, precisamente otro de los aspectos más importantes del aporte de la Constitución Norteamérica al constitucionalismo moderno.

En efecto, en relación a la supremacía de la Constitución De Tocqueville observó que:

"Esto deriva de la esencia misma del Poder Judicial; escoger entre las disposiciones legales aquellas que lo atan más estrechamente, en cierto modo, es el derecho natural del magistrado".

Esto condujo al establecimiento de un sistema de control judicial de la constitucionalidad de la ley, creación del constitucionalismo norteamericano, al cual se refirió De Tocqueville, con estas simples y lógicas palabras:

"Cuando se invoca ante los tribunales de los Estados Unidos una ley que el juez estime contraria a la Constitución, puede rehusarse a aplicarla. Este es el único poder privado del magistrado norteamericano y de él dimana una gran influencia política"

Esta fue calificada como la "verdadera esencia del deber judicial" por el Juez Marshall en el famoso caso *Marbury vs. Madison* (1803) al referirse a las constituciones escritas y su carácter de leyes superiores y fundamentales en relación a las otras leyes de la sociedad. Este deber de los tribunales de considerar los actos de la Legislatura que fueran repugnantes a la Constitución como nulos, fue descrito en ese famoso caso con los siguientes argumentos lógicos:

"¿Si un acto de la legislatura contrario a la Constitución es nulo, puede no obstante esa nulidad, vincular a los tribunales y obligarle a darle efectos? o, en otras palabras, a pesar de que no sea ley, ¿constituye una regla operativa como si fuera una ley?"

"Esto sería el derrocamiento en los hechos, de lo que fue establecido en teoría, y parecería a primera vista, un absurdo tan grande como para insistir en él. Esto debería, sin embargo, recibir una mayor consideración".

En dicha sentencia, Marshall concluyó:

"Indudablemente, es de la competencia y del deber del Poder Judicial, decir cuál es la ley. Quienes aplican una norma a casos particulares necesariamente tienen que establecer e interpretar esa norma. Si dos leyes están en conflicto entre sí, los tribunales deben decidir sobre la eficacia de cada una.

Así, si una ley está en oposición con la Constitución, si las dos, la ley y la Constitución son aplicables al caso concreto, de manera que el tribunal debe decidir el caso o conforme a la ley, inaplicado la Constitución, o conforme a la Constitución, inaplicado la ley; el tribunal debe determinar cuál de las dos normas en conflicto debe regir el caso. Esta es la verdadera esencia del deber judicial".

Este "*judicial duty*" de controlar la constitucionalidad de las leyes descubierto por los norteamericanos, es otra de las mayores contribuciones de la Revolución americana al derecho constitucional contemporáneo, y ha sido seguida y desarrollada en todo el mundo.

El control judicial de la constitucionalidad, por otra parte, está esencialmente relacionado con la forma federal del Estado, como un medio de controlar invasiones e interferencias no autorizadas entre los poderes descentralizados del Estado. Precisamente por ello, en todos los países de América Latina con forma de Estado federal, ese control judicial de la legislación fue inmediatamente establecido bajo la influencia norteamericana, un siglo antes de las primeras experiencias de Europa continental en la materia.

En el caso de Venezuela, la Constitución de 1811, al establecer expresamente en su texto el principio de la supremacía constitucional y la garantía objetiva de la Constitución (Art. 199 y 227) —lo que en los Estados Unidos había sido creación de la jurisprudencia de la Corte Suprema a partir de 1803—abrió paso al desarrollo futuro del control de la constitucionalidad de las leyes, establecido como sistema mixto, a la vez difuso y concentrado, desde el siglo pasado.

V. LA DECLARACION DE LOS DERECHOS Y LIBERTADES FUNDAMENTALES

La sexta contribución más importante del constitucionalismo norteamericano al derecho constitucional moderno, fue la práctica de establecer declaraciones formales y escritas de derechos y libertades fundamentales del hombre. Como hemos dicho, la primera declaración moderna de este tipo, sin duda, adoptada bajo la influencia de las declaraciones inglesas del siglo XVII, fue dictada en las colonias norteamericanas el mismo año de la Declaración de la Independencia, siendo en ese sentido famosa, la Declaración de Derechos de *Virginia* de 1776.

Estas declaraciones de derechos del hombre, sin embargo, pueden considerarse como un fenómeno nuevo en la historia constitucional, particularmente, como ya se ha señalado, porque no estuvieron basadas en la *common law* o en la tradición como lo fue el *Bill of Rigths* de 1689, sino en la naturaleza humana. Por ello, puede decirse que lo que se declaró a partir de 1776, fueron *derechos naturales* del pueblo, declarados políticamente por los nuevos poderes constituyentes de las Colonias, como un límite a los poderes del Estado.

A pesar de que, como también hemos dicho, la Constitución de 1787, no incluyó un *Bill of Rigths* en sus artículos, lo cual suscitó muchas objeciones durante la Convención, esta falla condujo a la aprobación dos años más tarde, de las diez primeras Enmiendas de la Constitución. Alexander Hamilton justificando la ausencia de un "*Bill of Rigths*" en la Constitución, dijo:

"Esa declaración de derechos, en el sentido y en la extensión para la cual ellos están afirmados, no sólo es innecesaria en el propósito de la Constitución, sino que incluso sería peligrosa".

"Ellos contendrían varias excepciones respecto de poderes no concedidos; y, en esta misma cuenta, proporcionarían un pretexto plausible para reclamar más de lo que estaba concedido".

Terminó sus argumentos, preguntándose:

"¿por qué declarar que ciertas cosas no deben ser hechas cuando no hay poder para hacerlas?³²⁰".

En todo caso, este concepto de derechos como limitaciones de los poderes del Estado, a pesar de los argumentos de Hamilton, fue seguido en las diez primeras Enmiendas de la Constitución (1789), pero añadiendo el concepto de derechos, como derechos naturales del hombre establecidos en la Declaración de Independencia de 1776. Ambas, tal Declaración y las Enmiendas, influenciaron todas las declaraciones formales y escritas de derechos humanos que fueron adoptadas más tarde, particularmente la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de Francia (1789), y a través de esta última, las declaraciones latinoamericanas, hasta el presente, cuando estas declaraciones han sido internacionalizadas.

Conforme a la más clásica concepción liberal, y a las enseñanzas de Locke, Montesquieu y Rousseau, la declaración de derechos fundamentales es una pieza clave del constitucionalismo francés y de la Revolución; el producto más importante del inicio de la Revolución, sancionada por la Asamblea Nacional el 26 de agosto de 1789.

La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano comienza por proclamar que "El fin de toda asociación política es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre", que se enumeraron como "la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión" (Art. 2). Además, la Declaración postuló como derecho fundamental, la

³²⁰. *The Federalist*, B.F. Wright, de., Cambridge, Mass., 1961. Las citas en el texto no vienen en esta obra.

igualdad, al inscribir en su primer artículo que "los hombres nacen y permanecen libres e iguales en sus derechos" y proclamar en su artículo 6 la igualdad ante la Ley, así:

"Ella debe ser la misma para todos, sea que proteja o que castigue. Todos los ciudadanos siendo iguales ante sus ojos, son igualmente admisibles a todas las dignidades, cargos y empleos públicos, según su capacidad, y sin otra distinción que la de sus virtudes y talentos".

Este aporte fundamental al constitucionalismo derivado de la proclamación de derechos naturales del hombre (no sólo de los franceses), tuvo sus repercusiones inmediatas en Venezuela, donde la Sección Legislativa de la Provincia de Venezuela del Congreso General, el 1º de julio de 1811, adoptó la "*Declaración de Derechos del Pueblo*", incluso, antes de la firma del Acta de la Independencia el 5 de julio de 1811. Se trató de la primera declaración de derechos fundamentales con rango constitucional, adoptada luego de la Revolución Francesa, en la historia del constitucionalismo moderno, con lo cual se inició una tradición constitucional que ha permanecido invariable en Venezuela.

El texto de la Declaración de 1811, luego recogido y ampliado en el Capítulo de los "Derechos reconocidos en la República" de la Constitución de Venezuela el 21 de diciembre del mismo año de 1811, puede decirse, que es la traducción de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano que precedió la Constitución francesa de 1793, y que, como se ha dicho, llegó a Venezuela antes de 1797, a través de José María Picornell y Gomilla, uno de los conjurados en la llamada "Conspiración de San Blas", de Madrid, de 1794. Ese texto fue el que, catorce años después, sirvió para la Declaración de Derechos del Pueblo de 1811 y luego para el capítulo respectivo de la Constitución de 1811. En ese texto, sin embargo, se incorporó una novedosa norma que no encuentra antecedentes ni en los textos constitucionales norteamericanos ni franceses, y es la que contiene la "garantía objetiva" de los derechos, y que declara "nulas y de ningún valor" las leyes que contrariaran la declaración de derechos, de acuerdo a los principios que ya se habían

establecido en la célebre sentencia *Marbury contra Madison*, de 1803, de la Corte Suprema de los Estados Unidos.

0075.DOC/27-07-95 | ATORRES/CRONOLÓGICO