

**LAS PRIMERAS MANIFESTACIONES DEL CONSTITUCIONALISMO EN LAS TIERRAS AMERICANAS: LAS CONSTITUCIONES PROVINCIALES Y NACIONALES DE VENEZUELA Y LA NUEVA GRANADA EN 1811-1812, COMO FÓRMULA DE CONVIVENCIA DEMOCRÁTICA CIVILIZADA\***

Allan R. Brewer-Carías

*Profesor de la Universidad Central de Venezuela*

Publicado en José Guillermo Vallarta Plata (Coord.), *1812-2012. Constitución de Cádiz. Libertades. Independencia*, Instituto Iberoamericano de Derecho Local y Municipal, Organización Iberoamericana de Cooperación Intermunicipal, Gobierno Municipal, Guadalajara 2012, pp. 297-392.

**SUMARIO**

**I. ALGO SOBRE LOS PRINCIPIOS DEL CONSTITUCIONALISMO MODERNO EN LA VÍSPERA DE LA REVOLUCIÓN HISPANA Y AMERICANA**

**II. LOS INICIOS DEL PROCESO CONSTITUYENTE HISPANOAMERICANO EN LAS PROVINCIAS DE VENEZUELA Y DE LA NUEVA GRANADA: 1810-1812**

**III. LAS PRIMERAS CONSTITUCIONES PROVINCIALES EN 1811: BARINAS, MÉRIDA, TRUJILLO, SOCORRO, CUNDINAMARCA**

**IV. LAS PRIMERAS CONSTITUCIONES NACIONALES EN 1811: LA CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS DE VENEZUELA Y EL ACTA DE CONFEDERACIÓN DE LAS PROVINCIAS UNIDAS DE NUEVA GRANADA**

**V. LAS PRIMERAS CONSTITUCIONES PROVINCIALES EN EL MARCO DE LAS CONSTITUCIONES NACIONALES EN 1811-1812: BARCELONA, CARACAS, TUNJA, ANTIOQUIA, CARTAGENA**

**VI. ALGO SOBRE EL MUNICIPALISMO EN LAS PRIMERAS CONSTITUCIONES PROVINCIALES HISPANOAMERICANAS**

**VII. EL EXTRAORDINARIO CASO DEL RÉGIMEN MUNICIPAL EN LA CONSTITUCIÓN PARA EL GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN INTERIOR DE LA PROVINCIA DE CARACAS DE 31 DE ENERO DE 1812**

---

\* Estudio elaborado para el Seminario sobre *Dos siglos de municipalismo y constitucionalismo iberoamericano: la construcción de la civilidad democrática*, organizado por la Organización Iberoamericana de Cooperación Intermunicipal (OICI), Cádiz, 4-6 de octubre de 2011.

## I. ALGO SOBRE LOS PRINCIPIOS DEL CONSTITUCIONALISMO MODERNO EN LA VÍSPERA DE LA REVOLUCIÓN HISPANA Y AMERICANA

El trastrocamiento del Estado Absoluto y del constitucionalismo monárquico imperante del Antiguo Régimen se produjo como consecuencia de las dos grandes revoluciones que se sucedieron a finales del siglo XVIII, la norteamericana de 1776 y la francesa de 1789. Sus postulados y efectos sentaron las bases del constitucionalismo moderno que se consolidaron tanto en los Estados Unidos de América como en la Francia republicana, los cuales tuvieron su primer campo de experimentación en Hispanoamérica, a partir de 1810, como consecuencia de la Revolución que se produjo al iniciarse la independencia de las antiguas colonias de España en América, lo que originó la necesidad de constituir nuevos Estados nacionales. Además dichos principios tuvieron, paralelamente, campo de experimentación en España, también a partir de 1810, con la convocatoria de las Cortes de Cádiz que condujeron al comienzo de la transformación de una Monarquía del Antiguo Régimen, en una Monarquía constitucional moderna.

Esos principios fundamentales derivados de aquellos dos acontecimientos del siglo XVIII, que originaron el Estado moderno,<sup>1</sup> y que se siguieron en la Revolución Hispana y Americana, en resumen, fueron los siguientes:

En *primer lugar*, la idea de la existencia de una Constitución como una carta política escrita, emanación de la soberanía popular, de carácter rígida, 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, de manera que las Constituciones que habían sido dictadas no eran más que cartas otorgadas por los Monarcas a sus súbditos.

En *segundo lugar*, el nuevo papel que se confirió al pueblo como titular de la soberanía en la constitucionalización de la organización del Estado, y que se materializó en Norteamérica en la asunción por las Asambleas coloniales de la representación de dicha soberanía, y en Francia, luego de que la soberanía se trasladara del Monarca al pueblo y a la Nación, la asunción por parte de la Asamblea Nacional de la representación de dicha soberanía. De allí surgieron además, las bases políticas de la democracia, de la representación y del republicanismo, frente al régimen monárquico.

En *tercer lugar*, el reconocimiento y declaración formal con rango constitucional de la existencia de derechos naturales del hombre y de los ciudadanos que debían ser respetados por el Estado, configurándose como un freno al Estado y a sus poderes y con ello, el fin del Estado absoluto e irresponsable.

En *cuarto lugar*, la constitucionalización del principio de la separación de entre el poder legislativo, el poder ejecutivo y el poder judicial como mecanismo para asegurar esa

---

<sup>1</sup> Véase en general sobre los estos principios derivados de las Revoluciones norteamericana y francesa en Allan R. Brewer-Carías, *Reflexiones sobre la Revolución Americana (1776) y la Revolución Francesa (1789) y sus aportes al constitucionalismo moderno*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1992. Una segunda edición ampliada de este estudio se publicó como *Reflexiones sobre la Revolución Norteamericana (1776), la Revolución Francesa (1789) y la Revolución Hispanoamericana (1810-1830) y sus aportes al constitucionalismo moderno*, 2ª Edición Ampliada, Universidad Externado de Colombia, Bogotá 2008.

limitación al poder del Estado, que derivó en la fórmula de control mutuo (pesos y contrapesos) que se plasmó en la Constitución norteamericana; y en la fórmula francesa de la soberanía del Legislador, con los principios de la supremacía del Ley como expresión de la voluntad general. Esto originó en el constitucionalismo norteamericano, el desarrollo del rol asumido por la Corte Suprema para ser el garante de la separación de poderes y contralor de la supremacía constitucional; y en cambio, en el constitucionalismo francés, en la prohibición impuesta a los jueces de interferir en cualquier forma en el ejercicio de las funciones legislativas y administrativas.

Por otra parte del principio de la separación de poderes derivaron los sistemas de gobierno propios del constitucionalismo moderno, que son el sistema presidencial que se concibió en Norteamérica; y el sistema parlamentario que a partir de la fórmula de las Monarquías parlamentarias, se desarrolló en Europa.

Y en *quinto lugar*, el desarrollo de una nueva organización territorial de los Estado, antes desconocida, contraria al centralismo monárquico y a los fueros y privilegios territoriales, que dieron origen a nuevas formas de descentralización política de distribución territorial del poder del Estado como fue, por una parte, la fórmula de la Federación norteamericana, y por la otra, el municipalismo que derivó tanto de la tradición del gobierno local desarrollado en las Colonias norteamericanas como de la reforma municipal que implantó la Revolución francesa, estableciendo en cada villa, burgo o ciudad una Comuna.

Estos principios, producto de esas las Revoluciones Norteamericana y Francesa, por supuesto, se configuraron conforme al proceso político específico que en cada caso las acompañó, y que fueron, en el caso de los Estados Unidos de Norte América, el proceso de construcción de un Estado nacional nuevo, sobre la base de lo que habían sido antiguas colonias inglesas situadas la Américo del norte muy lejos de la Metrópoli y de su Parlamento soberano, y que durante más de un siglo, se habían venido desarrollado independientes entre sí, por sus propios medios y gozando de cierta autonomía; y en el caso de Francia, el proceso de transformar un viejo Estado monárquico, unitario y centralizado, que durante siglos había conformado la Monarquía Absoluta, en un régimen político totalmente distinto, de de un Estado de carácter constitucional, y luego republicano.

Como se dijo, estos principios del constitucionalismo moderno, tuvieron una repercusión inmediata en la Revolución Hispana y Americana que se inició a partir de 1810, *primero*, con motivo del proceso constituyente que marcó el inicio del constitucionalismo español moderno, con la elección de los diputados a las Cortes que sancionaron la Constitución de Cádiz de marzo 1812; y *segundo*, en paralelo, con motivo del proceso constituyente que marcó el inicio del constitucionalismo hispanoamericano, con la declaración de independencia de las antiguas Colonias españolas en la América Hispana, y en particular con la adopción, entre 1811 y 1812, de Constituciones provinciales tanto en las Provincias de la Capitanía General de Venezuela como en las del Nuevo Reino de Granada, e inmediatamente después, mediante la elección de diputados provinciales en las Provincias de la Capitanía General de Venezuela para la constitución de un Congreso General, con la sanción de la Constitución Federal de los Estados de Venezuela del 21 de diciembre 1811,<sup>2</sup> que fue la primera Constitución nacional sancionada en el mundo

---

<sup>2</sup> Véase el texto en Allan R. Brewer-Carías, *Las Constituciones de Venezuela*, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Tomo I, Caracas 2008, pp. 553 ss.

hispanoamericano; y de la sanción del Acta de la Confederación de las Provincias Unidas de la Nueva Granada de 27 de noviembre de 1811.

De ello resulta que en la conformación constitucional inicial que se produjo de los Estados nacionales en Venezuela y en la Nueva Granada, no se recibió – no pudo recibirse - influencia alguna de las instituciones constitucionales españolas de 1812;<sup>3</sup> influencia que, en cambio, si se recibió en otros países del Continente americano. Para cuando se dictaron las primeras Constituciones Provinciales y Nacionales americanas, en 1811-1812, España todavía era una Monarquía, invadida por las tropas napoleónicas, que se encontraba en plena guerra de independencia frente al invasor francés; habiendo sido sólo a partir de 1812, con la Constitución de Cádiz, cuando España comenzó a recibir los aportes del constitucionalismo moderno. Dicha Constitución, sólo estuvo en vigencia hasta mayo de 1814, cuando Fernando VII la anuló por Real decreto de 4 de mayo de 1814, declarándola “de ningún valor ni efecto, ahora ni en tiempo alguno, como si no hubiesen pasado jamás tales actos, y se quitasen de en medio del tiempo,” de manera que sus principios sólo comenzaron a influir en Europa y en la América Hispana, en realidad, con ocasión de su juramento por el Rey a partir de 1820.<sup>4</sup>

Estas notas están destinadas a analizar la recepción de los principios del constitucionalismo moderno derivados de las Revoluciones Francesa y Norteamericana en esas primeras Constituciones de la América Hispana que fueron adoptadas antes de la sanción de la Constitución de Cádiz de 1812, entre 1811 y 1812, en las Provincias de Venezuela y de la Nueva Granada; con alguna referencia final al régimen del municipalismo en las mismas.

## **II. LOS INICIOS DEL PROCESO CONSTITUYENTE HISPANOAMERICANO EN LAS PROVINCIAS DE VENEZUELA Y DE LA NUEVA GRANADA: 1810-1811**

El proceso constituyente de los nuevos Estados hispanoamericanos que surgieron a comienzos del siglo XIX, puede decirse que se inició, luego del fallido levantamiento de Quito del 10 de agosto de 1809, con el exitoso golpe de Estado que se produjo en la Provincia de Caracas el 19 de abril de 1810,<sup>5</sup> cuando el Cabildo Metropolitano de la Provincia de Caracas que presidía el Gobernador y Capitán General de la Capitanía General de Venezuela, Vicente de Emparan, lo depuso de su cargo junto con todas las autoridades españolas coloniales, conformándose entonces una “Junta Suprema Conservadora de los

---

<sup>3</sup> Véase nuestro estudio Allan R. Brewer-Carías, “El paralelismo entre el constitucionalismo venezolano y el constitucionalismo de Cádiz (o de cómo el de Cádiz no influyó en el venezolano)” en *Libro Homenaje a Tomás Polanco Alcántara*, Estudios de Derecho Público, Universidad Central de Venezuela, Caracas 2005, pp. 101-189.

<sup>4</sup> Véase lo que hemos expuesto en Allan R. Brewer-Carías, “La Constitución de Cádiz y los principios del constitucionalismo moderno: Su vigencia en Europa y en América,” en Asdrúbal Aguiar (Coordinador), *La Constitución de Cádiz de 1812, fuente del derecho Europeo y Americano. Relectura de sus principios fundamentales. Actas del IV Simposio Internacional Unión Latina*, Ayuntamiento de Cádiz, Cádiz 2010, pp. 35-55

<sup>5</sup> Véase por ejemplo, Daniel Gutiérrez Ardila, *Un Nuevo Reino. Geografía Política, Pactismo y Diplomacia durante el interregno en Nueva Granada (1808-1816)*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá 2010, pp. 157 ss.

Derechos de Fernando VII,”<sup>6</sup> en lo que se puede considerar el primer acto constitucional de un nuevo gobierno, y el inicio de la conformación jurídica de un nuevo Estado en la América Hispánica.<sup>7</sup>

Dicho proceso revolucionario tuvo un rápido proceso de expansión con motivo de su inmediata divulgación y comunicación a todos los demás Cabildos de las Provincias de la Capitanía General de Venezuela, lo que originó que se constituyeron Juntas en Cumaná (27 de abril), Barcelona (27 de abril), Margarita (1 de mayo), una Junta Superior de Gobierno y Conservación, en Barinas (5 de mayo), y la Junta Superior de Guayana (11 de mayo).<sup>8</sup> El resultado fue que dos meses después, ya para junio de ese mismo año de 1810, en las Provincias de lo que había sido la Capitanía General de Venezuela se comenzaba a hablar oficialmente de la “Confederación de Venezuela,”<sup>9</sup> por lo que para ese momento, la Junta Suprema de Caracas incluso estaba integrada con representantes de las Provincias de Cumaná, Barcelona y Margarita. Sin embargo, y a pesar de ello y de que venía actuando como Junta Suprema de todas las Provincias de la Capitanía, necesitaba de la representación oficial de las otras Provincias y, en definitiva, de la constitución de un “Poder Central bien constituido.” Precisamente por considerar que había “llegado el momento de organizarlo,” procedió a convocar:

“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.”

Se trataba de la convocatoria, por la Junta Suprema, de la elección y reunión de los diputados que habrían de conformar “la Junta General de Diputación de las Provincias de Venezuela,” a cuyo efecto, el 11 de junio de 1810, dictó el correspondiente Reglamento de Elecciones,<sup>10</sup> en el cual se previó, además, la abdicación de sus poderes en dicha Junta General de todas las Provincias, quedando la Suprema sólo como Junta Provincial de Caracas (Capítulo III, Art. 4). Este Reglamento de Elecciones, sin duda, fue el primero de todos los dictados en materia electoral en el mundo hispanoamericano.

En los meses siguientes de 1810, por otra parte, las diversas provincias se fueron incorporando al movimiento revolucionario, de manera que el 16 de septiembre, el Cabildo de la ciudad de Mérida proclamó la Revolución del 19 de abril y se erigió en Junta Suprema de Gobierno, a la cual se adhirieron, el 11 de octubre, la ciudad de la Grita; el 14 de octubre, la Parroquia de Bailadores; el 21 de octubre, la parroquia de San Antonio del

---

6 Véase el libro *El 19 de abril de 1810*, Instituto Panamericano de Geografía e Historia, Caracas 1957.

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

<sup>8</sup> Véase en Daniel Gutiérrez Ardila, *Un Nuevo Reino... cit.*, p. 211

<sup>9</sup> Véase la “refutación a los delirios políticos del Cabildo de Coro, de orden de la Junta Suprema de Caracas” de 1 de junio de 1810, en *Textos Oficiales de la Primera República de Venezuela*, Biblioteca de la Academia Nacional de la Historia, Caracas 1959, Tomo I, p. 180.

<sup>10</sup> Véase el texto en *Textos Oficiales... op. cit.*, Tomo II, pp. 61-84; y en Allan R. Brewer-Carías, *Las Constituciones de Venezuela, cit.*, Tomo I, pp. 535-543.

Táchira, y el 28 de octubre, la ciudad de San Cristóbal. Además, el 9 de octubre de 1810, el Ayuntamiento de Trujillo instaló la Junta Patriótica de Trujillo.<sup>11</sup>

Las elecciones al Congreso o Junta General, en las cuales sólo participaron siete de las nueve Provincias de la antigua Capitanía General,<sup>12</sup> se realizaron a finales de 1810, habiéndose elegido un total de 44 diputados distribuidos así: 24 por Caracas, 9 por Barinas, 4 por Cumaná, 3 por Barcelona, 2 por Mérida, uno por Trujillo y uno por Margarita.<sup>13</sup> Dicho Congreso o Junta General se instaló en 2 de marzo de 1811 adoptando expresamente el principio de la separación de poderes para organizar el nuevo gobierno, procediendo a designar mientras se sancionaba la Constitución del Estado, a un Poder Ejecutivo plural, y de una Alta Corte de Justicia.

Desde su instalación se comenzó a hablar en todas las Provincias de la necesidad de la constitución de una “Confederación de las Provincias de Venezuela,” en la cual las provincias debían conservar sus peculiaridades políticas propias, a cuyo efecto, a finales del mismo mes de marzo de 1811, el Congreso procedió a nombrar una comisión para redactar la Constitución de la Provincia de Caracas, la cual debía servir de modelo para que las demás Provincias de la Confederación dictasen la suya, a cuyo efecto, al mes siguiente, en abril de 1811, procedió a exhortar a las diversas “Legislaturas provinciales” a que acelerasen la formación de las respectivas Constituciones Provinciales.<sup>14</sup>

El 1º de julio de 1811, la sección del Congreso General por la Provincia de Caracas, procedió a proclamar una “Declaración de los Derechos del Pueblo,”<sup>15</sup> que fue la primera declaración de derechos fundamentales con rango constitucional que se adoptó en la historia constitucional luego de las dictadas después de la Revolución Francesa y de la Revolución Norteamericana. A los pocos días, el 5 de julio de 1811, el Congreso General aprobó la “Declaración de Independencia de Venezuela,” pasando a denominarse la nueva nación, como “Confederación Americana de Venezuela”;<sup>16</sup> y el 21 de diciembre de 1811, procedió a sancionar la que sería la primera Constitución de Venezuela y de todos los

---

<sup>11</sup> Véase Tulio Febres Cordero (Compilador), *Actas de Independencia. Mérida, Trujillo, Táchira en 1810*, El Lápiz Ed., Mérida 2008.

<sup>12</sup> Participaron las provincias de Caracas, Barinas, Cumaná, Barcelona, Mérida, Trujillo y Margarita; y se abstuvieron de participar, las provincias de Guayana y de Maracaibo. que permanecieron fieles a la Monarquía. Véase José Gil Fortoul, *Historia Constitucional de Venezuela*, Tomo primero, Berlín 1908, p. 223; J. F. Blanco y R. Azpúrua, *Documentos para la historia de la vida pública del Libertador*, Ediciones de la Presidencia de la República, Caracas, 1983, Tomo II, pp. 413 y 489.

<sup>13</sup> Véase C. Parra Pérez, *Historia de la Primera República de Venezuela*, Academia de la Historia, Caracas 1959, Tomo I, p. 477.

<sup>14</sup> Véase *Libro de Actas del Supremo Congreso de Venezuela 1811-1812*, Biblioteca de la Academia Nacional de la Historia, Caracas, 1959, Tomo II, p. 401.

<sup>15</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, *Las Constituciones de Venezuela*, *op. cit.*, Tomo I, pp. 549-551.

<sup>16</sup> Véase el texto de las sesiones del 5 de julio de 1811 en *Libro de Actas... cit.*, pp. 171 a 202. Véase el texto Acta de la Declaración de la Independencia, cuya formación se encomendó a Juan Germán Roscio, en P. Ruggeri Parra, *Historia Política y Constitucional de Venezuela*, Tomo I, apéndice, Caracas, 1949, pp. 79 y ss. Asimismo en Francisco González Guinán, *Historia Contemporánea de Venezuela*, Caracas, 1954, Tomo I, pp. 26 y ss.; y el Allan R. Brewer-Carías, *Las Constituciones de Venezuela*, *cit.*, Tomo I, pp. 545-548.

países hispanoamericanos, la Constitución Federal de los Estados de Venezuela,<sup>17</sup> directamente inspirada en los principios del constitucionalismo revolucionario de Norteamérica y de Francia.

Antes de la sanción de la Constitución Federal de diciembre de 1811, pero después de que la Provincia de Caracas que ya hubiese iniciado en 1810 el proceso constituyente al transformarse su Cabildo en la Junta Suprema Conservadora de los Derechos de Fernando VII, otras Provincias de la antigua Capitanía General de Venezuela también habían iniciado sus procesos constituyente, habiendo incluso sancionado sendas Constituciones provinciales, como ocurrió en las Provincias de Barinas, Mérida y Trujillo.<sup>18</sup> Otras Provincias dictarían sus Constituciones con posterioridad, en 1812, como ocurrió en Barcelona y en Caracas.

En el caso de las provincias de la Nueva Granada, es decir, del antiguo Virreinato de Nueva Granada, después de la declaración de independencia adoptada en la ciudad del Socorro el 11 de julio de 1810, y unos días después, en Vélez, el proceso constituyente puede decirse que se inició el 20 de julio de 1810, cuando se declaró la independencia de la Provincia de Santafé (Cundinamarca) por un Cabildo Extraordinario que designó una Junta a cargo del Supremo Gobierno. A la misma también se le mandó a elaborar un Reglamento de elecciones para convocar a todas las provincias del reino de Nueva Granada para elaborar una “Constitución de Gobierno sobre bases de libertad e independencia respectiva de ellas, ligadas únicamente por un sistema federativo.”

En el Acta respectiva de ese Cabildo Extraordinario, en todo caso, la Junta Suprema reconoció la autoridad de Fernando VII, sujetándose el nuevo Gobierno a la Superior Junta de Regencia de España, lo cual, sin embargo, fue inmediatamente revisado y rechazado en sesión de la misma Junta Suprema de 26 de julio de 1810.<sup>19</sup> Con posterioridad durante los meses siguientes del año 1810, también se instalaron gobiernos revolucionarios en casi todas las provincias del Nuevo Reino, como sucedió en Tunja donde se instaló una Junta el 26 de julio, y una Junta Suprema, el 18 de diciembre; en Neiva, el 27 de julio; en Girón, el 30 de julio; en Pamplona, donde se instaló una Junta Gubernativa el 31 de julio; en Santa Marta, donde se instaló una Junta Superior Provincial el 10 de agosto; en Popayán, donde se instaló una Junta Provisional y de Seguridad Pública el 11 de agosto; en Cartagena, donde se instaló una Junta Suprema el 14 de agosto; en Antioquia, donde se instaló un Congreso provincial el 30 agosto; en Casanare, donde se instaló una Junta Superior Provincial el 13 de septiembre; en Quito, donde se instaló una Junta Superior de Gobierno el 19 de septiembre; en Ibarra, donde se instaló una Junta provincial el 27 de septiembre; en Mompos, donde se instaló una Junta el 11 de octubre; y en Zipaquirá, donde se instaló una Junta, en diciembre de 1810. Al año siguiente, en 1811, además, se estableció la Junta de las Ciudades Amigas del valle del Cauca, el 1 febrero; y además, se instaló la Junta Suprema de Popayán, el 26 de junio.<sup>20</sup>

---

17 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.*, Tomo I, pp. 553 ss.

18 Véase en general, Carlos Restrepo Piedrahita, *Primeras Constituciones de Colombia y Venezuela 1811–1830*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá 1996, pp. 37 y ss.

19 Véase Carlos Restrepo Piedrahita, *Primeras Constituciones ...*, pp. 22-26.

20 Véase en Daniel Gutiérrez Ardila, *Un Nuevo Reino... cit.*, pp. 211-213

Las elecciones para el Congreso de las Provincias de Nueva Granada se comenzaron a realizar en las diversas provincias, en las cuales, además, en paralelo, se comenzaron a dictar Constituciones provinciales, de manera que antes de que se formara el Estado “Provincias Unidas de la Nueva Granada” mediante Acta de la Federación de 27 de noviembre de 1811, se habían dictado las Constituciones de Socorro (1810) y de Cundinamarca (1811), esta última de carácter Monárquico, habiéndose dictado después del Acta de la Federación, las Constituciones de Tunja (1811), Antioquia (1812) Cartagena de Indias (1812), Popayán (1814), Pamplona (1815), Mariquita (1815) y Neiva (1815).

Antes de que se sancionara la Constitución Monárquica de Cádiz de 19 de marzo de 1812, por tanto, en la América Hispana ya se había iniciado un muy importante proceso constituyente inspirado directamente en los principios del constitucionalismo moderno, que fue el que originó la sanción de las antes mencionadas diversas Constituciones provinciales y, además, la constitución de dos nuevos Estados nacionales en la historia constitucional, con la sanción de la Constitución Federal para los Estados de Venezuela de 21 de diciembre de 1811 y el Acta de Confederación de las Provincias Unidas de la Nueva Granada de 27 de noviembre de 1811.

Ese proceso constituyente fue el que dio inicio el constitucionalismo Hispanoamericano, habiendo servido luego, de fuente fundamental de inspiración, para el desarrollo del constitucionalismo posterior, al menos en Venezuela y en Colombia, sin influencias de la Constitución de Cádiz de marzo de 1812.

Este estudio está destinado, precisamente, a analizar ese proceso constituyente inicial hispanoamericano y sus manifestaciones constitucionales ocurridas entre 1810 y 1812, precisamente antes de que se sancionara la Constitución de Cádiz de 19 de marzo de 1812.

### **III. LAS PRIMERAS CONSTITUCIONES PROVINCIALES EN 1811: BARINAS, MÉRIDA, TRUJILLO, SOCORRO, CUNDINAMARCA**

Como se dijo, el efecto inmediato de la declaración de independencia de las provincias que formaban la antigua Capitanía General de Venezuela y el antiguo Virreinato de la Nueva Granada, fue que los antiguos Cabildos provinciales, convertidos en Juntas Supremas provinciales procedieran a dictar Constituciones provinciales, apuntando en ambos casos a un sistema federal o confederal que eventualmente uniese a las diversas provincias. Ese proceso de sanción de Constituciones provinciales ocurrió, en Venezuela antes de que se dictase la Constitución Federal de los Estados de Venezuela de diciembre de 1811 y en Colombia, antes de que se firmase el Acta de la Confederación de las Provincias Unidas de Nueva Granada de 27 de noviembre de 1811.

#### *1. Las primeras Constituciones provinciales en Venezuela antes de la constitución de un Estado nacional mediante la Constitución Federal de los Estados de Venezuela en 21 de diciembre de 1811*

En efecto, después de que se efectuó la elección de los diputados provinciales representantes al Congreso o Junta General de las Provincias de Venezuela, y conforme a la misma exhortación que este hizo a las Legislaturas Provinciales para que dictasen sus propias Constituciones, en las Provincias de Barinas, Mérida y Trujillo se sancionaron las

Constituciones o documentos constitutivos de nuevos gobiernos que se indican a continuación.<sup>21</sup>

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

Algo más de tres semanas después de la instalación del Congreso o Junta General de Venezuela, la Asamblea Provincial de Barinas adoptó, el 26 de marzo de 1811, un “Plan de Gobierno”<sup>22</sup> de 17 artículos, conforme al cual se constituyó una Junta Provincial o Gobierno Superior compuesto de 5 miembros a cargo de toda la autoridad en la Provincia, hasta que el Congreso de todas las Provincias venezolanas dictase la Constitución Nacional (art. 17).

En este Plan de Gobierno, sin embargo, no se estableció una adecuada separación de poderes en cuanto al poder judicial, que se continuó atribuyendo al Cabildo al cual se confió, además, la atención de los asuntos municipales (art. 4). En el Plan, se regularon las competencias del Cabildo 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).

*B. La Constitución Provisional de la Provincia de Mérida de 31 de julio de 1811*

En Mérida, el Colegio Electoral formado con los representantes de los pueblos de los ocho partidos capitulares de la Provincia (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.”<sup>23</sup>

El texto de esta Constitución, con 148 artículos, se dividió en doce capítulos, en los cuales se reguló lo siguiente:

En el *Primer Capítulo*, se dispuso 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). Para la organización del gobierno éste 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

<sup>21</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, *Instituciones Políticas y Constitucionales*, Tomo I, *Evolución histórica del Estado*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1996, pp. 277 y ss.

<sup>22</sup> Véase *Las Constituciones Provinciales* (“Estudio Preliminar” de Ángel Francisco Brice), Academia Nacional de la Historia, Caracas 1959, pp. 334 y ss.

<sup>23</sup> *Idem.*, pp. 253-294.

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 y legislativos provinciales (arts. 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 (arts. 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, comenzó señalando 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); atribuyéndose el mismo 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* se destinó a regular “los Cabildos y Jueces inferiores”; se atribuyó a los Cabildos, la “policía” (art. 2); y se definieron las competencias municipales, englobadas en el concepto de policía (art. 3). Se reguló la Administración de Justicia a cargo de los Alcaldes de las ciudades y villas (art. 4), con apelación ante el Tribunal Superior de Apelaciones (art. 5).

En el *Capítulo Octavo* se reguló 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 reguló 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 1º 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, conforme al libro “*Derechos del Hombre y del Ciudadano con varias máximas republicanas y un discurso preliminar dirigido a los americanos*” atribuido a Picornel, y que circuló en la Provincia con motivo de la Conspiración de Gual y España de 1797.<sup>24</sup>

#### *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”<sup>25</sup> el 2 de septiembre de 1811, constante de 9 títulos, y 63 artículos, en la siguiente forma:

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 prenombrado 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.

---

<sup>24</sup> Véase la comparación en Pedro Grases, *La Constitución de Gual y España y el Ideario de la Independencia*, Caracas, 1978, pp. 71 y ss.

<sup>25</sup> Véase *Las Constituciones Provinciales*, cit., pp. 297-320.

El *Título 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 *Título Octavo*, reguló el Juramento que deben prestar los diversos funcionarios; y el *Título Noveno*, relativo a los “Establecimientos Generales”, reguló algunos de los derechos de los ciudadanos.

## 2. *Las primeras Constituciones provinciales en La Nueva Granada anteriores a la constitución mediante Acta de la Confederación de las Provincias Unidas de Nueva Granada en 27 noviembre de 1811*

Como se dijo, luego de la declaración de independencia adoptada por el Cabildo de Santa Fé el 20 de julio de 1810, en las provincias de la Nueva Granada también se inició un proceso de elección de diputados al Congreso de las Provincias, que en noviembre de 1811 se constituirían, mediante un Acta de la Confederación, en el Estado nacional denominado “Provincias Unidas de Nueva Granada.” Antes, sin embargo, se adoptaron Constituciones o formas de gobierno en el Estado del Socorro (1810) y en Cundinamarca (1811), siendo ésta última, sin embargo, una Constitución provincial Monárquica.

### *A. Acta de la Constitución del Estado libre e independiente del Socorro de 15 de agosto de 1810*

El 15 de agosto de 1810, “el pueblo del Socorro, vejado y oprimido por las autoridades del antiguo Gobierno,” desconociendo expresamente la autoridad del Consejo de regencia, consideró que había sido restituido “a la plenitud de sus derechos naturales e imprescriptibles de la libertad, igualdad, seguridad y propiedad,” depositando el gobierno provisional en el Cabildo de la Villa del Rosario, el cual convocó a los Cabildos de la ciudad de Vélez y de la Villa de San Gil para que enviasen diputados para formar una Junta; considerándose revestido “de la autoridad pública que debe ordenar lo que convenga y corresponda a la sociedad civil de toda la Provincia, y lo que cada uno debe ejecutar en ella.” La Junta del Socorro estimó, además, que “es incontestable que a cada pueblo compete por derecho natural determinar la clase de gobierno que más le acomode; también lo es que nadie debe ponerse al ejercicio de este derecho sin violar el más sagrado que es el de la libertad.”

En consecuencia de estos principios, la Junta del Socorro, “representando al pueblo que la ha establecido,” sentó las “bases fundamentales de su Constitución”<sup>26</sup> definidas en 14 artículos así:

*Primero*, se reconoció a la Religión cristiana (art. 1).

*Segundo*, de declararon varios derechos fundamentales, como la libertad y seguridad personales y de los bienes (art. 2), el derecho al trabajo (art. 3); y el derecho a la tierra y a la propiedad (art. 4). En el acta, además, se declaró que los indios, libres de tributo, entraban en sociedad “con los demás ciudadanos de la Provincia a gozar de igual libertad y demás bienes que proporciona la nueva Constitución.”

---

<sup>26</sup> Véase el texto en Jorge Orlando Melo, *Documentos constitucionales colombianos, 1810-1815*, en <http://www.jorgeorlandomelo.com/bajar/documentosconstitucionales1.pdf>

*Tercero*, se reconoció la remuneración a los servidores de la patria (art. 5), y la rendición de cuentas del Tesoro (art. 6).

*Cuarto*, se estableció el principio de la alternabilidad del gobierno, declarándose que “Toda autoridad que se perpetúa está expuesta a erigirse en tiranía” (art. 7); y el carácter representativo del gobierno, cuyos agentes debían ser elegidos anualmente (art. 8).

*Quinto*, el gobierno se organizó conforme al principio de la separación de poderes, correspondiendo el Poder Legislativo a una Junta de Representantes con potestad de dictar las “leyes del nuevo Gobierno” (art. 9); el Poder Ejecutivo a los Alcaldes Ordinarios (art. 10).

*Sexto*, se garantizó el reconocimiento de la autoridad por el pueblo (art. 11), no pudiendo éste ejercer su soberanía sino por convocatoria de la Junta (art. 12).

*Séptimo*, se garantizó que el territorio de la Provincia del Socorro jamás podría “ser aumentado por derecho de conquista”(art. 13), declarándose que el Gobierno del Socorro daría auxilio y protección a todo Pueblo que quisiera reunírsele “a gozar de los bienes que ofrecen la libertad e igualdad que ofrecemos como principios fundamentales de nuestra felicidad” (t. 14).

Por último, el gobierno de la provincia declaró que sólo depositaría en un Congreso Nacional, “la parte de derechos que puede sacrificar sin perjuicio de la libertad que tiene para gobernarse dentro de los límites de su territorio, sin la intervención de otro Gobierno.”

#### *B. La Constitución Monárquica de Cundinamarca de 30 de marzo de 1811*

En marzo de 1811 se conformó en Santa Fe de Bogotá, como asamblea constituyente, el “Colegio Constituyente y Electoral de la Provincia de Cundinamarca” que sancionó, el 30 de marzo de 1811, la Constitución de Cundinamarca,<sup>27</sup> la cual con 321 artículos, fue la primera Constitución Provincial colombiana propiamente dicha,<sup>28</sup> la cual fue promulgada el 4 de abril de 1811.

Esta Constitución, sin embargo, no fue una constitución republicana, sino más bien una Constitución Monárquica que no sólo fue adoptada en nombre de Fernando VII, sino que en ella se lo proclamó “Rey de los cundinamarqueses,” reconociéndose sin embargo los principios fundamentales del constitucionalismo moderno organizando al Estado provincial como una Monarquía Constitucional. En efecto, como lo dice el Decreto de promulgación, firmado por el Presidente del Estado, Jorge Tadeo Lozano de Peralta en su carácter de “Vicegerente de la Persona del Rey,” la Constitución se adoptó por el Rey “Don Fernando VII, por la gracia de Dios y por la voluntad y consentimiento del pueblo, legítima y constitucionalmente representado,” mediante el Colegio Constituyente que representaba “la soberana voluntad del pueblo cundinamarqués, expresada libre y solemnemente en dicha Constitución.” La Constitución estuvo dividida en los siguientes Títulos:

En el *Título I* sobre la *forma de Gobierno y sus Bases*, se hizo mención al carácter de la representación que adoptó la Constitución, como “libre y legítimamente constituida por elección y consentimiento del pueblo de esta provincia, que se estimó había recuperado su

---

<sup>27</sup> Véase el texto en Jorge Orlando Melo, *Documentos constitucionales colombianos, 1810-1815*, en <http://www.jorgeorlandomelo.com/bajar/documentosconstitucionales1.pdf>

<sup>28</sup> Carlos Restrepo Piedrahita no consideró el Acta de Constitución de la Provincia de Socorro de 1810 como un verdadero texto constitucional. Véase *Primeras Constituciones ...*, pp. 26-27.

soberanía, pero como “parte de la Monarquía española” (art. 1). En consecuencia, en el artículo 2 se “ratifica su reconocimiento a Fernando VII” aún cuando en la forma establecida en la Constitución; y en el artículo 4 se declara que “la Monarquía de esta provincia será constitucional, moderando el poder del Rey una Representación Nacional permanente.” Por tanto, con excepción del Rey que era vitalicio, todos los funcionarios de la Representación Nacional, que era “la reunión de los funcionarios de los tres Poderes”(art. 12), debían ser “electivos por tiempo limitado” (art. 11)

En la Constitución se adoptó el principio de la separación de poderes entre los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial disponiéndose que debían ejercitarse “con independencia unos de otros; aunque con el derecho de objetar el Poder Ejecutivo lo que estime conveniente a las libertades del Legislador en su caso y lugar” (art. 5); declarándose que “la reunión de dos o tres funciones de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial en una misma persona, o corporación, es tiránica y contraria por lo mismo a la felicidad de los pueblos” (art. 12). En esta forma, el Poder Ejecutivo se atribuyó al Rey (art. 6), el Poder Legislativo se atribuyó a un Cuerpo legislativo (art. 7), y el Poder Judicial se asignó a los Tribunales de la provincia (art. 8). Se estableció, además, un alto Tribunal que se denominó “Senado de Censura”, “para sostener esta Constitución y los derechos del pueblo, a fin de que de oficio o requerido por cualquiera ciudadano, reclame cualquiera infracción o usurpación de todos o cada uno de los tres Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial que sea contra el tenor de la Constitución” (art. 9).

En materia de derechos fundamentales, en el artículo 16 se garantizó “a todos sus ciudadanos los sagrados derechos de la Religión, propiedad y libertad individual, y la de la imprenta, siendo los autores los únicos responsables de sus producciones y no los impresores, siempre que se cubran con el manuscrito del autor bajo la firma de éste, y pongan en la obra el nombre del impresor, el lugar y el año de la impresión.” Además, se garantizó la inviolabilidad de la correspondencia (art. 17), y la “libertad perfecta en su agricultura, industria y comercio” (art. 18).

En la Constitución, por otra parte, “la provincia Cundinamarquesa, con el fin de efectuar la importante y deseada unión de todas las provincias que antes componían el Virreinato de Santafé, y de las demás de la Tierra Firme que quieran agregarse a esta asociación y están comprendidas entre el mar del Sur y el Océano Atlántico, el río Amazonas y el Istmo de Panamá,” convino en “el establecimiento de un Congreso Nacional compuesto de todos los representantes que envíen las expresadas provincias” (art. 19); en el cual la provincia cundinamarquesa dimitiría “aquellos derechos y prerrogativas de la soberanía que tengan, según el plan general que se adopte, íntima relación con la totalidad de las provincias de este Reino en fuerza de los convenios, negociaciones o tratados que hiciere con ellas, reservándose, como desde luego se reserva, la soberanía en toda su plenitud para las cosas y casos propios de la provincia en particular, y el derecho de negociar o tratar con las otras provincias o con otros Estados.” (art. 20).

En el *Título II* sobre la *Religión*, se declaró que “la Religión Católica, Apostólica, Romana es la Religión de este Estado”(art. 1), no permitiéndose otro culto público ni privado (art. 2); regulándose las bases para la negociación de un Concordato con la Santa Sede (art. 3).

En el *Título III* sobre la *Corona*, se declaró formalmente que la Provincia de Cundinamarca se erigía “en Monarquía constitucional para que el Rey la gobierne según las leyes, moderando su autoridad por la Representación Nacional que en esta Constitución se

expresa y determina” (art. 1); destinándose varias normas a regular la figura y función del Rey (arts. 2 a 9), declarándose que “la Corona de Cundinamarca es incompatible con cualquiera otra extraña que no sea de aquellas que al principio del año de 1808 componían el Imperio español”(art. 10). .

En el *Título IV* sobre la *Representación Nacional*, se ratificó que la misma “se compone del Presidente y Vicepresidente, Senado de Censura, dos consejeros del Poder Ejecutivo; los miembros del Legislativo y los tribunales que ejercen el Poder Judicial” (art.1); considerándose al Rey como el “Presidente nato de la Representación Nacional, en su defecto, el presidente nombrado por el pueblo”(art. 2). En este Título, además, se reguló la forma de revisar la Constitución que corresponde al Colegio Electoral (arts. 4 a 13); las condiciones para ser miembro de la Representación nacional (arts. 14 a 15); y los signos distintivos y tratos a sus cuerpos (arts. 16 a 1).

En el *Título V* sobre el *Poder Ejecutivo* se ratificó que su ejercicio en la provincia “corresponde al Rey, cuando se halle dentro de su territorio y no esté impedido” por alguno de los motivos expresados en la Constitución (art. 8, Título III); disponiéndose que “a falta del Rey, entra en el ejercicio del Poder Ejecutivo el Presidente de la Representación Nacional” (art. 3), asistido de dos secretarios (arts. 17 a 20). En el artículo 10 se precisó que al Poder Ejecutivo correspondía el ejercicio “de todas las funciones relativas al gobierno político, militar y económico de esta provincia, en todo aquello que no sea legislativo o contencioso, y sujetándose al tenor de las leyes, para cuya ejecución podrá publicar bandos, proclamas y decretos;” disponiéndose, en particular, la competencia en materia de la fuerza armada (art. 11); de recaudación inversión y custodia de los caudales públicos(art. 12); de provisión de todos los empleos civiles, militares, económicos y de hacienda (art. 14).Además, se le asignó al poder Ejecutivo, la “protección todos los establecimientos públicos destinados a la instrucción de la juventud, al fomento de la industria, a la prosperidad del comercio y al bien general de toda la Provincia” (art. 16). Por último, se asignó al Poder Ejecutivo la potestad de promulgar y hacer poner en práctica las leyes que dicte el Poder Legislativo (art. 21), con el derecho a poder objetarlas (art. 23) y devolverlas por inconstitucionales (art. 24), en cuyo caso, el Poder legislativo si estimaba que las objeciones eran fútiles o arbitrarias, debía someter la cuestión al Senado (art. 26). En el Título se estableció una detallada regulación sobre el ejercicio de las funciones ejecutivas (arts. 27 a 56).

En el *Título VI* sobre el *Poder Legislativo*, se reafirmó el carácter representativo del mismo, cuyos miembros debían ser nombrados por el pueblo (art. 1), estableciéndose una detallada regulación sobre la forma de elección y evocación de los miembros; sobre el ejercicio de la función legislativa (arts. 2 a 13); sobre el procedimiento de formación de las leyes (art. 14 a 19); reservándose al Poder Legislativo la “facultad de interpretar, ampliar, restringir, o comentar las leyes,” al punto de indicarse que “el Poder Ejecutivo y el Judicial deberán seguirlas a la letra; y en caso de duda consultar al Cuerpo Legislativo”(art. 20). En el Título, además, se garantizó la irretroactividad de la ley (art. 20) y se regularon detalladamente las diversas competencias del Poder Legislativo (arts. 22 a 41).

En el *Título VII* sobre el *Poder Judicial*, se definió el rol del Poder Judicial (art. 1) especificándose que correspondía a los tribunales superiores de la provincia y a los Tribunales de apelación y de primera instancia (art. 33-51), los jueces subalternos y las municipalidades (art. 52-54), garantizándose la separación de poderes al disponerse que “por ningún caso podrá entrometerse en lo relativo a los Poderes Ejecutivo y Legislativo,

aunque sea de un asunto contencioso” (art. 2). Se estableció, además, al Senado integrado por cinco senadores electos, como el primer Tribunal de la Provincia preferente a todos los demás (arts. 3-32), con la función de “velar sobre el cumplimiento exacto de esta Constitución e impedir que se atropellen los derechos imprescriptibles del pueblo y del ciudadano” (art. 4). En el Título sobre el Poder Judicial, además, se regularon derechos fundamentales en los enjuiciamientos como la limitación de la confiscación (art. 41), la seguridad de las personas detenidas (art. 42), la detención sólo mediante decisión judicial motivada (art. 43) y en el lugar acordado (art. 45), la limitación a la incomunicación del detenido (art. 44), la inviolabilidad del hogar doméstico, considerándose como asilo inviolable por la noche (art. 47).

En el *Título VIII* sobre las *Elecciones*, se dispuso el detallado régimen de las elecciones primarias, parroquiales o de apoderados, en forma indirecta, correspondiendo a los parroquianos listados en el padrón de la localidad, elegir a los electores de la parroquia (art. 1-28), a razón de un apoderado por cada 500 almas (art. 9), cuando obtuviese “la pluralidad absoluta [de votos], esto es, uno sobre la mitad de todos los sufragios” (art. 16). Los apoderados entonces, convocados por el Corregidor, debían ser convocados a las elecciones secundarias o de partido, a los efectos de elegir un sujeto por cada 5.000 almas para que en la capital procedieran a elegir los electores de partido (art. 40), que formaban el Colegio Electoral (art. 41). Estos debían concurrir a la capital de Cundinamarca, ante el Presidente de la Provincia (art. 41), para elegir a los miembros del Cuerpo Legislativo (art. 62), en razón de un representante por cada 10.000 almas.(art. 43), en votos públicos y escritos (art. 49); para Presidente (art. 52, 53), con el voto de más de la mitad de los sufragios de todos los electores (art. 54), y para Vicepresidente (art. 59), consejeros (art. 61). En cuanto a la elección de los individuos del Senado y del Tribunal de apelaciones los mismos se debían elegir en los mismos términos y por las mismas reglas establecidas para la elección de los miembros del Cuerpo Legislativo (art. 63). Al Colegio Electoral también correspondía la elección de los representantes de la Provincias para el Congreso General del Reino (art. 69).

En el *Título IX* sobre la *Fuerza Armada*, se definió su objeto de “defender al Estado de todo ataque y toda irrupción enemiga, evitar conmociones y desórdenes en lo interior, y celar el cumplimiento de las leyes” (art. 1), considerándose como “esencialmente obediente, y por ningún caso tiene derecho de deliberar, sino que siempre debe estar sumisa a las órdenes de sus jefes”(art. 9). Todo individuo se consideró como soldado nato de la patria (art. 2) regulándose el alistamiento obligatorio para todos los ciudadanos (art. 7), Para los casos comunes y la policía interior se previó la existencia de tropas veteranas (art. 4). Para evitar que los jefes abusen de su autoridad en perjuicio de los derechos del pueblo y en trastorno del Gobierno, se dispuso la división de las tropas en muchas porciones, independientes unas de otras (art. 10), y se prohibió absolutamente y sin la menor dispensa, el que la totalidad de la fuerza armada de la provincia se pusiera a las órdenes de un solo hombre (art. 11).

En el *Título X* sobre el *Tesoro Nacional*, se reguló la obligación de los ciudadanos de “contribuir para el culto divino y la subsistencia para los Ministros del Santuario; para los gastos del Estado, la defensa y seguridad de la patria, el decoro y la permanencia de su Gobierno, la administración de justicia y la Representación Nacional”9art. 1); regulándose los impuestos, y contribuciones (art. 2) como competencia del Cuerpo Legislativo (art. 3).

En el *Título XI sobre la Instrucción Pública*, destacándose el valor de la misma para el hombre (art. 1), e imponiéndose la obligación de todos los poblados de establecer “escuelas de primeras letras y dibujo, dotadas competentemente de los fondos a que corresponda, con separación de los dos sexos” (art. 2). Se garantizó el derecho de cualquier ciudadano de abrir escuela de enseñanza pública sujetándose al examen del Gobierno, con la calidad de obtener su permiso y estar bajo la inspección de la Sociedad patriótica (art. 6). Los colegios y la Universidad quedaron bajo la inspección y protección del Gobierno (art. 8).

En el *Título XII sobre los derechos del hombre y del ciudadano*, siguiendo el texto de la Declaración Francesa de 1789, se declaró que “los derechos del hombre en sociedad son la igualdad y libertad legales, la seguridad y la propiedad” (art. 1); regulándose la libertad y sus límites (arts. 2- 4) y el respeto a los demás (art. 7); el carácter de la ley como “la voluntad general explicada” por el pueblo mediante sus “representantes legítimamente constituidos”(art. 5); la igualdad (art. 6); la seguridad y el derecho a la protección (art. 8); el derecho de propiedad (art. 9) y el régimen de la expropiación sujeta a “una justa y precisa indemnización (art. 10); la libertad de manifestar opiniones “por medio de la imprenta, o de cualquiera otro modo que no le sea prohibido, en uso de su libertad y propiedad legal”(art. 11); el régimen de las contribuciones (art. 12); el derecho al sufragio para elegir representantes (art. 13); los derechos al debido proceso (art. 13); el régimen de la soberanía que “reside esencialmente en la universalidad de los ciudadanos”(art. 15); y las limitaciones a la condición de ciudadanos (art. 16).

En el *Título XII sobre los deberes del ciudadano*, se reguló la obligación de los ciudadanos de conservar la sociedad (art. 1); de observar la Constitución y las leyes (art. 2); de defender y servir a la sociedad (art. 3); considerando que “no es buen ciudadano el que no es buen hijo, buen padre, buen hermano, buen amigo, buen esposo” (art. 4) o “no observa religiosamente las leyes, el que por intrigas, cábalas y maquinaciones elude su cumplimiento, y el que sin justo motivo se excusa de servir a la Patria”(art. 5).

La Constitución de Cundinamarca fue remitida formalmente a la provincia de Venezuela, desde donde el Poder Ejecutivo de Caracas contestó mediante comunicación oficial de fecha de julio de 1811 dirigida al Presidente de Cundinamarca, indicando “el acelerado paso de la Constitución reglada por el reconocimiento de un rey, no puede menos que hacerla viciosa o diametralmente opuesta a la resolución que acaba de tomar el Supremo Congreso de Venezuela,” el cual el día anterior, el 5 de julio venía de declarar la Independencia de las provincias de Venezuela, puntualizando la diferencia entre ambos procesos: “porque la de Cundinamarca entra ratificando el reconocimiento de un Rey y Venezuela no reconoce ni reconocerá ninguno. Su Gobierno es y será libre y ella no obedecerá ni admitirá otras leyes que las que dicten sus representantes y sancionen los pueblos; concluyendo que “no es posible que este Soberano Congreso se congratule con la Constitución mencionada.”<sup>29</sup>

La Constitución de Cundinamarca, en todo caso, fue revisada en fecha 17 de abril de 1812 por considerar que la misma “necesitaba de revisión por haberse formado precipitadamente para satisfacer a los deseos y a las instancias de los pueblos que exigían el

---

<sup>29</sup> Véase *Textos Oficiales de la primera República de Venezuela*, Biblioteca de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas 1982, Tomo II, pp. 21-24.

que con prontitud se les diese alguna.”. En la revisión, elevándose su articulado a 382 artículos, se eliminó el régimen monárquico, estableciéndose en cambio una República con un gobierno popular representativo (art. 1, Sección II); “representada por tres distintos Poderes; conviene a saber: Legislativo, Ejecutivo y Judicial” (art. 2), que “se ejercitarán con independencia unos de otros” (art. 3).

#### **IV. LAS PRIMERAS CONSTITUCIONES NACIONALES EN 1811: LA CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS DE VENEZUELA Y EL ACTA DE LA CONFEDERACIÓN DE LAS PROVINCIAS UNIDAS DE NUEVA GRANADA**

Luego del inicio del proceso de independencia, y de la adopción de las primeras Constituciones Provinciales en 1810 y 1811, tanto en las Provincias de Venezuela como de la Nueva Granada, como antes se dijo, se inician sendos procesos de elección de diputados provinciales para integrar sendos Congresos nacionales constituyentes con el objeto de configurar Estados nacionales, siendo el resultado inmediato de ello, a finales de 1811, la sanción de la Constitución de la Confederación de los Estados de Venezuela de 21 de diciembre de 1811; y la firma del Acta de la Confederación de las Provincias Unidas de Nueva Granada de 27 noviembre de 1811. La primera tuvo el contenido y estructura de una Constitución moderna, estableciendo una Federación, pudiendo considerarse como la primera Constitución nacional sancionada en la América Hispana; no así la segunda, la cual realmente lo que estableció fueron las bases de una Confederación de Estados.

##### *1. La Constitución Federal para los Estados de Venezuela de 21 de diciembre de 1811*

La Constitución Federal para los Estados de Venezuela, que como lo destacó Carlos Restrepo Piedrahita, “fue la primera Constitución *nacional* en el continente americano,”<sup>30</sup> fue sancionada por el Congreso General el 21 de diciembre de 1811,<sup>31</sup> integrado por los representantes de las provincias de Margarita, de Mérida, de Cumaná, de Barinas, de Barcelona, de Trujillo y de Caracas,<sup>32</sup> y aún cuando no tuvo vigencia real superior a un año debido al inicio de las guerras de independencia, condicionó la evolución de las instituciones políticas y constitucionales venezolanas hasta nuestros días; habiendo recogido en su texto todos los principios del constitucionalismo moderno derivado de las revoluciones norteamericana y francesa. En sus 228 artículos se reguló, entonces, el Poder Legislativo (arts. 3 a 71), el Poder Ejecutivo (arts. 72 a 109), el Poder Judicial (arts. 110 a

---

<sup>30</sup> Véase Carlos Restrepo Piedrahita, *Primeras Constituciones...*, p. 21.

<sup>31</sup> Véase el texto en Allan R. Brewer-Carías *Las Constituciones de Venezuela, cit.*, Tomo I, pp. 553-581. Además, en *La Constitución Federal de Venezuela de 1811 y documentos afines*, Biblioteca de la Academia Nacional de la Historia, Caracas 1959, pp

<sup>32</sup> Véase *Libro de Actas del Supremo Congreso de Venezuela 1811-1812*, (Estudio Preliminar: Ramón Díaz Sánchez), Biblioteca de la Academia Nacional de la Historia, 2 vols. Caracas 1959. Véase además, Juan Garrido Rovira, “La legitimación de Venezuela (El Congreso Constituyente de 1811)”, en Elena Plaza y Ricardo Combellas (Coordinadores), *Procesos Constituyentes y Reformas Constitucionales en la Historia de Venezuela: 1811-1999*, Universidad Central de Venezuela, Caracas 2005, tomo I, pp. 13-74; e Irene Loreto González, *Algunos Aspectos de la Historia Constitucional Venezolana*, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas 2010, pp. 79 ss.

118), las Provincias (arts. 119 a 134) y los Derechos del Hombre que se respetará en toda la extensión del Estado (arts. 141 a 199). En el Capítulo I, además, se reguló 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).

Los principios fundamentales del constitucionalismo moderno se recogieron en esta Constitución en la siguiente forma:

#### *A. La idea de Constitución*

La idea de Constitución, como documento escrito, de valor superior y permanente, conteniendo las normas fundamentales de organización del Estado y la de Declaración de los Derechos de los Ciudadanos, con el carácter de ley suprema ubicada por encima de los poderes del Estado y de los ciudadanos, y no modificable por el Legislador ordinario se plasmó en la Constitución Federal para los Estados de Venezuela de 21 de diciembre de 1811, la cual, de la Constitución Norteamericana 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 consecuencia de la garantía objetiva de la Constitución. Sin embargo, en su redacción, el texto constitucional de 1811 recibió la influencia directa de la Constitución Francesa, 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 indicado que el texto de la Constitución venezolana de 1811 fue una copia de la Constitución norteamericana, 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 los 228 artículos de la Constitución venezolana de 1811. En realidad, este texto se inspiró de principios de la Constitución norteamericana y a la vez, de la redacción del texto de las Constituciones francesas revolucionarias, tanto en su parte dogmática como en su parte orgánica.

En todo caso, lo importante a retener es que la Constitución Federal para los Estados de Venezuela, se concibió como la norma suprema e inviolable, fuera del alcance del legislador ordinario, como se plasmó expresamente en su artículo 227 al indicar que:

"Las leyes que se expidan contra el tenor de ella no tendrán ningún valor sino cuando hubieren llenado las condiciones requeridas para una justa y legítima revisión y sanción."

En el mismo sentido, luego de la enumeración de los derechos del hombre, el artículo 199 de 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."

#### *B. El principio de la soberanía nacional, el republicanismo y el gobierno representativo*

El principio de la soberanía del pueblo también se recogió en el proceso constituyente iniciado en Venezuela en 1810 y en la Constitución de 1811. En efecto, debe recordarse que al instalarse la Junta Suprema de Venezuela Conservadora de los Derechos de

Fernando VII, deponiendo al Gobernador Emparan del mando de la Provincia de Venezuela, la misma asumió el “mando supremo” o “suprema autoridad” de la Provincia,<sup>33</sup> “por consentimiento del mismo pueblo.”<sup>34</sup> 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 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”.

Desde el inicio, por tanto, la idea de la soberanía cuyo titular era el pueblo fue un motor fundamental de la Revolución, siguiendo el enunciado francés, al punto de que al desconocer el Consejo de Regencia que la Junta Suprema Gubernativa de España había nombrado, el Ayuntamiento argumentó 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.”<sup>35</sup>

Soberanía del pueblo y ausencia de representación fueron por tanto parte de los motivos de la Revolución, como se expresó en comunicación del 3 de mayo de 1810, que la Junta Suprema de Caracas dirigió a la Junta Suprema de Cádiz y a la Regencia, cuestionando la asunción por esas corporaciones:

“que sustituyéndose indefinidamente unas a otras, sólo se asemejan en atribuirse todas una delegación de la soberanía que, no habiendo sido hecha ni por el Monarca reconocido, ni por la gran comunidad de españoles de ambos hemisferios, no puede menos de ser absolutamente nula, ilegítima, y contraria a los principios sancionados por nuestra legislación.”<sup>36</sup>

La Junta de Caracas en dicha comunicación agregaba que:

“De poco se necesitará para demostrar que la Junta Central carecía de una verdadera representación nacional; porque su autoridad no emanaba originariamente de otra cosa que de la aclamación tumultuaria de algunas capitales de provincias, y porque jamás han tenido en ellas los habitantes del nuevo hemisferio la parte representativa

---

<sup>33</sup> Véase el texto del Acta del Ayuntamiento de Caracas de 19 de Abril de 1810 en Allan R. Brewer-Carías, *Las Constituciones de Venezuela, cit.*, Tomo I, pp. 531-533.

<sup>34</sup> 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 y R. Azpúrua, *Documentos para..., op. cit.*, Tomo II, pp. 401-402. Véase también en *Textos Oficiales ..., cit.*, Tomo I, p. 105.

<sup>35</sup> 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, *Documentos para..., cit.*, Tomo II, p. 408; y *Textos oficiales, op. cit.*, Tomo I, pp. 130 y ss.

<sup>36</sup> Véase *Textos oficiales, op. cit.*, p. 130.

que legítimamente les corresponde. En otras palabras, desconocemos al nuevo Consejo de Regencia.”<sup>37</sup>

Ello precisamente fue lo que había provocado en Caracas, como se expresó en el Acta de otra sesión del Ayuntamiento del mismo día 19 de abril de 1810, el “establecimiento del nuevo gobierno”<sup>38</sup> a cargo de “una Junta Gubernativa de estas Provincias, compuesta del Ayuntamiento de esta Capital y de los vocales nombrados por el voto del pueblo,”<sup>39</sup> como manifestación tanto de “la revolución de Caracas” como de “la independencia política de Caracas,” a las que aludía un Manifiesto de la Junta Gubernativa en el cual 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”<sup>40</sup>.

Y fue precisamente esa representación nacional integrada en el Congreso General de 1811, la que adoptó la Declaración de Derechos del Pueblo de 1 de julio de 1811,<sup>41</sup> en la cual, en los primeros dos artículos de la Sección de "Soberanía del Pueblo," se dispuso que:

Artículo 1. La soberanía reside en el pueblo; y el ejercicio de ella en los ciudadanos con derechos a sufragio, por medio de sus apoderados legalmente constituidos.

Artículo 2. La soberanía, es por su naturaleza y esencia, imprescriptible, inajenable e indivisible."

Además, fue la misma representación nacional la que sancionó la Constitución Federal en diciembre de 1811, en la cual se definió la soberanía popular conforme a la misma orientación, así:

Artículo 143. Una sociedad de hombres reunidos bajo unas mismas leyes, costumbres y gobiernos forma una soberanía.

Artículo 144. 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.

Conforme a estas normas, por tanto, en las antiguas Provincias coloniales de España que formaron Venezuela, la soberanía del Monarca Español cesó y comenzó la soberanía a ejercerse por el pueblo, que se dio a sí mismo una Constitución a través de sus representantes electos que formaron su Congreso constituyente. Por ello, la Constitución de 1811, comienza señalando:

---

<sup>37</sup> *Idem.*, p. 134.

<sup>38</sup> Véase el texto en J.F. Blanco y R. Azpúrua, *Documentos para...*, *op. cit.*, Tomo I, p. 393.

<sup>39</sup> Así se denomina en el manifiesto del 1º de mayo de 1810. Véase en *Textos oficiales...*, *cit.*, Tomo I, p. 121.

<sup>40</sup> Véase el texto en J. F. Blanco y R. Azpúrua, *Documentos para...*, *op. cit.*, Tomo II, p. 406, y en *Textos oficiales...*, *cit.*, Tomo I, p. 129.

<sup>41</sup> Véase el texto en Allan R. Brewer-Carías, *Las Constituciones de Venezuela*, *cit.*, Tomo I, pp. 549-551

"En nombre de Dios Todopoderoso, Nos, 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, y contra la cual se inició el proceso de independencia. Y de allí el republicanismo y de la representatividad como forma de gobierno, que se ejerce siempre mediante representantes, habiéndose indicado en la Constitución de 1811, como se dijo, que la soberanía se ejercita 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:

Artículo 146. 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, la Constitución de 1811 estableció que:

Artículo 149. 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."

### *C. La declaración de derechos del pueblo y del hombre*

En el proceso constituyente venezolano, la sección legislativa de la Provincia de Caracas del Congreso General, antes incluso que se adoptara la declaración formal de la independencia el 5 de julio de 1811, sancionó un documento denominado *Declaración de Derechos del Pueblo*, que es en definitiva, la primera declaración de derechos fundamentales con rango constitucional que se adoptó en la historia del constitucionalismo moderno luego de las Declaraciones de las Constituciones de las Colonias norteamericanas de 1776 y de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano adoptada por la Asamblea nacional francesa en 1789.

El texto de la Declaración de Derechos del Pueblo de 1811, que luego fue recogido, aunque ampliado, en la Constitución de 1811, puede decirse que fue la traducción de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano que precedió la Constitución francesa de 1793, y que 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, quien, una vez ésta descubierta, fue deportado a las mazmorras españolas en el Caribe.<sup>42</sup> En el Puerto de La Guaira, en 1797, Picornell entró en contacto con los criollos Gual y España, y en la conspiración que llevaba el nombre de ambos, de ese año, también debelada, circuló la traducción de la declaración francesa de los derechos del Hombre. Ese texto fue el que precisamente, catorce años después, sirvió para la Declaración de Derechos

---

<sup>42</sup> Véase P. Grases, *La Conspiración de Gual y España ...*, cit., p.13.

del Pueblo de 1811 considerada por Pedro Grases, como "la declaración filosófica de la Independencia"<sup>43</sup> y luego para el capítulo respectivo de la Constitución de 1811.

El texto de los "Derechos del Pueblo" contiene 43 artículos divididos en cuatro secciones: "Soberanía del pueblo", "Derechos del Hombre en Sociedad", "Deberes del Hombre en Sociedad", y "Deberes del Cuerpo Social", precedidos de un *Preámbulo*. En términos generales los derechos declarados en el documento fueron los siguientes:

*Sección Primera: Soberanía del pueblo:* La soberanía (arts. 1-3); usurpación de la soberanía (art. 4); temporalidad de los empleos públicos (art. 5); proscripción de la impunidad y castigo de los delitos de los representantes (art. 6); igualdad ante la ley (art. 7).

*Sección Segunda: Derechos del Hombre en Sociedad:* Fin de la sociedad y el gobierno (art. 1); derechos del hombre (art. 2); la ley como expresión de la voluntad general (art. 3); libertad de expresión del pensamiento (art. 4); objetivo de la ley (art. 5); obediencia de la ley (art. 6); derecho a la participación política (art. 7); derecho al sufragio (arts. 8-10); debido proceso (art. 11); proscripción de actos arbitrarios, responsabilidad funcional, y protección ciudadana (art. 12-14); presunción de inocencia (art. 15); derecho a ser oído, art. 16; proporcionalidad de las penas (art. 17); seguridad, art. 18; propiedad, art. 19; libertad de trabajo e industria (art. 20); garantía de la propiedad y contribuciones solo mediante representantes (art. 21); derecho de petición (art. 22); derecho a resistencia (art. 23); inviolabilidad del hogar (art. 24); derechos de los extranjeros (art. 25-27).

*Sección Tercera: Deberes del Hombre en Sociedad:* los límites a los derechos de otros (art. 1); deberes de los ciudadanos (art. 2); el enemigo de la sociedad (art. 3); el buen ciudadano (art. 4) el hombre de bien (art. 5).

*Sección Cuarta: Deberes del Cuerpo Social:* la garantía social (art. 1); límites de los poderes y responsabilidad funcional (art. 2); seguridad social y socorros públicos (art. 3); instrucción pública (art. 4).

Cuatro meses después, en el texto de la Constitución federal de diciembre de 1811, se incorporó un *Capítulo VIII* dedicado a 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 sociedad (Arts. 151 a 191), Derechos del hombre en sociedad (Arts. 192 a 196) y Deberes del cuerpo social (Arts. 197 a 199). Dichos derechos, se complementaron, por otra parte, con diversas previsiones incorporadas en el Capítulo IX sobre Disposiciones Generales.

En este Capítulo VIII 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 de las Declaraciones de las antiguas colonias norteamericanas, de las Enmiendas a la Constitución de los Estados Unidos de América y de la Declaración Francesa de los

---

<sup>43</sup> Véase P. Grases, *La Conspiración de Gual y España...*, cit, p. 81. En otra obra dice Grases que la declaración "Constituye una verdadera declaración de independencia, anticipada al 5 de julio." Véase en Pedro Grases, "Estudio sobre los 'Derechos del Hombre y del Ciudadano'," en el libro *Derechos del Hombre y del Ciudadano* (Estudio Preliminar por Pablo Ruggeri Parra y Estudio histórico-crítico por Pedro Grases), Academia Nacional de la Historia, Caracas 1959, p. 165.

Derechos del Hombre y del Ciudadano, y en relación con esta última, de los documentos de la conspiración de Gual y España de 1797.<sup>44</sup>

En la *Primera Sección* sobre “Soberanía del pueblo,” se precisan los conceptos básicos que en la época originaban una república, comenzando por el sentido del “pacto social” (artículos 141 y 142). La Sección continúa con el concepto de soberanía (art. 143) y de su ejercicio mediante representación (art. 144-146), el derecho al desempeño de empleos públicos en forma igualitaria (art. 147), con la proscripción de privilegios o títulos hereditarios (art. 148), la noción de la ley como expresión de la voluntad general (art. 149) y la nulidad de los actos dictados en usurpación de autoridad (art. 150).

En la *Segunda Sección* sobre “Derechos del hombre en sociedad,” al definirse la finalidad del gobierno republicano (art. 151), se enumeran como tales derechos a la libertad, la igualdad, la propiedad y la seguridad (art. 152), y a continuación se detalla el contenido de cada uno: se define la libertad y sus límites solo mediante ley (art. 153-156), la igualdad (art. 154), la propiedad (art. 155) y la seguridad (art. 156). Además, en esta sección se regulan los derechos al debido proceso: el derecho a ser procesado solo por causas establecidas en la ley (art. 158), el derecho a la presunción de inocencia (art. 159), el derecho a ser oído (art. 160), el derecho a juicio por jurados (art. 161). Además, se regula el derecho a no ser objeto de registro (art. 162), a la inviolabilidad del hogar (art. 163) y los límites de las visitas autorizadas (art. 165), el derecho a la seguridad personal y a ser protegido por la autoridad en su vida, libertad y propiedades (art. 165), el derecho a que los impuestos sólo se establezcan mediante ley dictada por los representantes (art. 166), el derecho al trabajo y a la industria (art. 167), el derecho de reclamo y petición (art. 168), el derecho a la igualdad respecto de los extranjeros (art. 168), la proscripción de la irretroactividad de la ley (art. 169), la limitación a las penas y castigos (art. 170) y la prohibición respecto de los tratos excesivo y la tortura (arts. 171-172), el derecho a la libertad bajo fianza (art. 174), la prohibición de penas infamantes (art. 175), la limitación del uso de la jurisdicción militar respecto de los civiles (art. 176), la limitación a las requisiciones militares (art. 177), el régimen de las milicias (art. 178), el derecho a portar armas (art. 179), la eliminación de fueros (180) y la libertad de expresión de pensamiento (art. 181). La Sección concluye con la enumeración del derecho de petición de las Legislaturas provinciales (art. 182) y el derecho de reunión y petición de los ciudadanos (art. 183-184), el poder exclusivo de las Legislaturas de suspender las leyes o detener su ejecución (art. 185), el poder de legislar atribuido al Poder Legislativo (art. 186), el derecho del pueblo a participar en la legislatura (art. 187), el principio de la alternabilidad republicana (art. 188), el principio de la separación de poderes entre el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial (art. 189), el derecho al libre tránsito entre las provincias (art. 190), el fin de los gobiernos y el derecho ciudadano de abolirlos y cambiarlos (art. 191).

En la *Sección Tercera* sobre “Deberes del hombre en sociedad,” donde se establece la interrelación entre derechos y deberes (art. 192), la interrelación y limitación entre los derechos (art. 193), los deberes de respetar las leyes, mantener la igualdad, contribuir a los gastos públicos y servir a la patria (art. 194), con precisión de lo que significa ser buen ciudadano (art. 195), y de lo que significa violar las leyes (art. 196).

---

<sup>44</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, *Los Derechos Humanos en Venezuela: casi 200 años de Historia*, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas 1990, pp. 101 y ss.

En la *Sección Cuarta* sobre “Deberes del Cuerpo Social,” donde se precisa las relaciones y los deberes de solidaridad social (art. 197-198), y se establece en el artículo 199, la declaración general sobre la supremacía y constitucional y vigencia de estos derechos, y la nulidad de las leyes contrarias a los mismos.

En el texto venezolano de la Constitución de 1811, debe destacarse, se incorporaron unas novedosas normas, antes mencionadas, que no encuentra antecedentes ni en los textos constitucionales norteamericanos ni franceses, y son la que contienen la "garantía objetiva" de la Constitución y de los derechos que ella declara, y que proclaman como "nulas y de ningún valor" las leyes que contrariaran la Constitución y la declaración de derechos (artículos 199, 277).

#### *D. El principio de la separación de poderes*

El principio de la separación de poderes también se recogió en el proceso constituyente venezolano, primero, en marzo de 1811, en la conformación inicial del gobierno, una vez que fueron electos los diputados al Congreso General de representantes de las Provincias el cual sustituyó a la Junta Suprema de Caracas; y segundo en el texto de la Constitución Federal de 1811, en cuyo Preámbulo se dispuso que:

El ejercicio de la 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, á saber: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial, es preciso que se conserven tan separados e independientes el uno del otro cuanto 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.

Conforme a este postulado, la Constitución, adoptó el principio, no como el establecimiento de compartimientos estancos en los órganos del Estado, sino conforme a un sistema de pesos, contrapesos e interferencias constitucionales más próximo al constitucionalismo norteamericano, destinando su parte orgánica a regular en detalle conforme a un sistema de gobierno presidencial, a los órganos del Poder Legislativo, del Poder Ejecutivo y del Poder Judicial.

Así, en cuanto al Poder Legislativo, en el Capítulo II se lo reguló, atribuyéndoselo al Congreso General de Venezuela, dividido en dos Cámaras, la de Representantes y el Senado (Art. 3); con normas destinadas a regular 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) con una regulación detallada del proceso de elección 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 las sesiones de las Cámaras (Art. 67 a 70); y sus atribuciones especiales (Art. 71).

En particular, en cuanto al órgano legislativo, se le asignó la función de elaborar las leyes, conforme al principio ya recogido en la Declaración de Derechos del Pueblo de 1811, al establecer en su Sección Tercera que:

Artículo 3. 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."

En esta misma orientación, en el artículo 149 de la Constitución de 1811 se estableció:

Artículo 149. 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.

En el Capítulo III se reguló al Poder Ejecutivo en forma plural, el cual se dispuso que residiría en la ciudad federal, estando “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 qué 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 eran, 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).

Por último, en cuanto al Poder Judicial, el Capítulo IV se destinó a regularlo, depositándolo 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).

#### *E. Los principios de la organización territorial del Estado: federalismo y municipalismo*

La organización constitucional del Estado que se adoptó en la constitución del nuevo Estado venezolano independiente, fue la forma federal que se había concebido con motivo de la Revolución Norteamericana que habían iniciado las antiguas Colonias, y que fue la fórmula concebida para unirlas. Igualmente en el caso de las Provincias de la Capitanía General de Venezuela, que se habían desarrollado como provincias aisladas, descentralizadas y con gran autonomía conforme al esquema colonial español, fueron dichas Provincias las que iniciaron el proceso de independencia, declarándose como Estados soberanos, de manera que el proceso de unión entre ellas para la conformación de un solo Estado provocó igualmente la adopción de la fórmula federal de gobierno.

En esta forma, conforme a la Constitución de 1811, se estableció una Federación de Provincias, organizándose en la Constitución de 1811 al Estado Federal o Confederación de Venezuela, y regulándose someramente a las Provincias cuyas Legislaturas Provinciales debía dictar sus propias Constituciones. Así, el “Preliminar” de la Constitución se destinó a regular las “Bases del Pacto Federativo que ha de constituir la autoridad general de la Confederación”, donde se precisaron la distribución de poderes y facultades entre la Confederación y los Estados confederados (las Provincias). Se estableció, en esta forma, por primera vez en el constitucionalismo moderno, después de su creación en la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica, una forma federal para un nuevo Estado, conforme al siguiente esquema:

En todo lo que por el Pacto Federal no estuviere expresamente delegado a la Autoridad general de la Confederación, conservará cada una de las Provincias que la componen su Soberanía, Libertad e Independencia; 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 cuanto a las competencias de la Confederación “en quien reside exclusivamente la representación Nacional”, se dispuso que estaba encargada de:

Las relaciones extranjeras, de la defensa común y general de los Estados Confederados, de conservar la paz pública contra las conmociones internas o los ataques exteriores, de arreglar el comercio exterior y el de los Estados entre sí, de levantar y mantener ejércitos, cuando sean necesarios para mantener la libertad, integridad e independencia de la Nación, de construir y equipar bajeles de guerra, de celebrar y concluir tratados y alianzas con las demás naciones, de declararles la guerra y hacer la paz, de imponer las contribuciones indispensables para estos fines u otros convenientes a la seguridad, tranquilidad y felicidad común, con plena y absoluta autoridad para establecer las leyes generales de la Unión y juzgar y hacer ejecutar cuanto por ellas quede resuelto y determinado.

En todo lo no atribuido a la Confederación, la competencia entonces correspondía a las Provincias se concibieron como “Estados Soberanos,” correspondiéndoles a ellos, en sus respectivas Constituciones, disponer sus poderes y en particular la organización territorial interna de las mismas.

Por tanto, una vez dictada la Constitución de 21 de diciembre de 1811, las Legislaturas Provinciales comenzaron a dictar sus Constituciones regulándose en ellas, la organización territorial del país que fue donde se organizó el Poder Municipal. Se destaca así, por ejemplo, el esquema territorial establecido en la Constitución de la Provincia de Venezuela dictada en enero de 1812, y que dividió uniformemente a la Provincia en cinco Departamentos; a cada uno de los Departamentos los dividió en Cantones; a cada uno de los Cantones los dividió en Distritos; y estableció Municipalidades en las Capitales de Distritos.

Este Estado nacional de la Federación de los Estados de Venezuela funcionó hasta marzo de 1812, cuando como consecuencia del Armisticio firmado entre el General Francisco de Miranda y el Coronel Domingo de Monteverde, este reasumió el control de las Provincias de Venezuela en nombre de la Corona española, haciendo jurar aunque brevemente la Constitución de Cádiz de 1812.

## *2. El Acta de la Confederación de las Provincias Unidas de la Nueva Granada de 27 de noviembre de 1811*

Siguiendo la línea de la convocatoria de formar un Congreso Nacional contenida en el acta de la Independencia adoptada por el Cabildo de Santafé del 20 de julio de 1810, a partir de finales de 1810, luego de que no se pudo reunir el primer Congreso de las provincias que se había convocado, y en forma paralela a los esfuerzos de Cundinamarca por controlar las provincias del Nuevo Reino, alguna de estas, como se ha señalado, ya había adoptado sus propia Constituciones o forma de gobierno (Socorro) y casi todas habían enviado representantes al segundo Congreso de las Provincias Unidas que se reunieron inicialmente en Santa Fe, y luego mantuvieron su centro en Tunja y Villa de Leyva.

El 27 de noviembre de 1811, los representantes de cinco de las provincias de Nueva Granada (Antioquia, Cartagena, Neiva, Pamplona, Tunja), reunidos en Convención en Santa Fe, aprobaron el Acta de Confederación de las Provincias Unidas de Nueva

Granada,<sup>45</sup> con 78 artículos, la cual tuvo, sin duda, influencia de los textos constitucionales norteamericanos, mediante la cual se estableció la primera república neogranadina, con el título de Provincias Unidas de la Nueva Granada (art. 1). De la Constitución disintieron los diputados de las provincias de Cundinamarca y Chocó, representando las tendencias centralistas, “por considerar inconveniente el sistema federal adoptado,” marcando así el desacuerdo entre federalistas y centralistas que se evidenció en la lucha entre la mayoría de las provincias y la de Cundinamarca, el cual incluso desembocó a finales de 1812 en enfrentamientos armados. Esta primera de estas guerras culminó con el triunfo de la federación en enero de 1813, en Santafé de Bogotá, y la formación de un solo gobierno con el mismo nombre de Provincias Unidas de Nueva Granada.

El Acta de la Confederación de 1811, en todo caso, desconociendo expresamente a la Regencia de España (art. 5), conservó la Religión católica (art. 4), y creó una Confederación entre las Provincias que al tiempo de la Revolución de Santafé del 20 de julio de 1810, “eran reputadas y consideradas como tales, y que en continuación y en uso de este derecho resumieron desde aquella época su gobierno y administración interior” (art. 2). A tal efecto, las provincias proclamaron “sus deseos de unirse a una asociación federativa, que remitiendo a la totalidad del Gobierno general las facultades propias y privativas de un solo cuerpo de nación, reserve para cada una de las provincias su libertad, su soberanía y su independencia, en lo que no sea del interés común.” El Acta también indicaba que se admitirían en la Confederación aquellas otras que sin haber pertenecido a la Nueva Granada, por su situación geográfica o comercio tenían vínculos con la nación.

En el Acta, como se dijo, las provincias Unidas “desconocen expresamente la autoridad del Poder Ejecutivo o Regencia de España, Cortes de Cádiz, Tribunales de Justicia y cualquiera otra autoridad subrogada o substituida por las actuales, o por los pueblos de la península, en ella, sus islas adyacentes, o en cualquiera otra parte, sin la libre y espontánea concurrencia de este pueblo,” indicándose además, que en ninguna de dichas provincias se obedecerá o dará cumplimiento a las órdenes, cédulas, decretos o despachos, que emanaren de las referidas autoridades (art. 5).

Las provincias se reconocieron entre sí como mutuamente “iguales, independientes y soberanas, garantizándose la integridad de sus territorios, su administración interior y una forma de gobierno republicano (art. 6); para lo cual se reservaron expresamente, un conjunto de poderes y potestades (art. 7), entre las cuales destaca “la facultad de darse un gobierno como más convenga a sus circunstancias, aunque siempre popular, representativo y análogo al general de la Unión, para que así resulte entre todas la mejor armonía, y la más fácil administración, dividiendo sus poderes, y prescribiéndoles las reglas bajo las cuales se deben conducir” (art. 7.1); la policía, el gobierno interior y económico de sus pueblos, y nombramiento de toda clase de empleados (art. 7.2); la formación de sus códigos civiles y criminales (art. 7.3); el establecimiento de los juzgados y tribunales superiores e inferiores (art. 7.4); y la creación y arreglo de milicias provinciales (art. 7.5); y en general, “todo aquello que no siendo del interés general, ni expresamente delegado en los pactos siguientes de federación, se entiende siempre reservado y retenido”(art. 7.8).

En el Acta, respecto de la Unión o Confederación, se reforzó el Congreso como “depositario de de altas facultades, conservador de los derechos de los pueblos, y director

---

<sup>45</sup> Véase el texto en Jorge Orlando Melo, *Documentos constitucionales colombianos, 1810-1815*, en <http://www.jorgeorlandomelo.com/bajar/documentosconstitucionales1.pdf>

de sus medios y sus recursos,” constituido por los diputados representantes de las provincias (art. 10), con votos iguales, y que a los efectos del Congreso debían considerarse “más bien representantes de la Unión en general que de ninguna provincia en particular” (art. 52). El Congreso se debía instalar y formar “donde lo tenga por conveniente, trasladándose sucesivamente si fuere necesario a donde lo pidan las ventajas de la Unión, y principalmente la defensa común” (art. 11). El Congreso tenía la facultad para levantar y formar los ejércitos que juzgue necesarios, y la fuerza naval que permitan las circunstancias, para la defensa común de las Provincias Unidas (art. 12), con facultad de “hacer las ordenanzas y reglamentos generales y particulares que convengan para la dirección y gobierno de las fuerzas marítimas y terrestres”(art. 18), y para asignarle a estas “el número de milicias con que deba contribuir para la defensa común, arreglado a las circunstancias en que se halle respecto del enemigo, sus proporciones o recursos en este género y su población (art. 15).

Se reguló en el Acta, además, dentro de las potestades privativas del Congreso, todo lo relativo al tesoro nacional y las diversas rentas (arts. 20 ss.), reconociendo sin embargo que las tierras baldías eran de las provincias (art. 23), y respetando las tierras de las tribus indígenas (art. 24); lo relativo a la moneda (art. 33); la autoridad sobre los caminos y medios de comunicación de las provincias (art. 34); el arreglo del comercio interior entre las provincias (art. 35); las relaciones exteriores (art. 40), en particular con la Silla Apostólica (art. 41), reservándose al Congreso la decisión sobre el patronato que existía (art. 42); la solución de las disputas entre las diversas provincias (art. 44), y el juicio y determinación de los pleitos y diferencias entre ciudadanos de diversas provincias (art. 47).

El Acta, además, reguló el derecho de “los habitantes libres, de todas y cada una de las provincias, a entrar en el territorio de las demás, traficar o comerciar en ellas y gozar de todos los privilegios e inmunidades de ciudadanos libres (art. 48); y se declaró que se reconocerían en todas las provincias, las diligencias judiciales que ocurrieran las mismas (art. 50).

Finalmente, con vistas a la consolidación futura de la Unión, se declaró en el artículo 61 que “que “removidos los peligros que hoy nos rodean, reunidas las provincias que definitivamente compondrán esta Unión, y conocida exactamente su población, se convocará la gran Convención Nacional sobre esta misma base de la población para darse dicha Constitución; a menos que las provincias quieran someter esta obra al Congreso, sujeta no obstante siempre a su sanción (art. 61); declarándose en cuanto a la rigidez del Acta que “Nada de lo contenido en esta acta podrá revocarse sin expresa determinación de las provincias, para cuyo efecto deberán ser oídas, lo mismo que lo han sido y van a serlo para su sanción; y nada de lo obrado contra ella tendrá autoridad ni fuerza alguna, como hecho contra su expresa y declarada voluntad” (art. 74).

Por otra parte, fue el Congreso de las Provincias Unidas, el cual en 1813 funcionaba en Tunja, ciudad bastión de las ideas federales, el que en marzo de 1813 autorizó y apoyó a Simón Bolívar para iniciar en la Campaña militar para la liberación de las provincias de Venezuela, para lo cual salió de Cúcuta en mayo de 1813. Derrotado en 1814, Bolívar se presentó en Tunja de nuevo ante el Congreso de las Provincias Unidas. Fue comisionado por el Congreso de Tunja para liberar a Bogotá, la cual sitió y la dominó, con lo cual luego de firmada la Capitulación del 12 de diciembre de 1814, Cundinamarca reconocería al Congreso de las Provincias Unidas.

Debe señalarse finalmente, que este Estado nacional, Provincias Unidas de Nueva Granada funcionó en Colombia hasta 1816, hasta cuando las tropas españolas comandadas por el mariscal Pablo Morillo tomaron en nombre de la Corona española las provincias de Nueva Granada, haciendo jurar aunque muy brevemente la Constitución de Cádiz.

## **V. LAS PRIMERAS CONSTITUCIONES PROVINCIALES SANCIONADAS ENTRE 1811-1812, EN EL MARCO DE CONSTITUCIONES NACIONALES: BARCELONA, CARACAS, TUNJA, ANTIOQUIA, CARTAGENA**

Después de la sanción de la Constitución Federal de los Estados de Venezuela en diciembre de 1811 y de la firma del Acta de Confederación de las Provincias Unidas de Nueva Granada de noviembre de 1811, las diversas Provincias, en ambos Estados nacionales, continuaron sancionando sus constituciones provinciales: en Venezuela, en 1812 y en Nueva Granada entre 1811 y 1815.

### *1. Las Constituciones Provinciales en Venezuela después de la Constitución Federal para los Estados de Venezuela de 1811*

Luego de la sanción de la Constitución Federal de los Estados de Venezuela de diciembre de 1811, en efecto, y una vez que en ese mismo año se habían dictado Constituciones o Planes de Gobierno en las Provincias Barinas, Trujillo y Mérida, conforme a sus propias normas se dictaron las Constituciones Provinciales de Barcelona y Caracas. Para ello, la Constitución de 21 de diciembre de 1811, al regular el 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. Como se dijo, las Constituciones Provinciales dictadas después de la promulgación de la Constitución Federal fueron las de Barcelona y la de Caracas: la primera puede decirse que ya estaba redactada cuando se promulgó la Constitución Federal; y 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; y que se elaboró precisamente como “Constitución modelo” para la elaboración de las Constituciones provinciales.

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

En efecto, 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,”<sup>46</sup> que fue un verdadero Código Constitucional de 19 títulos y 343 artículos. Este texto fue redactado por Francisco Espejo y

---

<sup>46</sup> Véase en *Las Constituciones Provinciales, op. cit.*, pp. 151-249.

Ramón García de Sena,<sup>47</sup> hermano de Manuel García de Sena el traductor en 1810 de las obras de Thomas Paine y de los textos constitucionales norteamericanos, y por ello tiene gran importancia histórica, pues fue a través de ella que esos textos fueron conocidos en América española y no sólo en Venezuela.

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 1797, correspondiendo a Francisco Espejo la redacción de este Título.<sup>48</sup> Termina dicho Título con la proclamación del principio de la separación de poderes entre el Legislativo, Ejecutivo y Judicial, a 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 excepción. 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 Patricios, 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 el *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 ejercerla”. “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.” Como consecuencia del carácter representativo del nuevo Estado, el *Título Quinto* reguló 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.” Y el *Título Sexto*, 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

---

<sup>47</sup> Véase Ángel Francisco Brice, “Estudio Preliminar” al libro *Las Constituciones Provinciales*, *op. cit.*, p. 39.

<sup>48</sup> *Idem.*, p. 150, nota 1.

Presidente y Vicepresidente 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, 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.” Llama la atención la utilización en este texto, de la palabra “Corte” para denominar el Cuerpo legislativo de la Provincia.

El *Título Octavo* reguló el Poder Ejecutivo, a cargo del Presidente de la República de Barcelona, sus condiciones, atribuciones y poderes; y 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 Duodécimo* reguló a los “Justicias Mayores”, que a la vez que jueces de policía en las ciudades, villas y pueblos, eran los residentes natos de la Municipalidad y Jueces Ordinarios de Primera instancia en las controversias civiles y criminales. Y 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 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 votos obtuviera se consideraba el Síndico General. Correspondía a la Municipalidad el Registro Civil y la Policía.

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”; y el *Título Decimonoveno*, el régimen del “juramento constitucional”

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

A pesar de que el Congreso General, en marzo de 1811 había designado una comisión de diputados para redactar la Constitución de la Provincia de Caracas, para que sirviera de modelo a las demás de la Confederación, solo fue después de sancionada la Constitución federal, el 31 de enero de 1812, cuando se concluyó su tarea de redactar aprobándose un texto de 328 artículos agrupados en catorce capítulos destinados, como lo 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 federada 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”<sup>49</sup>.

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 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 las 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

---

<sup>49</sup> Véase en *Las Constituciones Provinciales, op. cit.*, pp. 63-146.

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 régimen 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 (arts. 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 (arts. 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 los 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 “sección 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 provincial<sup>50</sup>.

## 2. *Las Constituciones Provinciales en la Nueva Granada después del Acta de la Confederación de las provincias Unidas de Nueva Granada de 1811*

En la Nueva Granada, con posterioridad a la firma del Acta de la Confederación de las Provincias, entre 1811 y 1815 se dictaron Constituciones en las Provincias de Tunja (1811), Antioquia (1812), Cartagena de Indias (1812), Popayán (1814), Pamplona (1815), Mariquita (1815) y Neiva (1815). Además, en 1815 se revisó y reformó la propia Acta de la Federación de las Provincias Unidas de la Nueva Granada. A continuación nos referiremos solamente a las Constituciones provinciales neogranadinas dictadas en 1811 y 1812, es decir, antes de que se sancionara la Constitución de Cádiz de marzo de 1812, incluyendo la de Cartagena de Indias, que si bien se sancionó en junio de 1812, para cuando se publicó la Constitución de Cádiz, la misma ya estaba materialmente redactada.

### A. *La Constitución de la República de Tunja de 9 de diciembre de 1811.*

Luego de la sanción del Acta de la Confederación de las provincias Unidas de la Nueva Granada, la primera constitución provincial que se dictó fue la de la provincia de Tunja, donde precisamente funcionaba el Congreso de las Provincias Unidas. A tal efecto, el Colegio Electoral de la Provincia adoptó, el 9 de diciembre de 1811, la Constitución de Tunja<sup>51</sup> que se ha considerado “la primera constitución de fisonomía republicana” de Colombia,<sup>52</sup> con 235 artículos, en la cual se establecieron las bases de gobierno, en los siguientes Títulos:

El *Título Preliminar sobre declaración de los derechos del hombre en sociedad*, contiene un completísimo elenco de derechos y deberes en dos Capítulos. En el Capítulo I, sobre los derechos, comenzó con la declaración general ius naturalista de que “Dios ha concedido igualmente a todos los hombres ciertos derechos naturales, esenciales e imprescriptibles, como son: defender y conservar su vida, adquirir, gozar y proteger sus propiedades, buscar y obtener su seguridad y felicidad. Estos derechos se reducen a cuatro principales, a saber: la libertad, la igualdad legal, la seguridad, y la propiedad” (art. 1). De allí, se definió la libertad (art. 2); la igualdad (art. 3) con la proscripción de privilegios (art. 4) y de cargas desiguales (art. 5); la seguridad (art. 6) y la protección de la libertad pública o individual contra la opresión de los que gobiernan (art. 7). Se regularon diversos derechos del debido proceso como el *nullum crimen sine lege* (art. 8), la presunción de inocencia y la prisión excepcional pendiente juicio (art. 9); el límite a las penas (art. 10); el derecho a ser oído, el delito en ley preexistente y la irretroactividad de la ley (art. 11). Además, el

<sup>50</sup> Véase en *Las Constituciones Provinciales*, op. cit., pp. 137 y ss.

<sup>51</sup> Véase el texto en Jorge Orlando Melo, *Documentos constitucionales colombianos, 1810-1815*, en <http://www.jorgeorlandomelo.com/bajar/documentosconstitucionales1.pdf>

<sup>52</sup> Véase Carlos Restrepo Piedrahita, en *Primeras Constituciones...*, p. 98

derecho de propiedad y la expropiación (art. 12), la libertad de trabajo e industria (art. 13); el régimen de las contribuciones fiscales (art. 15) establecidas por los representantes (art. 16) y derecho a la educación (art. 17). También se reguló el régimen de la soberanía residiendo en el pueblo, titular del Poder Soberano (arts. 18 y 19), su definición, conforme al principio de la separación de poderes (art. 20), y la precisión de que ninguna parcialidad puede ejercerla, y nadie puede ejercer autoridad sin la delegación de los ciudadanos (arts. 21 y 22). Se reguló el régimen de las elecciones libre, el derecho al sufragio (art. 23), el principio de la alternabilidad republicana (art. 24), la responsabilidad de los representantes (art. 25), se definió la finalidad del gobierno para el bien común y se reguló el derecho del pueblo a decidir sobre su gobierno (art. 26). Se reguló la igualdad de todos los hombres (art. 27) y el derecho de petición (art. 28). Se proclamó el principio de la separación de tres poderes: legislativo, ejecutivo y judicial (art. 29) como garantía social (art. 30), y se indicaron los principios que deben guiar el ejercicio del sufragio (art. 31). En el capítulo II, se regularon los deberes del ciudadano, en su conducta hacia los demás (art. 1), las obligaciones con la sociedad y la observancia de las leyes (arts. 2, 3, 4), el deber de obediencia a la autoridad (art. 5), de respetar la propiedad ajena (art. 6), el respeto a los demás (art. 7), y el deber de servir a la patria (art. 8). El *Capítulo Tercero* se dedicó a la *Independencia* de la provincia de Tunja, en particular respecto de España sujetándose sin embargo “sobre este punto a lo que se determine por las dos terceras partes de las Provincias del Nuevo Reino de Granada” en su Congreso General del Nuevo Reino, o de sus Provincias Unidas” (art. 1), y al gobierno representativo de la misma (art. 2). El *Capítulo Cuarto* reguló la *forma de gobierno* de la provincia, como popular y representativo (art. 1), conforme al principio de la separación de poderes, con un Presidente Gobernador, un Senado, una Cámara de Representantes; un Tribunal de Apelaciones y otros tribunales; y los alcaldes ordinarios y pedáneos (art. 2).

La *Sección Primera* se destinó a regular en detalle al *Poder Legislativo*, con el *Capítulo I* sobre la Sala De Representantes compuesta por diez sujetos elegidos por el Colegio Electoral cada dos años, a propuesta de cada uno de los diversos departamentos en que se divide la provincia (art. 1), regulándose en detalle el procedimiento de las elecciones, las condiciones de elegibilidad (art. 2-7), el objeto de la corporación para formar las leyes (art. 8), y el procedimiento de su elaboración y sanción (arts. 9-17), y la inmunidad parlamentaria (art. 21). El capítulo II se destinó a regular el Senado, su composición (arts. 1-3) y su carácter de órgano colegislador (art. 4), su competencia en materia de juicios políticos (arts. 6-21), y el régimen de su funcionamiento (arts. 22-26). El *Capítulo II* se destinó a la regulación de las *Disposiciones Generales sobre la Legislatura*, previéndose el régimen de formación de las leyes, su formación (arts 1-5) y su carácter de expresión de la voluntad general como reglas universales de aplicación general (art. 8 9), reservándose a la Legislatura la facultad para interpretar, ampliar, y restringir, comentar y suspender las leyes, (art. 10), y en general las competencias legislativas de la Cámara de representantes (arts 11-26).

En la *Sección Segunda* de la Constitución se reguló al *Poder Ejecutivo*, estableciéndose en el *Capítulo I* el régimen del *Gobernador*, a cual se denominó como “Presidente Gobernador de la República de Tunja”(art.1), estableciéndose el régimen de su elección por el Congreso Electoral de la provincia (arts, 2- ) con la posibilidad de reelección inmediata por una sola vez (art. 4).sus competencias, entre ellas la de Capitán General de todas las

milicias de la provincia. El capítulo II se destinó a regular al Teniente Gobernador, encargado de suplir las faltas del Gobernador quien.

En la *Sección Tercera* se reguló al *Poder Judicial*, atribuyéndose en el capítulo I algunas *facultades del Gobernador en lo contencioso*, para conocer en primera instancia de todas las “materias políticas, administrativas y económicas” (art 1), pudiendo sus sentencias apelarse ante el alto Tribunal de Justicia (art. 2). En el *Capítulo II*, se reguló a los *Alcaldes Pedáneos*, electos por los vecinos anualmente (art. 1), a cargo e conocer asunto en lo civil de menor cuantía y en lo criminal ciñéndose como ocurría en la época colonial precedente ia la formación de sumario, arresto y confesión, dando cuenta en este estado a la justicia ordinaria (art. 2). En el *Capítulo II* se reguló a los *Alcaldes Ordinarios* que debía ser elegidos en cada departamentos, a cargo de decidir en primera instancia todos los asuntos contenciosos que ocurrieren en el distrito, salvo los atribuidos a los a los pedáneos. El *Tribunal de Apelaciones* se reguló en el *Capítulo IV*, para conocer en apelación de las sentencias de los alcaldes ordinarios (art. 1). En el *Capítulo V* se regularon *los últimos recursos*, asignándose al Senado competencia para conocer en apelación de las decisiones de Tribunal de Justicia mediante la designación de unos Conjueces de listas con la participación de las partes. En este capítulo, además, se estableció en general el régimen legal para la administración de justicia, disponiéndose que “los pleitos se sentenciarán por las leyes que nos han gobernado hasta aquí en lo que no sean contrarias a esta Constitución”(art 3); que “los jueces se ceñirán a la estricta observancia de las leyes, y en caso de no haber ley que pueda ser aplicable al caso ocurrido, lo propondrán a la Legislatura de la Provincia, para que establezca una ley que en lo sucesivo gobierne en iguales casos” (art. 4), y que “no se podrá pronunciar sentencia, sin que en ella se exprese la ley en que se funda”(art. 5). En el *Capítulo VI* se reguló el régimen de los *Jurados* para conocer de las causas civiles de mayor cuantía si así lo convinieren las partes, escogiendo “a este medio que muchos han creído el más seguro para no aventurar la justicia” (art. 1); regulándose en detalle la forma de escogencia de los mismos, así como por ejemplo el carácter irrevocable de las sentencias (art. 7).

La *Sección Cuarta* se destinó a regular el *Tesoro Público*, estableciéndose las normas de transición para la determinación de las “actuales contribuciones” que debían permanecer por el Congreso, al organizar un sistema de rentas (art.); y regulándose los cargos de Contador y Tesorero, para la recaudación, custodia y distribución del Tesoro Público (art. 3), con el régimen de las cuentas de los administradores y de las de propios de los cabildos.

En la *Sección Quinta*, se reguló a la *Fuerza Armada*, previéndose el servicio militar obligatorio (art. 1), creándose en cada pueblo de la provincia, tantas compañías de milicias, cuantas fueran posibles (art. 4), que debían ser instruidas por militares que proporcionare el Gobernador (art. 5). Se concibió a la fuerza armada como esencialmente obediente y no deliberante (art. 7).

La *Sección Sexta* se destinó a regular a la *Educación Pública*, disponiéndose que “en todos los pueblos de la provincia habrá una escuela en que se enseñe a los niños a leer, escribir, contar, los primeros rudimentos de nuestra santa Religión, y los principales derechos y deberes del hombre en sociedad” (art. 1); previéndose que en la capital habría una Universidad (art. 2). Se dispuso en forma genera, conforme al principio de la igualdad que “ni en las escuelas de los pueblos, ni en las de la capital habrá preferencias ni distinciones, entre blancos, indios, u otra clase de gente” de manera que lo que distinga “a los jóvenes, será su talento, y los progresos que hagan en su propia ilustración” (art. 3).

En la *Sección Séptima* se reguló al *Congreso Electoral*, integrado por los electores a razón de un elector por cada 2.000 habitantes (art. 5), con el régimen detallado de la elección de los mismos por los vecinos (art. 7) de los pueblos de manera que “todo pueblo, por pequeño que sea, con tal que no se halle agregado a otro, deberá nombrar su elector” (art. 6).

En la *Sección Octava*, se estableció en régimen de elección de los *representantes para el Congreso General*, que debían ser elegidos cada tres años por el Congreso Electoral (art. 1), estableciéndose como condición para ser electo el haber vivido en la provincia a lo menos cuatro años (art. 2). El mismo Congreso Electoral quedó facultado para darles instrucciones a los representantes, “siendo conformes a la Constitución de la provincia, y a la que se haya adoptado por el Congreso de las Provincias Unidas” (art. 4).

La *Sección Novena* se destinó a regular *disposiciones generales sobre empleos* de la provincia, con normas sobre el “derecho de ciudadanos” para ejercerlos que correspondía a los residentes en la provincia (art. 2); y sobre probidad en el ejercicio de los cargos públicos (art. 6). La *Sección Décima* se destinó a regular los *Juramentos* que todos los funcionarios de los tres poderes debían prestar de cumplir sus funciones conforme a la Constitución; y la *Sección Undécima*, se destinó a regular los diversos *tratamientos de las Corporaciones de la Provincia*.

Por último en la *Sección Duodécima*, se incluyó un elenco de *Leyes que el Serenísimo Colegio Electoral manda observar desde que se publique la Constitución*, que en cierta forma es un complemento de lo dispuesto en el Título preliminar sobre derechos fundamentales. En esta sección se prohibieron todo género de tormento para la inquisición de los delitos (art. 1); las penas infamantes (art. 2); la confiscación, por el delito que fuere, de más del quinto de sus bienes (art. 3), excepto en caso de asesinato, en cuyo caso, “si el agresor tuviese bienes, y no herederos forzosos, sus bienes pasarán, con la autoridad judicial, a los del muerto” (art. 4); y “la pesquisa indeterminada, y sin que se individualice el delito o delitos sobre que se debe versar” (art. 10). Se consagró el derecho a ser juzgado en libertad, de manera que “a ninguno se reducirá a prisión, a no ser que haya semiplena prueba de su delito, o sospechas muy fundadas de fuga” (art. 6), debiendo, en los delitos que no merezcan pena corporal, excarcelarse al reo luego que diere fianza segura de estar a derecho (art. 7). Se limitó además la posibilidad de prisión por deuda civil (arts. 8, 9). Se prohibió la apertura, lectura y presentación en juicio de “cartas selladas que se hallen dentro o fuera del correo, sin expreso consentimiento de los interesados” (art. 11), considerándose que nada podía probar “en juicio una carta o papel aprehendido de esta manera,” ordenándose pena de prisión para los responsables (art. 11); regulándose sin embargo los cosos en los cuales se podía registrar las correspondencias y papeles abiertos que tuviese un ciudadano dentro de su la casa (art. 12). Se prohibió a los jueces “entrar a la casa de cualquier ciudadano, ni mucho menos forzarla o quebrantarla,” sin que hubiese prueba o indicio fundado de que “adentro se perpetra un delito, o se oculta un delincuente”(art 13); imponiéndose a los jueces el deber de oír demandas sólo en su Juzgado (art. 14). En fin, en la Constitución se prohibió “la fundación de mayorazgos” (art. 17).

### B. La Constitución del Estado de Antioquia de 21 de marzo de 1812

La Constitución de la Provincia de Antioquia en el Nuevo Reino de Granada,<sup>53</sup> con 299 artículos, fue sancionada por los representantes de la Provincia, el 21 de marzo de 1812 (dos días después de la sanción de la Constitución de Cádiz) y aceptada por el pueblo el 3 de mayo de 1812, como se dispuso en el *Título I*, Preliminares sobre las *Bases de la Constitución*, a los efectos de garantizar “a todos los ciudadanos su Libertad, Igualdad, Seguridad y Propiedad,” en virtud de que por la abdicación de la Corona ocurrida en 1808 y disuelto el Gobierno que la misma mantenía, se habían devuelto “a los españoles de ambos hemisferios las prerrogativas de su libre naturaleza, y a los pueblos las del Contrato Social, incluyendo a la Provincia de Antioquia, la cual había reasumido la soberanía, y recobrado sus derechos. Por ello, los representantes declararon que el pueblo de la Provincia de Antioquia reconocía y profesaba la Religión Católica, Apostólica, Romana como la única verdadera, siendo “la Religión del Estado”, y además que había sido “el olvido de los sagrados e imprescriptibles derechos del hombre y de las obligaciones del ciudadano la causa primarla y el origen del despotismo, de la tiranía y de la corrupción de los gobiernos, y que por este mismo olvido e ignorancia los pueblos sufren por muchos siglos la esclavitud y las cadenas, o cometen mil excesos contrarios al orden y a la institución de las sociedades.” Como consecuencia de ello, se declararon “derechos del hombre y los deberes del ciudadano.”

A tal efecto, en la *Sección Segunda* del Título preliminar en sus 33 artículos se declararon *los derechos del hombre en sociedad*, como “derechos naturales, esenciales e imprescriptibles, como son defender y conservar su vida, adquirir, gozar y proteger sus propiedades, buscar y obtener su seguridad y felicidad,” se declaró que se reducían “a cuatro principales, a saber: la libertad y la igualdad legal, la seguridad y la propiedad”(art 1), definiéndose la libertad (art. 2) con la regulación específica de la libertad de imprenta y de expresión (art. 2); la igualdad, con regulaciones detalladas sobre igualdad ante la ley (art. 4), la exclusión de privilegios (art. 5), y la igualdad en los tributos (art 6); la seguridad (art. 7), con la obligación de la ley de proteger la libertad pública e individual contra la opresión de los que gobiernan (art. 8). Se regularon, además, detalladamente diversos derechos del debido proceso como el principio *nullum crime sine legge* (art 9), la presunción de inocencia y las limitaciones a la detención de las personas (art 10), la prohibición de penas crueles (art. 11); el derecho a ser oído, a ser juzgado conforme a leyes preexistentes, prohibiéndose la retroactividad de la ley (art 12). Además, se reguló el derecho de propiedad (art. 13) como derecho inviolable, estableciéndose la expropiación (art. 15); la libertad de trabajo e industria (art. 14); el régimen de las contribuciones, establecidas por la representación del pueblo (art. 17), bajo el principio de la proporcionalidad (art. 16); y el derecho a la educación (art. 18). En esta Sección, además, se reguló lo relativo a la soberanía que “reside originarla y esencialmente en el pueblo” (art. 19), constituyendo “la universalidad de los ciudadanos” al Pueblo Soberano (art. 20), de manera que ningún grupo puede atribuirse la soberanía (art. 22), la cual sólo se puede ejercer mediante “delegación legítima de los ciudadanos” (art. 23); y se definió en qué consiste la misma como “facultad de dictar leyes, en la de hacerlas ejecutar, y aplicarlas a los casos particulares que ocurran entre los ciudadanos; o en los poderes Legislativo,

---

<sup>53</sup> Véase el texto en Jorge Orlando Melo, *Documentos constitucionales colombianos, 1810-1815*, en <http://www.jorgeorlandomelo.com/bajar/documentosconstitucionales1.pdf>

Ejecutivo y Judicial” (art 21). Se reguló, el régimen de elección de representantes mediante elecciones libres, con el derecho igual de los ciudadanos de concurrir a las mismas (art. 24), estableciéndose el principio de la alternabilidad republicana (art. 25), la responsabilidad de los funcionarios y representantes (art. 26), y la misión del gobierno para el bien común, teniendo el pueblo el derecho de cambiarlo (art. 27, 28). Se garantizó el derecho de petición (art 29); y se consagró el principio rector de la separación de poderes mediante la declaración de que “La garantía social no puede existir, sino se halla establecida la división de los poderes; si sus límites no están fijados, y sí la responsabilidad de los funcionarios públicos no está asegurada” (art. 31), así:

30. La separación de los tres poderes, Legislativo, Ejecutivo y Judicial, constituye esencialmente la libertad, y de su reunión en una sola persona, o en un solo cuerpo, resulta la tiranía. Por tanto el pueblo tiene derecho a que el Cuerpo Legislativo jamás ejerza las funciones del Ejecutivo, o Judicial, ni alguna de ellas; a que el Ejecutivo no ejercite las facultades legislativas, ni alguna de ellas; en fin, a que el Judicial tampoco tenga el Poder Ejecutivo o el Legislativo; para que manden las leyes, y no los hombres.

La declaración de los “derechos del hombre y del ciudadano” concluyó en el Título Preliminar, recordando al pueblo su atención al momento de elegir sus representantes (art. 32), proclamando que los mismos “son parte de la constitución, serán sagrados e inviolables, y no podrán alterarse por ninguno de los tres poderes, pues el pueblo los reserva en sí, y no están comprendidos en las altas facultades delegadas por la presente Constitución “(art. 33).

En la *Sección Tercera* del Título preliminar, además, se regularon los *deberes del ciudadano*, declarando que si bien “la declaración de los derechos del hombre contiene las obligaciones de los legisladores,” por su parte “la conservación de la sociedad pide que los individuos que la componen, igualmente conozcan y llenen sus deberes”(art. 1). Así, se establecen los deberes de los hombres para con los demás (art. 2, 9), para con la sociedad (arts. 3, 6), declarándose que “ninguno es buen ciudadano, sino es buen padre, buen hijo, buen hermano, buen amigo y buen esposo”(art. 4), y que “ninguno es hombre de bien, sino es franco, y religiosamente observador de las leyes”(art. 5). Se reguló además, el deber de obediencia a la autoridad (art. 7), la obligación de respetar la propiedad ajena (art. 8), y el deber de servir a la patria (art. 10).

En el *Título II* sobre la *formación de Gobierno.*, se declaró que el pueblo que habita el territorio de la Provincia de Antioquia, “se erige en un Estado libre, independiente y soberano, con centrando su gobierno y administración interior, sin reconocer otra autoridad suprema, sino es aquella que expresamente delegare en el Congreso General de la Nueva Granada, o en el de las Provincias Unidas” (art. 1). El Gobierno Soberano del Estado se declaró que sería “popular y representativo” (art. 2), de manera que la representación de la provincia sólo se compondría “de los representantes nombrados por los padres de familia para ejercer el Poder Legislativo” precisándose que “a ellos está delegada la soberanía del pueblo, pues los poderes Ejecutivo y Judicial son sus emanaciones, y los que ejecutan sus leyes “(art. 3), proclamándose que “los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial estarán separados e independientes; y no podrán ser a un mismo tiempo ejercidos por una sola persona ni por un solo Cuerpo”(art. 4).

En el *Título III* sobre del *Poder Legislativo*, en su sección primera sobre la Legislatura o disposiciones comunes a las dos Cámaras, se estableció que dicho Poder Legislativo como facultad de dar leyes, de reunía en un Senado y en una Cámara o Sala de

Representantes, denominada "La Legislatura de Antioquia" (art. 1). En la sección se reguló en detalle el régimen de funcionamiento de la Legislatura, así como sus competencias (arts. 2-10), precisándose que "únicamente la Legislatura tendrá facultad para interpretar, ampliar, restringir, comentar y suspender las leyes" de manera que "el Poder Ejecutivo y el Judicial deberán seguirlas a la letra, y en caso de duda, consultar al Legislativo" (art. 11), teniendo además competencia para decidir "las dudas y competencias que se promuevan sobre los límites de los Poderes Ejecutivo y Judicial" y sobre "los límites del Legislativo"(art. 38). Se reguló además, en detalle, el procedimiento de formación de las leyes (arts. 12-28), reservándose a la legislatura la potestad para imponer nuevas contribuciones (art. 29), determinar la Fuerza Armada (art. 31) y su financiamiento anual (ART. 33), los gastos ordinarios del Estado (art. 32, 34) y el control del Tesoro (art. 35). En la sección se reguló, además, detalladamente el régimen de funcionamiento de las Cámaras y de sus miembros (arts. 39-55). En la *Sección Segunda* se reguló al *Senado*, integrado por senadores electos por cada cabildo o departamento de la provincia (art. 1), regulándose el régimen de elección por los electores, (arts. 2-26), a cuyo efecto se dispuso que tendrían "derecho para elegir y ser elegido todo varón libre, padre o cabeza de familia, que viva de sus rentas u ocupación, sin pedir limosna, ni depender de otro; que no tenga causa criminal pendiente, ni haya sufrido pena corporal aflictiva o infamatoria; que no sea sordo, mudo, loco, mentecato, deudor moroso del tesoro público, fallido, culpable, o alzado con la hacienda ajena"(art. 7). Al Senado se le atribuyó la potestad de ser "el Tribunal privativo que juzgue a los miembros de los tres Poderes, Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y a sus agentes inmediatos" (art. 29), y además, "siendo los miembros de los tres poderes responsables a los pueblos por su conducta oficial,"se configuró al Senado como "el Tribunal de residencia de todos ellos" (art. 34). En la *Sección Tercera* se reguló el régimen de la *Cámara de Representantes*, como la segunda sala de la Legislatura, integrada por una "representación popular según la base de población, y bajo los principios de una absoluta igualdad" (art. 1), a razón de un representante por cada diez mil almas ( art. 2), disponiéndose el régimen de las elecciones (arts. 4-8). Entre las atribuciones privativas de la Cámara de representantes, se dispuso que "todas las leyes sobre impuestos y contribuciones, y también las leyes y decretos en que se aplique alguna cantidad o cantidades del tesoro común," debían tener su origen en la misma (art. 9), correspondiéndole además, privativamente, "acusar y perseguir delante del Senado a todos los individuos de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial y a sus secretarios cuando hayan delinquido por violación de la Constitución" (art. 10).

En el *Título IV* sobre el *Poder Ejecutivo*, en una Sección primera se reguló al Presidente del Estado de Antioquia, a cargo del Supremo Gobierno, o Poder Ejecutivo, asistido de dos consejeros (art. 1), nominados por las dos Cámaras del poder legislativo (art. 5), con límite para la reelección (art. 6). Se regularon, además, en detalle las funciones del Presidente (art. 8) y sus competencias (arts. 20-41), con facultad expresa de mandar a ejecutar las leyes (art. 9), con derecho a objetarlas y devolverlas si hallare graves inconvenientes (art. 11), salvo en diversos casos en los que se excluyó la posibilidad de objeción (art. 13). Al Presidente del Estado, además, se lo declaró Presidente "de la Legislatura" y Capitán General de toda su fuerza armada" (art. 22).

En el *Título V* sobre el *Poder Judicial*, se reguló en su sección primera al *Supremo Tribunal de Justicia*, donde residía Supremo Poder Judicial de la provincia (art. 2), integrado por 5 miembros designados por la Legislatura (arts. 3,4); definiéndose

ampliamente al Poder Judicial como “la facultad de aplicar las leyes a los casos particulares, ya sea decidiendo las querellas y demandas que ocurran entre partes, dando a cada ciudadano lo que le pertenece, ya imponiendo a los delincuentes e infractores las penas que han establecido las mismas leyes, o administrando justicia civil y criminal en todo lo contencioso” (art. 1). Al Supremo Tribunal de Justicia se le atribuyó conocer de las segundas y terceras instancias, o en apelación y súplica, de todos los asuntos contenciosos, tanto civiles como criminales, que se susciten en el distrito de la provincia” (art. 12), no pudiendo conocer nunca de asuntos en primera instancia para evitar que los ciudadanos litiguen “lejos de sus casas (art. 13). En la *Sección Segunda*, se reguló una *Alta Corte de Justicia* para conocer de “los recursos extraordinarios” que antes se ejercían ante autoridades en España, que debía formar la Cámara de Representantes ante quien dichos recursos debían introducirse (art. 1). En la *sección tercera* Se reguló a los Jueces de primera instancia, atribuyéndose al primer consejero del poder Ejecutivo competencia para conocer en primera instancia “de todo lo contencioso en los ramos de Policía y Gobierno” (art. 1), así como “los asuntos contenciosos de Hacienda pública” (art. 2), con las apelaciones al Supremo Tribunal de Justicia.” Se atribuyó a los tenientes, alcaldes, ordinarios, jueces pobladores, capitanes de guerra, alcaldes de la hermandad y jueces pedáneos, conocerán privativamente de todas las primeras instancias en los asuntos contenciosos entre partes, tanto civiles como criminales (art. 7); y a las justicias ordinarias conocer también de las primeras instancias en todos los juicios de comercio, con las apelaciones al Tribunal de Justicia (art. 8). Por último, en la *Sección Cuarta sobre prevenciones generales acerca del Poder Judicial*, se complementó la declaración de derechos, al prohibirse penas tormentosas e infamantes (art. 1) y las penas desiguales (art. 2), al regularse las formas de privación de la libertad en los procesos y sus límites (arts. 2-8). Se declaró, además, la inviolabilidad de la habitación de todo ciudadano, excepto por orden de un juez (art. 8). Por último, se declaró que:

“10. Habiendo manifestado la experiencia de muchos siglos en la Inglaterra, y últimamente en los Estados Unidos de Norteamérica, que el juicio por jurados iguales al reo, y de su misma profesión, o el tener jueces que decidan el hecho, y que otros distintos apliquen el derecho, es el antemural más fuerte contra la opresión y la tiranía, y que bajo de tales juicios el inocente no es oprimido con facilidad, ni el culpado evita el castigo: la Legislatura formará la opinión e ilustrará al pueblo sobre este punto de tanta importancia; y cuando se halle preparado suficientemente para recibirle bien, introducirá la expresada forma de juicios, aboliendo la actual que tiene tamaños defectos” (art. 10).

En el *Titulo VI sobre los Diputados para el Congreso general de las Provincias Unidas de la Nueva Granada* se dispuso la forma de elección de los dos diputados de la provincia, entre los naturales de la misma (art. 3).

En el *Titulo VII*, se reguló el régimen del *Tesoro Común*, previéndose la obligación de todo ciudadano de “contribuir para el Culto Divino y subsistencia de los ministros del Santuario, para los gastos del Estado, para la defensa y seguridad de la patria, para el decoro y permanencia de su gobierno y para la administración de justicia” (art. 1); y regulándose en detalle el funcionamiento de la tesorería general, el régimen de los gastos, y la rendición de cuentas.

El *Titulo VIII* se destinó a regular a la *Fuerza Armada*, cuyo objeto se declaró que era “defender el Estado de todo ataque e irrupción enemiga y evitar conmociones en lo interior, manteniendo el orden y asegurando la ejecución de las leyes” (art. 1), como institución

“esencialmente obediente” y no deliberante (art. 2). Se reguló en servicio militar obligatorio (art. 3, 4), las tropas para policía y tranquilidad interior de la provincia (art. 5), y las milicias que debía haber en “todos y cada uno de los lugares de la provincia” (art. 6).

El *Título IX* se destinó a regular la *Instrucción Pública*, disponiéndose que debía haber “en todas las parroquias de la provincia escuelas de primeras letras, en que se enseñen gratuitamente a los niños de cualquiera clase y condición que sean, a leer, escribir, las primeras bases de la religión, los derechos del hombre y los deberes del ciudadano, con los principios de la aritmética y la geometría”(art. 1); y que debía haber “igualmente un Colegio y Universidad en que se enseñe a los jóvenes de toda la provincia la gramática, la filosofía en todos sus ramos, la religión, la moral, el derecho patrio con el público y político de las naciones” (art. 2). Además, se dispuso que los poderes Legislativo y Ejecutivo debían formar la erección de sociedades públicas y privadas, que promuevan la agricultura, la minería, las ciencias, el comercio y la industria, perfeccionando los inventos que se conozcan e introduciendo otros nuevos que puedan ser útiles al país” (art. 3).

Por último, en el *Título X* se incluyeron una *Disposiciones Generales*, regulándose el juramento que debían prestar los empleados y agentes públicos de la provincia (arts 1-3). Se incluyeron además, normas específicas sobre responsabilidad derivada de la libertad de prensa (Art. 11), prohibiciones de escritos contrarios al Dogma o las buenas costumbres (art 12), o dirigidos a perturbar el orden y la tranquilidad común, “o en que se combatan las bases del Gobierno, adoptadas por la provincia, cuales son las soberanía del pueblo, y el derecho que tiene y ha tenido para darse la Constitución que más le convenga, y erigirse en un Estado libre, soberano e independiente”(art. 13). Se precisó, además, que “la libertad de la imprenta no se extiende a la edición de los libros sagrados (art. 15).

### C. La Constitución del Estado de Cartagena de Indias de 15 de junio de 1812

Después de haberse declarado por la Junta del cabildo de Cartagena el 11 de noviembre de 1811 que la “Provincia de Cartagena de Indias es desde hoy de hecho y de derecho Estado libre, soberano e independiente” desasociado de la Corona y Gobierno de España, la Convención general de representantes de la provincia sancionó el 15 de junio de 1812 la Constitución del Estado de Cartagena de Indias,<sup>54</sup> formando un cuerpo político, libre e independiente, ratificándose expresamente aquella declaración de noviembre de 1811 (Título II, art. 1).

Dicha Constitución de 380 artículos, comenzó, al igual que las anteriores Constituciones provinciales con un *Título I* sobre los *derechos naturales y sociales del hombre y sus deberes*” pero de contenido mucho más declaratorio y principista sobre las razones por las que “los hombres se juntan en sociedad con el fin de facilitar, asegurar y perfeccionar el goce de sus derechos y facultades naturales” (art. 1), y “hacerse parte de un gran todo político” (art. 2), resultando obligado a preservarlo y a la vez con derechos a “ser respetado y protegido en el uso de sus facultades por la sociedad y por cada uno de sus Miembros” (art. 3); siendo los derechos del cuerpo político “la suma de los derechos individuales consagrados a la unión” (art. 4), y los derechos de los individuos ejercidos respetando los derechos de los demás (art. 5). Así, el hombre en sociedad, no pierde su libertad, sino que usa de ella, “contribuyendo con la expresión de su voluntad particular a la

---

<sup>54</sup> Véase el texto en Jorge Orlando Melo, *Documentos constitucionales colombianos, 1810-1815*, en <http://www.jorgeorlandomelo.com/bajar/documentosconstitucionales1.pdf>

formación de las mismas leyes que arreglan su ejercicio” (art. 6), renunciando sólo al “derecho de hacer mal impunemente” (art. 7), conservando, asegurando y perfeccionando “sus derechos naturales, esenciales y por lo mismo no enajenables, entre los cuales se cuentan el de gozar y defender su vida y libertad, el de adquirir, poseer y proteger su propiedad, y el de procurarse y obtener seguridad y felicidad” (art. 8). La declaración reguló específicamente la igualdad (art. 8), sin perjuicio para el Gobierno de poder conceder “distinciones personales que honren, premien y recomienden a la imitación las grandes acciones”(art. 9); y el estatuto de las autoridades, como agentes responsables de los pueblos (art. 10); precisó el objeto del Gobierno “instituido para el bien común, protección, seguridad y felicidad de los pueblos” (art. 11), y las cualidades de los empleos públicos (ART. 12), el principio de la alternabilidad republicana (art. 13), el régimen de las elecciones y el derecho de los ciudadanos a elegir y a ser elegidos (art. 14). Se dispuso el derecho de los individuos a ser protegido por la sociedad “en el goce de su vida, libertad y propiedad, conforme a las leyes existentes”(art. 15); el derecho de adquirir propiedades y disponer de ellas (art 16); el derecho al trabajo e industria (art. 17), y el derecho de acceder a la justicia (art. 19). Se dispuso que el pueblo del Estado sólo podía ser gobernado por leyes adoptadas por “su cuerpo constitucional representativo” (art. 18) que no podrían ser suspendidas sino por la Legislatura (art. 22); correspondiendo sólo a los representantes establecer contribuciones (art 21); garantizándose “la libertad del discurso, debate y deliberación en el cuerpo legislativo” (art. 22). Se garantizó el derecho a ser castigado sólo conforme a leyes preexistentes (art. 23), y que los civiles no podían ser juzgados conforme a leyes militares (art. 24).

Por otra parte, se declaró el principio de la separación de poderes, indicándose que:

Artículo 25. Con el importante objeto de que el Gobierno del Estado sea, en cuanto pueda ser, un Gobierno de leyes y no de hombres, el departamento Legislativo jamás ejercerá los poderes ejecutivo ni judicial; ni el Ejecutivo los poderes legislativo ni judicial; ni el Judicial los poderes legislativo ni ejecutivo; excepto algún caso particular expresado en la Constitución.

En el Título, además, se declaró el derecho de reunión sin armas ni tumulto (art. 26), el derecho de petición (art. 27), la libertad de imprenta y de expresión (art. 28), el derecho a “tener y llevar armas para la defensa propia y del Estado, con igual sujeción a la ley” (art. 30). Se declaró también que “como en tiempo de paz los ejércitos son peligrosos a la libertad pública, no deberán subsistir en el Estado sin consentimiento de la Legislatura” (art. 31), disponiéndose que “el poder militar se tendrá siempre exactamente subordinado a la autoridad civil, y será dirigido por ésta” (art. 32). En materia de derechos al debido proceso, se estableció la presunción de inocencia (art. 32) y el principio *nullum crime sine legge* (art. 33); finalizando el Título regulando varios derechos ciudadanos ( art 34-37).

En cuanto a los derechos, debe también mencionarse que en el Título II, se reconocieron “los derechos naturales del hombre y del ciudadano” y se garantizó “a todos los ciudadanos los sagrados derechos de la religión del Estado, propiedad y libertad individual, y la de la imprenta”(art 12); precisándose sobre el último, que serían “los autores o editores los únicos responsables de sus producciones y no los impresores “(art 13); regulándose además, la edición de libros sagrados y sobre religión que quedaba “sujeta a la censura previa”(art. 14,II). Se granizó la inviolabilidad de la correspondencia (art. 15); y la libertad de industria (art. 16).

En el *Título II*, destinado a regular la *forma de gobierno y sus bases*, sobre la base de un régimen federalista, se declaró que

Artículo 2: Habiendo consentido esta Provincia en unirse en un cuerpo federativo con las demás de la Nueva Granada que ya han adoptado o en adelante adoptaren el mismo sistema, ha cedido y remitido a la totalidad de su Gobierno general los derechos y facultades propios y privativos de un solo cuerpo de nación, reservando para sí su libertad política, independencia y soberanía en lo que no es de interés común y mira a su propio gobierno, economía y administración interior, y en todo lo que especial ni generalmente no ha cedido a la Unión en el tratado federal, consentido y sancionado por la Convención general del Estado.

En la Constitución, sin embargo, se previó que si se producía la “verdadera y absoluta libertad del Rey Fernando” el Gobierno General de la Nueva Granada sería el llamado a decidir lo pertinente (art. 3); declarándose que “entretanto, el Estado de Cartagena será gobernado bajo la forma de una República representativa”(art. 4). En la Constitución, además, se declaró “la acta de federación, consentida y ratificada por la Convención general del Estado, hace y se declara parte de esta Constitución” (art. 18). También se definió en el texto constitucional los límites del territorio de la provincia (art.5), siendo esta la primera Constitución en Colombia en regular límites territoriales.

Por otra parte, en la Constitución también se adoptó el principio de la separación de poderes conforme a estas normas:

Artículo 6º Los poderes de la administración pública formarán tres departamentos separados y cada uno de ellos será confiado a un cuerpo particular de magistratura, a saber: el Poder Legislativo, a un cuerpo particular; el Ejecutivo, a otro segundo cuerpo, y el Judicial, a un tercero.

Ningún cuerpo o persona que pertenezca a uno de esos departamentos ejercerá la autoridad perteneciente a alguno de los otros dos, a menos que en algún caso se disponga lo contrario en la Constitución.

Artículo 7. Todo lo que se obrare en contravención al artículo que antecede será nulo, de ningún valor ni efecto, y el funcionario o funcionarios infractores serán castigados con la pena que asigne la ley a los perturbadores del orden y usurpadores de la autoridad.

Artículo 8. El Poder Legislativo reside en la Cámara de Representantes elegidos por el pueblo; el ejercicio del Poder Ejecutivo corresponde al Presidente Gobernador, asociado de dos consejeros; el Poder Judicial será ejercido por los tribunales del Estado.

Artículo 11. La reunión de los funcionarios de los tres poderes constituye la Convención general de poderes del Estado.

En el *Título*, igual que ocurrió en la Constitución de Cundinamarca, se estableció un “Senado conservador, compuesto de un presidente y cuatro senadores, cuyas atribuciones serán sostener la Constitución, reclamar sus infracciones, conocer de las acusaciones públicas contra los funcionarios de los tres poderes y juzgar en residencia a los que fueren sujetos a ella “ (art. 9, 10); obligándose a los tres poderes a denunciar “al Senado conservador cualquiera transgresión que por alguno de los poderes o de sus funcionarios se hiciere o intentare hacer” de algún artículos de la Constitución (art. 17). Se declaró la fuerza y vigor de las leyes preconstitucionales,” en cuanto no sean directa o indirectamente

contrarias a esta Constitución” (art 19); y la obligación de los empleados públicos de prestar juramento de sostener la Constitución (art. 20).

El *Título III* se destinó a la *Religión*, reconociéndose la Religión Católica, Apostólica, Romana, como la única verdadera y la Religión del Estado” (art 10), no permitiéndose “otro culto público ni privado,” pero garantizándose que (art. 3), pero ningún extranjero podía ser molestado por el mero motivo de su creencia (art 3). El Estado se comprometía a sostener la religión (art. 3), y a instruir a los diputados al Congreso de las Provincias Unidas de la Nueva Granada para la decisión a tomar respecto de concordatos (art. 4), regulándose sin embargo los límites de “las dos potestades, espiritual y temporal (art. 5), y de los tribunales eclesiásticos (art 6, 7).

El *Título IV* se destinó a regular a la *Convención General de Poderes* compuesta por el Presidente Gobernador del Estado, que era su Presidente nato, y los dos consejeros del Poder Ejecutivo; el presidente del Senado conservador, que era su vicepresidente, y los cuatro senadores, de los miembros del Poder Legislativo y los que ejercían el Poder Judicial en el Supremo Tribunal de Justicia (art. 1). Su convocatoria correspondía al Poder Ejecutivo (art. 2, 5), quedando entonces la fuerza armada sometida exclusivamente a la Misma (art. 3). La Convención sin embargo, se debía abstener de “todo acto de jurisdicción” de manera que sus funciones eran protocolares ( art. 4). Se regularon las condiciones para ser miembro de la Convención (art 5-9), y el régimen de sus deliberaciones (art. 9-13).

En el *Título V* se reguló *Poder Ejecutivo* a cargo de un Presidente Gobernador asociado de dos consejeros (art. 1), respecto de quienes se estableció el régimen de sus responsabilidades respectivas (art. 2-6), las condiciones de su elección y de elegibilidad (art. 26-29), y el régimen general de ejercicio de sus funciones (arts 30-50). Se establecieron las competencias del Poder Ejecutivo respecto de las funciones relativas al Gobierno político, militar y económico del Estado (art. 7), quedando a su disposición la fuerza armada de mar y tierra, pero sin ejercer el “mando de las tropas mientras ejerciten el Poder Ejecutivo, sino que para ello nombrarán el Oficial u Oficiales de su satisfacción” (art. 11). Al Poder Ejecutivo también se le atribuyó la función de cuidar de la recaudación de los caudales públicos, su inversión y custodia (art. 15), con intervención del Cuerpo Legislativo (art. 16); la provisión de todos los empleos civiles, militares y económicos (art. 17); y la convocatoria al Cuerpo Legislativo en sesión extraordinaria (art. 20). En el Título se reguló, además, las potestades del Poder Ejecutivo para “indicar al Poder Legislativo las materias que en su concepto exigen resolución con fuerza de ley” (art. 22); y para tomar medidas extraordinarias en caso de conspiraciones (art. 24, pudiendo disponer la prisión o arresto, “pero dentro de cuarenta y ocho horas deberá poner al preso o arrestado a disposición del juez competente”(art. 25).

En el *Título VI* se destinó a regular el *Poder Legislativo*, el cual residía privativamente en la Cámara de Representantes, elegidos por el pueblo (art. 1), a razón de uno por cada 15.000 habitantes (art. 2), estableciéndose el régimen de su renovación (arts. 3,4), y el ejercicio de sus funciones. La Cámara estaba dividida en dos salas iguales, con objeto a la mejor discusión de materias y deliberación en la formación de las leyes (art. 5). Correspondía al Poder legislativo, en particular, el Tesoro público (art. 16), la facultad de asignar las contribuciones que el pueblo debe pagar (art. 17), y la asignación de sueldos de todos los empleos (art 19), así como diversas otras materias privativas (art. 21).

El *Titulo VII* se destinó especialmente a regular el procedimiento de *formación de las leyes y de su sanción*, regulándose la iniciativa legislativa (art. 1,2), y el régimen de las discusiones en las dos Salas (arts. 3-26), garantizándose la libertad de opinar de los representante (art. 12). Las leyes, por otra parte, debían ser revisadas por Presidente Gobernador con los dos Consejeros de Estado y dos Ministros del Supremo Tribunal de Justicia, que constituían el Consejo de Revisión, con poder para objetarlas (art. 27) y devolverla (art. 29-32). La objeción para devolverla al Poder Legislativo también podía estar basada en motivos de inconstitucionalidad (art. 33).

En el *Titulo VII* sobre el *Poder Judicial* se definió en qué consiste el Poder Judicial como la autoridad de oír, juzgar y fenecer las diferencias, demandas y querellas que se susciten entre los ciudadanos, pronunciando la determinación de la ley, y en la de aplicar la pena que ella impone al delincuente,” correspondiendo a los Tribunales su ejercicio (art. 1). El orden y graduación de los Tribunales del Estado se estableció en la forma siguiente: el Senado conservador, el Supremo Tribunal de Apelaciones, los Jueces de primera instancia con sus municipalidades, y últimamente los pedáneos con los pequeños consejos que debe haber en toda parroquia, por pequeña que sea (art. 2), destinándose un gran número de normas a regular detalladamente dichas instancias en las diversas sesiones del Título. Entre las disposiciones de mayor interés, se destacan, ls relativas al Senado Conservador, con el objeto principal de “mantener en su vigor y fuerza la Constitución, los derechos del pueblo y del ciudadano” (art. 1, 23), correspondiéndole además, el juicio de residencia de los individuos de la Convención de poderes (art. 12),siendo juez privativo de los miembros de la misma (art. 14). Entre las disposiciones relativas a las municipalidades y jueces subalternos, aparte las relativas a las funciones judiciales, debe destacarse la previsión conforme a la cual se reguló algo en relación con la organización territorial, al disponerse que:

Artículo 14. Perteneciendo al Poder Legislativo la creación de ciudades y villas en el territorio del Estado, cuidará la Legislatura de erigir en villas aquellos lugares cabezas de partido que por su población, situación, progresos y riquezas merezcan esta representación, y cuya creación contribuya a la mejor organización del Estado, economía del Gobierno, orden, policía y adelantamiento de los pueblos.

Se destaca, por último, que en la sección IV del Título sobre el Poder Judicial, se regularon algunos derechos al debido proceso, entre ellos, el de la abolición total de la tortura, la prohibición de las penas crueles, de la confiscación general de bienes, las multas ruinosas (art. 2), y las infamantes (art. 5); la exigencia de la determinación de las penas por ley (art. 3); la garantía del *non bis in idem* (art. 6); la garantía de los civiles a no ser juzgados por jueces militares, y la garantía a ser detenido sólo por orden judicial (art. 7); la garantía de los detenidos a que no se confunda en la misma prisión a los acusados y los convictos (art. 8); las garantías respecto del sometimiento a prisión, en todo caso excluida de juicios civiles excepto en casos de sospecha de fuga (art. 10); la garantía del detenido de comparecer ante el juez e un lapso de 48 horas (art. 12); la inviolabilidad de la habitación de todo ciudadano salvo allanamiento por orden judicial en caso de auxilio, como en un incendio u otra calamidad, o por reclamación que provenga de la misma casa, o cuando lo exija algún motivo urgente y de estado, expreso en mandato judicial, formal y por escrito, con precisa limitación al objeto y fin que motiva la entrada o allanamiento (art. 14); la garantía contra registros y embargos arbitrarios (art 15); la garantía de que se administre justicia sólo en la sede del tribunal (art. 16); la garantía a ser oído (art.18) y a no declarar

contra si mismo (art. 19); la garantía de control de la prueba (art. 20); la garantía a disponer de defensor (art. 21); el derecho a formular alegatos (art. 22); el derecho a recusar a los jueces (art. 23); y el derecho a la libertad en caso de absolución (art. 27).

El *Titulo IX* fue dedicado a regular las *Elecciones* declarándose el derecho de todo ciudadano al sufragio (art. 1), siempre que se tratase de “hombre libre, vecino, padre o cabeza de familia, o que tenga casa poblada y viva de sus rentas o trabajo, sin dependencia de otro” (art. 2) residente del departamento o del Estado, según los casos (art. 4). El régimen electoral fue establecido en forma indirecta, de manera que “las parroquias darán su poder a los departamentos capitulares, para que éstos lo den al Colegio Electoral” (art. 3), estableciéndose en la Constitución, al detalle, el procedimiento para la elección de los apoderados de las parroquias, a razón de uno por cada quinientos habitantes (arts. 5-7), y luego, por estos apoderados parroquiales reunidos en la cabeza del departamento, la elección de los apoderados del departamento para el Colegio Electoral, en razón de uno por cada cinco mil habitantes de todo su distrito (art. 8), y además la elección de los regidores (art. 9). Los apoderados departamentales para el Colegio Electoral luego debían elegir a los funcionarios en este orden: “la del Representante de la Provincia para el Congreso general, (a raíz de uno por cada 15.000 habitantes); la del Presidente de la Convención de Poderes, Gobernador del Estado; la del Vicepresidente de la Convención, Presidente del Senado Conservador; la de los consejeros, senadores, miembros de la Legislatura; y la de los Ministros del Supremo Tribunal de Justicia en sus casos” (art. 14-15). Se dispuso también, que “antes de disolverse el Colegio Electoral se reunirán los electores del Departamento de Cartagena para nombrar los regidores que anualmente deben renovarse en su ayuntamiento”(art. 17). El voto se dispuso que sería público y la pluralidad absoluta, esto es, “un voto más de la mitad de todos se necesita y basta para que haya y se entienda legítima elección” (art. 20).

El *Titulo X* se destinó a regular a la *Fuerza Armada*, que tenía por objeto “defender al Estado de todo el que ataque o amenace su existencia, independencia o tranquilidad” considerándose que por ser ello de interés general, “todo ciudadano es soldado nato de la patria mientras puede serlo” debiendo en caso de peligro “dejarlo todo para volar a su defensa” (art. 1). Se reguló además, la existencia en la provincia “para los comunes de todo tiempo, el orden y seguridad interior,” de un número de tropas veteranas y de milicias para su esfuerzo (art. 3). En todo caso, se precisó que la profesión militar debía ser obediente, sin “derecho de deliberar para obedecer” (art. 6). Se garantizó que en tiempo de paz en ninguna casa podía acuartelarse tropa sin consentimiento de su dueño, aún cuando “en el de guerra, la autoridad civil destinará cuarteles en el modo y forma que lo ordene la Legislatura” (art. 10).

El *Titulo XI*, reguló lo relativo al *Tesoro Público*, comenzando con la obligación de todo ciudadano “a contribuir para la formación del Tesoro público destinado a los gastos del Estado” (art. 1), correspondiendo a la Legislatura asignar las contribuciones (art. 2-4), designar a los funcionarios el Tesoro (art. 5), y vigilar vigilar e inquirir sobre la conducta de todos los que cobran, manejan o tienen a su cargo rentas o caudales públicos (art. 7).

En el *Titulo XII* se reguló la *instrucción pública*, destacándose la importancia de “la difusión de las luces y de los conocimientos útiles por todas las clases del Estado” como uno de los primeros elementos de su consistencia y felicidad, siendo inseparables de la ilustración pública “el conocimiento y aprecio de los derechos del hombre, y el odio consiguiente de la opresión y de la tiranía”; y además, siendo dicha ilustración “la que

perfecciona el gobierno y la legislación” y “el fiscal más temible de los depositarios de la autoridad” (art. 1). Se dispuso la ejecución de las disposiciones dadas por la antigua Junta para el establecimiento de escuelas de primeras letras en todo los poblados (art. 2), el estímulo al funcionamiento de la “Sociedad patriótica de amigos del país” (art. 3), la subsistencia de la escuela militar y náutica fundadas por el consulado de Cartagena (art. 5), y la protección del Gobierno al Seminario de la capital (art. 6). En fin, se declaró el derecho de cualquier ciudadano de abrir escuela de enseñanza pública, con permiso del Gobierno (art. 8); y se prohibió severamente, a los jóvenes sacrificar la instrucción por el ocio, la corrupción “y el aprendizaje de los vicios por la práctica de vagar por calles y plazas de la mañana a la noche”(art. 9).

El *Título III* se destinó a regular *Disposiciones Varias*, entre ellas, la prohibición de “toda importación de esclavos en el Estado como objeto de comercio” (art. 2), disponiéndose sin embargo, que “ninguna autoridad podrá emancipar esclavos sin consentimiento de sus amos o sin compensarles su valor” (art. 3); y regulándose un régimen de protección y defensa de los esclavos (arts. 4-6). También se dispuso de un régimen de atención a los “hombres destituidos, los verdaderos pobres cuya existencia depende de la compasión de sus conciudadanos” (art. 7). Se permitió el ingreso de extranjeros en la provincia que profesen algún género de industria útil al país (art. 9), se prohibió la formación de corporaciones o asociaciones de cualquier género sin noticia y autorización del Gobierno (art. 10), se prohibió a estas formular colectivamente solicitudes (art. 11), garantizándose sin embargo el derecho de petición de los ciudadanos (art. 12). Se precisó que los actos emanados de autoridades reunidas en Juntas no autorizadas en la Constitución serían nulas (art. 13), y que “la reunión de gentes, ya sean armadas o sin armas, si con tumulto o desorden amenazan a la seguridad pública, será dispensada primero por un orden verbal, y no bastando, por la fuerza” (art. 14).

En esta Constitución del Estado de Cartagena se incluyó un *Título XIV* sobre *Revisión de la Constitución y suspensión de su imperio*, disponiéndose que el acto de revisar la Constitución correspondía al Colegio Electoral (art. 1), pero que la revisión nunca tendría lugar “respecto de sus bases primarias” (art. 2), ni antes del 18 de diciembre de 1814 (art. 3). Cualquier revisión extraordinaria fue sometida a un detallado procedimiento con participación de los poderes del Estado (arts. 4-10). También se reguló en la Constitución la facultad excepcional de suspender por tiempo limitado (art. 14) imperio de la Constitución o de alguno de sus artículos “en un caso urgentísimo en que peligre la seguridad y quietud del Estado, bien sea por conspiraciones interiores o por peligros de ataques externos” (art. 11) para ello el Poder Ejecutivo debía someter el asunto a Legislatura, la cual debía decidir sujeta a la revisión del Senado (art. 12). Se declaró, sin embargo, que “sera traición, tratada y castigada como tal, el proponer que se suspenda a la vez toda la Constitución” (art. 15).

Por último, en el *Título XV* se reguló lo relativo a la *representación del Estado en el Congreso de la Nueva Granada*, asignándose al Colegio Electoral la elección de dichos representantes (art. 1) y asignación de instrucciones (art. 5), cuyos poderes, sin embargo, podían ser libremente revocados por la Legislatura (art. 3).

## VI. ALGO SOBRE EL MUNICIPALISMO Y LAS PRIMERAS CONSTITUCIONES PROVINCIALES HISPANOAMERICANAS

La independencia de América Hispánica comenzó en 1810, mediante declaraciones adoptadas por los Cabildos Metropolitanos de las Provincias, en las cuales los mismos se transformaron en Juntas Supremas de gobierno provincial; y las primeras Constituciones que se sancionaron, que fueron las Constituciones provinciales, fueron adoptadas por los antiguos Cabildos transformados en Colegios Electorales o Legislaturas provinciales.

Por tanto, en el origen de la independencia y del proceso constituyente hispanoamericano, los antiguos Cabildos, como autoridad municipal, tanto en las antiguas provincias de la Capitanía General de Venezuela como del antiguo Virreinato de Nueva Granada, jugaron un papel fundamental, y a la vez, sufrieron una transformación importante.

### 1. *Algo sobre el derecho indiano y el régimen municipal hispanoamericano*

Debe recordarse que en materia municipal, como en todo el orden jurídico y político del Estado, las instituciones españolas medioevales, particularmente las del Reino de Castilla que fueron las aplicables, no fueron trasladadas tal cual funcionaban en la Península, al Continente americano. Todas sufrieron de un proceso de adaptación que fue configurando el derecho indiano (el derecho español para las Indias), mediante aproximaciones sucesivas a través de las Instrucciones que se fueron dando a los Adelantados y Gobernadores con motivo de cada empresa de descubrimiento y población, y luego por reales Cédulas y Órdenes.

La primera manifestación global de este proceso particularmente en materia de poblamiento y organización de las ciudades, fueron las *Ordenanzas de Descubrimiento y Población dadas por Felipe II en el Bosque de Segovia*, el 13 de julio de 1573, donde se establecieron con precisión las reglas e instrucciones relativas al “orden que se ha de tener en descubrir y poblar,” incluso en relación con la organización política de ciudades, villas y lugares. El contenido de dichas Ordenanzas, luego fue incorporado al texto de la *Recopilación de las Leyes de los Reynos de las Indias* (Libro IV, Títulos I-VII), mandada a imprimir y publicar por el Rey Carlos II en 1680, que rigió hasta después de la Independencia de los países americanos.<sup>55</sup>

En dichas Ordenanzas se dispuso, en cuanto a la organización política de las ciudades, que una vez fijados los lugares en que se habrían de fundar, el gobernador de la provincia que confinare con dicho territorio, era el que debía ocuparse de extender los títulos de ciudad, villa o lugar, según el caso; y además, debía designar el consejo, y los oficiales. En caso de tratarse de ciudad metropolitana, la ciudad debía de contar con un juez que ostentaría el nombre y título de adelantado, gobernador, alcalde mayor, corregidor o alcalde ordinario, con jurisdicción *in solidum*. Además, junto con el regimiento debían compartir la administración, tres oficiales de la hacienda real; doce regidores; dos fieles ejecutores; dos

---

<sup>55</sup> Véase sobre el contenido y significado de las Ordenanzas lo que hemos expuesto en Allan R. Brewer-Carías, *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) (Una historia del poblamiento de la América colonial a través de la fundación ordenada de ciudades)*, Editorial Critería, Caracas 2006; Segunda Edición, Editorial Thomson-Aranzadi, Madrid 2008

jurados de cada parroquia; un procurador general; un mayordomo; un escribano de consejo; dos escribanos públicos; uno de minas y registros; un pregonero mayor; un corregidor de lonja y dos porteros. Si en vez de ciudad metropolitana, se tratase de ciudad sufragánea o diocesana, entonces el gobierno se debía componer de ocho regidores y los demás oficiales perpetuos. En caso de tratarse de villa o lugar, la administración debía quedar a cargo de un alcalde ordinario; cuatro regidores; un alguacil; un escribano de consejo y público, y un mayordomo. (Art. 43).

En toda esa organización, las figuras claves eran los vecinos y el Consejo o cabildo que era la instancia que detentaba el poder. Los vecinos era el poblador que debía inscribirse siempre en el libro correspondiente que existía en todos los concejos o ayuntamientos, y que le permitía ejercer los derechos vecinales, como elegir o ejercer cargo público municipal, y poder participar en los cabildos. Estos, por su parte, eran las instancias a través de las cuales el Gobernador llevaba la administración y gobierno de la provincia, además de la impartición de justicia. En esta organización municipal, en efecto, los Alcaldes ordinarios ejercían funciones judiciales, en primera instancia en cuanto a la jurisdicción ordinaria, tanto civil como criminal. Los Regidores, por su lado, eran más bien funcionarios administrativos, con atribuciones en materia de policía, al igual que los Alguaciles Mayores, que tenían las atribuciones de orden público.<sup>56</sup>

Para cuando se publicó la *Recopilación de las Leyes de los Reynos de Indias* en 1680, la estructura territorial para la ordenación política en América, se resumió en la siguiente forma:

“Para mejor, y más fácil gobierno de las Indias Occidentales, están divididos aquellos 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”.

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”. 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, estaba montada sobre una unidad territorial básica, que fue la *Provincia*, que era la circunscripción territorial donde ejercía su autoridad un Gobernador. Este ejercía el poder militar, por lo que lo era Capitán General y, además, tenía a su cargo las funciones administrativas, de gobierno y de administración de justicia.

Conforme el proceso de colonización fue avanzando, las Provincias se fueron clasificando según su importancia político-territorial, en dos categorías: las Provincias mayores, que eran aquellas en cuyos territorios se encontraban las sedes de las Audiencias, institución que presidía el respectivo Gobernador; las Provincias menores, las cuales se encontraban más alejadas de la sede de aquellas, pero cuyo gobierno también estaba a cargo

---

<sup>56</sup> Véase Enrique Orduña, *Municipios y Provincias*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid 2003, Capítulo 7 (El Municipio en América), pp. 199 ss.

de sus respectivos Gobernadores. Además, en otros casos, se establecieron Corregimientos y Alcaldías Mayores en territorios o ciudades, respectivamente, que también se encontraban alejados de las Provincias mayores, pero en los cuales no se consideraba necesario establecer una cabeza de Provincia ni un gobernador, sino un corregidor, generalmente para continuar la avanzada.

El Gobernador y Capitán General o el Gobernador, según el caso, tenía 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. Las autoridades de las ciudades eran 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, presidido por el Gobernador de Provincia y bajo su autoridad. 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 Mayor.

En este esquema territorial, las Municipalidades se organizaron en torno al los Cabildo o Ayuntamiento que progresivamente se organizaron en las ciudades cabeza de Provincia, presididos por el Gobernador, los cuales por la lejanía adquirieron progresivamente un importante grado de autonomía, llegando incluso progresivamente a asumir el gobierno interino de las provincias ante la falta de los Gobernadores, con poder para designar a los gobernadores en forma interina. Ese privilegio, por ejemplo, lo reclamaron los cabildantes en Santa Ana de Coro, la primera ciudad fundada en la Provincia de Venezuela en 1528 a la muerte del Gobernador Ambrosio Alfinger en 1533, y fue ejercida sucesivamente por los Cabildos provinciales durante todo el período colonial, confirmada por Real Cédula 1560 y luego por otra Real Cédula de 1676.<sup>57</sup> Los Cabildos eran, además, sede de una importante fase del sistema judicial, al corresponder a lo Alcaldes la administración de la justicia en el ámbito local. No es de extrañar, entonces, porqué fueron los Cabildos coloniales los que hicieron la Independencia.

## 2. *El régimen municipal al momento de la independencia*

De manera que al momento en el cual se inicia el proceso constituyente en Hispanoamérica, el Municipio es una de las instituciones de gobierno y justicia con mayor arraigo, al punto de que, como se ha dicho, quien inicia la Revolución de Caracas fue el Ayuntamiento Capitalino que presidía el Gobernador y Capitán General, tal como lo hicieron posteriormente los Cabildos en el resto de las provincias de la antigua Capitanía General de la Venezuela y de la Nueva Granada.

Se trataba, en todo caso, de unos Cabildos o Ayuntamientos con ámbitos territoriales enormes, en muchos casos coincidentes con el de las mismas Provincias, por lo que la autonomía de la que gozaban en la Colonia, rápidamente pasó a ser una autonomía básicamente de las Provincias, lo que explica la adopción rápida del modelo federal, pero no por simple copia de la Constitución norteamericana, sino porque era el modelo que más se adaptaba a la realidad que provenía de la Colonia.<sup>58</sup>

---

<sup>57</sup> El privilegio sólo lo perdieron los Cabildos a partir de 1737. Véase Joaquín Gabaldón Márquez, *El Municipio, ..., cit.*, pp. 73-110; 125-169

<sup>58</sup> Véase Manuel Rachadell, “Influencia hispánica en la adopción del federalismo en Venezuela,” en *Revista de Derecho Público*, No. 121, Editorial Jurídica venezolana, caracas 2010, pp. 7 ss.;

Por ello, el Municipio colonial comenzó a ser cambiado, precisamente con motivo de la independencia, habiendo contribuido a ello las influencias recibidas de las reformas que ya se habían desarrollado tanto en Norteamérica como en Francia, con motivo de las Revoluciones. Las antiguas Provincias-Municipalidades, sus Gobernadores y Cabildos comenzaron a configurarse como parte de las nuevas autoridades provinciales, con sus Gobernadores y Legislaturas provinciales, con elementos del federalismo, ubicados en los mismos amplios ámbitos territoriales superiores de las provincias; y a la vez se comenzó en paralelo, en un proceso de aproximaciones sucesivas, a diseñar una organización territorial propia, de menor ámbito territorial para las ciudades, de orden administrativo, de la cual se fueron eliminando las antiguas funciones judiciales que pasaron a un Poder judicial independiente. Los Alcaldes, así pasaron de ser jueces, a ser administradores de las ciudades con poderes de policía. En ese proceso, al inicio del proceso de independencia en las Provincias de Venezuela, en 1811, fue evidente la influencia francesa de la reforma municipal recién implementada por la Revolución, antes de que repercutiera también, luego, a partir de en 1812 en España.

En efecto, como es sabido, el régimen político del Antiguo Régimen en Francia y, en general en Europa, era altamente centralizado, en el cual no había efectivos poderes locales, salvo los que fueran establecidos por fueros o privilegios territoriales. Los Intendentes eran la fuente única de poder en las Provincias de Francia, 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.

En la Francia anterior a la Revolución, hubo intentos de transformar el régimen municipal, pero sin mayores resultados. Primero, en 1775, había sido el Ministro Turgot, con motivo de las propuestas de reforma impositiva, el que había planteado la posibilidad de establecer Municipalidades en el territorio, pero sin lograrlo. Luego, a iniciativa de otros Ministros de Luis XVI, antes de 1787 se crearon las asambleas provinciales junto a los Intendentes, y además, en cada pueblo, se crearon cuerpos municipales electivos destinados a sustituir a las antiguas asambleas parroquiales, y en la mayoría de los casos, al síndico. Contrario a las costumbres que existían, todos los poderes que se pretendieron crear fueron colectivos, y el intendente fue disminuido en su poder. Todo ello condujo a la parálisis de la administración, y, como lo apuntó *de Tocqueville*, “Las asambleas, queriendo mejorarlo todo, acabaron por enredarlo todo”, produciéndose entonces “una de las mayores perturbaciones que haya registrado jamás la historia de un gran pueblo”, en la cual “Cada francés había experimentado una confusión particular. Nadie sabía ya ni a quien obedecer, ni a quién dirigirse”,<sup>59</sup> y terminaba señalando *de Tocqueville*, que “Perdido el equilibrio de las partes que componían la Nación, un último golpe bastó para hacerla oscilar y producir el más vasto trastorno y la más espantosa confusión que hayan tenido lugar jamás.”<sup>60</sup>

La Revolución quiso poner fin a esta situación, y en el mismo año de 1789, la Asamblea Nacional Constituyente definió un nuevo orden municipal uniforme, fragmentado, generalizado y de carácter electivo; el cual en definitiva, si bien complicó aún

---

José Luis Villegas Moreno, *Doscientos Años de Municipalismo*, Universidad Católica del Táchira, FUNEDA, Caracas 2010., pp.28. ss.

<sup>59</sup> Alexis de Tocqueville, *El Antiguo Régimen y la Revolución*, Alianza Editorial, Tomo II, Madrid 1982, p. 197

<sup>60</sup> *Idem*, Tomo II, p. 197

más la situación de la Administración, puso las bases para el régimen municipal del constitucionalismo moderno. La reforma comenzó el 4 de agosto de 1789, con un Decreto que declaró irrevocablemente abolidos “todos los privilegios particulares de provincias, principados, cantones, ciudades y comunidades de habitantes, sean pecuniarios o de cualquier otra naturaleza,”<sup>61</sup> eliminándose así los antiguos reinos y las antiguas e históricas circunscripciones territoriales. A ello le siguieron, los Decretos de 14 y 22 de diciembre del mismo año 1789, mediante los cuales se estableció una uniformización territorial general que antes no existía, al dividir el país en Departamentos, éstos en Distritos, los Distritos en Cantones y éstos en Comunas, que fueron las municipalidades, creándose así el Poder Municipal. A tal fin, el primer Decreto dispuso la supresión y abolición que “las Municipalidades existentes en cada villa, burgo, parroquia o comunidad,” con las denominaciones que tuvieran, y se agregó que serían sustituidas por “colectividades locales del reino” tanto en las ciudades como en el campo, con la misma naturaleza y situadas en el mismo plano constitucional, con el nombre común de municipalidad, que tendían en su cabeza al alcalde. En el segundo Decreto se dividió el territorio francés de manera uniforme en departamentos, distritos y cantones, suprimiéndose los intendentes, y además se dispuso que “en cada villa, burgo, parroquia y comunidad del campo habrá una municipalidad.”<sup>62</sup> 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." Fue esa creación de Municipios uniformes en todo el territorio de Francia, por tanto, lo que condujo a la sustitución definitiva de las cartas, fueros y privilegios locales, siendo las instituciones locales entonces, las mismas para todas las partes del territorio y para todos los ciudadanos.

De ello resultó que en 1791 en la Francia revolucionaria había 43.915 municipios, que comenzaron a llamarse comunas. Estas entidades municipales, además de las funciones propias de la Administración general que les podían ser delegadas, ejercían el “poder municipal”, concepto que venía de los escritos de Benjamín Constant y de las propuestas de reforma del ministro *Turgot* (1775),<sup>63</sup> y que luego se arraigaría en el constitucionalismo iberoamericano, de manera que por ejemplo, aparece en Venezuela, a partir de la Constitución de 1857 (artículos 6 y 85).

Con esta división territorial, como lo percibió Edmund Burke en tiempos de la Revolución: “Es la primera vez que se ve a los hombres hacer pedazos su patria de una manera tan bárbara”; pero *de Tocqueville* acotaría años después, que en realidad, si bien “Parecía, en efecto que se desagarraban cuerpos vivos ... lo único que se hacía era despedazar cuerpos muertos.”<sup>64</sup> Sin embargo, lo cierto es que el sistema produjo la disolución del Estado al haber estallado Francia en cuarenta mil pedazos, cada uno con una

---

<sup>61</sup> Luciano Vandelli, *El Poder Local. Su origen en la Francia revolucionaria y su futuro en la Europa de las regiones*, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid 1992, p. 28, nota 10.

<sup>62</sup> Albert Soboul, *La révolution française*, Gallimard, París 1981, pp. 198 y ss.

<sup>63</sup> Eduardo García de Enterría, *Revolución Francesa y Administración contemporánea*, Taurus Ediciones, Madrid 1981, pp. 72, 76, 135.

<sup>64</sup> Alexis de Tocqueville, *El Antiguo Régimen... cit.* Tomo I, p. 107.

especie de república soberana y anárquica que no tenían nexo alguno con el poder central en construcción.

Por ello, 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 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.

De tal anarquía vinieron las reformas para tratar de controlar la acción municipal desde el poder central, como por ejemplo, al atribuírsele en la Constitución de 1791 poderes anulatorios al Rey, respecto de los actos municipales; al crearse en la Ley del 14 de frimario del año II (4 de diciembre de 1793) unos agentes nacionales directamente conectados al centro (Paris) para ejercer la vigilancia sobre los municipios; y además, al pretender reducir el número de comunas en la Constitución del año III (5 fructuoso, 22 de agosto de 1795), reagrupándoselas en entidades locales, y estableciendo la subordinación de las comunas a las Administraciones departamentales, y estas a los Ministros.

Pero el torbellino revolucionario que no había cesado, comenzó a producir su propia transformación con el golpe de Estado del 18 de brumario del año VIII (9 de noviembre de 1799), a raíz del cual Napoleón reimplantaré la centralización que se había establecido en el Antiguo Régimen y que había quedado destrozada con la Revolución. Se estableció, así, un esquema de control centralizado sobre las más de 40.000 comunas que fueron restablecidas, creándose un sistema escalonado y jerarquizado de control sobre las mismas, donde serían esenciales las figuras del prefecto y subprefecto dependientes del poder central y controlando a los alcaldes, establecidos en la Ley de 28 pluvioso del año VIII (17 de febrero de 1800).<sup>65</sup>

La centralización administrativa por el establecimiento de esa rígida cadena institucional que unía: Ministro, Prefecto, Subprefecto y Alcalde, y que dio origen al llamado control de tutela, sin duda, fue uno de los aportes más importantes a la Administración municipal y local, y a la propia construcción del Estado centralizado. Como lo diría el Presidente François Mitterand, casi doscientos años después, al proponer la reforma descentralizadora de 1981: “Francia tuvo que acudir a un poder fuerte y centralizado para hacerse. Hoy necesita un poder descentralizado para no deshacerse.”<sup>66</sup> Esta, entre tantas, fue precisamente una de las motivaciones de la sanción de la conocida Ley francesa de Libertad de las Comunas de 1982.<sup>67</sup>

Tres principios configuraron el régimen municipal napoleónico: primero, el principio de la creación de un municipio por cada colectividad local –incluso de dimensiones mínimas- abarcando desde el pequeño pueblo rural hasta el gran centro urbano; segundo, el principio de la uniformidad e igualdad formal del régimen de los municipios a pesar de la diversidad territorial, geográfica y demográfica de los mismos a lo largo y ancho de los

---

<sup>65</sup> Véase Luciano Vandelli, *El Poder Local...*, cit., pp. 29 y ss.; Eduardo García de Enterría, *Revolución Francesa ...*, cit., pp. 107 y ss.; Sandra Morelli, *La Revolución Francesa y la Administración Territorial en Colombia, Perspectivas comparadas*, Universidad Externado de Colombia, 1991, pp. 31 y ss.

<sup>66</sup> Citado por Jaime Castro, *La cuestión territorial*, Editorial Oveja Negra, Bogotá 2003, p. 26.

<sup>67</sup> Sobre la aplicación de la Ley del 2 de marzo de 1982, véase en general, André Terrazoni, *La décentralisation a l'épreuve des faits*, LGDJ, Paris 1987

territorios estatales; y tercero, las reglas generales de funcionamiento de la tutela, como instrumento de control sobre las entidades locales. Todo ello configuró un modelo de régimen municipal, sin duda que se extendió por toda Europa.<sup>68</sup>

Hacia América, sin embargo, con la excepción del proceso inicial en la provincia de Caracas en 1812, sólo hicieron la travesía del Atlántico a comienzos del siglo XIX algunos aspectos del régimen de municipalización uniforme, pero ni el primero ni el último de los principios, es decir, el de la generalización de colectividades locales en el territorio y el del control de tutela, llegaron a nuestras costas; y al contrario, desde el inicio del Siglo XIX, el municipio si bien se arraigó en las ciudades capitales, se siguió ubicando en niveles territoriales muy alejados de los pueblos, implantándose además el principio de la autonomía municipal, inexistente en el modelo europeo napoleónico.

En cuanto al primer aspecto que es el de la creación de un municipio por cada colectividad local que existiera en un territorio, con la consecuente fragmentación territorial, puede decirse, sin embargo, que el mismo efectivamente dejó su impronta en toda Europa, cuyos países se comenzaron a identificar después de los tiempos de la revolución, por haber tenido y tener muchos municipios.<sup>69</sup> En España, la influencia de los postulados de la Revolución francesa en este aspecto también fue decisiva, por lo que la Constitución de Cádiz de 1812, dispuso en su artículo 310 que:

“Se pondrá Ayuntamiento en los pueblos que no lo tengan, y en que convenga le haya, no pudiendo dejar de haberle en los que por sí o con su comarca lleguen a mil almas, y también se les señalará término correspondiente.”

Los Ayuntamientos, sin embargo, debían desempeñar sus encargos bajo la inspección de las diputaciones provinciales (Art. 323).<sup>70</sup> El Municipio que derivó de la influencia francesa, sustituyó así lo que quedaba del municipio de arraigo medieval, con sus fueros, privilegios y cartas-pueblas, en muchos casos con raíces en el proceso de la Reconquista.<sup>71</sup> Esos fueron, a pesar de su progresivo control por la Corona a partir del Siglo XVI, por su arraigo en las ciudades, los que condujeron la guerra de Independencia contra la invasión napoleónica. El precio que pagaron por ello, en todo caso, en nombre de la igualdad, fue su uniformización y su multiplicación territorial.

Este principio de la fragmentación municipal, como se dijo, penetró excepcionalmente en América latina en 1812, en la Constitución de la provincia de caracas, que se analiza más adelante

---

<sup>68</sup> Luciano Vandelli, *El Poder Local...*, cit., pp. 153 y ss.

<sup>69</sup> En tiempos actuales, por ejemplo, hace pocos años todavía existían 2.539 Municipios en Bélgica, que en décadas pasadas han sido reducidos a 589 municipios; en Alemania Occidental existen 16.121 Municipios; en Italia hay 8.104 municipios y en Suiza hay 3.000 cantones . Véase Luciano Vandelli, *El Poder Local...*, cit., pp. 179; Allan R. Brewer-Carías, *Reflexiones sobre el constitucionalismo en América*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2001, pp. 139 y ss.

<sup>70</sup> Ello explica que en los años cincuenta todavía España tenía 9.245 Municipios. Actualmente tiene 8.056 municipios. Véase Cirilo Martín Retortillo, *El Municipio Rural*, Bosch, casa Editorial, Barcelona 1950, p. 139.

<sup>71</sup> Véase Enrique Orduña Rebollo, *Historia del Municipalismo Español*, Iustel, Madrid 2005, pp. 131 ss.

En cuanto al segundo aspecto, el del control de tutela, en América Latina no se implantó, adoptándose sin embargo el principio de autonomía, atenuado por la designación de un funcionario con funciones ejecutivas municipales, por los niveles superiores de gobierno, como fueron los llamados Corregidores.

### *3. La transformación del régimen municipal después de la independencia y las primeras manifestaciones constitucionales americanas*

El Hispanoamérica, el municipio colonial, como se dijo, también fue el factor fundamental del proceso de Independencia frente a España, de manera que sin lugar a dudas se puede afirmar que también, a comienzos del siglo XIX, la Independencia americana la hicieron los Cabildos de las Provincias, por lo que con razón se ha dicho que el Municipio, “fue la raíz de la República.”<sup>72</sup>

Pero ese Municipio también fue transformado con el republicanismo constitucional, en forma paralela a la transformación que se estaba operando en la Península, al punto de que, por ejemplo, como hemos indicado, en la Constitución provincial “para el gobierno y administración de la Provincia de Caracas” de enero de 1812, se estableció la división del territorio de la Provincia, uniformemente, en Departamentos, Cantones y Distritos, debiendo tener estos últimos un territorio con aproximadamente 10.000 habitantes.<sup>73</sup>

Específicamente, en esta Constitución provincial, en el Capítulo Cuarto destinado a regular a las “Municipalidades,” – lo que comentamos detalladamente más adelante – se estableció el carácter electivo en cada parroquia de los miembros y de los agentes municipales (art. 24, 59, 65, 67); siendo variable el número de los miembros de las Municipalidades: 24 en la Municipalidad de Caracas, dividida en dos cámaras de 12 cada una (art. 90); 16 miembros en las Municipalidades 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).

Correspondía a las Municipalidades capitales de Distrito llevar el Registro Civil (art. 70) y se les atribuían todas las competencias propias de vida local en una enumeración que cualquier régimen municipal contemporáneo envidiaría (art. 76). La Municipalidad gozaba “de una autoridad puramente legislativa” (art. 77), y elegía los Alcaldes (art. 69) que seguían siendo las autoridades para la administración de justicia, y proponían al Poder Ejecutivo los empleos de Corregidores (arts. 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).<sup>74</sup>

Por su parte, en la Constitución Fundamental de la República de Barcelona Colombiana de 12 de enero de 1812, también se destinó un Título Undécimo a regular a las “Municipalidades,” indicándose que debía haber habrá “un cuerpo municipal compuesto de dos corregidores de primera y segunda nominación y seis regidores” en cada una de las cuatro ciudades “actualmente existentes en el territorio de la República” que eran

---

72 Véase Joaquín Gabaldón Márquez, *El Municipio, raíz de la República*, Academia Nacional de la Historia, Caracas 1977.

73 Allan R. Brewer-Carías, “La formación del Estado venezolano,” en *Revista Paramillo*, N° 14, Universidad Católica del Táchira, San Cristóbal 1996, pp. 290 y ss.

74 Véase el texto de la Constitución provincial de la Provincia de Caracas, en *Las Constituciones Provinciales, cit.*, pp. 77 ss.

Barcelona, Aragua, Pao y San Diego de Cabrutica, así como “en todas las demás ciudades y villas que en adelante se erigieren.” De acuerdo con esa Constitución de Barcelona Colombiana, según la votación que se obtuviese 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 votos obtuviera se consideraba el Síndico General. Correspondía a la Municipalidad, conforme a la Constitución, el Registro Civil y la Policía. Debe mencionarse, además, que la institución municipal fue objeto de regulación extensa en el Plan de Gobierno de la provincia de Barinas de 28 de marzo de 1811, donde se regló al Cabildo, sus funcionarios y competencias (arts. 4-9). En la Constitución de la provincia de Trujillo de 2 de septiembre de 1811, se reguló el gobierno de la provincia residendo en dos cuerpos: “el Cuerpo Superior del Gobierno y el Municipal o de cabildo” (Título Tercero, cap. 2), éste último denominado Cuerpo Municipal, compuesto por 5 Alcaldes ordinarios; 2 Magistrado denominados Juez de Policía y Juez de Vigilancia Pública y un Síndico personero (Título Quinto, cap. 1º). Igualmente en la Constitución de la provincia de Mérida de 31 de julio de 1811 se regularon los Cabildos, con funciones de policía y judiciales a cargo de los Alcaldes (Capítulo VII).

En todo caso, la uniformización territorial municipal que se vislumbra de en estas primeras Constituciones provinciales, en particular de la de la Provincia de Caracas, posteriormente se fue arraigando paulatinamente, pudiendo decirse que el municipio republicano derivó de la transformación del municipio provincial colonial conforme a las influencias del constitucionalismo moderno derivado de los principios de la revolución francesa, además de los que provinieron del gobierno local y del federalismo de norteamericana, particularmente en el fortalecimiento de los antiguos Cabildos provinciales en las Legislaturas de las nuevas provincias convertidas en Estados Soberanos.

En todo caso, con la revolución de independencia se comenzó a transformar el Municipio colonial indiano, el cual por lo demás había desarrollado cierta autonomía por la derivada de la distancia, desarrollando el municipio republicano americano, características propias. Como dijimos, en nuestros países se adoptó el principio del uniformismo napoleónico en cuanto a la organización y funcionamiento de las corporaciones locales, pero sin embargo, los otros dos principios mencionados que derivaron de la Revolución francesa y sus correcciones napoleónicas, puede decirse que no se siguieron. Por una parte, en América no se arraigó la institución del control de tutela derivada de la centralización napoleónica, que se recogió incluso en la Constitución de Cádiz de 1812, y en cambio, sí germinaron los conceptos del “poder municipal” y de la “autonomía municipal,” al punto de haber adquirido por ejemplo, rango constitucional a partir de 1857. En la Constitución de Venezuela de ese año, así, se dispuso en su artículo 6º, que “El Poder público se divide para su administración en Legislativo, Ejecutivo, Judicial y Municipal”, dedicando entonces un Título a regular dicho “Poder Municipal” (arts. 85-87)<sup>75</sup> cuyo contenido relativo a los asuntos propios de la vida local no era distinto al del Decreto de la Asamblea Constituyente en Francia, de diciembre de 1789.

El otro principio, el de la creación de un municipio por cada colectividad local, es decir, por cada caserío, por cada pueblo, por cada villa o ciudad, que se recogió en buena parte en la Constitución de la Provincia de Caracas de enero de 1812 y luego se recogió en la Constitución de Cádiz de marzo de 1812, sin embargo, no se siguió posteriormente en

---

75 Véase en Allan R. Brewer-Carías, *Las Constituciones de Venezuela, cit.*, Tomo I, p. 745.

América, y de los viejos Municipios provinciales coloniales con territorios amplísimos, que se transformaron en las provincias y sus legislaturas, se pasó a los municipios republicanos, establecidos luego en ámbitos territoriales menores que las provincias, pero siempre alejados de los ciudadanos y de sus comunidades, con muy pocas excepciones.

## VII. EL EXTRAORDINARIO CASO DEL RÉGIMEN MUNICIPAL EN LA CONSTITUCIÓN PARA EL GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN INTERIOR DE LA PROVINCIA DE CARACAS DE 31 DE ENERO DE 1812

### 1. *La discusión sobre el territorio de la Provincia de Caracas y su división*

De todas las provincias que conformaban la antigua Capitanía General de Venezuela, y luego de la sanción de la Constitución Federal de diciembre de 1811, la más extensa, territorialmente hablando de todas Provincia de Venezuela, era la Provincia de Caracas que comprendía lo que en la actualidad es el territorio de de los Estados Miranda, Vargas, Aragua, Carabobo, Guárico, Yaracuy, Falcón, Lara, Portuguesa, Cojedes y Trujillo de la república de Venezuela; y que en la época estaba dividida en los Partidos capitulares o Municipalidades de Caracas, San Sebastián, Villa de Cura, Valencia, San Carlos, San Felipe, Barquisimeto, Guanare, Calabozo, Carora, Araure, Ospino, Tocuyo y Nirgua.

Esta extensión y la importancia de Caracas respecto de todas las provincias, llevó a que se discutiera repetidamente sobre la división territorial de la Provincia, lo que ocurrió desde la sesión del Congreso General de Venezuela del 25 de junio de 1811 donde se propuso dividir la Provincia en dos; pero acordándose, primero pasar a constituir la Confederación, y después, que se procediera a dividir la Provincia de Caracas.<sup>76</sup>

El tema se volvió a tratar en la sesión del 27 de junio de 1811, donde se discutió ampliamente las razones a favor y en contra de la división,<sup>77</sup> particularmente conforme a lo expresado en la *Memoria* que presentó al Congreso sobre la necesidad de dividir la Provincia de Caracas y multiplicar los gobiernos territoriales que presentó el Diputado por el distrito de Valencia, Fernando de Peñalver.<sup>78</sup> Se consideró, contra la extensión de la Provincia y la importancia de Caracas capital, que “ningún beneficio gozan los pueblos distantes de Caracas y es nula la libertad que han adquirido, mientras tengan que venir aquí a mendigar las luces y la justicia.”<sup>79</sup> De ello, salió la propuesta de dividir la provincia en cuatro provincias, es decir, tres nuevas mas a la capital, así: una, comprendiendo a Barquisimeto, Tocuyo, Carora y San Felipe; otra, comprendiendo a San Carlos, Araure, Ospino y Guanare; y la otra comprendiendo a Valencia, Nirgua, Puerto Cabello y los valles de Aragua. La de Caracas, por su parte, quedaba con la capital y Calabozo, Villa de Cura, San Sebastián y el Puerto de La Guaira.<sup>80</sup>

---

<sup>76</sup> Véase *Libro de Actas del Segundo Congreso de Venezuela 1811-1812, cit.*, Tomo I, p. 112, 117.

<sup>77</sup> *Id.*, Tomo I, p. 119.

<sup>78</sup> Véase el texto en *El pensamiento constitucional hispanoamericano hasta 1830*, Biblioteca de la Academia nacional de la Historia, Caracas 1961, Tomo V, pp. 3925-

<sup>79</sup> Véase *Libro de Actas del Segundo Congreso de Venezuela 1811-1812, cit.*, Tomo I, p. 122.

<sup>80</sup> *Id.*, Tomo I, pp. 126-127.

Posteriormente, en la sesión del 2 de septiembre de 1811, se volvió a discutir el tema de la división de la Provincia de Caracas, y llegó a acordarse “en el día por el Congreso, que se divida en dos la Provincia de Caracas, quedando ésta compuesta de los Departamentos de la capital, Valencia, San Sebastián, Puerto Cabello, Calabozo, Villa de Cura, Nirgua y San Felipe; y la otra Provincia se compondrá de San Carlos, Barquisimeto, Carora, Tucuyo, Ospino, Araure y Guanare, con la cual división quedan a esa nueva provincia interior 150.245 almas, y la de Caracas 262.612.” Se acordó dicha división, pero con la advertencia de que “no puede ni debe llevarse a efecto esta medida por ahora y hasta que la Diputación General de Caracas, en quien reside la Legislatura de la Provincia, estipule, convenga y presente al Congreso para su sanción los límites y capital, que ha de tener la nueva Provincia.”<sup>81</sup>

Luego, en la sesión del 15 de octubre de 1811 se trató de nuevo el tema de la división de las Provincias y sobre Caracas se acordó que “Las provincias convienen en confederarse sin nueva división de la de Caracas, con la precisa calidad de que ésta se dividirá cuando el Congreso de Venezuela lo juzgue oportuno y conveniente.”<sup>82</sup>

En todo caso, en la Constitución de la Provincia de 1812, el territorio de la misma no sólo permaneció el mismo que tenía, sino que fue objeto de una regulación específica y particularizada en forma tal que no se encuentra parangón en Constitución alguna de la época

## 2. *La división territorial uniforme de la provincia en departamentos, cantones y distritos*

La Constitución de la Provincia de Caracas de 1812, en efecto, estableció la división territorial de la Provincia en una forma única, que no encuentra antecedente en ningún texto constitucional precedente, adoptando el uniformismo en la organización territorial derivado de la organización municipal adoptada en la Revolución Francesa, al cual antes nos hemos referido.

En tal forma, en el artículo 17 de la Constitución se comenzó por disponer que, en forma uniforme, “el territorio de la Provincia de Caracas se dividía en Departamentos, estos en Cantones y estos en Distritos;” agregándose que “cada Departamento constará de uno o más Cantones según la proporción de las localidades con el objeto de esta división”(art. 13); que “cada Cantón comprenderá tres Distritos, y a veces uno más en razón de las circunstancias”(art. 19); y que “cada Distrito se compondrá de una porción de territorio que tenga en su recinto diez mil almas de población de todas clases, sexos y edades” (art. 20).

Se establecieron, así, en la Constitución, los siguientes cinco (5) Departamentos en la Provincia, con sus respectivas capitales, el de Caracas, el de San Sebastián, el de los Valles de Aragua, con la ciudad de la Victoria por capital, el de Barquisimeto, y el de San Carlos. (art. 21).

### *A. La organización territorial del Departamento de Caracas*

El Departamento de Caracas comprendía tres cantones, que fueron: el cantón del Tuy, cuya capital se fijó en la ciudad de la Sabana de Ocumare; el cantón de los Altos, cuya

---

<sup>81</sup> *Id.*, Tomo II, pp. 11-14.

<sup>82</sup> *Id.*, Tomo II, p. 99.

capital se fijó en la ciudad de Petare; y el Cantón de Caracas y sus costas vecinas, cuya capital se fijó en la misma ciudad capital. (art. 22).

*a. El cantón del Tuy*

El cantón del Tuy, conforme al artículo 27 comprendía tres (3) distritos que eran:

1. El *distrito inferior del Tuy*, que comprendía los pueblos y valles de Cupira, Guapo, Río Chico, Mamporal, Tacarigua, Curiepe, Marasma, Panaquire, Tapipa, Caucagua, Macaira y Aragüita, siendo su capital Caucagua;

2. El *distrito medio del Tuy*, que comprendía los pueblos de Santa Lucía, Santa Teresa, San Francisco de Yare, y la Sabana de Ocumare, que era su capital; y

3. El *distrito superior del Tuy*, que comprendía los pueblos de Charallave, Tácata, Cúa y Paracotos, siendo este último su capital (art. 27).

*b. El cantón de los Altos*

El cantón de los Altos, conforme al artículo 28, comprendía igualmente tres (3) distritos, que eran:

1. El *distrito de Guarenas* que comprendía los pueblos de Guatire, Guarenas y Petare, que era su capital.

2. El *distrito de Guaire*, que comprendía los pueblos de Chacao, Hatillo, Baruta, Valle, Vega y Antímamo, cuya capital era el Valle, y

3. El *distrito de Los Teques*, que comprendía los pueblos de Macarao, San Pedro, Los Teques, San Antonio y San Diego, cuya capital era el pueblo de Los Teques.

*c. El cantón de Caracas*

El cantón de Caracas, conforme al artículo 29, así como sus costas vecinas en su departamento, comprendían cuatro distritos, que eran:

1. El *distrito de La Guaira* con los pueblos y valles de Caruao, Chuspa, Naguayá, Caravalleda, Cojo, Macuto. La Guaira, Maiquetía, Tarmas y Carallaca, cuya capital era La Guaira; y

2. *Tres distritos de Caracas* que (el segundo, tercero y cuarto) que comprendían el recinto de la ciudad de Caracas, hasta donde se extendían sus parroquias.

*B. La organización territorial del Departamento de San Sebastián*

El Departamento de San Sebastián comprendía dos cantones, que fueron: el cantón del Norte o de San Sebastián, con su capital en la misma ciudad de San Sebastián; y el cantón del Sur o de Calabozo, que tenía por capital a la misma ciudad de Calabozo (art. 23).

*a. El cantón de San Sebastián*

El cantón del norte, o de San Sebastián, conforme al artículo 30, comprendía tres (3) distritos, que eran:

1. El *distrito de San Sebastian*, que comprendía los pueblos de San Juan de los Morros, San Sebastián, San Casimiro de Güiripa, San Francisco de Cara, Camatagua, y Cura, con San Sebastián por capital.

2. El *distrito de Orituco*, que comprendía los pueblos de Taguay, San Rafael de Orituco, Altagracia de Orituco, Lezama y Chaguaramos, con Lezama por capital; y

3. El *distrito del valle de la Pascua*, que comprendía al mismo valle de la Pascua, Tucupido, Chaguaramal, Santa María de Ypire, San Juan de Espino, Yguana, Altamira, San Fernando de Cachicamo, Santa Rita, y Cabruta, con el valle de la Pascua por capital.

#### *b. El cantón de Calabozo*

El cantón del sur, o de Calabozo, conforme al artículo 31, constaba de tres distritos, que eran:

1. El *distrito de Ortiz*, que comprendía los pueblos de Parapara, Ortiz, San Francisco de Tiznados, y San José de Tiznados, con Ortiz por capital.

2. El *distrito del Sombrero*, que comprendía los pueblos del Sombrero, Barbacoas, y el Calvario, con el del Sombrero por capital; y

3. El *distrito de Calabozo*, que comprendía la misma ciudad de Calabozo y los pueblos de Ángeles, Trinidad, el Rastro, Guardatinajas, Camaguán, y Guayabal, con Calabozo por capital.

#### *C. La organización territorial del Departamento de los Valles de Aragua*

El Departamento de los Valles de Aragua comprendía también de dos cantones: el cantón Oriental o de la Victoria, con su capital en la misma ciudad de la Victoria; y el cantón Occidental o de Guacara, que tenía por capital la misma ciudad de Guacara (art. 24).

##### *a. El cantón de la Victoria*

El cantón oriental de la Victoria, conforme al artículo 32, comprendía comprenderá cuatro distritos, que eran:

1. El *distrito de la Victoria*, que comprendía los pueblos del Buen Consejo, San Mateo, y la Victoria, que era su capital.

2. El *distrito de Turmero*, que comprendía los pueblos de Cagua, Santa Cruz, y Turmero, que era su también su capital.

3. El *distrito de Maracay*, que comprendía toda su jurisdicción y los pueblos de Chuao, Choróni, y Cuyagra, con Maracay por capital; y

4. El *distrito de la ciudad de Cura*, que comprendía el pueblo de Magdaleno, y la misma ciudad de Cura, que era su capital.

##### *b. El cantón de Guacara*

El cantón occidental de Guacara, conforme al artículo 33, comprendía tres distritos, que eran:(3), que eran:

1. El *distrito de Guacara*, que comprendía los pueblos de Mariara, Cata, Ocumare, Turiamo y Guacara de capital.

2. El *distrito de los Guayos*, que comprendía los pueblos de los Guayos, Güigüe, y San Diego, con los Guayos de capital; y

3. El *distrito de Puerto Cabello*, que comprendía al mismo Puerto Cabello y a los pueblos y valles de Patanemo, Borburata, Guayguasa, Agua Caliente, Morón, y Alpargatón, con Puerto Cabello por capital.

*D. La organización territorial del Departamento de Barquisimeto*

El Departamento de Barquisimeto comprendía tres cantones, que fueron: el cantón de San Felipe, con su capital en la misma ciudad de San Felipe; el cantón de Barquisimeto, con su capital en la ciudad de Barquisimeto, y el cantón de Tocuyo, con su capital en el Tocuyo (art. 25).

*a. El cantón de San Felipe*

El cantón de San Felipe, conforme al artículo 34, comprendía cinco (5) distritos, que eran:

1. *El distrito de Nirgua*, compuesto de esta ciudad, que era la capital y los pueblos de Temerla, Cabria, Taria, Montalbán, Canoabo, y Urama.

2. Dos *distritos en San Felipe*, en lo que era en ese momento el Partido capitular de San Felipe, formando un distrito doble bajo de una misma capital, que lo era la ciudad de San Felipe, y comprendiendo a los pueblos de Cocorote, Guama, San Francisco Javier de Agua Culebras, Cañizos, Tinajas, San Nicolás y Aroa;

3. Dos *distritos de Carora*, en el Partido capitular de Carora, del cual esta ciudad era su capital, extendiéndose a los pueblos de Aregue, Arenales, Burerito, Siquisique, Río del Tocuyo, Moroturo y Ayamanes.

*b. El cantón de Barquisimeto*

El cantón de Barquisimeto, que conforme al artículo 35 de la Constitución constaba de tres (3) distritos, que eran:

1. Dos *distritos de Barquisimeto* en la misma ciudad de Barquisimeto, con los pueblos de Santa Rosa, Buria, Altar, Bovare, y Sarare, del cual Barquisimeto era capital.

2. *El distrito de Yaritagua*, que abracaba los pueblos de Urachiche, Cuara, Chivacoa, Duaca, y Yaritagua, que era su capital.

*c. El cantón del Tocuyo*

El cantón del Tocuyo, que conforme al artículo 36 tenía tres (3) distritos, que eran:

1. *El distrito de Tocuyo*, que se extendía hasta donde alcanzaba la Parroquia de la ciudad, que era su capital.

2. *El distrito de Quíbor*, que comprendía a los pueblos de Barbacoas, Curarigua de Leal, Cubiro, y Quíbor, que era la capital; y

3. *El distrito de Humocaró*, que comprendía a los pueblos de Chabasquén, Humocaró Alto, Humocaró Bajo, que será la capital, Guarico, y Santa Ana de Sanare.

### *E. La organización territorial del Departamento de San Carlos*

El Departamento de San Carlos comprendía dos cantones: el cantón de San Carlos y el cantón de Guanare.

#### *a. El cantón de San Carlos*

El cantón de San Carlos, conforme al artículo 37 de la Constitución, comprendía cuatro (4) distritos, que eran:

1. El *distrito de San Carlos*, que se extendía a la misma ciudad de San Carlos y a los pueblos de San José, y Caramacate, quedando San Carlos por capital.
2. El *distrito del Pao*, que comprendía los pueblos del Pao, Tinaco y Tinaquillo, con el Pao por capital.
3. El *distrito de de Lagunillas*, que comprendía los pueblos de Agua Blanca, San Rafael de Onoto, Cojede, San Miguel del Baúl, y Lagunitas, que era su capital.
4. El *distrito de de Araure*, que comprendía la misma ciudad de Araure, que era su capital, con los pueblos de Acarigua, la Aparición de la Corteza, San Antonio de Turén y las Sabanetas de Jujure.

#### *B. El cantón de Guanare*

El cantón de Guanare, conforme al artículo 38 de la Constitución, tenía tres (3) distritos, que eran:

1. El *distrito de Ospino*, abarcaba a la misma ciudad de Ospino, que era la capital, y a San Rafael de las Guasguas.
2. El *distrito de Guanare* comprendía a la ciudad de Guanare y a los pueblos de María y de Maraca, quedando Guanare por capital; y
3. El *distrito de Tucupido* comprendía los pueblos de Tucupido, Boconó y Papelón, con Tucupido por capital.

### *3. El régimen municipal en la Provincia de Caracas*

La Constitución Provincial de Caracas de 1812, por otra parte, es un ejemplo único en su tiempo, en cuanto a la regulación general del régimen municipal en todo el territorio de una provincia, estableciendo un régimen municipal general, con Municipalidades de diversa categoría, lo que dependía del número de miembros que integraban el cuerpo municipal, según la importancia y extensión del territorio que se les asignó. Como se verá a continuación, el detalle de regulación constitucional en la materia implica la realización de un estudio territorial extraordinario, que según se lee en las actas de las sesiones del Congreso General, fue encomendado al diputado Francisco Javier Ustáriz, junto con los diputados José Vicente Unda y Juan José de Maya, en su sesión del 5 de marzo de 1811, para “examinar el estado que tenían las Municipalidades de la Provincia de Caracas.”<sup>83</sup>

---

<sup>83</sup> En la despedida de la Sección Legislativa de la Provincia de Caracas al concluir sus sesiones y presentar la Constitución provincial el 19 de febrero de 1812. Véase *Textos Oficiales de la primera República de Venezuela, cit.*, Tomo II, p. 216. Ustáriz volvió a explicar su concepción para la organización territorial del Estado en 1812 en el “Plan de Gobierno Provisorio para Venezuela” que

#### A. Algo sobre las competencias municipales

Estas Municipalidades configuran una pieza central del gobierno de la provincia, disponiéndose se existencia en materialmente todas las ciudades, villas y pueblos que se enumeran en la división territorial antes mencionada, organizadas en concejos según la importancia de las mismas.

De acuerdo con el artículo 76 de la Constitución provincial, las dichas Municipalidades tenían las siguientes facultades peculiares, que eran las materias propias de la vida local:

la conservación de las propiedades públicas que hubiere en el distrito; todo lo concerniente a las fuentes y aguas públicas de las poblaciones; el aseo y buen orden de sus calles y plazas; la limpieza de los desagüeros; el alumbrado, rondas y patrullas de las noches para quietud y seguridad del vecindario; la construcción y reparo de puentes y obras públicas necesarias o útiles, el establecimiento y superintendencia de las escuelas de primeras letras y otras de literatura que puedan procurarse; el alivio de los pobres, la salubridad pública, precaviendo los estragos dañosos a la salud de los ciudadanos; la seguridad y sanidad de las cárceles y prisiones, con cuyo objeto elegirán uno o dos individuos de su seno que visiten las casas de prisión y cuiden que los presos no sufran los rigores y malos tratamientos que la ley no ha prescrito; la conservación de los pesos y medidas que fije la Legislatura para las ventas; la regulación del peso y calidad del pan y de otras cosas que son de la primera necesidad para el abasto y subsistencia del pueblo; las licencias para los pulperos y revendedores, cuyo importe no podrá ceder en beneficio de ningún particular, sino de los fondos de la Municipalidad; la abolición y persecución de los juegos prohibidos que disipan el tiempo y arruinan la fortuna de los ciudadanos; la licencia, restricción, regulación y orden de los espectáculos y diversiones públicas, y de los trucos, billares y otros lugares de pasatiempo; la apertura, conservación, reparo y mejora de los caminos públicos; la navegación de los ríos; la subsistencia del flúido vacuno, y todo lo demás que fuese necesario para llevar a efecto estos objetos: bien que la Legislatura podrá ampliar y restringir por leyes particulares la jurisdicción de las Municipalidades, según lo juzgare conveniente.

El órgano de representación y gobierno de las Municipalidades era precisamente una Cámara o concejo colegiado que conforme al artículo 77 de la Constitución era “una autoridad puramente legislativa” con competencia en las materias municipales (art 76), para lo cual tenía “facultad para expedir los reglamentos y ordenanzas que fueren necesarias para el desempeño de sus deberes; para imponer penas ligeras que no sean injuriosas ni infamatorias y para ordenar otras contribuciones suaves y moderadas sobre los carruajes y bestias de servicio que transitan por los caminos y los arruinan y deterioran, o sobre las personas sin propiedad, que nada contribuyen para las cargas del Estado y gozan de todas las ventajas del orden social.”

Debe mencionarse, además, que en la Constitución, las Municipalidades, los Corregidores y Alcaldes consevaban funciones judiciales en primera instancia (arts. 240 ss)

---

presentó a Simón Bolívar en 1813. Véase en *El pensamiento constitucional hispanoamericano hasta 1830, cit.*, Tomo V, pp. 129-130.

### *B. Las municipalidades según el número de miembros del órgano colegiado municipal*

Conforme a este esquema, en la Constitución se regularon las Municipalidades integradas en forma variable por 24, 16, 12, 8 y 6 miembros; y además, se reguló la existencia de Agentes Municipales en las parroquias. Todas estas autoridades eran electas mediante sufragio por los electores.

#### *a. La Municipalidad de Caracas capital con 24 miembros y dos Cámaras*

De acuerdo con el artículo 90 de la Constitución, la Municipalidad de la capital de Caracas se componía de 24 miembros o Corregidores, estando la Corporación dividida en dos Cámaras de doce personas cada una (art. 91).

#### *b. Las Municipalidades con 16 miembros y dos Cámaras*

El artículo 95 de la Constitución organizó siete (7) Municipalidades con 16 miembros cada una y dos Cámaras en las ciudades de *Barquisimeto*, *San Carlos*, *la Victoria*, *San Sebastián*, *Tocuyo* y *Guanare*.

En estas se sometió la eficacia de las resoluciones de las Municipalidades, en los recesos de la Legislatura, al sometimiento del asunto a Poder Ejecutivo de la Provincia (art. 95)

De acuerdo con lo previsto en el artículo 92 de la Constitución, se dispuso que habría Municipalidades con 16 miembros cada una en las ciudades de *Barquisimeto*, *San Carlos*, *la Victoria* y *la de San Sebastián*, quedando divididas en dos Cámaras de ocho miembros cada una, y con dos Alcaldes ordinarios que debían presidirlas. En cuanto a las Municipalidad de Barquisimeto debía comprender al pueblo de Bobare; la Municipalidad de San Carlos se debía extender a los de San José y Caramacate; la Municipalidad de San Sebastián se debía extender a los de San Juan de los Morros, San Casimiro de Güiripa y San Francisco de Cara; y la Municipalidad de la Victoria, comprendía su sola Parroquia (art. 93)

El artículo 94 de la Constitución también dispuso que las Municipalidades del *Tocuyo* y *Guanare* se comprendían también de 16 miembros. La primera extendía sus límites a su Parroquia; y la segunda, a los pueblos de María y de Maraca.

#### *c. Las Municipalidades con 12 miembros*

El artículo 96 de la Constitución reguló la existencia de Municipalidades constituidas con 12 miembros cada una, y una sola Cámara o corporación que debían presidir dos Alcaldes Ordinarios, en las ciudades “de *San Felipe*, capital del cantón de este nombre, en el departamento de Barquisimeto; en la de *Maracay*, capital del tercer distrito del cantón oriental de la Victoria; en la de *Puerto Cabello*, capital del tercer distrito del cantón occidental de Guacara; en la de *Carora*, capital del cuarto y quinto distritos del cantón de San Felipe; en la del Pao, capital del segundo distrito del cantón de San Carlos; en la de *Ospino*, capital del primer distrito del cantón de Guanare; y en la de *Quíbor*, capital del segundo distrito del cantón del Tocuyo.”

Conforme al artículo 97 de la Constitución, la jurisdicción de la Municipalidad de *San Felipe* se extendía a los pueblos de Agua Culebras, Cañizos, San Nicolás, Aroa y Cocorote; las de *Puerto Cabello* y *Quíbor*, se extendían a los pueblos de su distrito; la

de *Carora*, a los pueblos de Arenales, Burerito, Aregue y Santiago del Río del Tocuyo; la de *Maracay*, a los pueblos de Chuaco, Choroni y Cuyagua; y las del *Pao* y *Ospino* a sus respectivas Parroquias.

*d. Las Municipalidades con 8 miembros*

El artículo 98 de la Constitución dispuso que había Municipalidades de ocho (8) miembros y un Alcalde, “a menos que estén en posesión de nombrar dos y quieran continuar en el mismo uso,” en las ciudades de la *Sabana de Ocumare*, de *Petare*, de *Guacara*, de *Calabozo*, de *Cura*, de *Nirgua* y de *Araure*, y en las villas de *La Guaira*, *Siquisique*, de *Cagua*, *Turmero*, *Sombrero*, *Santa Rosa*, *San Rafael de las Guasguas* y *Tucupido* (art. 98).

La jurisdicción de la ciudad de Sabana de Ocumare, se debía extender al pueblo de San Francisco de Yare; la de Calabozo a los de Angeles, Trinidad, Rastro, Camaguán y Guayabal; la de Cura al pueblo de Magdalena; la de Nirgua a Temerla, Cabria y Taria; la de Araure a Acarigua; la de La Guaira a su distrito; la de Siquisique a Ayamanes y Moroturo; la de Tucupido al de Boconó y las demás debían quedar reducidas a la extensión de sus Parroquias (art. 99).

*e. Las Municipalidades con 6 miembros*

El artículo 100 de la Constitución reguló los lugares donde debía haber “pequeñas” Municipalidades compuestas de seis (6) miembros y un Alcalde, “a los que se reunirán en algunas los Agentes particulares de aquellas Parroquias comprendidas en su demarcación que se designaren expresamente en la Constitución.” Estos lugares fueron los siguientes a los que se asignó en el artículo 101 de la misma Constitución, la denominación de *villas*: los pueblos de los Teques, el Valle, Barata, Hatillo, Chacao, Guarenas, Curiepe, Guapo, Cancaína, Santa Lucía y Paracotos, comprendidos en el departamento de Caracas; en los de San Mateo, Buenconsejo, Santa Cruz del Escobar, Mariara, los Guayos y Güigüe, en el departamento de Aragua; en los de Camatagua, Taguay y Lezama, Altagracia de Orituco, Chaguaramas, Tucupido del Llano arriba, Valle de la Pascua, Chaguaramal, Santa María de Ipire, Ortiz, San José de Tiznados, Barbacoas y Guardatinajas, en el departamento de San Sebastián; en los de Montalbán, Guama, Sanare, Yaritagua, Urachiche, Sarare, Humocaro Bajo, en el departamento de Barquisimeto; en los del Tinaco, San Miguel del Baúl, Lagunitas, la Sabaneta de Jujure, la Aparición de la Corteza y Papelón, en el departamento de San Carlos.

Dispuso el artículo 102 de la Constitución, que la jurisdicción de la Municipalidad de los Teques, se extenderá a los pueblos de San Diego, San Antonio, San Pedro y Macarao; la del Valle, a los de la Vega y Antímáno; la de Guarenas a Guatire; la de Curiepe a Mamporal, Tacarigua y Marasma; la del Guapo a Río Chico y Cupira; la de Caucagua a Aragüita, Macaira, Tapipa y Panaquire; la de Santa Luisa a Santa Teresa; la de Paracotos a Charallave, Cúa y Tácata; la de Mariara a Ocumare de la costa, Cata y Turiamo; la de los Guayos a San Diego; la de Altagracia de Orituco a San Rafael de Orituco; la de Santa María de Ipire a San Fernando, Iguana, Altamira, Espino, Santa Rita y Cabruta; la de Ortiz al pueblo de Parapara; la de San José de Tiznados al de San Francisco de Tiznados; la de Barbacoas al del Calvario; la de Montalbán al de Canoabo y Urama; la de Sanare al de Buría y el Altar; la de Urachiche al de Cuara, Chivacoa y

Duaca; la de Sarare al de Guarico; la de Humocaró Bajo, al de Humocaró Alto y Chabasquén; la del Tinaco al del Tinaquillo; la de Lagunitas al de Agua Blanca, San Rafael de Onoto y Cojede; y la de la Sabaneta de Jujure al de Turen; y las demás quedarán reducidas a su Parroquia.

### *C. Las Parroquias y los Agentes Municipales*

En cada Parroquia, que era una división de los cantones, además, debía haber un Agente Municipal. Estos Agentes Municipales, y en su defecto los respectivos sustitutos, tenían asiento, voz y voto en las Municipalidades a que pertenecieran sus Parroquias, para acordar y representar por ellas todo lo que estuviese al alcance de sus facultades (art. 103).

En particular, los artículos 104 a 107 de la Constitución precisaron en qué pueblos y lugares debía designarse Agentes Municipales, así:

a. El pueblo de San José, comprendido en la jurisdicción de la Municipalidad de San Carlos, nombrará un Agente y su sustituto para la segunda Cámara de dicha Municipalidad. Los de María y de Maraca, comprendidos en la de Guanare, tendrán también en la segunda Cámara un agente municipal o sus sustitutos; y los de San Juan de los Morros, San Casimiro de Güiripa y San Francisco de Cara, tendrán, del mismo modo, un Agente cada uno en la segunda Cámara de la Municipalidad de San Sebastián, a quien pertenecen (art. 104).

b. Los pueblos de Cañizos y de Aroa, sujetos a la Municipalidad de San Felipe, nombrarán un Agente cada uno con sus respectivos sustitutos; el de Cocorote, dos para la misma Municipalidad de San Felipe; los de Arenales y Santiago del Río del Tocuyo, cada uno el suyo para la Municipalidad de Carora (art. 105).

c. El pueblo de Macuto dará un Agente municipal y el de Maiquetía dos para la corporación de La Guaira; el de Magdaleno dará uno para la de Cura; el de Acarigua dará dos para la de Araure; y los de Trinidad, Rastro, Camaguán Guayabal, darán el suyo cada uno para la de Calabozo (art. 106).

c. Los pueblos de San Diego, San Antonio, San Pedro y Maracao nombrarán un Agente cada uno para la Municipalidad de los Teques, a quien pertenecen; la Vega y Antímano nombrarán también el suyo para la del Valle; Guatire dará otro para la de Guarenas; Marasma otro para la de Curiepe: Río Chico y Cúpira, darán un Agente cada uno para la del Guapo; Tapipa y Panaquire, darán también los suyos para la de Caucagua; Santa Teresa dará otro para Santa Lucía; Charallave dos; Cúa dos y Tacata uno para la de Paracotos; Choróní dará uno para Maracay; Ocumare de la Costa, otro para la de Mariara; San Diego, otro para la de los Guayos; San Rafael de Orituco, dos para la de Altagracia de Orituco; Parapara, dos para la de Ortiz; San Francisco de Tiznados, otros dos para la de San José de Tiznados; el Calvario uno para la de Barbacoas; el Guárico, otros dos para la de Sanare; Humocaró Alto y Chabasquén, otros dos cada uno para la de Humocaró Bajo; y el Tinaquillo, otros dos para la del Tinaco; y San Rafael de Onoto uno, y Cojede dos para la de Lagunitas (art. 107).

### *D. Los Alcaldes en los sitios distantes de poblado*

En la Constitución también se reguló la situación de de casos donde haya “muchos Partidos en la Provincia donde se han reunido varios habitantes en sus casas v labores,” respecto de los cuales la experiencia había acreditado que no era suficiente para el

gobierno local la designación de “un simple Cabo o Comisionado de justicia para mantener el orden y procurar la seguridad que exigen unos lugares semejantes que son más expuestos que cualquiera otros a la voracidad de los vagos y ociosos, por su mucha distancia de los poblados y por la falta de una administración vigorosa que corrija los vicios y desórdenes”; previendo entonces el artículo 128 que se debían remediar “estos abusos tan perjudiciales” del modo siguiente:

“Además de los Corregidores y Alcaldes que actualmente existen, o que aumente la constitución con jurisdicción ordinaria, las Municipalidades elegirán cada dos años un Alcalde, en quien se confíe la inmediata administración de justicia de los referidos lugares, al tiempo mismo que se nombren los de los pueblos; pero ellas deberán informar previamente a la Legislatura de los sitios que haya en sus jurisdicciones, donde convenga, o se necesite alguno de estos Alcaldes, para obtener su consentimiento y aprobación” (art. 129).

### 3. *El régimen de elección de cargos representativos en la Provincia y en particular, en el ámbito municipal*

Todos los altos cargos públicos en la provincia de Caracas, como correspondía a un Estado democrático, eran ocupados mediante elección popular, correspondiendo el derecho primario al sufragio (en las Asambleas primarias) conforme al artículo 27 de la Constitución, “a todo hombre libre que, siendo ciudadano de los Estados Unidos de Venezuela, con tres años de vecindad en la Provincia y uno en la Parroquia o lugar donde sufraga, fuese mayor de veintinueve años, en caso de ser soltero, o menor, siendo casado y velado; y si poseyere un caudal libre del valor de seiscientos pesos en la capital de la Provincia, siendo soltero, y de cuatrocientos siendo casado, aunque pertenezcan a la mujer, o de cuatrocientos si vive en las demás ciudades, villas, pueblos o campos de lo interior en el primer caso, y de doscientos en el segundo o, no teniendo propiedad alguna, que ejerza una profesión mecánica, útil, en calidad de maestro u oficial examinado y aprobado o tenga grado o aprobación pública en una ciencia o arte liberal, o que sea arrendador de tierras para sementeras o ganado, con tal que sus productos equivalgan a las cantidades arriba mencionadas, en los respectivos casos de soltero o casado.”

La votación de los sufragantes en las parroquias se estableció en forma indirecta, en general de dos grados, en el sentido de que los sufragantes elegían en cada parroquia a los “electores parroquiales” que debían formar la Congregación electoral, en un número equivalente, en general, de uno en cada parroquia por cada mil almas de población. Sin embargo, se dispuso que “la que no tuviere mil, dará uno; y la que excediere de uno o más millares, dará otro, siempre que el exceso pase de quinientas almas”(art. 31).

Los electores parroquiales agrupados en las Congregaciones electorales, debían reunirse en las capitales del distrito cada dos años (art. 32); y era a ellos a quienes correspondía realizar la elección del Representante o Representantes de la Provincia para la Cámara del Gobierno federal; de los tres individuos que habrían de componer el Poder Ejecutivo de la Unión, que era plural; de un Senador o dos cuando lo prescribiera la Constitución para la Asamblea general de la Provincia, por el cantón a que pertenece el distrito; de un Representante para la Cámara del Gobierno provincial, por el mismo distrito; y a la de un elector para la nominación del Poder Ejecutivo de la Provincia (art.

33). En este último caso, la elección era indirecta en tres grados, pues se trataba de que cada Congregación electoral nominaba un Elector para integrar una Junta electoral que era la que debía elegir el Poder Ejecutivo Provincial (art. 49). Conforme al artículo 49 de la Constitución, estas Juntas electorales se debían reunir en las capitales de los departamentos, en acto presidido por el Corregidor de la capital del departamento (art. 51).

En materia de cargos municipales, se estableció un sistema electoral de dos grados para la elección de los miembros de las Municipalidades, y un sistema de elección directa para la elección de los Agentes Municipales. Estos últimos, en efecto, se elegían directamente por los electores sufragantes en la elección en cada parroquia donde correspondiera (arts. 24, 64).

En cuanto a la elección de los miembros de las Municipalidades, la misma era indirecta, pues en este caso, los sufragantes en las parroquias debían elegir los miembros de las Juntas Electorales (art. 59), que eran los llamados a elegir a los miembros de las Municipalidades.

De acuerdo con el artículo 110 de la Constitución, para ser miembros de las Municipalidades o Agente municipal, “era preciso poseer en los pueblos del partido una propiedad territorial o una casa propia o un establecimiento de comercio o de pastorería, o que tenga arrendadas y cultivadas cuatro fanegadas de tierra, suponiendo siempre que debe ser mayor de veinticinco años.”

Por otra parte, también se regularon los cargos municipales no electivos, como los Alcaldes, que se elegían por cada Municipalidad, y los Corregidores que debían proponerse por esta al Poder Ejecutivo Provincial (art. 69). Estos eran considerados “particularmente como jurisdiccionarios del Poder Ejecutivo Provincial,” y también lo debían ser de las Municipalidades “en la ejecución de sus leyes” (art. 83). Se reguló también al “Corregidor Juez de Policía” como funcionario dependiente del Poder Ejecutivo, y que no tenía ni voz ni asiento en la Municipalidad, siendo sólo ejecutor de sus resoluciones (art. 118).

Las sesiones de la Municipalidad sólo podían ser presididas por sus Alcaldes “o, en defecto de éstos, por los miembros que se eligieren al efecto” (art. 83).

New York, 20 de junio de 2011