

serie Derecho  
Administrativo **2**

Reflexiones sobre la  
Revolución Norteamericana (1776),  
la Revolución Francesa (1789) y la  
Revolución Hispanoamericana (1810-1830)  
y sus aportes al constitucionalismo moderno

Allan Brewer-Carías

Universidad  
**Externado**  
de Colombia

Serie Derecho Administrativo N.º 2

---

Reflexiones sobre la Revolución Norteamericana (1776),  
la Revolución Francesa (1789) y la  
Revolución Hispanoamericana (1810-1830),  
y sus aportes al constitucionalismo moderno



Allan R. Brewer-Carías

**Reflexiones sobre la  
Revolución Norteamericana (1776),  
la Revolución Francesa (1789) y  
la Revolución Hispanoamericana  
(1810-1830), y sus aportes al  
constitucionalismo moderno**

Segunda edición ampliada

Universidad Externado de Colombia  
Editorial Jurídica Venezolana

Primera edición: *Reflexiones sobre la Revolución Americana (1776) y la Revolución Francesa (1789) y sus aportes al constitucionalismo moderno*, Cuadernos de la Cátedra Allan R. Brewer-Carías, de Derecho Administrativo, Universidad Católica Andrés Bello, n.º 1, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 1992.

ISBN 978-958-710-201-7

- © 2008, 1992, ALLAN R. BREWER-CARÍAS  
abrewer@bblegal.com  
www.allanbrewercarias.com
- © 2008, 1992, EDITORIAL JURÍDICA VENEZOLANA  
fejv@cantv.com  
www.editorialjuridicavenezolana.com.ve
- © 2008, UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA  
Calle 12 n.º 1-17 Este, Bogotá  
Teléfono (57 1) 342 0288  
publicaciones@uexternado.edu.co  
www.uexternado.edu.co

Segunda edición: mayo de 2008

Diseño de carátula y composición: Departamento de Publicaciones  
Impresión y encuadernación: Logofomas (Colombia);  
Bibliografika (Argentina)  
Tiraje: de 1 a 1.000 ejemplares.

Impreso en Colombia  
*Printed in Colombia*

Prohibida la reproducción o cita impresa o electrónica total o parcial de esta obra, sin autorización expresa y por escrito del Departamento de Publicaciones de la Universidad Externado de Colombia. Las opiniones expresadas en esta obra son responsabilidad del autor.

## CONTENIDO

NOTA EXPLICATIVA	13
INTRODUCCION	21
PRIMERA PARTE	
LA REVOLUCIÓN NORTEAMERICANA Y SUS APORTES AL CONSTITUCIONALISMO MODERNO	29
I. ANTECEDENTES BRITÁNICOS	30
A. La Carta Magna de 1215 y las limitaciones impuestas al poder real por los barones	30
B. El surgimiento histórico del Parlamento	37
1. El Gran Consejo o <i>Parliament</i>	37
2. La <i>Petition of Rights</i> (1628) y la limitación al poder real por el Parlamento	42
3. La Revolución de 1642 y el triunfo del Parlamento	45
C. Bases históricas del constitucionalismo británico	48
1. El <i>Instrument of Government</i> de 1653: la primera Constitución de la historia moderna	48
2. La <i>common law</i> y los antecedentes británicos de la idea de supremacía constitucional	50
3. Las declaraciones de derechos fundamentales: el <i>Habeas Corpus Act</i> de 1679 y el <i>Bill of Rights</i> de 1689	52
D. La Gloriosa Revolución de 1688-1689 y la soberanía en el Parlamento	57
II. LAS IDEAS DE JOHN LOCKE SOBRE LA CONSTITUCIÓN INGLESA: LA DIVISIÓN DEL PODER Y LAS LIBERTADES INDIVIDUALES	59

III. LA SITUACIÓN POLÍTICA CONSTITUCIONAL DE LAS COLONIAS INGLESAS EN NORTEAMÉRICA Y EL CAMINO HACIA LA INDEPENDENCIA	64
A. Los establecimientos coloniales a partir de inicios del siglo xvii	64
B. Los impuestos a las colonias y la rebelión contra el Parlamento inglés	69
C. La solidaridad colonial y la independencia	72
D. El proceso de constitucionalización de las colonias	75
E. La constitucionalización de la Unión Norteamericana	78
IV. LOS APORTES DE LA REVOLUCIÓN NORTEAMERICANA AL CONSTITUCIONALISMO MODERNO	83
A. La idea de Constitución	84
B. La democracia y la soberanía del pueblo	94
C. La distribución vertical de los poderes del Estado: el Estado federal, la descentralización política y el gobierno local	100
D. La separación de poderes y el sistema presidencialista de gobierno	106
E. El papel del Poder Judicial y el control de la constitucionalidad de las leyes	109
F. La declaración de los derechos y libertades fundamentales	113
SEGUNDA PARTE	
LA REVOLUCIÓN FRANCESA Y SUS APORTES AL CONSTITUCIONALISMO MODERNO	121
I. CARACTERÍSTICAS POLÍTICO-CONSTITUCIONALES DEL ANTIGUO RÉGIMEN	122
A. Las bases económicas y sociales (estratificación social y mercantilismo) del Estado absoluto	122
B. La base política: la monarquía absoluta	125
1. La justicia real	127
2. El rey legislador	127
3. El gobierno y la administración real	129
C. Los órganos diferenciados de la monarquía	133

1. Los Estados Generales ( <i>États Généraux</i> )	134
2. Los <i>Parlements</i>	136
II. LAS CRISIS QUE PRECEDIERON A LA REVOLUCIÓN FRANCESA	142
A. La crisis de las ideas políticas: MONTESQUIEU y ROUSSEAU	142
B. La crisis del sistema económico: el liberalismo	148
C. La crisis social y el surgimiento de la burguesía	151
D. La crisis fiscal: la quiebra del Tesoro real	153
III. LA CRISIS INSTITUCIONAL Y LA REVOLUCIÓN	155
A. La revolución aristocrática a través de los <i>Parlements</i>	155
B. La abdicación real al poder absoluto y la convocatoria de los <i>États Généraux</i>	160
C. La Asamblea Nacional y la Revolución	166
IV. LOS APORTES DE LA REVOLUCIÓN FRANCESA AL CONSTITUCIONALISMO MODERNO	175
A. La idea de Constitución	175
B. El principio de la soberanía nacional, el republicanismo y el gobierno representativo	178
C. El principio de la separación de poderes	182
D. El principio de la supremacía de la ley: el principio de la legalidad	188
E. La Declaración de Derechos	190
F. Los principios de la organización territorial del Estado	195
TERCERA PARTE	
LA REVOLUCIÓN HISPANOAMERICANA: CÁDIZ (1812) Y LOS ORÍGENES DEL CONSTITUCIONALISMO VENEZOLANO (1811-1812)	
	203
I. LOS PRINCIPIOS DEL CONSTITUCIONALISMO MODERNO Y LA CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ	204
A. Los principios del constitucionalismo moderno (Recapitulación)	204
B. Los principios del constitucionalismo de Cádiz	210
II. LA REVOLUCIÓN DE CARACAS DE 1810 Y LOS INICIOS DEL CONSTITUCIONALISMO VENEZOLANO	216
A. Antecedentes del proceso constituyente del Estado venezolano	216



1.	Los cambios políticos de comienzos del siglo XIX: la invasión napoleónica a España y la crisis de la monarquía	217
2.	La difusión en América de los principios de la Revolución Francesa	224
3.	Los motivos del inicio del proceso constituyente en la Provincia de Venezuela	228
B.	El golpe de Estado del 19 de abril de 1810 y la Junta Suprema de Venezuela Conservadora de los Derechos de FERNANDO VII	236
C.	La revolución en las otras provincias de la Capitanía General de Venezuela	241
D.	El Congreso General de Venezuela de 1811	242
III.	LAS CONSTITUCIONES PROVINCIALES ANTERIORES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL DE DICIEMBRE DE 1811	252
A.	El "Plan de Gobierno" de la provincia de Barinas del 26 de marzo de 1811	252
B.	La "Constitución Provisional de la Provincia de Mérida" del 31 de julio de 1811	253
C.	El "Plan de Constitución Provisional Gubernativo de la Provincia de Trujillo" del 2 de septiembre de 1811	257
IV.	LA CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS DE VENEZUELA DE 1811 Y LAS BASES DEL CONSTITUCIONALISMO	258
A.	Contenido general de la Constitución de 1811	258
1.	Bases del Pacto Federativo (Título Preliminar)	259
2.	La religión católica (Capítulo I)	264
3.	El Poder Legislativo (Capítulo II)	264
4.	El Poder Ejecutivo (Capítulo III)	265
5.	El Poder Judicial (Capítulo IV)	265
6.	Las Provincias (Capítulo V)	266
7.	La rigidez constitucional (Capítulos VI y VII)	266
8.	Los Derechos del Hombre (Capítulo VIII)	267
9.	Disposiciones generales (Capítulo IX)	268
10.	La supremacía constitucional	269
B.	Los principios del constitucionalismo moderno en la Constitución de Venezuela	

de 1811 y las influencias francesa y norteamericana (Recapitulación)	270
1. La idea de Constitución	272
2. La democracia, el republicanismo y la soberanía del pueblo	273
3. La distribución vertical de los poderes del Estado	277
4. El principio de la separación de poderes	282
5. La declaración de los derechos y libertades fundamentales	287
V. LAS CONSTITUCIONES PROVINCIALES POSTERIORES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL DE DICIEMBRE DE 1811	288
A. La “Constitución Fundamental de la República de Barcelona Colombiana” del 12 de enero de 1812	289
B. La “Constitución para el gobierno y administración interior de la Provincia de Caracas” del 31 de enero de 1812	293
CUARTA PARTE	
LA INDEPENDENCIA DE VENEZUELA Y COLOMBIA Y LOS INICIOS DEL CONSTITUCIONALISMO LATINOAMERICANO: BOLÍVAR Y LA GRAN COLOMBIA (1812-1830)	299
I. LAS VICISITUDES CONSTITUCIONALES DURANTE LAS GUERRAS DE INDEPENDENCIA EN VENEZUELA A PARTIR DE 1812	300
II. LA CONSTITUCIÓN DE ANGOSTURA (1819) Y LA UNIÓN DE LOS PUEBLOS DE COLOMBIA (1819-1821)	316
A. Los antecedentes de la Constitución de Angostura de 1819	316
B. La unión de las provincias de Cundinamarca y Venezuela y la desaparición de la República de Venezuela	319
III. ALGUNAS IDEAS DEL LIBERTADOR SOBRE LA ORGANIZACION DEL ESTADO EN LA CONSTITUCIÓN DE ANGOSTURA (1819) Y SUS SECUELAS EN LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA DE CÚCUTA (1821)	322
A. El republicanismo y la representatividad: el sistema electoral	323

1.	El sistema electoral en la Constitución de Angostura: Asambleas parroquiales y asambleas electorales en los departamentos	323
2.	El sistema electoral en la Constitución de Cádiz: Juntas electorales parroquiales, de partidos y de provincias	326
B.	La separación de poderes y el sistema presidencial	328
1.	El principio constitucional de la separación de poderes	328
2.	El Poder Legislativo: el Congreso General de Venezuela	331
3.	El Poder Ejecutivo: el Presidente de la República	334
4.	El Poder Judicial	336
C.	La organización territorial del Estado: centralismo y federalismo	337
1.	El federalismo de 1811	337
2.	El centralismo en el pensamiento de BOLÍVAR	339
3.	El Estado centralizado de 1819	341
IV.	LA RECONSTITUCIÓN DEL ESTADO DE VENEZUELA EN LA CONSTITUCIÓN DE VALENCIA DE 1830	344
A.	Las vicisitudes de la destrucción de la República de Colombia y la reconstitución del Estado de Venezuela	344
B.	El republicanismo y la democracia representativa indirecta	352
C.	La fórmula mixta (centro-federal) en el proceso de reconstitución de Venezuela	355
D.	La separación horizontal del poder y el sistema presidencial de gobierno	360
1.	El Poder Legislativo: el Congreso	360
2.	El Poder Ejecutivo: el presidente y vicepresidente	363
3.	El Poder Judicial: la Corte Suprema	366
V.	APRECIACIÓN FINAL	367

## NOTA EXPLICATIVA

Este libro no pretende ser otra cosa que lo que su título indica: *unas reflexiones*, desde el punto de vista del derecho constitucional, sobre los tres acontecimientos más importantes de los inicios del constitucionalismo moderno: la Revolución Francesa de 1789, la Revolución Norteamericana de 1776, y la Revolución Hispanoamericana, que ocurrió entre 1810 y 1830, tanto en España como en Latinoamérica.

Las dos primeras partes de este libro fueron publicadas inicialmente en Caracas en 1992, con el título *Reflexiones sobre la Revolución Americana (1776) y la Revolución Francesa (1789) y sus aportes al constitucionalismo moderno*, y fueron el producto de ordenar las ideas y las notas elaboradas a lo largo de muchos años, a partir de múltiples y sistemáticas lecturas sobre dichas revoluciones, con ocasión de la redacción de otros libros y de la preparación de cursos de posgrado, pero sin que existiera un plan preconcebido para este libro.

Esas lecturas se intensificaron cuando pasé dos años como *visiting scholar* (1972-1974) en el Centro de Estudios Latinoamericanos en la Universidad de Cambridge, Inglaterra, y luego otro año como profesor Simón Bolívar y *fellow* del Trinity College en la misma universidad (1985-1986). El primer período comprendió los años de estudio y redacción de mi libro *Cambio político y reforma del Estado en Venezuela. Contribución al estudio del Estado democrático y social de derecho*. Editorial Tecnos, Madrid, 1975; y el segundo período, de estudio y preparación del curso "Judicial Review

in Comparative Law”, que dicté en el Master of Laws (LLM) de la Facultad de Derecho de Cambridge. En ambos casos, para entender las instituciones del constitucionalismo moderno tuve que comenzar por estudiar sus orígenes, situados invariablemente en dichas revoluciones. Los muros de la Cambridge University Library fueron testigos de las interminables horas dedicadas a la lectura, sin siquiera disfrutar de la tenue luz de los rayos solares que pueden entrar al edificio, dada la latitud de las Islas Británicas, donde en invierno oscurece apenas pasadas las tres de la tarde. Ya entrada la noche siempre coincidía con mi fraternal, querido y recordado amigo LUIS CASTRO LEIVA, quien en más de una ocasión me sugirió lecturas, particularmente en cuanto a los orígenes del constitucionalismo británico.

Durante los años siguientes seguí en la misma línea de estudio y lecturas, y en especial cuando pasé cerca de un año como profesor asociado en la Universidad de París II (1989-1990), donde dicté en el Tercer Ciclo el curso “La procedure administrative non contentieuse en droit comparé”. Coincidio con el año del bicentenario de la Revolución Francesa, por lo que además de mi interés particular en el tema, era obligante para cualquier persona que residiera en París ponerse al día en la historia de aquel acontecimiento.

La decisión de mi querido amigo LEÓN HENRIQUE COTTIN de establecer la cátedra fundacional de derecho administrativo que lleva mi nombre en la Universidad Católica Andrés Bello, y la consiguiente determinación de Editorial Jurídica Venezolana de que dicha cátedra tuviese un medio de divulgación para publicar trabajos, me llevaron a preparar la versión del libro inicial que se publicó en los *Cuadernos* de dicha cátedra. Quiero agradecer de nuevo al profesor COTTIN y a su esposa por su iniciativa de sacar el libro de las notas, carpetas y archivos personales de un profesor, para que las reflexiones que contenía pudieran ser entonces accesibles a los estudiantes.

El libro, en todo caso, tuvo fortuna, y la mejor muestra de ello es que el Departamento de Derecho Administrativo de la Universidad Externado de Colombia, a cargo de mi querido amigo el profesor JAIME ORLANDO SANTOFIMIO, en los últimos años lo ha venido recomendando como texto de estudio para los cursantes de posgrado. De ahí que aparezca esta segunda edición en Bogotá, con el sello editorial de esta entrañable casa de estudios, la Universidad Externado de Colombia, a la cual también considero como mi universidad.

En las dos primeras partes de este libro se reproduce el texto de la primera edición, con algunos ajustes y agregados, surgidos de nuevas lecturas, esta vez con ocasión, primero, de haber pasado dos años (2002-2004) como *visiting scholar* en la Facultad de Arquitectura y Diseño Urbano de la Universidad de Columbia en Nueva York, en el proceso de redacción final de mi obra *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)*, Caracas, 2006 (en prensa); y segundo, de haber sido designado profesor adjunto en la Columbia Law School de la misma universidad y estar preparando el curso "Judicial Protection of Human Rights in Latin America. A Constitutional Comparative Law Course on the 'Amparo' Suit". Ésos fueron los años del bicentenario de la sentencia *Marbury vs. Madison*, y de nuevo era imposible no empaparse con todos los trabajos sobre los orígenes del constitucionalismo norteamericano.

En esta edición, en las dos primeras partes del libro, también se sigue la orientación de la primera, en el sentido de no recargar el texto con citas al pie de página. Dado que se trató de reflexiones derivadas de múltiples e intermitentes lecturas, como dije al inicio, en el texto de dichas partes sólo se hacen las referencias bibliográficas cuando se ha citado alguna obra de autores clásicos. En todo caso, entre la cientos de lecturas que están detrás de esas dos primeras

partes del libro, las obras de ALEXIS DE TOCQUEVILLE (1805-1858), citadas ampliamente, fueron fundamentales. Él fue el primer constitucionalista moderno y, además, testigo de excepción casi contemporáneo de aquellos acontecimientos revolucionarios y de sus repercusiones. Por ello, es vital la lectura de su obra *De la démocratie en Amérique* (1835-1840), para lo cual utilicé las ediciones *Democracy in America*, Londres, J. P. MEYER y M. LERNER (eds.), 1969, y *La democracia en América*, México, Fondo de Cultura Económica, 1973.

Pero si esa obra es esencial para el estudio de los orígenes del constitucionalismo norteamericano, para los orígenes del constitucionalismo francés también fueron y son de obligatoria lectura otros trabajos de DE TOCQUEVILLE: por una parte, *L'Ancien Régime et la Révolution* (1854-1856), para lo cual utilicé la edición *El Antiguo Régimen y la Revolución*, Madrid, Alianza Editorial, 1982; y por la otra, la compilación de *Fragments et notes inédites sur la Révolution*, respecto de la cual utilice la edición *Inéditos sobre la Revolución*, Madrid, Alianza Editorial, 1989.

Otras obras clásicas cuya lectura es fundamental, y que se citan a lo largo del texto, son las siguientes: J. LOCKE. *Two Treatises of Government* (1690); J. J. ROUSSEAU. *Du contrat social* (1762) y *Discours sur l'origine et les fondements de l'inégalité parmi les hommes* (1753); MONTESQUIEU. *Del'esprit des lois* (1748) y *The Federalist* (1787-1788); E. SIÈYES. *Qu'est-ce que le tiers Etat?* (1789); A. SMITH. *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations* (1776); CONDORCET. *De l'influence de la Révolution d'Amérique en Europe* (1786); y E. BURKE. *Reflections on the Revolution in France* (1790).

Muchos libros de historia constitucional pasaron por mis manos durante mi estadía en las bibliotecas de Cambridge, París y Nueva York, pero entre los más motivantes están: HOLDSWORTH. *A History of English Law*, 4.<sup>a</sup> ed., London 1936, (reimpr. 1971); A. V. DICEY. *An Introduction to the Study of the Law of the Constitution* (Introducción de E. C. S. WADE), 10.<sup>a</sup> ed., 1973; R. THOMSON. *Historical Essay on the Magna Carta of*

*King John*, London, 1824; CH. H. McILWAIN. *The High Court of Parliament and its Supremacy*, Yale, 1910; E. S. CORWIN. *The "Higher Law" Background of American Constitutional Law*, New York, 1955 (reproducido de *Harvard Law Review*, vol. XLII, 1928-1929); también del mismo autor anterior: *The Doctrine of Judicial Review. Its Legal and Historical Basis and other Essays*, Princeton, 1914; de I. JENNINGS. *The Law and the Constitution*, London, 1972; y *Magna Carta*, London, 1965; F. MAURIAC. *Historia de Inglaterra*; F. W. MAITLAND. *The Constitutional History of England*, Cambridge, 1968; C. M. Mc ILWAIN. *Constitutionalism and the Changing World*, Cambridge, 1939; A. C. McLAUGHLIN. *A Constitutional History of the United States*, New York, 1936; BERTHÉLEMY-DUEZ. *Traité élémentaire de droit constitutionnel*, París, 1933; M. GARCÍA PELAYO. *Derecho constitucional comparado*, Madrid, 1957; E. GARCÍA DE ENTERRÍA. *Revolución Francesa y administración contemporánea*, Madrid, 1972; G. DE RUGGIERO. *The History of the European Liberalism*, Boston, 1967; BRISSAUD. *A History of French Public Law*, London, 1915; G. LEPONTE. *Histoire des institutions du droit public français au XIX siècle (1789-1914)*, París, 1953; J. A. HAWGOOD. *Modern Constitutions since 1787*, London, 1939.

Para las referencias a los trabajos de SIMÓN BOLÍVAR, utilizamos las obras *Escritos fundamentales*, Caracas, 1982; y *Proclamas y discursos del Libertador*, Caracas, 1939, y mi estudio A. R. BREWER-CARÍAS. "Ideas centrales sobre la organización del Estado en la obra del Libertador y sus proyecciones contemporáneas", *Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales*, enero-junio 1984, n.º 95-96, pp. 137 y ss. En cuanto a las primeras Constituciones de Venezuela, utilicé el libro de mi autoría A. R. BREWER-CARÍAS. *Las Constituciones de Venezuela*, edición conjunta de la Universidad Católica del Táchira (Venezuela) y del Instituto de Estudios de Administración Local y del Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985; así como la 2.<sup>a</sup> ed. ampliada del mismo libro, Biblioteca de la Academia



de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas, 1997; y la obra de CARLOS RESTREPO PIEDRAHITA. *Primeras Constituciones de Colombia y Venezuela*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1993.

La presente edición, que ha alentado la Universidad Externado de Colombia, la he ampliado con otras reflexiones, esta vez sobre la tercera de las revoluciones que se produjeron en los inicios del constitucionalismo moderno, y que hemos denominado Revolución Hispanoamericana, para referirnos a los acontecimientos político-constitucionales que ocurrieron tanto en España, con ocasión de la sanción de la Constitución de la Monarquía Española, de Cádiz, en 1812, como en los territorios de la parte septentrional de Suramérica (Colombia y Venezuela) entre 1810 y 1830. De allí surgieron las tercera y cuarta partes de este libro, en las cuales hemos incorporado dos estudios elaborados para algunos eventos académicos que se han venido desarrollando en los últimos años, con motivo de la preparación del bicentenario de la Constitución de Cádiz de 1812. En ellos, en contraste con las dos primeras partes del libro, hay abundantes citas al pie de página, dada su redacción para esos eventos específicos realizados fuera de América Latina.

En primer lugar aparece, formando la tercera parte de este libro, el estudio “El paralelismo entre el constitucionalismo venezolano y el constitucionalismo de Cádiz (o de cómo el de Cádiz no influyó en el venezolano)”, presentado como ponencia al 1.º Simposio Internacional “La Constitución de Cádiz de 1812. Hacia los orígenes del constitucionalismo iberoamericano y latino”, organizado por la Unión Latina, el Centro de Estudios Constitucionales 1812, el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, y la Fundación Histórica Tavera, simposio éste celebrado en Cádiz, España, a finales de abril de 2002. Este estudio fue publicado en el libro *La Constitución de Cádiz. Hacia los orígenes del constitucionalismo iberoamericano y latino*, Caracas, Unión Latina-Universidad Católica Andrés Bello, 2004; y también en el *Libro Homenaje*

*a Tomás Polanco Alcántara. El Estado Constitucional y el derecho administrativo en Venezuela, Caracas, Universidad Central de Venezuela, 2005.*

El segundo estudio, que forma la cuarta parte de este libro, titulado "1811-1830: Cádiz entre Caracas, Angostura, Cúcuta y Valencia", constituye la ponencia que presenté en el congreso internacional "Fra Cadice e Palermo. Nazione, costituzione, rivoluzione: rappresentanza politica, libertà garantite, forme di governo", que se celebró entre Palermo y Messina, organizado por la Unión Latina y la Universidad de Messina, Italia, a comienzos de diciembre de 2005.

En esta forma, ahora por iniciativa de la Universidad Externado de Colombia, a la cual va de nuevo mi agradecimiento por el interés en publicar esta obra, se presenta el que considero es un cuadro más completo de estas tres revoluciones y sus aportes al constitucionalismo moderno, los cuales fueron plasmados desde el inicio en las primeras Constituciones latinoamericanas, particularmente de Venezuela y Colombia, obra que espero siga siendo de utilidad para quienes comienzan a adentrarse en los laberintos de la historia constitucional.

ALLAN R. BREWER-CARÍAS  
Nueva York, marzo de 2007



## INTRODUCCIÓN

En el último cuarto del siglo XVIII, y casi uno tras otro, sucedieron en el mundo dos acontecimientos que iban a transformar radicalmente el orden político constitucional imperante: sólo 13 años separaron la Revolución Norteamericana en 1776, de la Revolución Francesa en 1789.

Esas dos revoluciones, que trastocaron el constitucionalismo de la época, junto con la Revolución Hispanoamericana (1810-1930), iniciada 21 años después de la última, pueden considerarse sin duda, desde el punto de vista político como los acontecimientos más importantes del mundo moderno. Ambos tuvieron una enorme importancia para Venezuela y Colombia, ya que fue a comienzos del siglo XIX, cuando por primera vez en estos países, se recibió su influencia y se percibieron sus consecuencias constitucionales; influencia que llegó precisamente cuando los próceres de la Independencia se encontraban en la tarea de elaborar las bases de un sistema jurídico-estatal para un nuevo Estado independiente, segundo –después de los Estados Unidos de Norteamérica–, en la historia política del mundo moderno.

Venezuela, y luego Colombia, por tanto, formularon sus instituciones bajo la influencia directa y los aportes al constitucionalismo de aquellas dos revoluciones; y en Venezuela aun antes de que se operaran cambios constitucionales en España, lo que se configura como un hecho único en América Latina. En cambio, la mayoría de las

antiguas colonias españolas que lograron su independencia después de 1811 y, sobre todo entre 1820 y 1830, recibieron las influencias del naciente constitucionalismo español plasmado en la Constitución de Cádiz de 1812 que, insistimos, no pudo suceder en el caso de Venezuela al formarse el Estado independiente, por lo cual puede decirse que en este último país se construye un Estado moderno, con un régimen constitucional moderno, mucho antes de que lo haga el propio Estado español moderno.

Aquellos dos acontecimientos que establecieron las bases del Estado de derecho, que justamente surge en la historia constitucional a finales del siglo XVIII, dejaron un rico legado al constitucionalismo moderno, captado inmediatamente en la Revolución Hispanoamericana que se operó en América Latina y fue iniciada en Venezuela y Colombia, legado que se puede resumir en los siguientes siete aportes políticos fundamentales:

*En primer lugar*, la idea de la existencia de una Constitución como una carta política escrita, emanación de la soberanía popular, de carácter rígido, permanente, contentiva de normas de rango superior, inmutable en ciertos aspectos y que no sólo organiza al Estado, es decir, no sólo tiene una parte orgánica, sino también una parte dogmática, en la que se declaran los valores fundamentales de la sociedad y los derechos y garantías de los ciudadanos. Hasta ese momento, esta idea de Constitución no existía, y las Constituciones, a lo sumo, eran cartas otorgadas por los monarcas a sus súbditos.

La primera Constitución del mundo moderno, por tanto, fue la de los Estados Unidos de Norteamérica de 1776, seguida por la de Francia de 1791. La tercera Constitución moderna, republicana, fue la de Venezuela de 1811.

*En segundo lugar*, de esos dos acontecimientos surgió también la idea política derivada del nuevo papel que a partir de ese momento se confirió al pueblo, es decir, su rol protagónico en la constitucionalización de la organización

del Estado. Con esas revoluciones, como señalamos, la Constitución comenzó a ser producto del pueblo y dejó de ser una mera emanación de un monarca; así, en los Estados Unidos de Norteamérica, las asambleas coloniales asumieron la soberanía, y en Francia, la soberanía se trasladó del monarca al pueblo y a la Nación; a través de la idea de la soberanía del pueblo, surgieron todas las bases de la democracia y del republicanismo, que constituyeron unos de los grandes aportes de dichas revoluciones.

Por ello, en Venezuela, entre los primeros actos constitucionales que adoptó la Junta Suprema constituida en 1810, estuvo la convocatoria a elecciones de un Congreso General con representantes de las provincias que conformaban la antigua Capitanía General de Venezuela, cuyos diputados, en representación del pueblo, adoptaron el 21 de diciembre la Constitución, luego de haber declarado solemnemente la independencia el 5 de julio del mismo año.

En *tercer lugar*, de esos dos acontecimientos políticos resultó el reconocimiento y declaración formal, con rango constitucional, de la existencia de derechos naturales del hombre y de los ciudadanos, y que por tanto debían ser respetados por el Estado. La libertad se constituyó, en esos derechos, como un freno al Estado y a sus poderes, y se produjo así el fin del Estado absoluto e irresponsable. En esta forma, a las “declaraciones de derechos” que precedieron a las Constituciones de las colonias norteamericanas al independizarse en 1776, siguieron la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de Francia de 1789, y las Enmiendas a la Constitución de los Estados Unidos en el mismo año.

La tercera de las declaraciones de derechos fundamentales en la historia del constitucionalismo moderno fue, así, la “Declaración de Derechos del Pueblo” adoptada el 1.º de julio de 1811 por el Congreso General de Venezuela, texto que meses después se recogió, ampliado, en el Capítulo v de la Constitución de 1811.

En *cuarto lugar*, y dentro de la misma línea de limitación al poder público para garantizar la libertad de los ciudadanos, las revoluciones Francesa y Norteamericana aportaron al constitucionalismo la idea fundamental de la separación de poderes. Esta idea se formuló, en primer lugar, en la Revolución Norteamericana, razón por la cual la estructura constitucional de los Estados Unidos, en 1787, se montó sobre la base de la separación orgánica de poderes. El principio, por supuesto, se recogió aún con mayor fuerza en el sistema constitucional que resultó del proceso revolucionario francés, en el que se le agregaron, como elementos adicionales, el principio de la supremacía del legislador resultado de la consideración de la ley como expresión de la voluntad general; y la prohibición a los jueces de interferir en cualquier forma en el ejercicio de las funciones legislativas y administrativas.

La Constitución venezolana de diciembre de 1811, en esta forma, fue el tercer texto constitucional del mundo moderno en establecer, expresa y precisamente, el principio de la separación de poderes, aun cuando más dentro de la línea del balance norteamericano que de la concepción extrema francesa.

En *quinto lugar*, de esos dos acontecimientos políticos puede decirse que resultaron los sistemas de gobierno que dominan el mundo moderno: el presidencialismo, producto de la Revolución Norteamericana; y el parlamentarismo, como sistema de gobierno que dominó en Europa después de la Revolución Francesa, aplicado en las monarquías parlamentarias. El presidencialismo se instauró en Venezuela a partir de 1811, inicialmente como un Ejecutivo triunviral, y luego unipersonal a partir de 1819.

En *sexto lugar*, las revoluciones Norteamericana y Francesa trastocaron la idea misma del Poder Judicial y su papel, pues la justicia dejaría de administrarla el monarca y comenzaría a ser impartida por funcionarios independientes, en nombre de la Nación. Además, con motivo de los aportes

de la Revolución Norteamericana, los jueces asumieron una función fundamental en el constitucionalismo moderno, que es la del control de la constitucionalidad de las leyes; es decir, la idea de que la Constitución, como norma suprema, debe tener algún control como garantía de su supremacía, y ese control se atribuyó al Poder Judicial. De allí, incluso, el papel político que en los Estados Unidos de Norteamérica adquirió la Corte Suprema de Justicia. En Francia, sin embargo, dada la desconfianza revolucionaria respecto de los jueces, frente a la separación absoluta de poderes sólo cien años después se originaría la consolidación de la justicia administrativa, que aun cuando separada del Poder Judicial, controlaría a la Administración.

Fue en Venezuela, en la Constitución de 1811, donde por primera vez se recogió toda la influencia en relación con el papel del Poder Judicial como fiel de la balanza entre los poderes del Estado, proveniente fundamentalmente de la experiencia norteamericana.

En *séptimo lugar*, de esos dos acontecimientos revolucionarios surgió una nueva organización territorial del Estado, antes desconocida. En efecto, a diferencia de las monarquías absolutas organizadas con base en el centralismo y el uniformismo político y administrativo, esas revoluciones dieron origen a nuevas formas de organización territorial que originaron, por una parte, el federalismo, particularmente derivado de la Revolución Norteamericana, con sus bases esenciales de gobierno local, y por la otra, el municipalismo, originado particularmente en la Revolución Francesa.

Venezuela, así, fue el primer país del mundo, en 1811, en adoptar la forma federal en la organización del Estado, conforme a la concepción norteamericana; y a la vez, fue el primer país del mundo, en 1812, en acoger la organización territorial municipal que legó la Revolución Francesa.

Estos *siete principios* o aportes que resultan de la Revolución Norteamericana y de la Revolución Francesa significaron, por supuesto, un cambio radical en el constitucionalismo,



producto de una transición que no fue lenta sino violenta, aun cuando desarrollada en circunstancias y situaciones distintas. De allí que, por supuesto, la contribución de la Revolución Norteamericana y de la Revolución Francesa al derecho constitucional, aun en estas siete ideas comunes, haya tenido raíces diferentes: en los Estados Unidos de Norteamérica se trataba de construir un Estado nuevo sobre la base de las antiguas colonias inglesas, situadas muy lejos de la metrópoli y de su parlamento soberano, y que durante más de un siglo se habían desarrollado independientes entre sí, por sus propios medios y gozando de cierta autonomía. En el caso de Francia, en cambio, no se trataba de construir un nuevo Estado sino de sustituir, dentro del mismo Estado unitario y centralizado, un sistema político constitucional monárquico, propio de una monarquía absoluta, por un régimen totalmente distinto, de carácter constitucional y luego republicano.

Nuestro objetivo, en estas reflexiones, es analizar los aportes que tanto la Revolución Norteamericana como la Revolución Francesa hicieron al constitucionalismo moderno, aportes que inspiraron los cambios ocurridos con la Revolución Hispanoamericana y la formación constitucional paralela del Estado español y de los Estados latinoamericanos. Para ello partimos del supuesto de que ambos acontecimientos no pueden analizarse como hechos aislados en las transformaciones del constitucionalismo, pues el proceso revolucionario francés y sus aportes al constitucionalismo sin duda recibieron, en muchos aspectos, la influencia de lo que había ocurrido años antes en los Estados Unidos. Así, es conocido que muchos de los revolucionarios estadounidenses estuvieron en la Francia revolucionaria, donde tuvieron gran influencia política; que los primeros proyectos de Declaración de Derechos presentados a la Asamblea Francesa fueron elaborados, incluso, por sugerencia de destacadas personalidades que habían participado en el proceso revolucionario de los

Estados Unidos y que habían traído los textos a Francia; y que, en general, hubo un gran proceso de interrelación política e intelectual entre Francia y los Estados Unidos previo a la Revolución Francesa, entre otros factores por la ayuda financiera y militar que la propia monarquía francesa había brindado a la Revolución Norteamericana, todo lo cual hace ver con claridad el influjo que tuvo la Revolución Norteamericana en los acontecimientos de Francia. Ello, incluso, fue registrado por contemporáneos de la Revolución, como fue el caso de MARIE-JEAN-ANTOINE DE CARITAT, marqués de Condorcet, en su libro *Contribución de la Revolución de Norteamérica al desarrollo político de Europa* (1789).



**PRIMERA PARTE**  
**LA REVOLUCIÓN NORTEAMERICANA Y SUS APORTES**  
**AL CONSTITUCIONALISMO MODERNO\***

La Revolución Norteamericana queda sellada, definitivamente, en 1776, con la Declaración de Independencia respecto de la metrópoli inglesa, declaración adoptada el 4 de julio de ese año por el Segundo Congreso Continental celebrado entre los representantes de las colonias inglesas en Norteamérica.

Días antes, sin embargo, y como consecuencia de la exhortación que el propio Congreso de las Colonias había hecho a éstas un año antes (a su vez resultado de la “Proclamación de Rebelión” que el rey JORGE III había emitido el 23 de agosto de 1775, para que formaran sus propios gobiernos separados), la Asamblea Legislativa de Virginia había adoptado, el 12 y el 29 de junio de 1776, el “Bill of Rights” y la “Constitution or Form of Government of Virginia”, documentos que dieron comienzo al constitucionalismo moderno.

Por supuesto, este proceso no puede entenderse si no se tienen en cuenta sus antecedentes teórico-políticos, que deben situarse en los conflictos que sacudieron a la Corona británica un siglo antes, a partir de la guerra civil de 1642, y que a la vez remontan su origen al siglo XIII.

Por ello, estas reflexiones sobre la Revolución Norteamericana las vamos a dividir en cuatro partes: En una primera,

---

\* Para la bibliografía relativa a esta parte cfr. lo indicado en la nota explicativa, pp. 13 a 19.

analizaremos los antecedentes británicos de esta revolución desde el punto de vista de la evolución constitucional; en la segunda, analizaremos las ideas de JOHN LOCKE sobre la Constitución inglesa, que tanta influencia tuvieron en la configuración del constitucionalismo moderno; en tercer lugar analizaremos la situación político-constitucional de las colonias inglesas en Norteamérica antes de la independencia; y, en cuarto lugar, nos referiremos a los aportes de la Revolución Norteamericana al constitucionalismo moderno y particularmente al venezolano.

## I. ANTECEDENTES BRITÁNICOS

En efecto, el régimen político-constitucional de Inglaterra, durante el siglo que precedió a la revolución de las colonias norteamericanas, y en contraste con el que existía en el continente europeo, puede decirse que era el de un absolutismo moderado. El poder político en Gran Bretaña, desde el siglo xvii, se encontraba compartido entre el monarca y un parlamento que, después de la revolución de 1688-89, se había convertido en soberano. La revolución de independencia norteamericana, por tanto, fue básicamente una revolución contra el Parlamento soberano de Gran Bretaña y por añadidura, contra el rey.

Ese régimen de absolutismo moderado, en todo caso, tuvo sus raíces cinco siglos antes, en la Edad Media, como consecuencia de las limitaciones sucesivas impuestas al poder real, cuya manifestación más destacada fue la Carta Magna firmada por el rey JUAN.

### **A. La Carta Magna de 1215 y las limitaciones impuestas al poder real por los barones**

En efecto, las Cruzadas, en las que participaron todos los reinos y príncipes cristianos, provocaron necesariamente la ausencia de éstos de sus respectivos dominios y produjeron

consecuencias desestabilizadoras generales en toda Europa, incluyendo Inglaterra, cuyos dominios, además de extenderse a las Islas Británicas, incluían buena parte del territorio continental, desde el Canal de la Mancha hasta los Pirineos.

En esa época, ENRIQUE II Plantagenet (1154-1189) gobernaba estos reinos. ENRIQUE II no participó en las Cruzadas, pero tuvo que enfrentar guerras con los reinos vecinos, particularmente con Francia. ENRIQUE fue traicionado, uno tras otro, por sus hijos en especial por los dos últimos, RICARDO y JUAN, quienes incluso llegaron a pactar alianzas secretas contra su padre con el rey de Francia, FELIPE II AUGUSTO. ENRIQUE II murió en 1189 y fue sucedido por RICARDO I, llamado Corazón de León (1189-1199), verdadero caballero andante medieval, quien sí tomó parte activa y despiadada en la Tercera Cruzada, al lado de FELIPE II AUGUSTO de Francia, quien luego le haría la guerra.

A su regreso de la Tercera Cruzada, en 1192, RICARDO Corazón de León fue hecho prisionero por el emperador ENRIQUE VI el Cruel, de Alemania (1191-1197), quien pidió rescate por su liberación. Los asuntos del reino habían quedado a cargo de cuatro ministros, entre ellos WILLIAM DE BREWER, quienes procuraron el rescate con fondos recogidos a través de impuestos sobre todas las clases de la sociedad. Los ministros del rey, además, debieron enfrentar los esfuerzos del hermano de RICARDO I, JUAN (1167-1216), quien por la ausencia del rey pretendía apoderarse del reino. Sin embargo, JUAN fue vencido por el arzobispo de Canterbury, HUBERT GAULTIER, otro de los ministros del reino.

Pagado un tercio del monto del rescate exigido por el emperador alemán (100.000 marcos), RICARDO I fue liberado y regresó a Inglaterra en 1194. A los pocos meses tuvo que ausentarse de nuevo para enfrentar la guerra contra FELIPE AUGUSTO, quien había invadido Normandía. Luego de cinco años de esfuerzos por recuperar los territorios que había perdido durante su ausencia y cautiverio, fue herido en el

sitio de Chalous-Chabrot, cerca de Limoges, y murió el 6 de abril de 1199.

Lo sucedió su hermano JUAN, el rey JUAN sin Tierra (1199-1216) quien además de tener que enfrentar también al rey de Francia, que había sucesivamente despojado a Inglaterra de casi todos sus dominios en el continente, tuvo conflictos internos sucesivos con la Iglesia y con los señores feudales de su reino, los barones.

El conflicto con la Iglesia derivó de las pretensiones del rey de nombrar al arzobispo de Canterbury, que en el esquema feudal ejercía la función de ministro, pretensión que también tenían tanto los obispos del reino como los propios monjes de Canterbury. A las demandas de los tres bloques, el papa INOCENCIO III (1198-1216) impuso a todos su propio candidato (ESTEBAN DE LANGTON), cuyo nombramiento fue desconocido por el rey JUAN, quien además confiscó los bienes del arzobispado. Como consecuencia, el reino fue objeto de sanciones pontificias, y durante seis años, como lo cuenta RICHARD THOMSON en su *Historical Essay on the Magna Carta of King John* (London, 1824),

Inglaterra parecía una gran ciudad donde los muertos no recibían sepultura, la religión no tenía ministros (del culto) y el pueblo no tenía Dios.

Un año después, JUAN fue excomulgado y destronado por el Papa, quien autorizó a FELIPE II AUGUSTO a conducir una cruzada contra Inglaterra. Si bien posteriormente el rey JUAN cedió ante la Iglesia, recibió al Arzobispo y juró ante él fidelidad a Roma, la prohibición que pesaba sobre el reino, sin embargo, no fue inmediatamente levantada y la guerra con Francia, que contaba con el apoyo de la Iglesia, no se detuvo.

En 1213, FELIPE II AUGUSTO preparaba una gran expedición naval para invadir los dominios del rey JUAN. La flota, sin embargo, fue casi destruida por uno de los barones del reino, por lo que el rey JUAN apeló a los demás barones para invadir

Francia. Los barones ingleses se rehusaron, alegando que el rey era un hombre excomulgado y su reino estaba bajo las prohibiciones del Papa, además de alegar pobreza.

La conspiración de los barones contra el rey, en todo caso, estaba en marcha, dirigida por el arzobispo LANGTON, quien en 1213 los reunió secretamente para leerles la vieja Carta de Enrique I, que había caído en el olvido y que garantizaba los derechos y privilegios de los súbditos. En tal ocasión, los barones juraron sobre las reliquias de SAN JUAN que no concederían la paz al rey hasta que no jurara obedecer dicha Carta.

El rey JUAN, en su guerra contra Francia, fue vencido en la batalla de Roche-aux-Moines en 1214; sus aliados, entre ellos el emperador germánico OTÓN IV, fueron igualmente derrotados en la batalla de Bouvines, el mismo año, en la que triunfaron los Capetos, quienes luego unirían a Francia. La derrota terminó de destruir el prestigio de JUAN, a pesar de que en el mismo año serían levantadas las sanciones pontificias contra el reino (29 de junio).

Los barones no cesaron en su presión ante el rey y procuraron su adhesión a otra vieja Carta, la del rey EDUARDO el Confesor (1042-1066), y en 1215 se reunieron en una asamblea general de nobles y eclesiásticos en la iglesia de Saint Paul, en Londres, bajo la convocatoria del arzobispo LANGTON. Los nobles dirigieron un ultimátum al rey enviándole una *diffidatio*, que era la manifestación de desconfianza que todo vasallo debía mostrar a un soberano indigno antes de declararle la guerra.

La guerra interna y el desafío al rey eran un hecho, y todos los sucesos estuvieron acompañados de apoyo popular. Tomada la ciudad de Londres por los rebeldes, el rey terminó aceptando encontrarse con los barones en la pradera de Runnymede, entre Stainers y Windsor, y allí firmó la Carta Magna, en 1215.

Este importante documento, y ello es evidente a partir de la breve referencia histórica de los hechos que la precedieron,



fue el resultado de un proceso de lucha por la limitación de la autoridad del rey por cuenta de sus barones, razón por la cual, con razón, se la considera como el origen y fuente del constitucionalismo inglés.

La Carta Magna, en efecto, a pesar de que haya sido considerada con frecuencia como la primera declaración de derechos en la historia, en realidad no fue sino un documento de formalización de privilegios de las clases dominantes en el régimen feudal. En esa época, por supuesto, las modernas ideas de "libertad" no existían, por lo que, en el lenguaje político medieval, "libertades" no eran más que los privilegios que habían sido otorgados por el rey a los señores feudales. Por ello, la Carta Magna no fue sino un cuerpo de privilegios que el rey tuvo que garantizar al clero y a los barones, producto de la lucha entre las fuerzas feudales centrípetas y centrífugas, es decir, por una parte, entre la Corona y las instituciones centrales que administraban el *common law*; y por la otra, la fuerza de los barones (señores feudales) del reino, que buscaban poder e independencia, a riesgo, incluso, de la desintegración del mismo, y con ellos, la fuerza de los terratenientes, el clero y los comerciantes.

Como resultado de esta lucha, la Carta Magna fue una carta formal en el sentido feudal, es decir, un conjunto de declaraciones mediante las cuales el rey reconocía y respetaba antiguos privilegios, declaraciones que le habían sido impuestas por el conjunto de los señores feudales y el clero. Por eso puede decirse que este documento abrió un nuevo capítulo en la historia inglesa. Lo fue particularmente por la forma de expresión de la Carta, más que por los privilegios que reconocía, lo que ha permitido su supervivencia en la historia política. Como ejemplo, basta citar declaraciones como ésta:

Existen leyes del Estado, derechos que pertenecen a la comunidad. El Rey debe respetarlos. Si los viola, la lealtad hacia él cesa de ser un deber, y sus súbditos tienen derecho a sublevarse.

La Carta Magna, en todo caso, fue uno de los muchos ejemplos de expresión formal de estipulaciones entre el rey y los señores feudales, como también lo fue la *Charta Foresta* de 1217. Así, la Carta Magna debe considerarse como un *stabilimentum* o acto formulado por el rey, el clero, la nobleza, los terratenientes (barones) y los comerciantes, en conjunto, en lo que podría considerarse como un naciente poder legislativo, y que se expresó formalmente en un documento probatorio que se denominaba *Cartam*, aunque su nombre original era *Cartam Libertatis* o *Carta Baronum*.

Sus cláusulas establecieron derechos heterogéneos, todos referentes a las diferentes clases de la sociedad estratificada que existía y que habían participado en su adopción, previendo privilegios, separadamente, para la nobleza, el clero, los terratenientes o señores feudales y los comerciantes. Por ello, sus cláusulas se clasificaron en cinco grupos: las que otorgaban la libertad de la Iglesia; las relativas a las exigencias feudales, las relativas al comercio, las relativas al gobierno central, y las que establecían limitaciones al poder arbitrario.

La Carta Magna, por tanto, no contenía nada que pudiese parecerse a una declaración de derechos fundamentales del pueblo inglés. Los *liberi homines* a los que el documento se refería no eran los ingleses en general, sino sólo una fracción de ellos, particularmente los barones, aunque es cierto que en algunas de las cláusulas del documento se menciona a los *liberi homines* en un sentido que podría incluir a los *villan* (villanos), como lo destacó sir WILLIAM HOLDSWORTH en *A History of English Law*, London, 1971, vol. II, p. 212:

[Es] claro que éstos estaban protegidos, no porque había intención alguna de conferirles derechos, sino porque eran propiedad de sus señores, y una excesiva exclusión podría disminuir su valor.

En consecuencia, si bien es cierto que la Carta Magna garantizó a los “hombres libres” ciertos derechos de

protección contra el abuso del poder real, ello es algo totalmente diferente a una moderna declaración de derechos del hombre y del ciudadano.

En esos tiempos (siglo XIII), se insiste, sólo los barones eran *liberi homines*; sólo ellos eran *liberi* y sólo ellos eran considerados *homines*. Entonces, históricamente hablando, la Carta Magna fue un acuerdo entre la aristocracia feudal y su rey, a quien renovaron su homenaje y sumisión a cambio de la garantía de derechos y privilegios. En ese contexto, en los 63 capítulos del documento se expresaron, por ejemplo: limitaciones a los poderes judiciales del rey, afirmando que ningún hombre libre podía ser encarcelado, desterrado o castigado de ningún modo, a no ser por el juicio legal de sus iguales y conforme a la ley del país (*law of the land*); limitaciones al poder tributario; y, sobre todo, se estableció un *comité de resistencia*, compuesto por 24 barones y el alcalde de Londres, para juzgar las quejas contra la Corona, en el caso de fallar en el mantenimiento de sus prescripciones.

No hay por tanto, en la Carta Magna, referencia alguna al pueblo en general, y no podía haber sido de otro modo, ya que esa realidad no había aparecido en la historia política. Todo ello, sin embargo, no afecta la importancia crucial que ese documento tuvo en la historia constitucional británica, que cierra el período anglonormando de la monarquía absoluta, y en el cual debe verse el primer intento, en la historia política, de expresión legal de algunos de los principios y límites de un gobierno constitucional en Inglaterra. La Carta, por ello, hasta el siglo XV, tuvo que ser jurada una y otra vez por los reyes, hasta que finalmente fue olvidada en la época de los Tudor (1485). De allí, en todo caso, que su interpretación por historiadores, politólogos y juristas, y por los tribunales ingleses, haya conducido a considerarla como un documento que tendría por objeto la salvaguardia de los derechos fundamentales.

En todo caso, a partir del siglo XIII, la historia inglesa que resulta de la expresión de la Carta Magna va a estar signada

por la lucha entre los reyes y los terratenientes (barones) feudales, en la cual no siempre aquéllos ganaron; incluso, cuando los señores feudales desaparecieron, ya existía un parlamento lo suficientemente poderoso como para limitar la autoridad real, para quitarle parte del poder al rey, para discutir los límites del mismo, y aun, en algunos casos, para destruir al propio rey cuando sus ideas y acciones traspasaran los límites considerados como razonables por el Parlamento.

## **B. El surgimiento histórico del Parlamento**

### *1. El Gran Consejo o Parliament*

La peculiaridad del régimen político de Inglaterra en la Edad Media, si se lo compara con el de los países del continente, va a estar en el surgimiento de la institución del Parlamento o Gran Consejo, en el que sucesivamente van a estar representadas todas las clases sociales y que era convocado por los monarcas.

La palabra *parliament* se empleaba en Inglaterra desde el siglo XIII, pero en un principio no significaba otra cosa sino la acción de hablar, por lo que un parlamento era el debate que se desarrollaba en el Gran Consejo, originalmente compuesto sólo por los barones y los miembros del clero; posteriormente estarían en él, además, los representantes de nuevas clases sociales.

En efecto, a partir del siglo XIII comenzaron a producirse en Inglaterra cambios sociales que contribuirían a la producción de importantes transformaciones políticas. Dos nuevas capas sociales comenzaron a surgir: la de los caballeros del campo y la de los burgueses de la ciudad, que formaban clases acomodadas y respetadas al punto de que también servían, en muchos casos, como jurados para la administración de justicia. Incluso JUAN sin Tierra, en 1213, había admitido al Gran Consejo a cuatro caballeros de cada condado.

Ahora bien, la lucha de los barones contra el rey no cesó a partir de 1215 y, como se dijo, continuó con posterioridad a la adopción de la Carta Magna. Como muestra de ese proceso, puede destacarse el triunfo que SIMÓN DE MONTFORT tuvo contra ENRIQUE III (1216-1272), al que incluso hizo poner preso en 1264. Como jefe de gobierno, SIMÓN DE MONTFORT quiso reformar el reino convocando un Gran Consejo o Parlamento, al que debían acudir cuatro caballeros de cada condado, para tratar los asuntos de gobierno con los prelados y los barones. Las reuniones del Gran Consejo, en 1264 y 1265, pueden considerarse como el antecedente del Parlamento inglés, y allí se encuentran representadas las clases privilegiadas (nobleza, clero, barones) y los diputados o caballeros de los condados y ciudades.

Sin embargo, el Parlamento, en Inglaterra, compuesto por dos cámaras, sólo aparece a partir del reinado de EDUARDO I (1272-1307), bajo el impacto de los cambios en la composición de las fuerzas feudales, de los nobles y de los burgueses.

En todo caso, puede decirse que la estratificación social y política de Inglaterra ya desde el siglo XIII había comenzado a ser distinta a la del continente. No había un esquema similar al de los *États Généraux* que existía en Francia, en el que el rey consultaba por separado a los tres estamentos de la sociedad: la nobleza, el clero y los plebeyos. En Inglaterra, en efecto, se había ido formando, por una parte, una cámara alta (de los Lores) con la nobleza y los barones, en la que también estaba representado el clero, pero no en cuanto iglesia, sino en tanto que jefes o señores feudales. Por otra parte, en cuanto a los caballeros y a las nuevas clases conformadas por los burgueses, éstos comenzaron a formar una cámara baja (o de los Comunes). Esta alianza entre burgueses, comerciantes y caballeros puede considerarse como un proceso clave de la sociedad inglesa para la formación definitiva del Parlamento. A mitades del siglo XIV, la división del Parlamento en dos cámaras ya era costumbre establecida.

En efecto, desde el siglo XIII se había impuesto la costumbre de que, en casos graves, el rey debía consultar a los representantes de la nobleza y de las comunidades, convocados estos últimos así: dos caballeros por cada condado y dos burgueses para las ciudades más importantes. El objeto de la convocatoria resultaba doble: por una parte, lograr la aceptación de los impuestos por parte de quienes habían de pagarlos, y que estaban presentes en su instauración, y por la otra, conocer el estado del reino.

Esta asamblea fue desarrollando progresivamente su propia fuerza, y lentamente comenzaría a apoderarse de privilegios y prerrogativas reales. Ella comenzó a monopolizar el voto de los impuestos, debido a la base de representatividad de los contribuyentes que la conformaban; y asumió el derecho de hacer las leyes, lo que hasta el siglo XIII sólo era derecho del rey. Posteriormente, el Parlamento buscaría acaparar el derecho de dirigir la política del país, lo que sólo pudo desarrollarse siglos después, por la separación del gobierno entre un rey inviolable e irresponsable, y unos ministros responsables ante el Parlamento.

El Parlamento, además, progresivamente había asumido el derecho de investir al rey, costumbre que se hizo definitiva a partir de la asunción al trono, en 1399, de ENRIQUE DE LANCASTER con el título de ENRIQUE IV (1399-1413), tras haber sido encarcelado RICARDO II (1377-1399). En esa forma, ENRIQUE IV, rey ilegítimo por su ascendencia, debió su corona al Parlamento. A partir de su reinado y durante los sesenta años de la dinastía de los Lancaster, por la debilidad de los reyes, el poder del Parlamento continuó en aumento, como único poder permanente y de representación nacional del reino.

Entre tanto, la guerra con Francia (esta vez, la Guerra de los Cien Años) continuaba, y para 1415, ENRIQUE V (que reinó entre 1413 y 1422) había conquistado casi todo el norte de Francia, haciéndose nombrar heredero del trono de ese país. Murió pocos años después (1422) y quedó como rey

de Inglaterra su pequeño hijo ENRIQUE VI (reinó entre 1422 y 1471). Es la época de JUANA DE ARCO (1412-1431) y de sus acciones heroicas para coronar al delfín de Francia, CARLOS (CARLOS VII), como rey, contra las pretensiones del heredero inglés. El martirio de JUANA acrecentará el odio contra los invasores ingleses, y éstos perderán sucesivamente sus dominios en el continente. Para 1461, Inglaterra sólo poseerá la plaza de Calais.

El fin de las guerras con Francia y la vuelta de los ingleses a las Islas provocaron el renacer de los conflictos reales por la sucesión de la Corona. Se inició así la "Guerra de las Dos Rosas", entre la Rosa Roja de la casa de los Lancaster y la Rosa Blanca de la casa de York.

En efecto, el duque de York, EDUARDO, se levantó contra el rey ENRIQUE VI, con lo que se desató la guerra entre los nobles del reino. La enfermedad del rey y el triunfo de los barones de la Rosa Blanca condujeron a la coronación del duque de York, con el nombre de EDUARDO IV (1461-1483), pues se trataba del heredero más próximo de EDUARDO III (1327-1377). La querrela por el trono continuó y culminó con el asesinato del viejo y enfermo rey ENRIQUE VI en 1471. En 1485, las dos casas pretendientes del trono se unirían con el matrimonio de ENRIQUE VII (reinó entre 1485 y 1509) y la hija de EDUARDO IV.

Con el advenimiento de la casa de York, el Parlamento vio disminuido su prestigio, pues los reyes de esta casa reinaron por sus derechos de herencia, sin necesidad de investidura parlamentaria. La representatividad del Parlamento, por otra parte, se había trastocado, pues la Cámara de los Comunes estaba dominada por representantes de la Corona y de los burgueses más ricos. En cuanto a los lores, la Guerra de las Rosas había aniquilado a los señores feudales, por lo que en 1485, sólo 29 lores serían convocados al Parlamento, donde tendrían escasa influencia.

Con ENRIQUE VII (reinó entre 1485 y 1509) se inicia en Inglaterra la reinstauración de una monarquía fuerte, bajo la casa de los Tudor, y a partir de ella instituciones como el juramento de la Carta Magna caen en desuso.

A partir del siglo xv, nuevas clases sociales –en las cuales se apoyará el rey– contribuirán a reforzar la monarquía. Ellas son: los nuevos *gentlemen* del campo, no necesariamente nobles ni terratenientes, llamados *gentry*, que conformaban la pequeña aristocracia de riqueza; y los *yeomen*, que constituía una clase rural más acomodada, por sus ingresos, que los villanos, y cuyos miembros podían participar en las elecciones de los condados. Esta clase formará, con el tiempo, la gran clase media británica. Además, entre las nuevas clases estaban los comerciantes desarrollados al amparo del mercantilismo y la navegación. Con el apoyo de estas nuevas clases, ENRIQUE VII doblegó lo que quedaba de los grandes barones feudales, y durante su reinado sólo convocó al Parlamento siete veces.

El poder se extendió entonces, poco a poco, en el territorio, con lo cual se reforzó el gobierno local. Así, revivieron las asambleas parroquiales y se consolidaron los funcionarios locales de policía designados por cada comunidad (*constables*), cargos que ocupaban los *yeomen*; la resolución de los conflictos locales quedó en manos de los jueces de paz, nombrados por el rey.

ENRIQUE VIII (1509-1547) sucedió a su padre en 1509, y, durante los primeros años de su reinado, el gobierno real estuvo en manos del arzobispo WOLSEY, quien además de cardenal, había sido nombrado legado del Papa en Inglaterra.

El extremo poder real y temporal del arzobispo lo hicieron poderoso, pero no al punto de lograr del Papa la anulación del matrimonio del rey con CATALINA de Aragón, hija de los reyes católicos y tía del emperador CARLOS V (1516-1556), quien se había opuesto a dicha anulación. Sin embargo, con la opinión favorable de muchos teólogos, pero con la oposición de Roma, un nuevo arzobispo de Canterbury, THOMAS CRANMER, casó secretamente al rey con ANA BOLENA en 1533, para lograr la legitimidad del heredero querido y esperado, y que CATALINA no le había podido dar. ANA fue coronada y ENRIQUE VIII, excomulgado. La Corona rompió



con Roma, y la Iglesia en el reino se convirtió en inglesa, con la ayuda del llamado “Parlamento de las Reformas” (1529-1536) que votó todas las medidas propuestas por la Corona. El rey asumió el título de “Protector y Jefe Supremo de la Iglesia”, y ésta fue legalmente expoliada, confiscada y nacionalizada, en fin, anglicanizada. Todo ello condujo a la imposición, a los clérigos, de la obligación de renegar del Papa y de su fe católica. El canciller del reino, TOMÁS MORO y el arzobispo FISHER se rehusaron a ello, por lo que fueron decapitados, junto con gran número de monjes en todo el país. Todo ello ocurrió con la aprobación del Parlamento.

Posteriormente, ENRIQUE VIII, en busca del heredero varón que no pudo tener con ANA BOLENA, luego de decapitarla, se casó con JUANA SEYMOUR, quien le dio un hijo que luego reinaría como EDUARDO VI (1547-1553). ENRIQUE VIII había dejado dos hijas que, por las anulaciones sucesivas de los matrimonios con CATALINA y ANA, resultarían bastardas. Sin embargo, también serían a la postre coronadas: MARÍA I Tudor (reinó entre 1553 y 1558) e ISABEL I (reinó entre 1558 y 1603). En ellas se encarnizaría, luego, la lucha entre el catolicismo y el protestantismo, con la sanción de los respectivos parlamentos, institución que había llegado a llenar cabalmente su papel de lazo de unión entre el rey y la opinión pública de los condados, ciudades y aldeas. Así, en la época del reinado de ISABEL I, sir THOMAS SMITH escribía:

El poder más alto y más absoluto de Inglaterra lo constituye el Parlamento, pues todo inglés supone hallarse presente en él en persona o por poderes, desde el príncipe al más humilde de los súbditos; así que el consentimiento del Parlamento se supone ser el consentimiento de todos.

## *2. La Petition of Rights (1628) y la limitación al poder real por el Parlamento*

Antes de su muerte, ocurrida en 1603, ISABEL I, quien no había tenido hijos, nombró como su heredero a JACOBO VI de Escocia

(1567-1625), quien se convirtió además en JACOBO I de Inglaterra (reinó entre 1603 y 1625), con lo que quedaron unidas ambas coronas. Durante su reinado surgirán enfrentamientos entre el rey, quien se consideraba absoluto, no sometido sino a Dios, y el Parlamento que, conforme a costumbres constitucionales inglesas ya centenarias, tenía injerencia en los asuntos del gobierno como delegado de la soberanía popular.

El conflicto surgiría con motivo de los gastos reales, que el Parlamento había tomado por costumbre votar. Una propuesta del rey en la que pidió una renta vitalicia, rechazada por el Parlamento, condujo a la disolución de este último y a su no convocatoria durante diez años (1611-1621). Sin embargo, ante la necesidad de preparar una guerra contra España, en 1621 el rey convocó al Parlamento para que votara los subsidios necesarios, pero éste subordinó los votos a la reparación de los agravios y abusos reales. El primer *impeachment* que se adoptaba que se adoptaba desde 1459 se acordó respecto del canciller BEACON, con lo que la Cámara de los Comunes adquirió signos de independencia y pretendió intervenir en los asuntos exteriores (guerra de España) y de la Iglesia, a lo cual el rey respondió señalando que éstos eran asuntos del monarca exclusivamente. A ello, el Parlamento respondió

... [que] las libertades, franquicias y privilegios del Parlamento eran la antigua e indiscutible herencia de los ingleses y que los difíciles y urgentes asuntos concernientes al Rey, al Estado, la defensa del Reino y la de la Iglesia de Inglaterra, constituían las materias de discusión propias de la Cámara.

La respuesta real fue la disolución del Parlamento y la detención de algunos de sus miembros.

CARLOS I (reinó entre 1625 y 1649) sucedió a su padre JACOBO I, y con su reinado, el conflicto entre la Corona y el Parlamento se agudizó, particularmente por la composición más independiente de éste, pues casi todos sus miembros eran *squires*, cultos y religiosos, que conocían la *common law*.

Entre ellos estaba sir EDWARD COKE, quien como juez había proclamado la supremacía de la ley sobre el rey, y de la *common law* sobre los estatutos del propio Parlamento. En esta época se inició, además, la teoría de la responsabilidad ministerial, en virtud de que como *the King can do no wrong*, los únicos que podían ser declarados culpables eran los ministros, quienes comenzaron a ser objeto de *impeachment*.

El parlamento elegido en 1628, en una situación política delicada por las derrotas en la guerra contra Francia, emprendió la tarea de exigir al rey el respeto de las leyes del Reino. Sir EDWARD COKE redactó la Petition of Rights, que el Parlamento propuso al rey, en la cual establecieron delimitaciones precisas entre el poder real y el poder de la ley. Al ser adoptada, esta "Petition" se convirtió en una de las leyes fundamentales del reino, y en ella se restringieron las prerrogativas del rey. Al año siguiente (1629), el Parlamento en rebeldía votó tres resoluciones concernientes a los impuestos, en el sentido de que sólo el Parlamento podía votarlos, por lo que se consideraban como enemigos públicos quienes cobrasen o pagasen impuestos no votados por el Parlamento. El rey respondió encarcelando a nueve miembros de la Cámara de los Comunes y decidió gobernar sin el Parlamento, restableciendo viejos impuestos, entre ellos el naval, que extendió a todo el país. La protesta se generalizó y al fin, en 1640, después de 12 años de cesación, convocó al Parlamento. Éste no había olvidado los antiguos rencores, y lo primero que aprobó y exigió fue la reparación de los agravios. Ese parlamento duró dos meses (abril-mayo 1640): fue el "Parlamento Corto", que fue prontamente disuelto.

Sin embargo, el rey tuvo que ceder ante sus lores y convocó de nuevo al Parlamento, con la presión adicional de una petición firmada por 10 mil hombres. Se reunía, así, el "Long Parliament", en medio de reuniones y agitaciones en todos los condados y ciudades, convocados por el partido de los parlamentaristas, con Pym a la cabeza. Este segundo

parlamento de 1640 estaba compuesto por gentilhombres y propietarios, religiosos y cultos, cuyo objetivo no era destruir la monarquía, sino resolver el conflicto religioso y político provocado por el rey. Uno de los primeros actos de este Parlamento fue acusar de alta traición a STRAFFORD, ministro del rey, ante los lores; fue condenado mediante la votación *a posteriori* de una ley aprobada con ese fin.

Así, el Parlamento había triunfado, pero tuvo que asegurar su poder e impulsó al rey a la aprobación de varias decisiones para asegurar la supervivencia de su poder: la convocatoria regular del Parlamento (al menos una vez cada tres años); la no disolución del Parlamento si no había sesionado al menos 50 días; la improrrogabilidad del Parlamento más allá de 3 años; la imposibilidad de percibir impuestos no votados por el Parlamento; y el establecimiento general de los tribunales comunes, con lo cual se eliminaban los de excepción. La ley, así, se imponía sobre el monarca, y con ello la guerra civil se tornó inevitable: o el rey se imponía al Parlamento o éste sobre el rey.

Dos partidos y dos ejércitos se enfrentaron (parlamentaristas y realistas), conflicto que tuvo entremezclada la cuestión religiosa. La guerra civil de 1642 había comenzado y de ella resultará el triunfo del Parlamento.

### *3. La Revolución de 1642 y el triunfo del Parlamento*

Esta gran guerra civil, que se inició en 1642 y dividió a Inglaterra entre parlamentaristas y realistas, puede considerarse como la fase final de la larga lucha entre el Parlamento y el rey, que caracterizó la historia política inglesa. Con sus causas religiosas, económicas y políticas y con base en acusaciones mutuas de haber quebrantado y subvertido las leyes fundamentales del reino, esta guerra condujo a la ejecución del rey CARLOS I (1649), a la destrucción del sistema del gobierno central y a la asunción de éste por un parlamento entre 1649 y 1660. Pero quien había triunfado

en realidad había sido el Ejército, al mando, entre otros, de OLIVER CROMWELL.

Tras el triunfo, sin embargo, el Ejército corría el riesgo de quedar licenciado y empobrecido. Así al menos lo quería el Parlamento, institución que a pesar de haber intrigado contra la milicia y haber buscado negociar con el rey, debido a su huida el 11 de noviembre de 1647, tuvo que permitir que el Ejército asumiera el control frente a los motines generalizados que ese hecho provocó. En todo caso, el Ejército y el Parlamento se unieron ante el peligro de una insurrección real apoyada por los escoceses, y el resultado fue el triunfo de CROMWELL en 1648. A su mando, el Ejército marchó contra el Parlamento y el 6 de diciembre de ese año, Westminster fue tomado y controlado. Sólo permanecieron en el recinto los hombres adeptos a los jefes del Ejército.

En todo este proceso, el poder absoluto del monarca había resultado cuestionado. El 20 de enero de 1649 se abrió en Westminster Hall el proceso contra el rey CARLOS I, en el que se le acusaba de hacer la guerra al Parlamento y se le consideraba culpable de todo lo acontecido durante la guerra. El rey rehusó defenderse, pues había manifestado no reconocer la jurisdicción de la Corte o de cualquier corte para juzgarlo. Dijo:

Quisiera yo saber por qué autoridad, esto es, por qué autoridad legal he sido traído aquí. Hay muchas autoridades legales en el mundo, desde los ladrones hasta los salteadores de caminos. Cuando yo sepa cuál es vuestra autoridad legal, os contestaré. Recordad que soy vuestro Rey, vuestro Rey legal.

En definitiva, el rey sostenía que el monarca no podía ser juzgado “por ninguna jurisdicción superior en la Tierra”. Sin embargo, el día siguiente, 21 de enero de 1649, fue sentenciado a muerte.

Con la ejecución del rey, tanto la monarquía como la House of Lords fueron abolidas por el Parlamento, e Inglaterra se

convirtió en un *Commonwealth*, república o Estado libre, bajo el control del Ejército y de OLIVER CROMWELL. El Parlamento, en ese contexto, seguía los deseos del Ejército, excepto en cuanto al establecimiento de límites respecto de sus propios poderes y existencia. El conflicto de poderes continuó, y luego de múltiples y largas negociaciones, CROMWELL finalmente destruyó el Parlamento, por la fuerza, el 20 de abril de 1653. La revolución impulsada por el Parlamento contra el rey terminó, como suele suceder, por destruir a su actor principal.

Para sustituir al Parlamento, CROMWELL invitó a un grupo de puritanos confesos para formar una especie de "asamblea de santos", la cual, al poco tiempo, renunció a sus poderes, y le entregó de nuevo la autoridad. Ello condujo al Consejo de Oficiales del Ejército a producir un documento escrito, de constitución del gobierno, conocido como el "Instrument of Government", de 1653.

En este contexto, la Revolución de 1642 no fue realmente una revolución social como la que se desarrolló en Francia más de un siglo después, tendiente a destruir un régimen despótico de gobierno y la sociedad estratificada sobre la cual estaba montado. En Inglaterra, la Revolución de 1642 fue, en realidad, el resultado de la lucha política entre el rey y el Parlamento.

El producto de la guerra civil que se desató en Inglaterra a partir de 1642, y que duró 18 años, fue el haber impedido, en el futuro, tanto el establecimiento de monarquías absolutas, como la perpetuación en el poder de los parlamentos contra la opinión pública. En consecuencia, cuando la monarquía fue restaurada después de la guerra civil, el conjunto de posiciones de la Corona y el Parlamento había sido alterada.

Particularmente, después de la Revolución, el Parlamento llegó a una posición en la organización del Estado que nunca antes había tenido, en el sentido de que se convirtió en parte permanente del gobierno, como el rey mismo, y dejó de ser

un cuerpo que sólo era llamado ocasionalmente para asistir al gobierno del rey con el fin de sancionar nuevas leyes.

Pero si bien es cierto que como resultado de la Revolución la posición de autoridad del Parlamento quedó asegurada, también quedó establecido el principio de la supremacía de la ley, debido al creciente deseo nacional de ver ésta como algo supremo, particularmente por la experiencia que tuvo el país bajo el protectorado de CROMWELL (1642 a 1658), quien tuvo necesidad frecuente de violar la ley para gobernar.

Por ello, sir WILLIAM HOLDSWORTH, en su obra *A History of English Law*, señaló que la alteración de las relaciones entre el rey, el Parlamento y los tribunales, y consecuentemente, entre los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, llevó a los ingleses a asumir la posición constitucional que tienen en el derecho constitucional moderno. Ello se facilitó, sin duda, por la sanción del Instrument of Government de 1653, considerado como la primera Constitución en el mundo moderno, en el sentido de ley suprema que no podía ser modificada por el Parlamento.

### **C. Bases históricas del constitucionalismo británico**

#### *1. El Instrument of Government de 1653: la primera Constitución de la historia moderna*

El Instrument of Government convirtió a CROMWELL en *Lord Protector* del *Commonwealth* de Inglaterra, Escocia e Irlanda, países a los cuales había unido bajo un solo gobierno, confiriéndole el poder ejecutivo al *Protector*, asistido de un Consejo de Estado compuesto por miembros civiles y militares, que se concebía como un cuerpo independiente tanto del *Protector* como del Parlamento. Este último también había sido elegido incluyendo representantes de Escocia e Irlanda, además de Inglaterra. De acuerdo con este *Instrument*, toda medida votada por el Parlamento debía considerarse legal, aun después del veto del *Lord Protector*,

siempre que no fuese contraria a las leyes fundamentales del reino. El Parlamento, así, durante este corto período, tendría una ley superior a la que debía someterse, encarnada en este *Instrument of Government*.

Pero cuando el Parlamento se reunió, no todos sus miembros aceptaron los principios de gobierno del Protectorado y se rehusaron a aceptar la Constitución conforme a la cual se habían reunido, que, en definitiva, les había sido impuesta por el Ejército. CROMWELL, por su parte, se negaba a permitir que el Parlamento discutiera lo que era una verdadera Constitución, en tanto ley suprema. El Parlamento fue entonces disuelto, particularmente además, porque intentaba despojar a CROMWELL del control que ejercía sobre el Ejército. En esta forma, CROMWELL de nuevo se encontró en la necesidad de gobernar con el apoyo del Ejército, lo que sucedió, intermitentemente, hasta su muerte en 1658. Como lo afirmó sir WILLIAM HOLDSWORTH, CROMWELL

... era el único hombre que podía controlar el ejército, y en consecuencia, el único hombre que podía tener la oportunidad de establecer un gobierno civil frente al militar.

A la muerte de CROMWELL, y luego de más de un año de anarquía, sólo gracias a la convocatoria relativamente irregular de un Parlamento pudo restaurarse la monarquía. Así, el rey CARLOS II (1660 a 1685) fue restaurado en el trono, dentro de los términos de la Declaración de Breda, adoptada previamente el mismo año de 1660, que contenía cuatro condiciones: amnistía general, libertad de conciencia, seguridad de la propiedad y pago de lo adeudado al Ejército. Esta Declaración no fue realmente una Constitución en el sentido del *Instrument of Government*, porque la restauración, en efecto, significó la vuelta a la antigua forma monárquica de gobierno, para lo cual no se necesitaba Constitución alguna.

El régimen de Protectorado puede considerarse, portanto, como el único en el cual Inglaterra tuvo una Constitución



escrita a la usanza de las modernas, y fue esa época, desde otro punto de vista, la única en la cual se quebró la tradición inglesa de gobierno. En esa forma, el *Instrument of Government* puede considerarse como la primera de las Constituciones en la historia constitucional moderna cuyo objetivo fundamental era el establecimiento de reglas permanentes e inmutables en relación con las cambiantes decisiones de un Parlamento. Este texto, en consecuencia, se anticipó a lo que luego sería el desarrollo del constitucionalismo a partir de 1776. Así lo consideró sir WILLIAM HOLDSWORTH:

[Fue el] primer intento que los ingleses hicieron por construir una Constitución escrita, en el cual se plantearon por primera vez todos los problemas relacionados con ella. En consecuencia, ahí se encuentra la idea de la separación de poderes como salvaguardia contra la tiranía tanto de una persona como de una asamblea representativa, la idea de establecer ciertos derechos fundamentales de las personas, y la idea de convertir estos derechos en valores permanentes, eliminando validez a cualquier legislación que atentase contra ellos.

En todo caso, el hecho de que, salvo esta excepción, en el Reino Unido no haya habido Constitución escrita, no significa que no haya habido y que no tenga Constitución, aunque no escrita, conformada por las instituciones que requiere el cumplimiento de las varias funciones de un Estado moderno.

## *2. La "common law" y los antecedentes británicos de la idea de supremacía constitucional*

Por otra parte, debe destacarse que el sistema jurídico inglés, antes del siglo xvii, se montó sobre la idea de la *common law* como ley fundamental, en el sentido de que en su carácter de derecho no legislado prevalecía sobre los estatutos dictados por el Parlamento, los cuales eran considerados como normas singulares y excepcionales en

relación con la previamente establecida *common law*. Esta técnica del predominio de la *common law* sobre los estatutos, como lo expresó el juez EDWARD COKE en 1610, respondía “a la tradicional supremacía de la *common law* sobre la autoridad del Parlamento”, lo que condujo en la historia judicial inglesa al famoso caso Bonham decidido en 1610, en el cual el juez COKE estableció:

Aparece en nuestros libros que, en muchos casos, la *common law* controla los actos del Parlamento, y que algunas veces los considera como absolutamente nulos, ya que cuando un acto del Parlamento es contrario al derecho y razón común, o repugnante, o imposible de ser cumplido, la *common law* lo controla y lo juzga como nulo.

El derecho y razón común (*common right and reason*) indudablemente se consideraba algo fundamental, permanente, una ley superior que obligaba tanto al Parlamento como a las cortes ordinarias. Una de estas leyes fundamentales, de acuerdo con COKE, era precisamente la Carta Magna, respecto de la cual señaló que se llamaba

... Carta Magna, no por su extensión y amplitud, sino por su gran peso, por la grandeza de las materias que regulaba; en pocas palabras, por ser la fuente de todas las leyes fundamentales del reino.

La Carta Magna, en consecuencia, se consideró como una de las leyes fundamentales del reino, por lo que en tal sentido debe considerársele como un antecedente remoto de las Constituciones modernas.

Pero en relación con el concepto de “ley superior” que obligaba al Parlamento, en otra decisión judicial inglesa de 1614, en el caso *Day vs. Savadge*, el juez HOBART, aun cuando sin referirse directamente al caso Bonham, señaló:

Incluso un acto del Parlamento, hecho contra la natural *equity*, que convierta a una persona en juez en su propia causa, es

nulo en sí mismo; pues *jura naturae sunt immutabilia* y son *leges legum*.

La tradición inglesa de la existencia de una ley superior, ley de leyes, inmutable, es decir, *lex legum*, *lex aeterna* o *lex immutabile*, encontró momentáneamente reflejo formal en el *Instrument of Government* de 1653, y luego se concretó en las Cartas o Pactos de las colonias americanas. Esa concepción se formalizó posteriormente, en 1776, como ley fundamental, en un documento solemne, precisamente en lo que comenzó a denominarse como *Constitución* a raíz de la Revolución Norteamericana.

Por ello, aun cuando a partir de la Gloriosa Revolución inglesa de 1688-1689, en Inglaterra se erigiera como principio constitucional fundamental el de la soberanía del Parlamento, y quedara en cierto sentido relegado, como principio, el que pudiera existir alguna “ley superior” que obligara al propio Parlamento, aquel principio de la ley superior pasó a las colonias americanas, para, precisamente, engrosar el arsenal de armas acumuladas para reaccionar contra la soberanía que el Parlamento pretendía ejercer en las colonias de Norteamérica.

### 3. Las declaraciones de derechos fundamentales: *el Habeas Corpus Act de 1679 y el Bill of Rights de 1689*

El concepto moderno de derechos fundamentales, relacionado originalmente con la idea de derechos naturales, puede decirse que aparece, en los tiempos modernos, al finalizar la Edad Media y en el curso del siglo XVI, cuando la idea de *deber* de los súbditos se comenzó a transformar en la idea de *derecho*, conectada con la situación natural del hombre.

Como hemos señalado, la Carta Magna de 1215 en realidad no había proclamado derechos de las personas, sino sólo privilegios de los barones, del clero y de los comerciantes.

Sin embargo, la Carta había sido interpretada como una ley fundamental del reino y era aplicada por los tribunales como medio para la protección de derechos naturales de las personas.

En ese contexto, la primera exposición formal de este nuevo concepto puede encontrarse en el mandamiento de *habeas corpus* desarrollado por las cortes inglesas, precisamente por la influencia e interpretación que se había dado a la Carta Magna, como lo ha destacado sir WILLIAM HOLDSWORTH:

Independientemente de que la intención de la famosa cláusula de la Carta Magna, que establece que “ningún hombre libre puede ser hecho preso o exiliado o en forma alguna destruido excepto mediante un juicio legal adoptado por sus iguales y conforme a la ley del país”, haya sido o no el salvaguardar el principio de que ningún hombre puede ser hecho preso sin un debido proceso legal, pronto comenzó a ser interpretada para salvaguardar ese derecho. Justamente porque se interpretó así, dicha cláusula ejerció una enorme influencia, tanto respecto de la manera como los jueces aplicaron los mandamientos que podían usarse para salvaguardar esa libertad, como respecto de la manera conforme a la cual el legislador asistió dicho desarrollo.

Precisamente por ello, el “Habeas Corpus Act” de 1679 es quizás la primera ley formal en el mundo moderno relativa a los derechos fundamentales, en particular, a la libertad personal, aun cuando se aplicó sólo respecto de la detención por “causas criminales”. Esta ley fue adoptada al instalarse el Parlamento de 1679, en cuya elección puede decirse que participaron por primera vez los partidos políticos que habían surgido de las pasiones de la guerra civil: unos, amigos del rey (los *tories*) aliados a la propiedad territorial y a la Iglesia anglicana; otros, los enemigos del rey (los *whigs*), compuestos por disidentes y comerciantes de Londres. En las elecciones habían triunfado *los whigs*, que

configuraron un consejo de gobierno, intermediario entre el rey y el Parlamento, cuyo producto legal más conocido fue esta Habeas Corpus Act, con la cual se buscó asegurar que las personas detenidas por causas criminales fueran llevadas rápidamente a juicio, para garantizar que no se abusara del poder.

Pero la primera ley formal, como acto del Parlamento, que se refiere a las libertades fundamentales en sentido amplio en los tiempos modernos, fue sin duda el Bill of Rights de 1689, adoptado al final de la revolución de 1688-1689, que marcó precisamente el triunfo final del Parlamento en su lucha contra el rey.

En efecto, CARLOS II (reinó de 1660 a 1685) había disuelto el Parlamento en 1681, pues no necesitaba de su ayuda para obtener ingresos, dado que los recibía del rey de Francia (LUIS XIV). Una nueva elección parlamentaria, que esta vez dio el triunfo a los *tories*, produjo la persecución generalizada de los *whigs*. Como lo observó FRANCOIS MAURIAC en su *Historia de Inglaterra*:

[Los] ingleses no habían aprendido aún ese juego parlamentario cuyas reglas, aceptadas por todos, permiten a los adversarios políticos alternar en el poder sin que el primer efecto de la victoria sea el aniquilamiento de los vencidos.

Tras la muerte de CARLOS II lo sucedió en el trono su hermano JACOBO II (1685-1689). Con el triunfo de los *tories* y el apoyo de la Iglesia a la Corona, el reino quedó dominado por la monarquía. Pero JACOBO II era católico y pronto tuvo que enfrentarse a la propia iglesia anglicana. La revuelta de base religiosa entre católicos y protestantes hizo aparecer la figura de la revolución. JACOBO II, ante la incertidumbre de su sucesión, casado con católica y con hijos católicos, a la puerta de conflictos generales, abandonado por todos, partió para Francia (1688).

La cuestión de la sucesión debieron resolverla los dirigentes políticos, para lo cual obtaron por la hermana del

rey, MARÍA, buena protestante, casada con GUILLERMO de Orange. MARÍA no quiso reinar sin su esposo ni convertir a éste en príncipe consorte, razón por la cual hubo de renunciar al principio del derecho divino de los reyes y llamar al trono, por libre elección, a GUILLERMO de Orange, quien reinó como GUILLERMO III (de 1689 a 1702).

Se había realizado una revolución conservadora, sin guerra civil, formalizada en la Declaration of Rights, que fue presentada por una convención parlamentaria en febrero de 1689 al príncipe GUILLERMO y a la princesa MARÍA de Orange, al ofrecérseles la corona inglesa, y que contenía todas las principales resoluciones de la convención. Esta "Declaration", tuvo luego confirmación legal por el Parlamento electo, como consecuencia de la convención parlamentaria, precisamente en el Bill of Rights del mismo año (1689), por cuyo contenido debe ser considerada, más que como una declaración simple de derechos, como un documento político contentivo de los "derechos de la nación" establecidos por el legislador.

Sin embargo, en lo que concierne a los derechos fundamentales, el Bill of Rights dio efectos legales a los mencionados en la Declaración, al señalar:

[T]odos y cada uno de los derechos y libertades indicados y reclamados en la dicha Declaración son verdaderos, antiguos e indubitables derechos y libertades del pueblo de este Reino, y así deberán ser estimados, permitidos, juzgados, solicitados y así deberán ser.

Pero de hecho, la Declaration of Rights no puede ser considerada sólo como un documento tendiente a restaurar viejos y conocidos derechos de los ingleses que habían sido violados repetidamente por el rey JACOBO II; debe además ser analizada como el *Bill of Rights*, en el sentido de que constituye un radical y reformador documento que resolvió una larga y antigua disputa, en favor tanto del Parlamento como de los individuos, conforme a los principios de libertad que trajo consigo la Revolución.

En tal sentido, la Declaración y el Bill of Rights contienen disposiciones referidas a las prerrogativas reales relacionadas con el poder soberano, así como con los poderes reales respecto de la ley, la autoridad militar y el poder de imposición. Los dos documentos también contienen normas para regular el papel del Parlamento, estableciendo el derecho a elecciones libres, la libertad de expresión del pensamiento, la libertad de debate y el derecho de reunión. Estos documentos también garantizaron los derechos individuales, tales como el derecho de petición al rey sin temor a represalia, el derecho a portar armas bajo ciertas restricciones, y el derecho a protección contra ciertos procedimientos judiciales (caución y penas excesivas, castigos crueles y desproporcionados).

De tal forma, estos documentos deben considerarse como el producto fundamental de la revolución de 1688-1689, que la convierten en una verdadera revolución y no en un simple golpe de Estado, pues con ella no sólo se destruyeron los elementos esenciales del antiguo régimen, sino que se restablecieron ciertos derechos que habían sido conculcados por los Estuardo, se resolvieron controversias de larga data, y se creó un nuevo reinado. Como consecuencia, en el sistema político que nació, sufrieron cambios radicales tanto el principio del derecho divino del monarca como la idea de la sucesión hereditaria directa, las prerrogativas del rey bajo la ley, el Ejército, la imposición y los procedimientos judiciales que podían afectar a los individuos. Con esta revolución, el Parlamento definitivamente ganó su larga lucha contra el monarca.

Por ello, esta Revolución puede considerarse como la más efectiva de las ocurridas al comienzo del mundo moderno europeo, pues con ella tuvo lugar el mayor cambio político en la historia de Inglaterra, que abrió paso a la monarquía constitucional y a la soberanía del Parlamento. Su legado jurídico fundamental fue de vital influencia en lo ocurrido, casi un siglo después –a fines del siglo XVIII– en las colonias americanas.

En todo caso, la importancia del Bill of Rights de 1689 radica en dos aspectos principales: primero, en que abrió la vía para la transición del antiguo sistema estratificado de clases y privilegios hacia un moderno sistema de derechos del individuo, ya que el Bill of Rights declaró derechos individuales del pueblo inglés en general y no privilegios de clase; y segundo, en su influencia directa en las primeras declaraciones de derechos fundamentales de las colonias inglesas en Norteamérica.

#### **D. La Gloriosa Revolución de 1688-1689 y la soberanía en el Parlamento**

La Revolución de 1688-1689, como se dijo, trastocó definitivamente, en la historia de Gran Bretaña, la relación entre los poderes del rey y el Parlamento, tras lo cual este último se convirtió en soberano. Nada tuvo de común esta revolución con la que un siglo después ocurriría en Francia (1789) y en la que el conflicto se planteó entre las diversas clases sociales del reino. En Inglaterra, el conflicto fue otro y doble: por una parte, un conflicto religioso, en el sentido de determinar qué iglesia dominaría la sociedad, si la romana o la anglicana; y por otra, un conflicto político y social, en el sentido de determinar si el poder soberano estaba en el rey o en el Parlamento.

La revolución dio el triunfo al Parlamento y éste se convirtió, desde entonces, en soberano. El principio de la soberanía parlamentaria se tornó así en la piedra angular del constitucionalismo del Reino Unido, caracterizado por los siguientes elementos:

En *primer lugar*, por la ausencia de distinción formal entre leyes ordinarias y leyes constitucionales, lo que implica la ausencia de constituciones escritas. En consecuencia, el Parlamento, en cualquier momento, puede adoptar mediante el método ordinario de formación de las leyes, reformas de naturaleza constitucional. De allí que la autoridad del



Parlamento de cambiar las leyes sea ilimitada, y que no pueda un Parlamento coartar en forma alguna los poderes a otro Parlamento que se elija posteriormente.

En *segundo lugar*, el principio de la soberanía parlamentaria se caracteriza por la ausencia de cualquier posibilidad de control respecto de la actividad parlamentaria. Ello implica que no existe corte o tribunal alguno con competencia para decidir sobre la "inconstitucionalidad" de las leyes o actos del Parlamento; al contrario, éstos, cualquiera sea su contenido, deben ser aplicados por los tribunales, y éstos no pueden dejar de observarlos en forma alguna. Como lo señalaba A.V. DICEY en su obra *An Introduction to the Study of the Law of the Constitution*:

El principio de la soberanía del Parlamento significa, ni más ni menos, que en la Constitución inglesa el Parlamento tiene el derecho de hacer y deshacer cualquier ley; y además, que a ninguna persona o cuerpo le es reconocido por la Ley de Inglaterra derecho alguno para anular y dejar de lado la legislación del Parlamento.

En *tercer lugar*, otro elemento que resulta del principio de la soberanía parlamentaria consiste en que la ley creada por el Parlamento, esto es, los estatutos, tiene primacía respecto del *common law* y sobre cualquier otra fuente del derecho. Con ello, a partir de la Gloriosa Revolución quedó relegada la idea de la ley superior integrada al *common law*, propia de la tradición inglesa, que limitaba al Parlamento. Sin embargo, debe destacarse que dicha tradición era tan importante que doce años después de la Revolución, el juez HOLT comentó el antes mencionado caso Bonham, en el caso *City of London vs. Wood*, en 1701, señalando:

[Lo] que mi Lord COKE dijo en el caso Dr. Bonham está lejos de toda extravagancia, porque es muy razonable y cierto el decir que si un acto del Parlamento ordenase que una misma persona sea parte y juez, o lo que es lo mismo, sea juez en su

propia causa, sería un acto del Parlamento nulo, ya que es imposible que uno pueda ser juez y parte, pues corresponde al juez determinar entre parte y parte.

En todo caso, debe señalarse que, aunque parezca extraño, el principio de soberanía del Parlamento tuvo efectos directos en el desarrollo posterior del control judicial de constitucionalidad en Norteamérica, en el sentido de que antes de la Declaración de Independencia, las leyes adoptadas por las legislaturas coloniales fueron en muchos casos declaradas inválidas, por ser contrarias a las leyes de Inglaterra o a las Cartas coloniales. Por ello, aun cuando la Gloriosa Revolución de 1688-89, como se dijo, marcó el triunfo del Parlamento inglés y lo convirtió en soberano, las colonias americanas, sin embargo, heredaron las ideas del juez COKE en relación con la subordinación del monarca y del Parlamento a una ley superior y a un poder judicial acostumbrado a interpretar y, algunas veces, a ignorar los actos legislativos que violasen principios superiores. Por ello, paradójicamente, la Gloriosa Revolución no sólo no frenó sino que incluso auspició el desarrollo de la doctrina norteamericana del control judicial de constitucionalidad.

## II. LAS IDEAS DE JOHN LOCKE SOBRE LA CONSTITUCIÓN INGLESA: LA DIVISIÓN DEL PODER Y LAS LIBERTADES INDIVIDUALES

Al poco tiempo de finalizar la Gloriosa Revolución en 1689, JOHN LOCKE publicó su famoso libro *Two Treatises of Government* (1690). Esta obra, sin duda, puede considerarse como el análisis político del nuevo régimen constitucional inglés, montado sobre el principio de la separación de poderes que resultaba de la soberanía del Parlamento. LOCKE, por tanto, puede considerarse como el primer ideólogo de la reacción contra el absolutismo, pues aboga en su libro por la limitación del poder político del monarca. LOCKE basó sus

consideraciones en la condición natural del hombre y en el contrato original de la sociedad que dio origen al Estado.

En opinión de LOCKE, la razón por la cual los hombres entraron en el contrato social fue la de preservar sus vidas, libertades y posesiones, los tres principales bienes básicos, a los que denominaba genéricamente “property”; y era esta “property” la que les daba a los hombres personalidad o estatus político.

Naturalmente, este contrato social, tal como lo concebía LOCKE, en el que cambiaba la condición natural del hombre, no podía dar origen a la formación de gobiernos bajo los cuales el hombre quedara en peor situación que la que tenía previamente. En consecuencia, el gobierno absoluto no podía ser considerado legítimo, como sólo era un gobierno civil. Si el Estado surgía para proteger los “derechos naturales” –que no desaparecían con el contrato social–, su conculcación debido a la acción de un Estado absoluto justificaba el derecho de resistencia frente al abuso de poder.

Ahora bien, dentro de las medidas destinadas a racionalizar y limitar el poder, LOCKE desarrolló su clásica distribución de funciones del Estado, entre las cuales consideró algunas como “poderes”. En el párrafo 131 de su libro *Two Treatises of Government*, LOCKE señaló:

Quien sea que tenga el legislativo o supremo poder en cualquier comunidad está obligado a gobernar mediante leyes establecidas, promulgadas y conocidas por el pueblo y no mediante Decretos extemporáneos; mediante jueces imparciales y rectos, llamados a decidir controversias mediante esas leyes; y para emplear la fuerza de la comunidad en el interior, sólo en ejecución de dichas leyes, o en el extranjero para prevenir o repeler ataques foráneos, y asegurar la comunidad contra asaltos e invasiones.

En esta forma, LOCKE distinguió cuatro funciones del Estado: la de legislar, la de juzgar, la de emplear la fuerza en el orden interno en ejecución de las leyes y la de emplear la fuerza

en el extranjero, en defensa de la comunidad. LOCKE dio el nombre de *poder legislativo* a la primera de dichas funciones, es decir, la de hacer las leyes “respecto de las cuales todos los demás poderes están y deben estar subordinados”, como dijo. La tercera función la denominó *poder ejecutivo*, e implicaba “la ejecución de las leyes municipales de la sociedad dentro de ella misma y por encima de sus partes” o componentes. La cuarta función la denominó *poder federativo*, e incluía “el poder de hacer la guerra y la paz, las ligas y alianzas, y transacciones con todas las personas o comunidades fuera del Estado”. De todas las funciones que atribuyó al Estado soberano, la única que no concibió como “poder” fue la de juzgar, la cual debía concebirse, en la tradición inglesa, como un atributo general del Estado.

En este esfuerzo por racionalizar las funciones del Estado, la novedad de las tesis de LOCKE estuvo en la distinción entre la facultad de legislar y la facultad de velar por la ejecución de las leyes, sin que fuera esencial individualizar el poder de juzgar, el cual, como se dijo, particularmente en Inglaterra, era una de las tareas tradicionales del Estado.

En todo caso, es importante notar que LOCKE se dedicó a racionalizar y sistematizar las funciones del Estado soberano, pero no formuló, en esencia, una teoría de la división o separación de los poderes. Incluso, de la obra de LOCKE no puede deducirse tesis alguna respecto a que el poder del Estado está puesto en diferentes manos para preservar la libertad y garantizar las libertades individuales. LOCKE admitió, sin embargo, que si el poder fuese colocado en manos diferentes podría surgir un equilibrio. Como lo afirmó en su libro:

... equilibrando el Poder del gobierno, colocando sus varias partes en diferentes manos...

Sin embargo, la contribución fundamental de LOCKE al principio de la división del poder está en el criterio según

el cual los poderes ejecutivo y federativo necesariamente debían estar en las mismas manos, al igual que su criterio de la supremacía del poder legislativo atribuido al Parlamento sobre los otros, al extremo de que tanto la función ejecutiva como la judicial debían ser desarrolladas en ejecución y de acuerdo con las leyes adoptadas y publicadas por el Parlamento. En LOCKE, esta supremacía del poder legislativo, sin duda, era la consecuencia de la propia supremacía del Parlamento sobre el rey, resultado de la Revolución de 1689, que se convirtió en la característica más importante del derecho público inglés cuando se le compara con los sistemas continentales.

Pero los aportes teórico-políticos de JOHN LOCKE al constitucionalismo no sólo se concentraron en el principio de la separación de poderes, sino en la concepción misma de la libertad como límite al poder y, en particular, a la soberanía del Parlamento. De allí que su obra sea un clásico del liberalismo, escrita, como se dijo, después de la Revolución de 1689, y luego de que el Bill of Rights había sido adoptado.

Enefecto, según LOCKE, el establecimiento de una sociedad civil o política, como organización opuesta a la monarquía absoluta, implica un acuerdo entre los hombres

... para ingresar y unirse en una comunidad para llevar una confortable, segura y pacífica vida entre los otros, con la seguridad del goce de sus propiedades y una mayor seguridad frente a aquellas que no están en ella.

En consecuencia, el poder otorgado a esa comunidad, y particularmente al legislador

... no es ni puede ser absolutamente arbitrario en relación con las vidas y fortunas de las personas, ya que el poder conjunto de cada miembro de la sociedad, concedido a una persona o Asamblea que es el legislador, no puede ser más que lo que esas personas tenían en su estado natural, antes de entrar en

sociedad y darse a la comunidad; ya que nadie puede transferir a otro más poder del que tenía, y nadie puede tener un poder arbitrario sobre sí mismo o sobre otros, para destruir su propia vida, o quitarle la vida o la propiedad a otro. Un hombre, como ha sido probado, no puede someterse al poder arbitrario de otro; y no teniendo en el estado de naturaleza poder arbitrario sobre la vida, libertad y posesiones de otro, sino sólo lo que la ley de la naturaleza le dio para la propia preservación de sí mismo y del resto de la humanidad, eso es todo lo que debe y puede dar a la comunidad y a través de ella, al Poder Legislativo, de manera que el legislador no puede tener más de eso. Este poder, en sus extremos, está limitado por el bien público de la sociedad. Es un poder que no tiene otro fin que la preservación y, en consecuencia, nunca tiene el derecho de destruir, esclavizar o empobrecer a los sujetos.

Sobre esta base, LOCKE definió como fin de todo gobierno “el bien de la humanidad”, señalando que “todo el poder del gobierno sólo se otorgaba para el bien de la sociedad”. En consecuencia, en oposición a la sociedad civil estaba el poder absoluto y arbitrario de los gobiernos ejercidos sin leyes adoptadas regularmente, que, por supuesto, no podían ser consistentes con el fin de la sociedad. Era evidente, conforme a la concepción de LOCKE, que

... los hombres no dejarían la libertad del estado de naturaleza para someterse a sí mismos a un gobierno que no tuviera por fin preservar sus vidas, libertades y fortuna, mediante reglas establecidas para asegurarlos en paz. No podría suponerse que pudieran haber tenido la intención, incluso si hubieran tenido poder para hacerlo, de dar a alguien, o algunos, un poder arbitrario y absoluto sobre sus personas y bienes, y de poner fuerza en manos de los magistrados para ejecutar deseos ilimitados y arbitrarios sobre ellos. Esto –concluía LOCKE– significaría ponerse a sí mismos en peores condiciones que la del estado de naturaleza, donde tenían la libertad de defender sus derechos contra las injurias de otros y donde tenían parecidas fuerzas contra las invasiones de un hombre o de muchos combinados.

La conclusión de toda esta concepción relativa a los derechos fundamentales, o “property” como los calificó, LOCKE, y a los límites al poder, fue la de que:

... el supremo poder no puede tomar de ningún hombre parte de su *property* sin su propio consentimiento, ya que siendo la preservación de la *property* el fin del gobierno, por lo cual los hombres entraron en sociedad, ello necesariamente supone y quiere que el pueblo debe tener *property*.

En esta perspectiva, la obra de LOCKE está en la base de la concepción teórica –elaborada sobre la percepción del régimen político que había producido la Revolución de 1689– del Estado de derecho (como opuesto al Estado absoluto), basado en la idea de la existencia de libertades fundamentales del hombre, que son inalienables y a las cuales nadie puede renunciar; a su turno el Estado tiene por objeto la protección y mantenimiento de dichas libertades. Fue esta concepción liberal, sin duda, la que estuvo en la base del proceso revolucionario norteamericano en 1776.

### III. LA SITUACIÓN POLÍTICA CONSTITUCIONAL DE LAS COLONIAS INGLESAS EN NORTEAMÉRICA Y EL CAMINO HACIA LA INDEPENDENCIA

#### **A. Los establecimientos coloniales desde inicios del siglo XVII**

El proceso de colonización de Norteamérica por los ingleses se inicia, efectivamente, a comienzos del siglo XVII, con el envío a Virginia, de los primeros colonos emigrantes de la Compañía de Londres. Este asentamiento fue llamado Virginia por sir WALTER RALEIGH en honor de la reina virgen, ISABEL I (reinó entre 1558 y 1603), y estaba ubicado en la costa este de Norteamérica.

La colonización inglesa de Norteamérica, al contrario de la colonización española de Suramérica, no fue propiamente una empresa y una política asumida centralizadamente por

la Corona; esa colonización se hizo por aproximaciones sucesivas y mediante concesiones otorgadas, respaldadas, por cartas individuales. En esa forma, durante el reinado de JACOBO I (de 1603 a 1625) comienzan a formarse colonias en Norteamérica, gobernadas por consejos locales cuyos miembros son colonos, aun cuando designados desde la metrópoli. El desarrollo de los principios de representatividad y participación local en las colonias, por tanto, se inició desde el mismo momento en que comenzó la colonización, y si bien luego se nombraron gobernadores de las colonias desde Inglaterra, ello no eliminó el espíritu de asamblea. Así, por ejemplo, fue en Virginia, en 1619, donde se reunió por primera vez y con permiso de la Compañía, la primera Asamblea de Colonos de la Cámara de Burgueses de Virginia, ya para ese momento una próspera colonia plantadora y productora de tabaco. El fracaso económico posterior de la Compañía, a partir de 1624, transformó la colonia en un asentamiento de la Corona, pero la colonia conservó sus poderes de asamblea.

Años antes, a partir de 1620, otros asentamientos coloniales se ubicaron en la costa este de Norteamérica, con un esquema diferente al de la empresa colonial virginiana, y más bien fueron producto de las persecuciones desviadas de los conflictos religiosos y políticos que dominaban la vida en las Islas Británicas. La Compañía de Londres admitió este esquema de emigración forzada y otorgó concesiones a los grupos de colonos que aceptaban correr el riesgo de establecer el asentamiento, sometiéndose a una servidumbre de siete años. Así, 120 "peregrinos" se embarcaron en el *Mayflower* en septiembre de 1620. Tres meses después, el barco llegó a Cabo Cod, muy lejos de Virginia, donde los peregrinos no tenían ni concesión ni derechos de cualquier clase. Por ello, ante la necesidad de desembarcar, se fijaron sus propias reglas y firmaron un pacto o *Covenant*, conforme al cual juraron continuar juntos y obedecer las reglas establecidas para el logro del bien de todos. Conforme a este pacto, surgió el primer gobierno local autónomo en Norteamérica en la colonia de Plymouth.



Otros peregrinos, de inspiración calvinista, obtuvieron una Carta real para "The Government and Company of Massachussetts Bay" en Nueva Inglaterra, en 1629. La compañía, fundada por los propios peregrinos, de posición económica más acomodada que los del *Mayflower*, estaba manejada por un consejo que funcionaba en la propia colonia, en Boston, totalmente independiente de Londres. El Consejo, para votar los impuestos, por ejemplo, debía asesorarse de dos delegados por cada ciudad de la colonia, con lo que quedó así constituida la primera asamblea, que más tarde estaría dividida en dos cámaras.

Un poco más tarde, otras colonias se establecerían bajo el reinado de CARLOS I (1625-1649) con emigrados o desterrados de las ya establecidas, y en particular de Massachussets. Se fundó, así, en 1635, un establecimiento denominado Providence, en Rhode Island, que luego, en 1662, sería objeto de una Carta real; así mismo se creó, en 1639, la colonia de Connecticut, por un grupo de emigrados de Massachussets, que se dieron a sí mismos sus propias "Leyes fundamentales de Connecticut", con lo cual crearon un gobierno elegido por hombres libres. Otros, puritanos, fundaron la colonia de New Haven, en la costa de Connecticut, y adoptaron, para gobernarse, las leyes divinas. Los asentamientos de Connecticut, en 1662, también obtuvieron del rey CARLOS II una Carta real, en la cual se confirmaba la existencia de un gobierno y asambleas coloniales, sin control de la Corona. Por ello se considera que Connecticut y Rhode Island fueron los primeros Estados coloniales independientes.

La colonia de Maryland fue establecida de otra forma y mediante carta colonial otorgada a un individuo, GEORGES CALVERT, quien había servido a la Corona pero a quien CARLOS I no podía emplear en Inglaterra, por ser católico. La Carta, de verdadera configuración feudal, otorgaba al propietario, nombrado Lord BALTIMORE, carácter de jefe de la iglesia y de las fuerzas armadas, y les concedía facultad para crear *mannors*, especie de repartimiento de tierras.

Lord BALTIMORE, en todo caso, fue celoso en guardar la convivencia de las iglesias, y en respetar el derecho de asamblea, donde hizo votar una ley de tolerancia religiosa. A partir de la Revolución de 1688, la Iglesia de Inglaterra monopolizó la religión en Maryland, y sólo convirtiéndose al protestantismo, LORD BALTIMORE pudo conservar su propiedad territorial, aceptando la autoridad de la Corona en la colonia.

Un esquema colonial similar se dio en las Carolinas (del Norte y del Sur), así denominadas en honor de CARLOS II, quien otorgó en propiedad territorial grandes espacios a verdaderos grandes señores monárquicos. Éstos, incluso, llegaron a solicitar a JOHN LOCKE, filósofo de moda, la redacción de una Constitución que creaba una aristocracia. En 1729, estas colonias pasaron a la Corona. El territorio de New Jersey, también adquirido por los mismos señores propietarios de las Carolinas, fue otra colonia que en 1702 pasó a la Corona.

En 1681, WILLIAM PENN obtuvo una carta del rey CARLOS II, que le confirió la propiedad de un vasto territorio entre Massachussetts y Maryland, al que llamó Pennsylvania, donde se estableció un gobierno libre en el que participó una sociedad de amigos, de fe puritana extrema, denominados los *cuáqueros*. En cuanto a la colonia de Nueva York, inicialmente holandesa (Nueva Ámsterdam), fue ocupada por Inglaterra en la época de CARLOS II (1664), quien incluso se la regaló a su hermano el duque de York. De allí su nombre. Por último, otra colonia, fundada en 1732 y situada al sur, completó el dominio británico en la costa este de Norteamérica. Mediante una carta otorgada a un grupo de filántropos surgió Georgia, colonia que a mitades del siglo XVIII también pasaría a la Corona.

Hay que resaltar que, para 1750, todas estas colonias poseían una amplia autonomía con un espíritu asambleístico arraigado y un gobierno local bastante autónomo, debido, además, a la ausencia de mecanismos centralizadores de administración colonial, como los que por ejemplo España

pudo establecer en América del Sur. Cada colonia, así, poseía su legislatura, compuesta de dos cámaras; en algunas de ellas (Connecticut y Rhode Island) se elegía al gobernador, en las demás los nombraba la Corona o los propietarios. El centro de la vida política en cada comunidad era el *meeting house*, donde en asamblea se resolvían los asuntos locales.

Paralelamente a las colonias inglesas en Norteamérica, los franceses, desde 1534, también habían comenzado sus desembarcos en lo que hoy es la provincia de Quebec. A principios del siglo xvii, el rey ENRIQUE IV de Francia (1589-1610) otorgó el monopolio del comercio con el Canadá a individuos, y se estableció así una colonia (Nueva Francia); luego, el cardenal RICHELIEU hizo otro otorgamiento a la Compañía de la Nueva Francia (1627), con lo cual el asunto colonial dejó de ser tema de aventureros y se asumió como una empresa nacional. La colonia prosperó y desde ella, hacia fines del siglo xvii, penetrando hacia el oeste, algunos aventureros al mando de CAVELIER DE LA SALLE llegaron al Gran Río (Mississippi) el cual navegaron aguas abajo hasta su desembocadura en el Golfo de México. En 1684, LA SALLE regresó a Francia y aconsejó a LUIS XIV (1643-1715) la creación de una colonia en la desembocadura del río, la que llamaría, en honor del rey, Louisiane. Luego de varios años, un agente de la Compañía de Indias de Francia fundó, en 1718, una ciudad en homenaje del regente, el duque de Orléans, llamada Nueva Orléans, donde se asentó una colonia francesa.

Paralelamente a este desarrollo colonial, en Europa continuaron sucesivamente las guerras entre Inglaterra y Francia, que afectaron por supuesto a las colonias. Por ejemplo, la Guerra de Sucesión de España, que enfrentó a aquellos reinos, terminó por el Tratado de Utrecht (1713), con el cual Francia perdió la Bahía de Hudson, Acadia y Terranova, pero conservó Canadá y Luisiana. Entre 1744 y 1748, otra guerra declarada entre Francia e Inglaterra, por la sucesión de Austria, provocó que la misma se extendiera también al Canadá. Los

franceses, dueños del Canadá, querían ocupar los valles de Ohio y del Mississippi y así, encerrar a las colonias inglesas, a lo que éstas se oponían. La Paz de Aquisgrán (1748), que puso fin al nuevo conflicto, obligó a Inglaterra a evacuar la isla de Cap Breton, la principal del Canadá. Una nueva guerra con Francia (la Guerra de los Siete Años), a partir de 1756, se reflejó directamente en Norteamérica, y en ella los ingleses ocuparon posiciones francesas. Francia no tenía una armada comparable a la inglesa y, así, perdió la mayoría de sus colonias en Norteamérica.

Un nuevo tratado de paz, la Paz de París, en 1763, dio a Inglaterra el Canadá, y España cedió a los ingleses la Florida, donde los españoles habían penetrado desde hacía casi dos siglos. En cuanto a la Luisiana, ésta fue cedida a España, y la orilla occidental del Mississippi pasó a Inglaterra. La creación de cuatro provincias inglesas se anunció en 1763: Quebec, East Florida, West Florida y Grenada, aunque se declararon “reserva de indios” los territorios del Mississippi y Los Lagos.

La Guerra de los Siete Años (1756-1763) había dejado efectos importantes en las colonias inglesas, que habían tenido que defenderse contra el Canadá francés. Inglaterra había proporcionado las tropas necesarias y soportado los gastos de la campaña, y fue necesario que, luego de la Paz de París, permaneciera una fuerza de 10.000 hombres en las colonias para hacer frente a una posible revuelta de los canadienses franceses. En el pago de estos gastos militares puede situarse el origen de la revolución norteamericana.

## **B. Los impuestos a las colonias y la rebelión contra el Parlamento inglés**

En efecto, GRENVILLE, ministro de Economía de JORGE III, propuso al Parlamento diversos impuestos que gravaron productos coloniales (*Sugar Act*), y además sugirió que una tercera parte de la suma necesaria para sostener aquel

pequeño ejército se recaudara en las propias colonias, por medio de un impuesto de timbre. Se adoptó así el *Stamp Act* el 22 de marzo de 1765, legislación que estableció impuestos de estampillas en todos los documentos legales, periódicos, publicaciones, grados académicos, almanaques, licencias de licores y cartas de juego, lo cual provocó una enorme y generalizada hostilidad en las colonias.

Aparte de las causas económicas y sociales de este rechazo, la reacción política se basó en el principio y derecho tradicional de todo súbdito británico de no estar sujeto a impuestos o tasas sino con previo consentimiento, de cuyo enunciado, incluso en la Edad Media, había surgido la propia institución parlamentaria (“Ningún impuesto sin representación [política]”). En todo caso, la reacción colonial fue relativamente organizada y definitivamente generalizada, y se multiplicaron los convenios intercoloniales destinados a establecer boicots económicos para resistir las pretensiones impositivas de la Corona.

En este contexto, la primera reunión conjunta de significado constitucional entre las colonias fue el Congreso de Nueva York de 1765, que se reunió para demostrar el rechazo de las colonias al *Stamp Act*. En dicha reunión se adoptaron las “Resolutions of the Stamp Act Congress” del 19 de octubre de 1765, en cuyas resoluciones n.ºs 3, 4 y 5 se estableció:

3.º Que es inseparablemente esencial a la libertad de un pueblo, y un indudable derecho de los ingleses, que no se les deben establecer impuestos sino con su propio consentimiento, dado personalmente o mediante sus representantes;

4.º Que el pueblo de estas Colonias no está, y desde el punto de vista de sus circunstancias locales, no puede estar, representado en la Cámara de los Comunes de Gran Bretaña;

5.º Que sólo los representantes del pueblo de estas Colonias son las personas escogidas por ellas mismas; y que nunca

impuesto alguno ha sido establecido, ni podría ser impuesto al pueblo sino por las respectivas legislaturas.

En este Congreso, a pesar de que se declaró “la debida subordinación a ese cuerpo augusto, el Parlamento de Gran Bretaña”, su carácter representativo fue cuestionado, partiendo del supuesto de que los impuestos establecidos en la *Stamp Act* no habían sido aprobados por las asambleas coloniales. Las resoluciones del Congreso tenían por objeto pedir justicia al monarca, pues era el Parlamento el que aparecía como “violando los derechos de súplica”. Por ello estuvieron acompañadas de una vigorosa resolución, que prohibía la entrada a las colonias de mercancías de procedencia inglesa mientras la *Stamp Act* no fuera derogada.

BENJAMIN FRANKLIN, incluso, fue llamado a rendir testimonio en la Cámara de los Comunes, y en 1766 el Parlamento inglés, como consecuencia, anuló la *Stamp Act* pero impuso una serie de derechos aduaneros a los productos coloniales; inicialmente sobre el vidrio, el plomo, los colores, el papel y el té. Para tal efecto, se creó un cuerpo de comisarios de aduanas con amplios poderes de investigación.

La reacción colonial, de nuevo, fue generalizada y terminante: las colonias se negaron a comerciar con productos ingleses y, para 1769, las importaciones de Inglaterra ya habían descendido notablemente. La presión de la *city* sobre el Parlamento condujo, a propuesta del ministro NORTH, a la derogación de las leyes impositivas, pero el Parlamento, para salvaguardar su prerrogativa, decidió mantener un impuesto bajísimo sólo sobre el té. En julio de 1770, los comerciantes norteamericanos decidieron importar nuevamente mercancías inglesas, salvo el té.

En 1773, la East India Company contaba con una enorme existencia de té en Londres que no podía exportar a las colonias, lo que la dejaba en grave situación económica. Esta compañía obtuvo una exención del impuesto de aduanas y decidió vender el té directamente en Boston, sin acudir a

los comerciantes, única forma de competir efectivamente contra el té holandés. El hecho indignó a los comerciantes de Boston, que tenían grandes existencias de té. El *Dartmouth*, que apenas acababa de anclar en el muelle de Boston, fue abordado por falsos indios y el té fue a dar al mar.

En abril de 1774, el Parlamento votó cinco leyes, calificadas en las colonias como intolerables, en las cuales se cerró el puerto de Boston hasta el reembolso del valor del té; se revocó la Carta de Massachussets, con lo cual quedaron prohibidas las *town meetings* y se atribuyó al rey el derecho de nombrar los funcionarios; se acordó la transferencia a Inglaterra de los procesos criminales en relación con estas leyes; se resolvió el alojamiento de tropas en Massachussets, y se acordó la libertad religiosa a los católicos de Canadá (Acta de Quebec).

### **C. La solidaridad colonial y la independencia**

Frente a estas medidas de la metrópoli, la solidaridad colonial fue inmediata y todas las colonias acudieron a ayudar a Boston. Con motivo de las leyes votadas por el Parlamento, resultaba claro que los problemas individuales de las colonias, en realidad, eran problemas de todas ellas, y esto hizo ver la necesidad de una acción común, con el resultado de la propuesta de Virginia de realizar un congreso anual para discutir los intereses comunes de las colonias americanas. Como consecuencia, en 1774 se reunió en Philadelphia el Primer Congreso Continental, con representantes de todas las colonias, excepto Georgia.

El principal elemento político que se discutió en el Congreso, de nuevo, fue la autoridad que las colonias deberían conceder al Parlamento, y sobre qué bases, sea que fueran las leyes de la naturaleza, la Constitución británica o las *Charters* americanas. Se decidió que las leyes de la naturaleza (*law of nature*), y no sólo el *common law*, eran las que debían ser reconocidas como uno de los fundamentos de

los derechos de las colonias. En consecuencia, el Congreso declaró, como un derecho de los habitantes de las colonias inglesas en Norteamérica, en el mismo sentido que las Resoluciones del Stamp Act Congress:

Que el fundamento de la libertad inglesa y de todo gobierno libre es el derecho del pueblo a participar en sus Consejos Legislativos; y en virtud de que los colonos ingleses no están representados, y desde el punto de vista local y de otras circunstancias, no pueden estar propiamente representados en el Parlamento Británico, ellos tienen el derecho a un poder libre y exclusivo de legislación en sus diversas legislaturas provinciales, donde sólo sus derechos de representación pueden ser preservados en todos los casos de imposición y política interna, sujetos sólo a la negativa de su Soberano, en la forma y manera como hasta ahora ha sido usado y acostumbrado.

En estas Resoluciones, aun cuando la lealtad al Rey se mantuvo, al Parlamento británico se le negó competencia para establecer impuestos en las colonias. Como consecuencia de este Congreso, fue declarada la guerra económica, junto con la suspensión de las exportaciones e importaciones, hacia y desde Inglaterra.

La guerra económica rápidamente se convirtió en una de tipo militar, y el Congreso se reunió de nuevo en mayo de 1775 (Segundo Congreso). Inglaterra envió tropas a las colonias; estas últimas se comenzaron a defender y hubo batallas entre ambos bandos. El Congreso de Philadelphia nombró a GEORGE WASHINGTON como comandante en jefe del Ejército colonial, adoptó la "Declaration of the Causes and Necessity of Taking up Arms" del 6 de julio de 1775, como una reacción contra el "enorme" e "ilimitado poder" del Parlamento de Gran Bretaña. La Revolución Norteamericana, como consecuencia, puede considerarse como una revolución contra la soberanía del Parlamento británico.

El rey JORGE III (1760-1820), en su "Discurso del Trono" en octubre de 1775, declaró que Inglaterra jamás renunciaría a sus colonias, y anunció una política de fuerza, cuando



ésta no existía, por lo cual la Corona tuvo que contratar mercenarios alemanes. La guerra continuó y unos meses más tarde, el Segundo Congreso Continental, en su sesión del 2 de julio de 1776, adoptó una proposición conforme a la cual las colonias se declararon a sí mismas libres e independientes, así:

Que las Colonias unidas son, y por derecho, deben ser, Estados libres e independientes; que ellas están absueltas de toda obediencia a la Corona Británica, por lo que toda conexión política entre ellas y el Estado de Gran Bretaña, es y tiene que ser, totalmente disuelta.

El Congreso convino, además, en preparar una declaración, que redactó THOMAS JEFFERSON, proclamando al mundo las razones de la separación de la metrópoli, y el 4 de julio de 1776 fue adoptada la Declaración de Independencia, en formal ratificación del acto ya ejecutado.

Este documento, por supuesto, es de interés histórico universal, pues a través del mismo apareció abiertamente, en la historia constitucional, la legitimidad jurídico-político-racionalista del autogobierno. Por esa razón, en él ya no se recurre al *common law*, ni a los derechos de los ingleses, sino exclusivamente a las *leyes de la naturaleza y a Dios*; en él ya no se recurre al Bill of Rights, sino a verdades evidentes en sí mismas, como

... que todos los hombres son creados iguales; que son dotados por su Creador de ciertos derechos inalienables; que entre éstos están la vida, la libertad y la búsqueda de la felicidad. Que para garantizar estos derechos se instituyen entre los hombres los gobiernos, que derivan sus poderes legítimos del consentimiento de los gobernados; que cuando quiera que una forma de gobierno se haga destructora de estos principios, el pueblo tiene el derecho a reformarla o abolirla e instituir un nuevo gobierno que se funde en dichos principios, y a organizar sus poderes en la forma que a su juicio ofrece las mayores probabilidades de alcanzar su seguridad y felicidad.

Como consecuencia, todo lo que no estaba adaptado racionalmente a los objetivos establecidos derivados de los derechos inalienables del hombre era injustificable e ilegítimo, y el Estado debía estar organizado en la forma más adecuada para alcanzar dichos objetivos.

Aparte de la importancia de este documento para los Estados Unidos de Norteamérica, es indudable su significación universal: su premisa básica, como un silogismo, está constituida por todos aquellos actos de la Corona que, de acuerdo con LOCKE, definían la tiranía. Era obvia la conclusión del silogismo: al violar el pacto que lo unía a sus súbditos americanos, el rey había perdido toda posibilidad de reclamar su lealtad y, consecuentemente, las colonias se convirtieron en Estados independientes.

#### **D. El proceso de constitucionalización de las colonias**

Ahora bien, una vez que las colonias adquirieron su independencia, debieron regular su propia organización política. Aun más, después de la "Proclamación de Rebelión" que el rey formuló en relación con las colonias el 23 de agosto de 1775, el Congreso, justo antes de la Declaración de Independencia, requirió de las colonias que formaran gobiernos separados para el ejercicio de toda autoridad. Así, el Congreso resolvió

... que se recomienda a las respectivas Asambleas y Convenciones de las Colonias Unidas, donde aún no se hubiere establecido un gobierno suficiente a las exigencias de sus asuntos, el adoptar tal gobierno en forma tal que, en opinión de los representantes del pueblo, pueda conducir mejor a la felicidad y seguridad, en particular de sus ciudadanos y en general de América.

De esta recomendación derivaron las Declaraciones de Derecho y las Constituciones adoptadas por las asambleas legislativas de las colonias, y entre ellas el Bill of Rights y la

Constitution or Form of Government of Virginia, adoptados, respectivamente, el 12 y el 29 de junio de 1776.

En particular, la Declaración de Derechos de Virginia es de singular importancia, pues se trata de la primera en su tipo del constitucionalismo moderno. En efecto, esta Declaración, junto con las declaraciones de las otras colonias americanas, diferían de los precedentes ingleses (Carta Magna, 1215; Habeas Corpus Act, 1679; Bill of Rights, 1689), básicamente porque, al declarar y establecer los derechos, no hacían referencia a éstos como basados en el *common law* o la tradición, sino a derechos derivados de la naturaleza humana y de la razón (*ratio*). Por ello, los derechos declarados en la Declaración de Derechos hecha por los “representantes del buen pueblo de Virginia” de 1776, eran derechos naturales que “pertenecen a ellos y a su posteridad, como la base y fundamento del Gobierno”.

En esta forma, en el breve Preámbulo de la Declaración, la relación entre los derechos naturales y el gobierno se estableció claramente, debido sin duda a la influencia directa de las teorías de J. LOCKE, en el sentido de que la sociedad política se forma con base en esos derechos naturales, como fundamento del gobierno. En efecto, las doctrinas políticas imperantes en la época (LOCKE, MONTESQUIEU y ROUSSEAU) se basaban en el análisis de la situación natural del hombre y en el logro del pacto o contrato social para establecer una soberanía como mecanismo para la protección de la libertad. Ésta fue la base para la subsecuente exaltación del individualismo y de la consagración política de derechos, no sólo de los ciudadanos de un Estado, sino además del hombre, con la consecuente construcción del liberalismo político y económico.

Estas ideas se pusieron en práctica en las colonias norteamericanas, con las declaraciones de independencia respecto de Inglaterra (1776), gracias a las cuales cada una de ellas constituía un Estado, con su propia Constitución. Las declaraciones de derechos, como la de Virginia, pueden

considerarse, entonces, como el producto más inmediato de la Revolución Norteamericana.

Deber recordarse que el movimiento hacia la independencia de Inglaterra de las colonias americanas comenzó mucho antes de que la independencia fuera finalmente declarada en 1776, y se originó por el espíritu independentista desarrollado en las asambleas coloniales. Éstas habían crecido en poder e influencia durante la primera mitad del siglo XVIII, para resolver muchos de los problemas coloniales de carácter local; y fue este espíritu asambleísta, sin duda, uno de los principales factores del proceso de independencia. Por ello, la "Declaration and Resolves of the First Continental Congress" del 14 de octubre de 1774, teniendo en cuenta que, contrariamente a los derechos del pueblo las asambleas habían sido frecuentemente disueltas cuando habían intentado deliberar sobre quejas, resolvió que "los habitantes de las Colonias inglesas en Norteamérica, por las inmutables leyes de la naturaleza, los principios de la Constitución inglesa, y varias Cartas y Manifiestos", tenían sus propios derechos entre los cuales estaba

... [e]l derecho a reunirse pacíficamente para considerar sus quejas y peticiones al Rey; y que todas las persecuciones y proclamaciones prohibitivas, y compromisos en tal sentido, son ilegales.

El proceso de separación de las colonias inglesas en América del Norte respecto de la metrópoli inglesa, por tanto, ocurrió sobre la base de dos elementos: un proceso hacia la independencia de cada una de las colonias, a través de sus respectivos gobiernos representativos; y un proceso hacia la unión de las colonias, a través de "congresos continentales". Como lo señaló JOHN ADAMS, uno de los principales protagonistas de dicho proceso: "La Revolución y la Unión se desarrollaron gradualmente desde 1770 hasta 1776".

En todo caso, los mismos principios fundamentales de carácter liberal de la Declaración de Virginia pueden

también encontrarse en la Declaración de Independencia de los Estados Unidos de América aprobada el 4 de julio de 1776, menos de un mes después de la adopción de la Declaración de Virginia.

Ahora bien, después de la Declaración, el Congreso nombró como representante oficial en Francia a BENJAMIN FRANKLIN, quien tuvo a su cargo obtener el apoyo y alianza de la monarquía. El 17 de diciembre de 1777, LUIS XVI decidió el reconocimiento de la independencia de los Estados Unidos y FRANKLIN firmó con Francia un “Tratado de Comercio y Amistad”. Francia participó en la guerra y se destacó, entre otros, la activa participación militar de LA FAYETTE, noble francés que, además de luchar en América, abogó por la causa norteamericana en Francia.

En todo caso, las Declaraciones Americanas, sin duda, marcaron el inicio de la era democrática y liberal del Estado de derecho moderno, y aun cuando la Constitución de los Estados Unidos de América, del 17 de septiembre de 1787, no contuvo una declaración de derechos fundamentales, puede decirse que la declaración de derechos constituye una de las principales características del constitucionalismo americano, y ella influyó en todo el derecho constitucional moderno.

Sin duda, en la historia constitucional, aparte de haber influido la propia Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, el texto de la Declaración de Virginia fue un antecedente importante en la elaboración de la Declaración de Derechos que contiene la Constitución de Venezuela de 1811.

## **E. La constitucionalización de la Unión Norteamericana**

Ahora bien, paralelamente al proceso de independencia de las colonias americanas a partir de 1776 y a su configuración como Estados libres, cada una con su Constitución y su declaración de derechos, puede decirse que surgió la idea

de una confederación o unión de dichas colonias para satisfacer la necesidad de la unión política, a los efectos de la conducción de la guerra contra Inglaterra. De allí la adopción por el Congreso, el 15 de noviembre de 1777, de los “Artículos de la Confederación”, considerados como la primera Constitución de un Estado en territorio americano, en la cual se creó una confederación y unión perpetua entre Estados, cuyo objetivo era “la defensa común, la seguridad de sus libertades y el mutuo y general bienestar”, en un sistema conforme al cual cada Estado permanecía con “su soberanía, libertad e independencia”, y era titular de cualquier poder, jurisdicción y derecho no delegado expresamente a los Estados Unidos en el Congreso.

Como resultado, el único cuerpo de la Confederación era el Congreso, en el cual cada Estado tenía un voto. Consecuentemente, la Confederación carecía de poder impositivo directo, dependiendo por ello, desde el punto de vista económico, exclusivamente de las contribuciones de los Estados; carecía de un cuerpo ejecutivo y sólo tenía una forma de organización judicial embrionaria. A pesar de dichas debilidades, sin embargo, la Confederación tuvo éxito en conducir la guerra durante 7 años, hasta que consiguió finalmente triunfar.

En este proceso, muchos factores contribuyeron con la causa colonial, y entre ellos, como se dijo, hay que mencionar el apoyo de la monarquía francesa, la cual encontró, en la guerra de independencia de las colonias, una ocasión única para vengarse del Tratado de París de 1763 y de la pérdida frente a Inglaterra, de sus posesiones coloniales en Canadá. La colaboración económica de Francia a esta guerra, sin embargo, no sólo provocó unos años después la quiebra del Tesoro real sino, además, por las ideas de libertad republicana que América exportaba, la caída de la propia monarquía.

En todo caso, luego de la victoria y la firma del Tratado de Paz de 1783, la precaria estructura de la Confederación provocó la necesidad de establecer un poder central que

lograra la integración nacional, a cuyo efecto fue convocada una Convención Federal, “con el único y expreso objetivo de revisar los artículos de la Confederación”. Esto condujo, en 1787, a la sanción, por el Congreso, de la Constitución de los Estados Unidos, como resultado de una serie de compromisos entre los componentes políticos y sociales de las colonias independientes: entre federalistas y antifederalistas, entre los grandes y los pequeños Estados, entre los Estados del Norte y los Estados del Sur, entre esclavistas y antiesclavistas, y entre la democracia y los intereses de las clases dominantes, todo lo cual condujo finalmente al establecimiento de un sistema de separación de poderes, equilibrados y controlados entre sí (*check and balance system*).

Esta Constitución introdujo en el derecho constitucional moderno dos elementos esenciales, que constituyen la mayor contribución al tema: en primer lugar, la idea misma de una Constitución, en el sentido de un texto supremo escrito en el cual se establece una forma de gobierno; y en segundo lugar, la idea del republicanismo, basada en la representación como ideología del pueblo, contra la idea de la monarquía y de las autocracias hereditarias.

Los norteamericanos de finales del siglo XVIII, por tanto, decidieron, mediante una revolución, repudiar la autoridad real y sustituirla por una república. De allí que el republicanismo y el convertir la sociedad política en República fueran las bases de la Revolución Norteamericana. Ésa es la razón de que la Constitución de 1787 fuera adoptada por “el pueblo” (*We the people...*), el cual se convirtió, en la historia constitucional, en el soberano.

La Constitución de 1787, sin embargo, sólo se concibió, básicamente, como un documento *orgánico* que regula la forma de gobierno, es decir, la separación de poderes entre los órganos del nuevo Estado, así: horizontalmente, entre los poderes legislativo, ejecutivo y judicial; y verticalmente, como Estados Unidos, en un sistema federal. A pesar de los

antecedentes coloniales e, incluso, a pesar de las propuestas formuladas en la Convención, la Constitución de 1787 no contuvo una Declaración de Derechos, excepto por lo que se refiere al derecho a un gobierno representativo. La protesta de los oponentes al nuevo sistema federal que quedaba allí establecido llevó a los antifederalistas, durante el proceso de ratificación de la Constitución, que duró hasta 1789 (pues al menos nueve Estados debían ratificar la Constitución en sus respectivas asambleas legislativas), a proponer la adopción de las primeras “Diez Enmiendas” a la Constitución. Ello condujo a que el 25 de septiembre de 1789, sólo un mes después de sancionada la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano por la Asamblea Nacional francesa, el primer Congreso de los Estados Unidos propusiera a las asambleas legislativas de los diversos Estados dichas primeras diez enmiendas al texto constitucional, llamada *Bill of Rights*, las cuales fueron ratificadas por las asambleas legislativas de los Estados de Nueva Jersey, Maryland, y Carolina del Norte, en el mismo año de 1789; de Carolina del Sur, Nuevo Hampshire, Delaware, Pennsylvania, Nueva York, Rhode Island, en el año 1790; y de Vermont y Virginia, en el año 1791. Las diez primeras enmiendas, por tanto, comenzaron a regir en 1791, el mismo año en que se promulgó la primera Constitución francesa. El texto de esta Declaración de Derechos que forman estas diez enmiendas es el siguiente:

*Artículo Uno:* El Congreso no hará ley alguna por la que adopte una religión como oficial del Estado o se prohíba practicarla libremente, o que coarte la libertad de palabra o de imprenta, o el derecho del pueblo para reunirse pacíficamente y para pedir al gobierno reparación de agravios.

*Artículo Dos:* Siendo necesaria una milicia bien ordenada para la seguridad de un Estado Libre, no se violará el derecho del pueblo a poseer y portar armas.



*Artículo Tres:* En tiempo de paz a ningún militar se le alojará en casa alguna sin el consentimiento del propietario; ni en tiempo de guerra, como no sea en la forma que prescriba la Ley.

*Artículo Cuatro:* El derecho de los habitantes de que sus personas, domicilios, papeles y efectos se hallen a salvo de pesquisas y aprehensiones arbitrarias será inviolable, y no se expedirán al efecto mandamientos que no se apoyen en un motivo verosímil, estén corroborados mediante juramento o protesta y describan con particularidad el lugar que deba ser registrado y las personas o cosas que han de ser detenidas o embargadas.

*Artículo Cinco:* Nadie estará obligado a responder de un delito castigado con la pena capital o con otra infamante si un gran jurado no lo denuncia o acusa, a excepción de los casos que se presenten en las fuerzas de mar o tierra o en la milicia nacional cuando se encuentre en servicio efectivo en tiempo de guerra o peligro público; tampoco se pondrá a persona alguna dos veces en peligro de perder la vida o algún miembro con motivo del mismo delito; ni se le compelerá a declarar contra sí misma en ningún juicio criminal; ni se le privará de la vida, la libertad o la propiedad sin el debido proceso legal; ni se ocupará la propiedad privada para uso público sin una justa indemnización.

*Artículo Seis:* En toda causa criminal, el acusado gozará del derecho de ser juzgado rápidamente y en público por un jurado imparcial del Distrito y Estado en que el delito se haya cometido, Distrito que deberá haber sido determinado previamente por la ley; así como de que se le haga saber la naturaleza y causa de la acusación, de que se le caree con los testigos que declaren en su contra, de que se obligue a comparecer a los testigos que la favorezcan y de contar con la ayuda de un abogado que le defienda.

*Artículo Siete:* El derecho a que se ventilen ante un jurado los juicios de *common law* en que el valor que se discuta exceda de veinte dólares, será garantizado, y ningún hecho que haya conocido un jurado será objeto de nuevo examen en tribunal

alguno de los Estados Unidos, como no sea con arreglo a las normas del *common law*.

*Artículo Ocho:* No se exigirán fianzas excesivas, ni se impondrán multas excesivas, ni se infligirán penas crueles y desusadas.

*Artículo Nueve:* No por el hecho de que la Constitución enumere ciertos derechos ha de entenderse que niega o menosprecia otros que retiene el pueblo.

*Artículo Diez:* Los poderes que la Constitución no delega a los Estados Unidos ni prohíbe a los Estados, quedan reservados a los Estados respectivamente o al pueblo.

El texto de la Constitución de los Estados Unidos de América, junto con el de las primeras enmiendas, fue traducido del inglés al español por MANUEL VILLAVICENCIO, natural de la provincia de Caracas, y editado en Philadelphia en la imprenta Smith & M'Kennie en 1810; circuló en Venezuela a partir de 1810 y por supuesto también tuvo una influencia decisiva en la elaboración de la declaración de derechos de la Constitución Federal de los Estados de Venezuela de 1811.

#### IV. LOS APORTES DE LA REVOLUCIÓN NORTEAMERICANA AL CONSTITUCIONALISMO MODERNO

Puede decirse que los principios fundamentales y las instituciones clave del derecho constitucional del mundo moderno tienen su origen en la Revolución Norteamericana, pues este acontecimiento y todo el proceso de independencia y constitucionalización de los Estados Unidos no sólo transformaron radicalmente las tendencias constitucionales de esos tiempos, sino que establecieron las bases del constitucionalismo contemporáneo.

Surgió así, de dicha Revolución, un nuevo esquema de organización política que tuvo sus reflejos inmediatos en el mundo, no sólo por su influencia en la Revolución

Francesa de 1789, sino por su repercusión inmediata en la organización política de los nuevos Estados que surgieron de la independencia de las antiguas colonias españolas en América del Sur a partir de 1811, y particularmente de Venezuela.

A continuación analizaremos estos elementos centrales del constitucionalismo americano, que cambiaron la faz del derecho constitucional en el siglo XVIII.

### **A. La idea de Constitución**

El primero de los principios del actual derecho constitucional es el constitucionalismo, es decir, la confianza que ponen los hombres en el poder de las palabras formalmente escritas, para mantener un gobierno. Este principio tuvo su origen en la Revolución Norteamericana, de manera que las Constituciones escritas en el mundo moderno, con la excepción del “Instrument of Government” de CROMWELL, de 1653, deben ser consideradas como una invención política norteamericana basada en tres nociones elementales: la existencia de una ley superior que está por encima del gobierno y de los particulares; la existencia de los derechos fundamentales de los ciudadanos, que deben ser garantizados por el Estado; y la existencia de una Carta Constitucional, en la que están expresamente escritos, con sentido de permanencia, los principios de sumisión del Estado al derecho, de limitación del poder público y de vigencia de los derechos individuales.

Esta práctica de hacer Constituciones escritas fue iniciada en las colonias inglesas de Norteamérica cuando se tornaron Estados independientes, en 1776, y con esto dieron nacimiento al concepto racional-normativo de Constitución, como un documento escrito y sistemático referido a la organización política de la sociedad, que establece los poderes de los diferentes cuerpos estatales y generalmente está precedido por una lista de derechos inherentes al ser

humano. De este modo, la división general del contenido de las Constituciones modernas es, en una parte, orgánica y en otra, dogmática. La primera comprende los conceptos de la separación de poderes y la supremacía de la Ley, y la segunda, la declaración de derechos fundamentales.

El elemento básico en el proceso de constitucionalización o de constitucionalismo es, por supuesto, el concepto de la Constitución como ley suprema y fundamental, puesta por encima de todos los poderes del Estado y de los particulares. Sus características pueden captarse en la comparación que hacía ALEXIS DE TOCQUEVILLE en 1835, en su obra *Democracia en América*, entre las Constituciones de Francia, Inglaterra y los Estados Unidos, como testigo de excepción que fuera de las revoluciones Francesa y Norteamericana:

En Francia, la Constitución es una obra inmutable o reputada como tal. Ningún poder puede cambiarle nada: tal es la teoría admitida.

En Inglaterra, se reconoce al Parlamento el derecho de modificar la Constitución. En Inglaterra la Constitución puede, pues, cambiar sin cesar o más bien, no existe. El Parlamento, al mismo tiempo que es un cuerpo legislativo, es también el constituyente.

En América del Norte, las teorías políticas son más sencillas y más racionales. Su Constitución no es considerada inmutable como en Francia; ni puede ser modificada por los poderes ordinarios de la Nación, como en Inglaterra. Forma un cuerpo aparte que, representando la voluntad de todo el pueblo, obliga lo mismo a los Legisladores que a los simples ciudadanos; pero que puede ser cambiada por la voluntad del pueblo, según la forma establecida...

Y concluyó:

En los Estados Unidos, la Constitución está sobre los Legisladores como lo está sobre los simples ciudadanos. Es la primera

de las leyes y no puede ser modificada por una ley; es pues justo que los tribunales obedezcan a la Constitución preferentemente a todas las leyes.

En efecto, en la Constitución de 1787 de los Estados Unidos se había adoptado el concepto de la supremacía de la Constitución sobre la legislación de los Estados; es decir, el principio según el cual la Constitución es la ley suprema del país, que deben aplicar los jueces a pesar de cualquier disposición contraria en las Constituciones o leyes de los Estados miembros. Esta prelación se consagró en la Constitución como la "Cláusula de supremacía", en la forma siguiente:

*Artículo vi, párrafo 2.º:* Esta Constitución y las Leyes de los Estados Unidos que se sancionen conforme a ella, y todos los Tratados firmados o por firmar bajo la autoridad de los Estados Unidos, conformarán la Ley Suprema de la Nación; y los Jueces de cada Estado estarán subordinados a ella, independientemente de cualquier disposición contraria de las Leyes de cualquier Estado.

Debe señalarse, sin embargo, que en su artículo 1, sección 9, la Constitución norteamericana había impuesto algunas limitaciones al Congreso, por ejemplo:

El privilegio del auto de *Habeas Corpus* no se suspenderá, salvo cuando así lo requiera la seguridad pública en los casos de rebelión o invasión.

O también aquella que aclara:

No se dictará Ley alguna de efectos individuales o *ex post facto* (nums. 2 y 3).

Además, en 1789, tanto la Primera Enmienda a la Constitución, como las otras nueve, dirigidas a configurar una declaración de derechos y garantías individuales (*Bill*

*of rights*), se configuraron como una limitación al Poder Legislativo.

En todo caso, la "Cláusula de supremacía", las limitaciones constitucionales impuestas al Congreso por la Constitución y el poder conferido a la Corte Suprema para "resolver cualquier causa, en derecho y equidad, derivada de esta Constitución" (art. III, secc. 2), junto con los antecedentes de la "ley suprema" del sistema constitucional británico, llevaron a la adopción formal no sólo de la doctrina de la Constitución escrita, sino también de la Constitución rígida, y por encima de todo, la noción de la supremacía de la Constitución, que, para el momento en que DE TOCQUEVILLE visitó los Estados Unidos, había sido desarrollada por el presidente de la Corte Suprema, el juez JOHN MARSHALL, en el famoso caso *Marbury vs. Madison* de 1803.

Sin embargo, incluso antes esta supremacía ya había sido debatida y aceptada. En efecto, esta idea de la Constitución como norma fundamental y suprema puede decirse que fue desarrollada por primera vez en 1788 por ALEXANDER HAMILTON en *The Federalist*, cuando al referirse al papel de los jueces como intérpretes de la ley afirmó:

Una Constitución es, de hecho, y así debe ser considerada por los jueces, una ley fundamental. Por tanto, les corresponde establecer su significado así como el de cualquier acto proveniente del cuerpo legislativo. Si se produce una situación irreconciliable entre ambos, por supuesto, la preferencia debe darse a la que tiene la mayor obligatoriedad y validez, o, en otras palabras, la Constitución debe prevalecer sobre las Leyes, así como la intención del pueblo debe prevalecer sobre la intención de sus representantes.

En respuesta a la afirmación según la cual "los poderes de los tribunales para declarar nulos actos legislativos contrarios a la Constitución" podría implicar "una superioridad del Poder Judicial sobre el Poder Legislativo", HAMILTON expresó:

La afirmación –según la cual los Tribunales deben preferir la Constitución a las leyes– no implica de ninguna manera una superioridad del Poder Judicial sobre el cuerpo legislativo. Sólo supone que el poder del pueblo está por encima de ambos; y que cuando la voluntad de la legislatura declarada en sus Leyes esté en oposición con la del pueblo declarada en la Constitución, los jueces deben regirse por la última más que por la primera. Ellos deben basar sus decisiones en las leyes fundamentales, antes que en aquellas que no son fundamentales.

Su conclusión fue pues la siguiente:

Por consiguiente, ningún acto legislativo contrario a la Constitución puede ser válido. Negar esto significaría afirmar que el adjunto es más importante que su principal; que el sirviente está por encima de su patrón; que los representantes del pueblo son superiores al pueblo mismo; que los hombres que actúan en virtud de poderes puedan hacer no sólo lo que sus poderes no les autorizan sino también lo que les prohíben.

Así es como en *The Federalist*, ALEXANDER HAMILTON no solamente desarrolló la doctrina de la supremacía de la Constitución, sino también y aún más importante, la doctrina de “los jueces como guardianes de la Constitución”, como lo expresa el título de la Carta n.º 78 (*The Federalist*, Cambridge, Mass., B. F. WRIGHT [ed.], 1961, pp. 491-493), en la que HAMILTON, al referirse a la Constitución como limitación de los poderes del Estado y, en particular, de la autoridad legislativa, afirmó:

Limitaciones de este tipo sólo pueden ser preservadas, en la práctica, mediante los Tribunales de justicia, cuyo deber tiene que ser el de declarar nulos todos los actos contrarios al tenor manifiesto de la Constitución. De lo contrario, todas las reservas de derechos o privilegios particulares equivaldrían a nada.

Incluso, la posibilidad de que los Tribunales pudieran invalidar leyes “incompatibles con la Constitución, los

Tratados o normas de los Estados Unidos” fue contemplada por el Primer Congreso, en la primera ley judicial de 1789. Ello llevó a un tribunal federal de circuito en 1795 (caso *Vanhorne’s Lessee vs. Dorrance*) y en 1800 (caso *Cooper vs. Telfair*) a declarar nulas leyes de los Estados por ser incompatibles con la Constitución Federal y con la Constitución de los Estados.

En realidad, el principio de la supremacía de la Constitución se desarrolló con relación a la legislación de los Estados federales, en el caso *Vanhorne’s Lessee vs. Dorrance* (1795), un caso resuelto por un Tribunal Federal de Circuito en el que el juez WILLIAM PATERSON declaró inválida por inconstitucional una ley de Pennsylvania. En sus instrucciones al jurado, comparando los sistemas de Inglaterra y de Norteamérica, expresó:

Algunos de los jueces en Inglaterra han tenido la audacia de declarar que un Acto del Parlamento que vaya en contra de la *natural equity* es nulo; sin embargo, tal opinión contraría la posición general según la cual la validez de un Acto del Parlamento no puede ser cuestionada por el Poder Judicial; no se puede discutir y debe obedecerse. El poder del Parlamento es absoluto y supremo; el Parlamento es omnipotente en la jerarquía política. Además, en Inglaterra no existe Constitución escrita, ninguna ley fundamental, nada visible, nada real, nada cierto mediante lo cual pueda cuestionarse una Ley. En América las cosas son muy diferentes: cada Estado de la Unión tiene su Constitución escrita con exactitud y precisión.

El juez se planteó luego lo siguiente:

¿Qué es una Constitución? Es la forma de gobierno, delineada por la mano todopoderosa del pueblo, en la cual se establecen algunos principios primarios de leyes fundamentales. La Constitución es cierta y permanente; contiene la voluntad permanente del pueblo y es la ley suprema de la Nación; es soberana con relación al poder legislativo y sólo puede ser revocada o modificada por la autoridad que la hizo.



En el mismo orden de ideas se refirió a la legislación preguntándose:

¿Qué son las legislaturas? Criaturas de la Constitución; le deben a ella su existencia; derivan sus poderes de la Constitución; son sus mandatarias y, por lo tanto, todos sus Actos deben conformarse a ella, so pena de ser nulos. La Constitución es la obra o la voluntad del pueblo mismo, en su capacidad original, soberana e ilimitada. La ley es obra o voluntad de la legislatura en su capacidad derivada y subordinada. Una es obra del creador y la otra de la criatura. La Constitución fija limitaciones al ejercicio de la autoridad legislativa y prescribe la órbita en la cual ésta se debe mover.

En sus afirmaciones de 1795, el juez PATERSON señaló además al jurado:

En pocas palabras, señores, la Constitución es la cúspide del sistema político, alrededor de la cual se mueven los cuerpos legislativos, ejecutivo y judicial. Cualquiera que sea la situación en otros países, en éste no cabe la menor duda de que cualquier acto legislativo incompatible con la Constitución resulta absolutamente nulo... (2. Dallas 304 [1795]).

De acuerdo con estas orientaciones, e independientemente de la intención de los redactores de la Constitución en relación con que el control judicial de la constitucionalidad fuera o no uno de los principios fundamentales del sistema constitucional norteamericano, ese control se estableció por primera vez respecto a las leyes federales, en el famoso caso *Marbury vs. Madison* de 1803 (5. U.S. [1 Cranch], 137; 2 L. Ed 60) (1803), en el cual el principio de la supremacía de la Constitución fue el argumento principal para el ejercicio de tal poder de control judicial de la constitucionalidad de las leyes por parte de la Corte Suprema.

El caso que provocó la decisión puede resumirse así: el presidente JOHN ADAMS, justo antes de finalizar su período, había nombrado a WILLIAM MARBURY como juez de paz. El

nuevo presidente, THOMAS JEFFERSON, no quería a MARBURY en el ejercicio del cargo y ordenó al Secretario de Estado, JAMES MADISON, que no le hiciera el nombramiento. MARBURY pidió a la Corte Suprema una orden o mandamiento judicial en el que solicitaba al secretario de Estado le otorgara el nombramiento. En la decisión, y aun cuando el presidente de la Corte Suprema (*Chief Justice*), JOHN MARSHALL, considerara que se había tratado injustamente a MARBURY, desechó el caso al considerar que la Corte Suprema no tenía competencia para ordenar actuaciones a un órgano del Poder Ejecutivo, a pesar de que la Ley Judicial de 1789 la autorizaba para ello, considerando que al así hacerlo la ley estaba en contradicción con la Constitución.

En efecto, MARSHALL, buscando determinar si, de conformidad con la Constitución, la Corte Suprema podía ejercer la autoridad que le había sido conferida por la Ley Judicial de 1789, de dictar *writs of mandamus* a los empleados públicos, y considerando que ello “no estaba previsto en la Constitución”, decidió “investigar la posibilidad de que una jurisdicción así conferida pudiera ejercerse”; para ello, desarrolló la doctrina de la supremacía de la Constitución basándose en la pregunta de si “un acto incompatible con la Constitución podía o no llegar a convertirse en ley de la Nación”.

Con miras a responder esta pregunta siguió un razonamiento lógico, estableciendo, en primer lugar, el principio de la supremacía de la Constitución. Inició su argumentación aceptando la idea de un “derecho original” del pueblo a fijar los principios que han de regir “su futuro gobierno”, como “la base sobre la cual se ha erigido todo el sistema norteamericano”. En su opinión, este derecho original de adoptar tales principios “fundamentales” y “permanentes” representaba una tarea considerable, de tal manera que no debía “repetirse frecuentemente”.

Esta “voluntad original y suprema”, decía, “organiza el gobierno [...], confiere a diferentes departamentos sus

poderes respectivos [y] fija ciertas limitaciones que dichos departamentos no pueden sobrepasar". Consideró que el Gobierno de los Estados Unidos era del tipo en el que "los poderes de la Legislatura están definidos y limitados" y fue precisamente, para que "estas limitaciones no puedan ser mal interpretadas u olvidadas", por lo que se adoptó una Constitución escrita con aquellos principios fundamentales y permanentes.

Luego, el juez MARSHALL se preguntó:

¿Para qué fin están limitados los poderes, y para qué fin tal limitación se pone por escrito si dichos límites pudieran ser transgredidos en cualquier momento por aquellos a quienes se busca restringir? La distinción entre un gobierno con poderes limitados y otro con poderes ilimitados desaparece si esos límites no obligan a los individuos sobre quienes se imponen, y si los actos prohibidos y aquellos permitidos tienen la misma obligatoriedad.

La alternativa, según él, como proposición demasiado evidente para ser cuestionada, era la siguiente:

... [o que] la Constitución controla cualquier acto legislativo incompatible con ella; o que el poder legislativo puede modificar la Constitución mediante un acto ordinario.

En relación con esta alternativa explicaba:

En esta alternativa no hay término medio. O la Constitución es una ley suprema soberana, que no puede ser modificada por medios ordinarios, o está en el mismo nivel que los actos legislativos ordinarios y, al igual que éstos, puede ser modificada cuando le plazca a la legislatura.

Si la primera parte de la alternativa es cierta, entonces un acto legislativo contrario a la Constitución no es una ley; si la última parte es cierta, entonces las constituciones escritas no son sino intentos absurdos por parte del pueblo de limitar un poder por naturaleza ilimitable.

Por supuesto, su conclusión fue que la Constitución era “la ley suprema y soberana de la Nación”, principio que consideraba “como uno de los principios fundamentales de nuestra sociedad”. En consecuencia, aceptó el postulado según el cual “un acto de la legislatura incompatible con la Constitución es nulo”, considerando como “la esencia misma del deber judicial” el determinar las normas que rigen el caso, cuando una ley está en oposición a la Constitución. En estos casos, el juez MARSHALL concluyó:

La Constitución es superior a cualquier acto ordinario de la legislatura; la Constitución, y no tales actos ordinarios, deben regir el caso al que ambos se aplican [Lo contrario significaría otorgar] a la legislatura una omnipotencia real y práctica [...] significaría lo mismo que prescribir limitaciones y declarar que éstas pueden ser transgredidas a voluntad [...] lo que, en conjunto, socavaría el fundamento mismo de todas las Constituciones escritas.

Después de este caso, el principio de supremacía de la Constitución, en el sentido de que prevalece sobre cualquier otra ley incompatible con ella, se convirtió en una de las principales características del constitucionalismo moderno y, por supuesto, de la posibilidad misma del control judicial de la constitucionalidad de las leyes.

Este constitucionalismo, manifestado en Constituciones escritas, rígidas y supremas, es un principio desarrollado como tendencia general en el derecho constitucional moderno y contemporáneo, seguido en casi todos los países del mundo, excepto en el Reino Unido y en muy pocas otras naciones.

En cualquier caso, ésta ha sido siempre la tendencia del constitucionalismo hispanoamericano desde 1811, iniciada con la Constitución de Venezuela del 21 de diciembre de 1811 y con las Constituciones provinciales de 1812. Incluso, en el propio texto de la Constitución de 1811 se estableció expresamente el principio de la supremacía constitucional.

Así, el artículo 227 de la Constitución, dentro de la misma orientación de la cláusula de supremacía de la Constitución norteamericana (art. 4.º), pero con mucho mayor alcance, estableció:

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

Además, luego de establecer y declarar los derechos fundamentales, la Constitución de 1811 agregó en su artículo 199:

Toda ley contraria a ella que se expida por la Legislatura federal o por las Provincias será absolutamente nula y de ningún valor.

## **B. La democracia y la soberanía del pueblo**

El segundo de los principios desarrollados en la práctica constitucional y política en el mundo moderno, influido también por el constitucionalismo norteamericano, es el de la democracia y el republicanismo basado en el concepto de soberanía del pueblo. Con la Revolución Norteamericana, el principio tradicional de legitimidad monárquica del Estado fue sustituido definitivamente. La soberanía no correspondió más a un monarca sino al pueblo y, por ende, con la Revolución Norteamericana puede decirse que se inició la práctica del gobierno democrático en el mundo moderno. El mismo principio fue luego recogido en la Revolución Francesa, pero en la práctica constitucional

duró muy poco, debido a la restauración de la monarquía a partir de 1815.

En todo caso, éste fue un concepto fundamental en el trabajo de DE TOCQUEVILLE, y constituyó incluso el título de su libro *La democracia en América*, en el cual dijo:

Cuando se quiere hablar de las leyes políticas de los Estados Unidos, hay que comenzar siempre con el dogma de la soberanía del pueblo.

Éste es un principio que DE TOCQUEVILLE consideró "... domina todo el sistema político de los angloamericanos", y añadió:

Si hay algún país en el mundo en que se pueda apreciar en su justo valor el dogma de la soberanía del pueblo, estudiarlo en su aplicación a los negocios jurídicos y juzgar sus ventajas y sus peligros, ese país es sin duda Norteamérica.

A ese efecto consagró su libro, para estudiar precisamente la democracia en Norteamérica. Sin embargo, como se ha visto, es evidente que la democracia se desarrolló en Norteamérica tiempo antes de su independencia, lo que destacó DE TOCQUEVILLE al indicar que su ejercicio, durante el régimen colonial,

... se veía reducido a ocultarse en las asambleas provinciales y sobre todo en las comunas donde se propagaba en secreto [...] no podía mostrarse ostensiblemente a plena luz en el seno de las leyes, puesto que las colonias estaban todavía constreñidas a obedecer.

Por ello, una vez que la Revolución Norteamericana estalló,

... el dogma de la soberanía del pueblo salió de la comuna y se apoderó del gobierno. Todas las clases se comprometieron por su causa; se combatió y se triunfó en su nombre; llegó a ser la ley entre las leyes.

De acuerdo con ese dogma de la soberanía del pueblo, cuando éste rige en una Nación, dijo DE TOCQUEVILLE,

... cada individuo constituye una parte igual de esa soberanía y participa igualmente en el gobierno del Estado.

El título del primer capítulo de la segunda parte del libro de DE TOCQUEVILLE es así: "Cómo se puede decir rigurosamente que en los Estados Unidos es el pueblo el que gobierna", e inicia el primer párrafo en la siguiente forma:

En Norteamérica el pueblo nombra a quien hace la ley y a quien la ejecuta; él mismo forma el jurado que castiga las infracciones de la Ley. No solamente las instituciones son democráticas en principio, sino también en todo su desarrollo.

Así, el pueblo nombra directamente a sus representantes y los escoge cada año, a fin de tenerlos completamente bajo su dependencia. Es, pues, realmente el pueblo quien dirige y, aunque la forma de gobierno sea representativa, es evidente que las opiniones, los prejuicios, los intereses y aun las pasiones del pueblo no pueden encontrar obstáculos durables que le impidan producirse en la dirección cotidiana de la sociedad.

DE TOCQUEVILLE concluía afirmando: "Norteamérica es la tierra de la democracia".

Pero uno de los principales aspectos a los cuales DE TOCQUEVILLE se refirió en relación con la democracia fue el relativo a "las causas principales del mantenimiento de la república democrática en el Nuevo Mundo", afirmando:

Tres cosas parecen contribuir más que todas las demás al mantenimiento de la república democrática en el Nuevo Mundo:

La primera es la forma federal que los norteamericanos han adoptado, y que permite a la Unión disfrutar del poder de una gran república y de la seguridad de una pequeña.

Encuentro la segunda en las instituciones comunales que, moderando el despotismo de la mayoría, dan al mismo tiempo al pueblo el gusto de la libertad y el arte de ser libre.

La tercera se encuentra en la constitución del poder judicial. He demostrado cómo los tribunales sirven para corregir los extravíos de la democracia y cómo, sin poder detener jamás los movimientos de la mayoría, logran hacerlos más lentos, así como dirigirlos.

De allí la relación que DE TOCQUEVILLE estableció entre la democracia y la descentralización, y su afirmación de que los problemas de la “omnipotencia de la mayoría” e incluso la “tiranía de la mayoría”, fueran moderados por la casi inexistencia de centralización administrativa y por la influencia de la profesión legal en Norteamérica.

En todo caso, la democracia como forma de gobierno, buscada, lograda o mantenida, es la segunda tendencia en el constitucionalismo moderno y contemporáneo inspirada por el proceso constitucional norteamericano. Todas las Constituciones en el mundo la establecieron como un componente básico de sus sistemas políticos, y es el símbolo de nuestro tiempo, aun cuando su mantenimiento no ha sido siempre asegurado.

Por supuesto, el dogma de la soberanía del pueblo y de la democracia republicana fue recogido de inmediato en América Latina, a raíz de la independencia.

Basta, para darse cuenta, con la lectura de los motivos de la Junta Suprema de Venezuela en 1810 para convocar a elecciones, al adoptar el reglamento de las mismas, cuando constataba la falta de representatividad de las provincias en el gobierno de Caracas, lo que debía remediarse constituyendo un poder central. La Junta, al dirigirse a los habitantes de Venezuela señaló:

Sin una representación común, vuestra concordia es precaria, y vuestra salud peligrá. Contribuid a ella como debéis y como desea el gobierno actual.



El ejercicio más importante de los derechos del pueblo es aquel en que los transmite a un corto número de individuos, haciéndolos árbitros de la suerte de todos.

De allí el llamamiento de la Junta:

Todas las clases de hombres libres son llamadas al primero de los goces de ciudadano, que es el concurrir con su voto a la delegación de los derechos personales y reales que existieron originariamente en la masa común y que le ha restituido el actual interregno de la monarquía.

El Congreso, formado por los diputados electos e instalado a comienzos de 1811, no sólo declaró los Derechos del Pueblo (1.º de julio) y la Independencia (5 de julio), sino que sancionó la Constitución, que, a la usanza del texto de la Constitución Norteamericana de 1787, está precedida por la siguiente declaración:

*Nos, el pueblo* de los Estados Unidos de Venezuela, usando de nuestra soberanía y deseando establecer entre nosotros la mejor administración de justicia, procurar el bien general, asegurar la tranquilidad interior, proveer en común la defensa exterior, sostener nuestra libertad e independencia política, conservar pura e ilesa la sagrada religión de nuestros mayores, asegurar perpetuamente a nuestra posteridad el goce de estos bienes y estrechados mutuamente con la más inalterable unión y sincera amistad, hemos resuelto confederarnos solemnemente para formar y establecer la siguiente Constitución, por la cual se han de gobernar y administrar estos Estados...

El republicanismo y asambleísmo, en todo caso, fueron unas constantes en toda la evolución constitucional de la naciente república, por lo que desde las campañas por la independencia de SIMÓN BOLÍVAR, el empeño por legitimar el poder por el pueblo reunido o a través de elecciones, se ha mantenido siempre en nuestra historia política.

En efecto, la organización del poder del Estado, conforme a la concepción liberal, en la concepción del Libertador tenía

que tener un sustento popular y democrático, y no podía resultar de la imposición de una persona. De allí el carácter republicano y no monárquico de nuestro régimen político desde la misma independencia. Por ello el establecimiento de un orden constitucional con base en la soberanía popular, legitimado a través de una Asamblea o Congreso, fue una constante en el pensamiento y acción del Libertador. No sólo así lo expresó en sus magistrales documentos políticos: el Manifiesto de Cartagena (1812), la Carta de Jamaica (1815) y el Discurso de Angostura (1819), sino que lo planteó repetidamente a lo largo de su vida: en 1813, en su comunicación al Congreso de Bogotá al conquistar Caracas, luego de la Campaña Admirable; en 1814, en su Discurso en la Asamblea de 2 de enero en la iglesia de San Francisco, en Caracas; en 1816, en su Proclama al desembarcar en Margarita e iniciar la Campaña de Oriente, y en Guayana, en 1817, al instalar el Consejo de Estado en Angostura; en 1818, en su Discurso en la sesión del Consejo de Estado el 1.º de octubre, y en su Proclama a los Granadinos el 8 de septiembre, luego de la Batalla de Boyacá, al plantear la unión de la Nueva Granada y Venezuela; en 1824, en su Proclama a los Peruanos el 25 de diciembre de 1824, con motivo de la Batalla de Ayacucho; en 1825, en su alocución al Congreso Constituyente de Bolivia, el 25 de mayo, al presentar el Proyecto de Constitución para Bolivia; y en su Proclama a los Venezolanos, en Maracaibo, el 16 de diciembre de 1826, en la cual les exigía, frente a las tendencias separatistas, no matar la patria, y prometía “llamar al pueblo para que delibere” en una gran convención nacional en la que “el pueblo ejercerá libremente la omnipotencia, allí decretará sus leyes fundamentales” y concluía: “Nadie, sino la mayoría, es soberana”; en 1828, en su Mensaje a la Convención de Ocaña, el 29 de febrero, y en su Discurso ante el Consejo de Gobierno en Bogotá, después de la disolución de aquella Convención; en 1829, en la convocatoria que hizo a los pueblos de Colombia para que manifestaran su opinión

sobre el gobierno y la Constitución; y en fin, en su Mensaje al Congreso Constituyente de la República de Colombia el 20 de enero de 1830, y en su Proclama a los Colombianos al dejar el mando, el 24 de enero de 1830. En todos estos escritos, el Libertador planeó siempre la necesidad de que la organización del Estado, y su Constitución y gobierno, fueran una manifestación de la soberanía popular y no el producto de la voluntad de un jefe supremo. Por ello, en todos los casos en que le correspondió asumir el poder público en su totalidad, siempre buscó su legitimación a través de la consulta a los pueblos y de la reunión de un Congreso o Asamblea.

### **C. La distribución vertical de los poderes del Estado: el Estado federal, la descentralización política y el gobierno local**

En su estudio de la Constitución norteamericana, uno de los aspectos a los cuales DE TOCQUEVILLE dedicó mucha atención, debido a la importancia para la democracia, fue el de la descentralización política o la distribución vertical de los poderes del Estado entre las diferentes unidades político-territoriales, lo que, por lo demás, en 1835, cuando lo escribió, era una novedad constitucional. Éste, puede decirse, es el tercer principio del constitucionalismo moderno.

DE TOCQUEVILLE, en efecto, observó:

No hay en el mundo país donde la ley hable un lenguaje más absoluto que en Norteamérica, y no hay tampoco ninguno donde el derecho de aplicarla está dividido entre tantas manos.

Luego, en su libro, enfatizó:

Lo que más llama la atención al europeo que recorre a los Estados Unidos es la ausencia de lo que se llama entre nosotros el gobierno o administración [Aunque las funciones son múltiples, al] repartir así la autoridad, vuélvese, es verdad, su acción menos pesada y menos peligrosa, pero no se la llega a destruir.

Concluyó su observación destacando:

El poder administrativo en los Estados Unidos no ofrece en su Constitución nada central ni jerárquico. Es precisamente lo que hace que no se advierta su presencia. El poder existe, pero no se sabe dónde encontrar a su representante.

Ahora bien, la distribución de los poderes en sentido vertical, en Norteamérica, puede decirse que no fue producto de un proceso de descentralización, sino más bien de centralización, en el sentido de que el municipio, el condado, y los Estados existieron primero que el poder central, de manera tal que, como lo observó DE TOCQUEVILLE, “la forma de gobierno federal en los Estados Unidos apareció en último lugar”.

En sus propias palabras:

En la mayor parte de las naciones europeas, la preocupación política comenzó en las capas más altas de la sociedad, que se fue comunicando poco a poco y siempre de una manera incompleta, a las diversas partes del cuerpo social.

En Norteamérica, al contrario, se puede decir que la Comuna ha sido organizada antes que el Condado, el Condado antes que el Estado y el Estado antes que la Unión.

Refiriéndose a Nueva Inglaterra, DE TOCQUEVILLE constató que allí las comunidades locales tomaron completa y definitiva forma desde 1650, señalando en consecuencia que, incluso antes de la Independencia,

[e]n el seno de la Comuna se ve dominar una política real, activa, enteramente democrática y republicana. Las colonias reconocen aún la supremacía de la metrópoli; la monarquía es la ley del Estado, pero ya la república está plenamente viva en la Comuna.

De esta aproximación histórica deriva la importancia que DE TOCQUEVILLE asignó al gobierno local como la

fuerza de la democracia. Son clásicas sus famosas palabras concernientes al gobierno local, bien conocidas y siempre válidas:

En la Comuna es donde reside la fuerza de los pueblos libres. Las instituciones comunales son a la libertad lo que las escuelas primarias vienen a ser a la ciencia; la ponen al alcance del pueblo; le hacen paladear su uso pacífico y lo habitúan a servirse de ella.

[...]

En la Comuna, como en cualquier otra parte, el pueblo es la fuente de los poderes sociales, pero en ninguna ejerce su poder con más intensidad [Esto se debe a que las instituciones locales] ejercen una influencia prodigiosa sobre la sociedad entera [...] La vida política ha nacido en el seno mismo de las Comunas.

En lo relativo a la forma federal del Estado, creación del sistema constitucional norteamericano, producto del proceso de centralización política de una sociedad altamente descentralizada, DE TOCQUEVILLE constató su novedad afirmando:

Esta Constitución, que a primera vista se ve uno tentado a confundir con las constituciones federales que la han precedido, descansa en efecto sobre una teoría enteramente nueva, que se debe señalar como un gran descubrimiento de la ciencia política de nuestros días.

Y de hecho, puede decirse que la forma del "Estado federal" vino a formar parte de la historia con la Constitución norteamericana de 1787, aun cuando las palabras "federal" o "federación" no se usaron en la Constitución. La adopción del esquema federal, en todo caso, no respondió a una idea previamente concebida, sino a necesidades prácticas: El propósito fue seguir una fórmula que hiciera posible la

existencia de Estados independientes compatibles con un poder central con suficientes atribuciones para actuar por sí solo en un nivel federal.

Esta nueva forma de Estado, dijo DE TOCQUEVILLE, no podía ser comparada a las confederaciones que existieron en Europa antes de la Constitución norteamericana, principalmente porque el poder central en la Constitución norteamericana, como lo observó,

... obra sin intermediario sobre los gobernados, los administra y los juzga por sí mismo, como lo hacen los gobiernos nacionales.

En Norteamérica, agregó:

[La] Unión tiene por gobernados no a los Estados, sino a simples ciudadanos. Cuando quiere recaudar un impuesto, no se dirige al gobierno de Massachusetts sino a cada habitante de Massachusetts. Los antiguos gobiernos federales tenían frente a ellos a pueblos; el de la Unión tiene a individuos. No pide prestada su fuerza, la toma por sí misma. Tiene sus administradores propios, sus tribunales, sus oficiales de justicia y su propio ejército.

Luego, DE TOCQUEVILLE añadió:

Evidentemente, no es ya ése un gobierno federal; es un gobierno nacional incompleto. Así se ha encontrado una forma de gobierno que no era precisamente ni nacional ni federal; pero se han detenido allí, y la palabra nueva que debe expresar la cosa nueva no existe todavía.

Esta "cosa nueva" es la que, precisamente, en el derecho constitucional moderno es conocida como la forma de *Estado Federal*, y aunque DE TOCQUEVILLE admiró su novedad, además puntualizó sus defectos. En contraste con los Estados centralizados de Europa y la concentración nacional del poder político, DE TOCQUEVILLE señaló:

[El] más funesto de todos los vicios que considero como inherente al sistema federal mismo es la debilidad relativa del gobierno de la Unión [...] una soberanía fraccionada será siempre más débil que una completa.

Por último, claramente observó que no era un producto para la exportación:

La Constitución de los Estados Unidos se parece a las bellas creaciones de la industria humana que colman de gloria y de bienes a aquellos que las inventan; pero permanecen estériles en otras manos.

Esta organización del Estado Federal, que se configura como uno de los principales rasgos del constitucionalismo norteamericano, había sido seguida inmediatamente en Venezuela en 1811 y, décadas después, por los grandes países latinoamericanos (México, Argentina, Brasil). En Venezuela los constituyentes adoptaron esa forma federal para constituir el Estado, formado por siete provincias que en 1777 habían sido agrupadas por España en una Capitanía General.

Sin embargo, a pesar de la influencia norteamericana, esa forma no fue una copia mecánica y artificial de la recién creada forma federal de los Estados Unidos de América, que todavía en 1833, como lo observó DE TOCQUEVILLE en su libro *Democracia en América*, no tenía nombre propio.

La realidad es que, en el momento de la independencia, el sistema español había dejado en el territorio de las nuevas repúblicas un sistema de poderes autónomos provinciales y ciudadanos, hasta el punto de que la Declaración de Independencia la realizaron los cabildos en las respectivas provincias; este proceso se inició en el Cabildo de Caracas el 19 de abril de 1810. Se trataba, por tanto, de construir un Estado a partir de territorios disgregados en autonomías territoriales descentralizadas en manos de cabildos o ayuntamientos coloniales.

Debe destacarse, por otra parte, que si bien DE TOCQUEVILLE fue un crítico de la forma federal del Estado, elogió los efectos beneficiosos de la descentralización política y del gobierno local, como características del sistema norteamericano:

Los partidarios de la centralización en Europa sostienen que el poder gubernamental administra mejor las localidades de lo que ellas mismas podrían hacerlo; esto puede ser cierto cuando el Poder Central es ilustrado y las localidades no tienen cultura, cuando es activo y ellas son inertes, cuando tienen la costumbre de actuar y ellas la de obedecer.

Pero cuando el pueblo es ilustrado, consciente de su propio interés, y acostumbrado a pensar por sí mismo, como lo había visto en Norteamérica, otra es la opinión de DE TOCQUEVILLE:

Estoy persuadido, por el contrario, de que en ese caso la fuerza colectiva de los ciudadanos será siempre más poderosa para producir el bienestar social que la autoridad del gobierno.

Finalmente señaló:

Las ventajas políticas que los norteamericanos obtienen del sistema de descentralización me lo hacen preferir al sistema central [...] Lo que más admiro en Norteamérica no son los efectos administrativos de la descentralización: son sus efectos políticos. En los Estados Unidos, la patria se siente en todas partes. Es venerada desde la aldea hasta la Unión.

Al comparar la situación con Europa, concluía:

Sólo los pueblos que tienen escasa o ninguna institución provincial niegan su utilidad; es decir, que aquellos que no conocen esa institución son los únicos que hablan mal de ella.



## **D. La separación de poderes y el sistema presidencialista de gobierno**

En la Constitución de los Estados Unidos de 1787, y previamente en las distintas Constituciones de las antiguas colonias, el cuarto de los principios del constitucionalismo moderno –la separación orgánica de poderes– por primera vez fue expresado formalmente dentro de la más ortodoxa doctrina de la época.

Por ejemplo, la primera de esas Constituciones, la de Virginia, en 1776 estableció (art. III):

Los Departamentos Legislativo, Ejecutivo y Judicial deberán estar separados y distintos, de manera que ninguno ejerza los poderes pertenecientes a otro; ni persona alguna debe ejercer más de uno de esos poderes al mismo tiempo.

La Constitución norteamericana de 1787 no tiene norma similar dentro de su articulado, pero su principal objetivo fue, precisamente, organizar la forma de gobierno dentro del principio de separación de poderes, permitiendo a la vez diversas injerencias entre ellos, en un sistema de frenos y contrapesos, y, particularmente, regulando los poderes del Ejecutivo en lo que constituyó una nueva forma de gobierno, el presidencialismo (como opuesto al parlamentarismo), y en una configuración particular del poder judicial, nunca antes conocida en la práctica constitucional.

DE TOCQUEVILLE se refirió en su libro a estos dos aspectos del principio. En relación con el poder ejecutivo, inmediatamente puntualizó que en los Estados Unidos,

... el mantenimiento de la forma republicana exigía que el representante del Poder Ejecutivo estuviese sometido a la voluntad nacional [De ahí que] el Presidente es un magistrado efectivo [...] el único y solo representante del Poder Ejecutivo de la Unión [aunque] al ejercer ese poder no es, por otra parte, completamente independiente.

Ésa fue una de las particulares consecuencias del sistema de frenos y contrapesos de la separación de poderes adoptada en los Estados Unidos, que, de todas maneras, estaba lejos de hacer al poder ejecutivo dependiente del Parlamento, como en los sistemas de gobierno parlamentarios. Por ello, al comparar el sistema europeo de las monarquías parlamentarias con el sistema presidencial de los Estados Unidos, DE TOCQUEVILLE se refirió al importante papel que el poder ejecutivo desempeñaba en Norteamérica en contraste con la situación de un rey constitucional en Europa. Un rey constitucional, observó, “no puede gobernar cuando la opinión de las Cámaras Legislativas no concuerda con la suya”. En el sistema presidencialista, contrariamente, la sincera ayuda del Congreso al Presidente “es sin duda útil, pero no es necesaria para la marcha del gobierno”.

La separación de poderes y el sistema presidencialista de gobierno, en todo caso, fueron seguidos posteriormente en todas las repúblicas latinoamericanas, después de la Independencia o luego de la experiencia de gobiernos monárquicos, como los que hubo en algunos países.

Ahora bien, debe recordarse que el principio de la separación de poderes, como distribución horizontal del poder político, es un producto de los ideólogos del absolutismo, que propugnaban la limitación del poder político ilimitado del monarca absoluto, y entre ellos, un producto del pensamiento de LOCKE, MONTESQUIEU y ROUSSEAU.

En la base de su construcción, como resulta de analizar las concepciones de JOHN LOCKE antes comentadas, estaba la consideración del estado natural del hombre y del contrato original de la sociedad, inicio del Estado, para la preservación de su vida, libertad y posesión. El Estado surgió entonces para proteger los derechos “naturales” que no desaparecieron con el contrato social.

Bajo esta premisa se formuló un esquema de racionalización y sistematización de las funciones de todo Estado soberano, que podían “equilibrarse” si se las situaba

en distintas manos. Posteriormente, este ensayo de sistematización se convirtió en la teoría de la división del poder, que tanta influencia ha tenido en el constitucionalismo moderno, sobre todo por su conversión en “separación de los poderes” con motivo de la Revolución Francesa y de la Constitución norteamericana.

La libertad política, según MONTESQUIEU, existía sólo en los Estados en los cuales los poderes no se encontraban reunidos en una misma persona o en el mismo cuerpo de magistrados.

Por tanto, MONTESQUIEU formuló su proposición de que para garantizar la libertad las tres potestades públicas no debían estar en las mismas manos, y que, separadas, debían estar en plano de igualdad; de lo contrario, el poder no podría frenar al poder. Recordemos sus palabras:

Todo estaría perdido si el mismo hombre, o el mismo cuerpo de notables, o de nobles, o del pueblo, ejerciera estos tres poderes: el de hacer las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas, y el de juzgar las exigencias o las diferencias de los particulares.

Por ello agregaba:

Los Príncipes que han querido convertirse en despóticos han comenzado siempre por reunir en su persona todas las magistraturas.

[...]

Estas tres potestades deberían –además– formar un reposo o una inacción. Pero como por el movimiento necesario de las cosas, ellas deben andar, ellas estarían forzadas a andar concertadamente.

A esta concepción de la división del poder se va a agregar, posteriormente, el postulado de ROUSSEAU sobre la ley como expresión de la voluntad general, y la exigencia del

sometimiento del Estado a la ley que él mismo produce. De allí surgió el principio de la supremacía del Poder Legislativo sobre los otros poderes, como piedra angular del derecho público, y de sus secuelas contemporáneas: el principio de la legalidad y el Estado de derecho.

Los escritos de LOCKE, MONTESQUIEU y ROUSSEAU conformaron todo el arsenal histórico-político que permitió la reacción contra el Estado absoluto y su sustitución por el Estado de derecho como garantía de la libertad, lo cual se concretó en la Revolución Francesa, con base en la exaltación del individualismo y de la libertad. Como consecuencia de ella, el principio de la separación de poderes encontró consagración expresa en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, conforme a la cual

... [en] cualquier sociedad en la cual las libertades no estuvieran debidamente garantizadas y no estuviese determinada la separación de poderes, no hay Constitución.

Antes, sin embargo, con su adopción en las Constituciones de las antiguas colonias inglesas a partir de 1776, y luego, en la Constitución norteamericana de 1787, la distribución horizontal del poder se había convertido en uno de los pilares básicos del constitucionalismo moderno.

### **E. El papel del Poder Judicial y el control de la constitucionalidad de las leyes**

Entre las instituciones constitucionales nacidas en Norteamérica, la que tal vez tuvo la más distinguida originalidad ha sido el papel asignado al Poder Judicial en el sistema de separación de poderes. Esto es cierto incluso en los tiempos presentes, y era así cuando DE TOCQUEVILLE visitó Norteamérica. Por ello dedicó un capítulo aparte, en su libro *Democracia en América*, al estudio del poder de los jueces y a su importancia política, comenzando con esta afirmación:

Ha habido confederaciones fuera de Norteamérica; se han visto repúblicas en otros lugares además de las del Nuevo Mundo; el sistema representativo es adoptado en varios Estados de Europa; pero no creo que hasta el presente ninguna nación del mundo haya constituido el poder judicial de la misma manera que los norteamericanos.

Ahora bien, tres aspectos de la organización y funcionamiento del Poder Judicial pueden ser considerados como una contribución fundamental de Norteamérica al derecho constitucional: el rol político de los jueces, la institución de una Corte Suprema, y el sistema de control judicial de la legislación. Todos estos tres aspectos fueron observados por DE TOCQUEVILLE.

El primer elemento que DE TOCQUEVILLE destacó entre las instituciones de Norteamérica fue el “inmenso poder político” atribuido a los jueces, lo cual lo llevó a afirmar: “En los Estados Unidos el juez es uno de los primeros poderes políticos”.

La razón para ese inmenso poder, dijo DE TOCQUEVILLE,

... está en este solo hecho: los norteamericanos han reconocido a los jueces el derecho de fundamentar sus decisiones sobre la Constitución más bien que sobre las leyes. En otros términos, les han permitido no aplicar las leyes que les parezcan inconstitucionales.

[...]

[En consecuencia] no es difícil que un problema político en los Estados Unidos se convierta más tarde o más temprano en un problema judicial.

El segundo aspecto fundamental del Poder Judicial en las instituciones norteamericanas, como también lo subrayó DE TOCQUEVILLE, fue el alto puesto asignado a la Corte Suprema entre las grandes autoridades del Estado. DE TOCQUEVILLE observó:

La Corte Suprema está colocada a más altura que ningún tribunal conocido, tanto por la naturaleza de sus derechos como por la especie de sus justiciables [...] Jamás un Poder Judicial mayor ha sido constituido en ningún pueblo.

DE TOCQUEVILLE destacó estos poderes de la Corte Suprema, en los cuales, dijo, “descansan incesantemente la paz, la prosperidad y la existencia de la Unión”, señalando lo siguiente:

Sin ellos (los 7 jueces federales) [...] la Constitución es letra muerta; a ellos apela el Poder Ejecutivo para resistir las usurpaciones del Poder Legislativo; la Legislatura, para defenderse de las obras del Poder Ejecutivo; para hacerse obedecer de los Estados; los Estados, para rechazar las pretensiones exageradas de la Unión; el interés público contra el interés privado; el espíritu de conservación contra la inestabilidad democrática.

De allí que todo el sistema de frenos y contrapesos en la separación de poderes de los Estados Unidos descansó y aún descansa en la Corte Suprema y en el poder de los jueces para controlar la constitucionalidad de la legislación, precisamente el tercer aspecto más importante del aporte de la Constitución de Norteamérica al constitucionalismo moderno.

En efecto, en relación con la supremacía de la Constitución, DE TOCQUEVILLE observó:

Esto deriva de la esencia misma del Poder Judicial; escoger entre las disposiciones legales aquellas que lo atan más estrechamente, en cierto modo, es el derecho natural del magistrado.

Esto condujo al establecimiento de un sistema de control judicial de la constitucionalidad de la ley, creación del constitucionalismo norteamericano, al cual se refirió DE TOCQUEVILLE con estas simples y lógicas palabras:

Cuando se invoca ante los tribunales de los Estados Unidos una ley que el juez estime contraria a la Constitución, puede rehusarse a aplicarla. Éste es el único poder privativo del magistrado norteamericano y de él dimana una gran influencia política.

Ésta fue calificada, como se ha dicho anteriormente, como la “verdadera esencia del deber judicial” por el juez JOHN MARSHALL en el ya comentado caso *Marbury vs. Madison* (1803) al referirse a las Constituciones escritas y su carácter de leyes superiores y fundamentales en relación con las otras leyes de la sociedad. Este deber de los tribunales de considerar como nulos los actos de la Legislatura que fueran repugnantes a la Constitución, fue descrito en ese famoso caso con los siguientes argumentos lógicos:

¿Si un acto de la legislatura contrario a la Constitución es nulo, puede, no obstante esa nulidad, vincular a los tribunales y obligarlos a darle efectos? O, en otras palabras, a pesar de que no sea ley, ¿constituye una regla operativa como si fuera una ley?

Esto sería el derrocamiento en los hechos, de lo que fue establecido en teoría, y parecería, a primera vista, un absurdo tan grande como para insistir en él. Esto debería, sin embargo, recibir una mayor consideración.

En dicha sentencia, MARSHALL concluyó:

Indudablemente, es de la competencia y del deber del Poder Judicial decir cuál es la ley. Quienes aplican una norma a casos particulares necesariamente tienen que establecer e interpretar esa norma. Si dos leyes están en conflicto entre sí, los tribunales deben decidir sobre la eficacia de cada una.

Así, si una ley está en oposición con la Constitución, si las dos –la ley y la Constitución– son aplicables al caso concreto, de manera que el tribunal debe decidir el caso, o conforme a la ley, inaplicando la Constitución, o conforme a la Constitución,

inaplicando la ley, el tribunal debe determinar cuál de las dos normas en conflicto debe regir el caso. Ésta es la verdadera esencia del deber judicial.

Este *judicial duty* de controlar la constitucionalidad de las leyes, descubierto por los norteamericanos, es otra de las mayores contribuciones de la Revolución Norteamericana al derecho constitucional contemporáneo, y ha sido seguida y desarrollada en todo el mundo.

El control judicial de la constitucionalidad, por otra parte, está esencialmente relacionado con la forma federal del Estado, como un medio de controlar invasiones e interferencias no autorizadas entre los poderes descentralizados del Estado. Precisamente por ello, en todos los países de América Latina con forma de Estado federal, ese control judicial de la legislación fue inmediatamente establecido bajo la influencia norteamericana un siglo antes de las primeras experiencias de Europa continental en la materia.

## **F. La declaración de los derechos y libertades fundamentales**

La sexta contribución más importante del constitucionalismo norteamericano al derecho constitucional moderno fue la práctica de establecer declaraciones formales y escritas de derechos y libertades fundamentales del hombre. Como hemos dicho, la primera declaración moderna de este tipo, sin duda adoptada bajo la influencia de las declaraciones inglesas del siglo xvii, fue dictada en las colonias norteamericanas el mismo año de la Declaración de la Independencia, y en ese sentido es famosa la Declaración de Derechos de Virginia de 1776.

En efecto, el Bill of Rights de Virginia fue aprobado el 12 de junio de 1776 por los representantes del pueblo de Virginia, y puede ser considerada como la primera de las declaraciones formales de derechos individuales en el constitucionalismo moderno.



Este *Bill of Rights* y las demás Declaraciones de las otras colonias americanas, como se dijo, diferían de los precedentes ingleses (Carta Magna, 1215; Habeas Corpus Act, 1679; Bill of Rights, 1689) básicamente porque al declarar y establecer los derechos no hacían referencia a éstos como basados en el *common law* o la tradición, sino que eran derivados de la naturaleza humana y de la razón (*ratio*). Por ello, los derechos declarados en la Declaración hecha por los “representantes del buen pueblo de Virginia” de 1776, eran *derechos naturales* que “pertenecen a ellos y a su posteridad, como la base y fundamento del Gobierno”, declarados políticamente por los nuevos poderes constituyentes de las colonias como un límite a los poderes del Estado

En esta forma, en el breve preámbulo de la Declaración, la relación entre los derechos naturales y el gobierno se estableció claramente, debido, sin duda, a la influencia directa de las teorías de J. LOCKE, en el sentido de que la sociedad política se forma con base en esos derechos naturales como fundamento del gobierno. En efecto, las doctrinas políticas imperantes en la época de LOCKE, MONTESQUIEU y ROUSSEAU se fundaban en el análisis de la situación natural del hombre y el logro del pacto o contrato social, para establecer una soberanía como mecanismo para la protección de la libertad. Ésta fue la base para la subsecuente exaltación del individualismo y de la consagración de derechos, no sólo de los ciudadanos de un Estado, sino además del ser humano, con la consecuente construcción del liberalismo político y económico.

Estas ideas se pusieron en práctica en las colonias norteamericanas con las declaraciones de independencia respecto de Inglaterra (1776), por las cuales cada una de ellas se declara un Estado, con su propia Constitución. Las Declaraciones de Derechos, entonces, pueden considerarse como el producto más inmediato de la Revolución Norteamericana, entre ellas, el *Bill of Rights* y la *Constitution or Form of Government of Virginia*, adoptadas, respectivamente, el 12 y el 29 de junio de 1776.

En particular, la Declaración de Derechos de Virginia es de singular importancia, pues se trata de la primera, en su tipo del constitucionalismo moderno. En el breve preámbulo de la misma se establece claramente la relación entre los derechos naturales y el gobierno, y en ella se observa la clara influencia de las teorías de LOCKE, en el sentido de que la sociedad política se forma teniendo como base esos derechos, que son el fundamento del gobierno. Ello, además, deriva claramente de las tres primeras secciones de la Declaración. Adicionalmente, la Sección 4 estableció la prohibición de los privilegios, y la Sección 5 estableció la separación de poderes y la condición temporal de los cargos públicos.

De este texto resulta clara tanto la teoría del contrato o pacto social, basado en la existencia de derechos inherentes al hombre e inalienables, así como la base democrática del gobierno, como la mejor y más justa forma del mismo, lo que produce tanto la representación democrática mediante elecciones libres (Sección 7) como el derecho de resistencia, producto, así mismo, del pacto social. Las otras once secciones se dedican a regular algunos derechos fundamentales, entre los cuales se destacan: el derecho a juicios rápidos, con las debidas garantías; el derecho a no ser condenado a penas excesivas o crueles o a castigos desusados; y la libertad de prensa.

El texto de dicha Declaración de Derechos de Virginia es el siguiente:

Declaración de derechos hecha por los representantes del buen pueblo de Virginia, reunidos en asamblea plenaria libre; derechos que pertenecen a ellos y a su posteridad, como la base y fundamento del gobierno.

#### Sección 1

Que todos los hombres son por naturaleza igualmente libres e independientes y tienen ciertos derechos innatos, de los cuales, cuando entran en estado de sociedad, no pueden, por ningún pacto, privar o desposeer a su posteridad, a saber, el

goce de la vida y de la libertad, con los medios para adquirir y poseer la propiedad, y buscar y conseguir la felicidad y la seguridad.

#### Sección 2

Que todo poder está investido en el pueblo y consecuentemente deriva de él que los magistrados son sus mandatarios y servidores y en todo momento son responsables ante él.

#### Sección 3

Que el gobierno se instituye, o debería serlo, para el provecho, protección y seguridad comunes del pueblo, nación, o comunidad; que de todos los varios modos o formas de gobierno, es el mejor aquel que es capaz de producir el mayor grado de felicidad y de seguridad y está más eficazmente asegurado contra el peligro de mala administración; y que cuando un gobierno resulta inadecuado o contrario a estos principios, una mayoría de la comunidad tiene el derecho indiscutible, inalienable e irrevocable de reformarlo, modificarlo o abolirlo, en la forma que se juzgue más conveniente al bienestar público.

#### Sección 4

Que ningún hombre, o grupo de hombres, tiene derecho a percibir de la comunidad emolumentos o privilegios exclusivos o especiales, a no ser en consideración al desempeño de servicios públicos; y no siendo éstos transmisibles (por herencia) tampoco deben ser hereditarios los oficios de magistrado, legislador o juez.

#### Sección 5

Que los poderes legislativo y ejecutivo del Estado deben estar separados y ser distintos del judicial; y que los miembros de los dos primeros, (porque) deben ser alejados (de la tentación) de la opresión, sintiendo las cargas del pueblo y participando de ellas, deberán, en períodos prefijados, ser reducidos a la condición privada y retornar al cuerpo social, del que procedían originariamente, y las vacantes deberán ser cubiertas por elecciones frecuentes, ciertas y regulares, en las que todos, o una parte, de los antiguos miembros podrán ser de nuevo elegibles, o inelegibles, según lo dispongan las leyes.

### Sección 6

Que las elecciones de miembros para servir como representantes del pueblo, en asamblea, deben ser libres; y que todos los hombres que hayan probado suficientemente un interés común permanente con la comunidad, y su adhesión a ella, tengan el derecho de sufragio y no puedan ser gravados con impuestos ni privados de su propiedad para uso público sin su propio consentimiento, o el de sus representantes así elegidos, ni obligados por ley alguna a la que, del mismo modo, no hayan consentido para el bien público.

### Sección 7

Que todo poder de suspender las leyes, o de ejecución de las leyes, por una autoridad, sin consentimiento de los representantes del pueblo, es perjudicial para sus derechos y no debe ejercerse.

### Sección 8

Que en todos los procesos criminales o de pena capital un hombre tiene derecho a conocer la causa y naturaleza de su acusación, a ser confrontado con los acusadores y testigos, y aducir pruebas en su favor y a un juicio rápido por un jurado imparcial de doce hombres de su vecindad, sin cuyo unánime consentimiento no podrá ser considerado culpable; y nadie podrá ser obligado a dar testimonio contra sí mismo; que ningún hombre podrá ser privado de su libertad, salvo por la ley del territorio o el juicio de sus iguales.

### Sección 9

Que no deberá ser exigida fianza excesiva, ni se impondrán multas excesivas, ni se infligirán castigos crueles o inusitados.

Ésta y las demás Declaraciones de Derechos sin duda marcaron el inicio de la era democrática y liberal del Estado de derecho moderno; ellas constituyen una de las principales características del constitucionalismo americano, la cual influyó en todo el derecho constitucional moderno.

Sin duda, en la historia constitucional, aparte de recibir el influjo de la propia Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, el texto de la Declaración de Virginia fue un antecedente importante en la elaboración de la declaración de derechos que contiene la Constitución de Venezuela de 1811.

Ahora bien, a pesar de que, como también hemos dicho, la Constitución estadounidense de 1787 no incluyó un *bill of rights* en sus artículos, lo cual suscitó muchas objeciones durante la Convención, esta falla condujo a la aprobación, dos años más tarde, de las diez primeras enmiendas de la Constitución. ALEXANDER HAMILTON, justificando la ausencia de un *bill of rights* en la Constitución, dijo:

Esa declaración de derechos, en el sentido y en la extensión para la cual ellos están afirmados, no sólo es innecesaria en el propósito de la Constitución, sino que incluso sería peligrosa.

Ellos contendrían varias excepciones respecto de poderes no concedidos; y, en esta misma cuenta, proporcionarían un pretexto plausible para reclamar más de lo que estaba concedido.

HAMILTON terminó sus argumentos preguntándose: ¿por qué declarar que ciertas cosas no deben ser hechas cuando no hay poder para hacerlas?

En todo caso, este concepto de derechos como limitaciones de los poderes del Estado, a pesar de los argumentos de HAMILTON, fue seguido en las diez primeras enmiendas de la Constitución (1789), pero añadiendo el concepto de derechos, como aquellos naturales del hombre establecidos en la Declaración de Independencia de 1776. Ambas –Declaración y Enmiendas– influyeron en todas las declaraciones formales y escritas de derechos humanos adoptadas más tarde, particularmente en la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de Francia (1789), y, a través de esta última,

en las declaraciones latinoamericanas. Su influencia perdura hasta el presente, cuando estas declaraciones han sido internacionalizadas.

En todo caso, la tercera de las declaraciones de derechos en la historia del constitucionalismo moderno, luego de la norteamericana (1776) y de la francesa (1789), fue la Declaración de Derechos del Pueblo adoptada por el Congreso General de Venezuela el 1.º de julio de 1811, seguida luego por el capítulo de los “Derechos reconocidos en la República” de la Constitución de Venezuela el 21 de diciembre del mismo año de 1811.



**SEGUNDA PARTE**  
**LA REVOLUCIÓN FRANCESA Y SUS APORTES**  
**AL CONSTITUCIONALISMO MODERNO\***

La Revolución Francesa se sella, definitivamente, en 1789, trece años después de la Revolución Norteamericana, con la asunción del poder por una Asamblea Nacional, que se enfrenta al rey Luis XVI, adopta la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano, y asume el papel de reorganizadora del Estado.

Al contrario de la Revolución Norteamericana, que tuvo por resultado un proceso de construcción de un nuevo Estado que surgía de un conjunto de colonias que habían tenido su desarrollo político lejos de la metrópoli inglesa, en el caso de Francia, el cambio brusco que se operó tenía como marco político constitucional el de la monarquía, y se produjo dentro de la estructura estatal propia del absolutismo, con el objeto de sustituir, dentro del mismo Estado, un sistema de gobierno por otro distinto. Por supuesto, como sucede con toda revolución, ese objetivo no estaba totalmente planificado, pero visto retrospectivamente ése fue el resultado. De allí que para comprender exactamente el significado y los aportes de la Revolución Francesa al constitucionalismo moderno, resulte indispensable no sólo analizar el proceso

---

\* Para la bibliografía relativa a esta parte véase lo indicado en la nota explicativa, pp. 13 a 19.



revolucionario desde el punto de vista constitucional, sino tener claramente precisado, previamente, cuál era el régimen que se cambió tan brusca y radicalmente a partir de 1789, y cómo funcionaban sus instituciones.

Para ello, estas reflexiones sobre la Revolución Francesa las vamos a dividir en cuatro partes: en una primera trataremos de fijar algunas características, desde el punto de vista constitucional, del “Antiguo Régimen”, tal como se denominó, incluso por los contemporáneos franceses, el régimen que existió hasta el momento de la Revolución; en la segunda y tercera parte analizaremos el proceso revolucionario francés desde el punto de vista institucional y las crisis que lo provocaron; y en la cuarta parte estudiaremos las repercusiones que tuvo ese proceso en el constitucionalismo moderno.

## I. CARACTERÍSTICAS POLÍTICO-CONSTITUCIONALES DEL ANTIGUO RÉGIMEN

Las características político-constitucionales del Antiguo Régimen monárquico, que existió en Francia hasta el momento de la Revolución, pueden identificarse si se determinan las bases sociales, económicas y políticas de la monarquía absoluta.

### **A. Las bases económicas y sociales (estratificación social y mercantilismo) del Estado absoluto**

La monarquía, como forma de Estado y de gobierno, se estructuró en Francia durante un largo período, que se inicia en el año 987 cuando HUGO CAPETO fue electo rey de Francia, iniciando la dinastía de los Capetos (987-1328). En los siglos posteriores, el país galo y el reino de Francia progresivamente fueron unificados, y ello se hizo sobre una base sociopolítica de clases sociales estratificadas, que dieron lugar a tres estamentos claramente diferenciados.

Por una parte, había dos clases privilegiadas: la *nobleza*, que rodeaba al Rey, unida a los señores feudales, y el *clero*, poderoso y privilegiado; por la otra parte, existía una *tercera clase*, no privilegiada, el resto de la población, a la cual pertenecía, en las ciudades, un importante estrato de burgueses y comerciantes, que a pesar de su riqueza e influencia siempre fue considerado por la nobleza y el clero como una clase inferior.

Este “tercer estamento” (*Tiers*) comenzó a consolidarse a partir del siglo XI y sirvió incluso de instrumento al rey en sus luchas contra los señores feudales. El rey, a la vez, había comenzado a consolidarse como *primus inter pares* respecto de los señores feudales, y era considerado soberano de los soberanos, por la gracia de Dios. En este proceso tuvo un papel importante el reinado de LUIS VII el Joven (reinó entre 1137 y 1180) y el de su hijo, FELIPE II AUGUSTO (reinó entre 1180 y 1223), este último hábil en lograr tener de su lado a las ciudades contra los señores feudales, cuya coalición venció. Con el apoyo de la Iglesia, a la muerte del rey inglés RICARDO I Corazón de León, FELIPE II AUGUSTO confiscó las tierras del reino de Inglaterra en el continente. En la batalla de Bovines, FELIPE II AUGUSTO consolidó su poder frente al rey JUAN sin Tierra y a los otros señores feudales europeos, con lo cual venció la reacción feudal con el apoyo de 20.000 infantes burgueses, lo que era una gran novedad en la época. Esta victoria consolidó la obra de los Capetos y el propio reino de Francia, y estableció los cimientos para el posterior desarrollo de la monarquía absoluta.

Desde el punto de vista social, en todo caso, como se dijo, el Antiguo Régimen estaba montado sobre una estructura social aristocrática, conforme a la cual la sociedad se funda tanto sobre el privilegio de nacimiento como de aquel derivado de la riqueza territorial. La estructura de la sociedad era absolutamente estratificada en los tres órdenes o estamentos indicados, también denominados “estados” (*états*), pero esta palabra se utilizaba, en este contexto, en el sentido de “orden” o “estamento” social.

En esta forma, en el Antiguo Régimen medieval, paralelamente a las clases privilegiadas (el clero y la nobleza) la tercera clase, la no privilegiada, la tercera orden o *tiers état*, estaba conformada por el resto de la población que era, en definitiva, la mayoría de la nación. El denominador común de esta tercera clase era el de estar compuesta por quienes ni pertenecían al clero ni a la nobleza, es decir, por todos los no privilegiados, por el pueblo en general y, básicamente, desde el punto de vista político, por la burguesía, es decir, por todo el conjunto de personas dedicadas a la actividad comercial, industrial, bancaria, profesional o artesanal. Estas actividades se habían desarrollado al calor del mercantilismo, y si bien comenzaron a otorgar a quienes las ejercían un estatus importante en la vida social y económica, sin embargo, a estas personas no se les permitía tener acceso a los privilegios reservados a la nobleza y el clero. El "tercer estado", por tanto, lo formaban las clases populares del campo y la ciudad; la pequeña y mediana burguesía (artesanos, comerciantes); los profesionales liberales; la alta burguesía formada en las finanzas y el gran comercio; y los armadores. Estos últimos sectores, por lo demás, buscaban ennoblecerse.

Pero el Antiguo Régimen, además de estar montado desde el punto de vista social sobre una sociedad estratificada, desde el punto de vista económico también estaba basado en un particular sistema económico: el mercantilismo. Esto es igualmente importante destacarlo, pues no es posible entender el absolutismo sin analizar el mercantilismo, como doctrina económica de la monarquía absoluta, y por tanto, de corte estatista. De allí que si la monarquía absoluta, como forma política de Estado, sucede al régimen feudal al cual sustituyó, igualmente el mercantilismo, como doctrina económica del absolutismo, es contrario al sistema económico medieval y disgregado, propio del feudalismo, al cual también sustituyó.

Absolutismo y mercantilismo, por tanto, son elementos indisolubles en la conformación del Antiguo Régimen, y, el

último se caracteriza como una doctrina del Estado absoluto, que ponía énfasis en la balanza comercial, es decir, en la necesidad de tener un exceso de exportaciones en relación con las importaciones, como medio de poder asegurar el flujo de metales preciosos, que era tenido entonces como la base de la riqueza. El sistema, por supuesto, se desarrolló definitivamente coincidiendo con el dominio de los mares después del descubrimiento de América, por lo que es paralelo con todo el proceso de expansión colonial que se produjo hasta fines del siglo xvii.

El mercantilismo, por tanto, fue un sistema estatista desde el punto de vista económico, que originó una gran intervención del Estado en el proceso económico, y, a través de los moldes del Estado absoluto, de las clases privilegiadas, la nobleza y el clero.

El Estado, así, fue el gran agente centralizador, lo cual contribuyó a unificar e integrar territorios, que comenzaron a gobernarse centralizadamente. Al Estado le correspondió el control de la expansión marítima, pues el monarca era quien otorgaba los privilegios, por ejemplo, a las compañías comerciales, y con ello llegó a controlar el comercio. El Estado, además, protegía a la industria e inclusive, es en la época mercantilista cuando debe situarse la aparición de las primeras “empresas públicas”, con las manufacturas reales de tapices (gobelinos), de porcelanas (Limoges), y con los monopolios de tabaco o alcoholes.

Todas estas manifestaciones del intervencionismo tienen su origen en la época mercantilista-absolutista, en la cual el Estado intervenía y controlaba en buena parte la economía, y ello lo hacía a través del otorgamiento de privilegios o concesiones, de los cuales eran titulares, por supuesto, las clases privilegiadas (nobleza y clero).

## **B. La base política: la monarquía absoluta**

La base social estratificada y la doctrina mercantilista del Antiguo Régimen, por supuesto, se adecuan perfectamente

a su base o conformación política, que es la del Estado absoluto o de la monarquía absoluta, conforme a la cual todo el poder y todos los poderes, en forma ilimitada, estaban en manos de un monarca, que llegaba al trono por sucesión hereditaria.

Puede decirse que fue el rey FELIPE II AUGUSTO quien comenzó en Francia el proceso que luego originaría el establecimiento de la monarquía absoluta, con lo cual sentó las bases para constituir un poder central. A partir de su muerte (1223) incluso se impuso en Francia la ley de la sucesión hereditaria del trono, fundamento de la monarquía, conforme a la cual el rey no era elegido por asamblea alguna, como había sido la tradición desde que HUGO CAPETO fue electo rey en 987; y sin que el rey tuviera que consagrar a su hijo, en vida suya, como había sido práctica constante durante todo el reinado de los Capetos.

A la muerte de LUIS VIII el León (reinó entre 1223 y 1226), hijo de FELIPE II AUGUSTO, quedó como regente su viuda BLANCA DE CASTILLA, y como rey su primogénito, LUIS IX (reinó entre 1226 y 1270), canonizado más tarde como San LUIS, rey de Francia, quien continuó la consolidación de la monarquía absoluta y del poder central. Durante su reinado el soberano se convirtió en el centro de la administración de justicia: era el primer juez del reino y quien resolvía las querellas.

En todo caso, el rey tenía poderes tanto de administrar justicia como de legislar, de gobernar, de administrar la hacienda, de declarar la guerra y de establecer la paz. Además, nadie en la Tierra le otorgaba todos los poderes al monarca; los tenía simple y llanamente por la "gracia de Dios"; por lo que era este divino don el que le permitía al monarca ejercer ilimitadamente todo el poder. Por ello, entre otros aspectos, uno de los principios de las leyes del reino era el de la inviolabilidad del monarca, porque su poder provenía de Dios. De ahí que este poder fuera consagrado, usual y formalmente, por el representante de Dios en la Tierra, el Papa.

En esta forma, el rey era fuente de toda justicia, fuente de toda legislación, y fuente de todo gobierno.

### 1. *La justicia real*

En primer lugar, en efecto, el rey era fuente de toda justicia, hasta el punto de que no se concebía justicia alguna que no fuera impartida por el rey. Basta recordar, por ejemplo, cualquier grabado o pintura de Luis IX, San Luis, rey de Francia, y constatar que la forma usual de expresarlo gráficamente era como el supremo poder impartiendo justicia, bajo el roble de Vincennes o en cualquier otro lugar a donde se desplazara la Corte, dando a cada quien lo que le correspondía.

Por supuesto, en el proceso político-constitucional de la monarquía, dada la complejidad del reino, se comenzaron a desarrollar instituciones a través de las cuales, por delegación, el rey administraba justicia sin tener que hacerlo en forma personal. Estos órganos no necesariamente estaban “separados” de otros órganos estatales, pues en realidad los principales administradores de justicia en la monarquía francesa eran los intendentes, es decir, los gobernadores de las 32 regiones en la que estaba dividida Francia, de manera que gobierno, administración y justicia se cumplían por los mismos órganos. Aparte de ellos, otras instituciones se conformaron como altas cortes de justicia. Inicialmente era la *Curia Regia*, la cual luego se dividió y especializó en un Gran Consejo y en los *Parlements*, como tribunales permanentes de apelación, de los cuales el de París era el más importante de todo el reino. Al final del Antiguo Régimen, precisamente serán los *Parlements* los que van a desempeñar un papel fundamental en la Revolución.

### 2. *El rey legislador*

Pero además de ser fuente de toda justicia, el rey era fuente de toda legislación. *Lex Rex* era una expresión que se utilizaba

para expresar que el rey era la ley; que era la ley viva, en sí misma, por lo que no estaba ligado por leyes dictadas por sus antecesores. Sólo él tenía el poder y el derecho de hacer las leyes, y de ahí que en la monarquía absoluta fuera inconcebible la existencia de una Constitución rígida.

Si el rey no podía estar limitado por leyes dictadas por otros soberanos anteriores, no podía haber una Constitución que limitara a los soberanos sucesores y sucesivos. No olvidemos que esencialmente ésta sigue siendo la característica de la Constitución inglesa, en la que si bien el soberano realmente no es el rey sino el Parlamento, precisamente por eso, éste no puede estar atado o ligado por ley alguna dictada por otro Parlamento anterior. De allí que en Gran Bretaña no hay ni puede haber Constitución escrita y rígida; es decir, en el Reino Unido cada Parlamento es soberano de dictar las leyes que pueda juzgar convenientes sin tener atadura alguna respecto de lo sancionado por parlamentos anteriores salvo, por supuesto, la de los principios y convenciones constitucionales que, en definitiva, conforman la Constitución no escrita del Reino Unido.

Ese mismo era el principio de la soberanía en el Antiguo Régimen, pero atribuida al monarca, razón por la cual no podía haber ley alguna precedente que pudiera limitarlo.

Sin embargo, también en la monarquía absoluta había unas reglas constitucionales inmutables, que, como principios de Constitución no escrita (costumbres constitucionales) debían ser respetados por el monarca. Estas reglas derivaban, en definitiva, de la misma proveniencia de su poder, de Dios, lo que obligaba al rey a respetar la Ley Divina y la moral natural y, además, todas aquellas que conformaban "las leyes fundamentales del reino", que, como en todo sistema donde no hay Constitución escrita y rígida, estaban conformadas por costumbres constitucionales establecidas desde tiempos inveterados y derivadas del funcionamiento de los diversos regímenes y sucesiones reales.

Por tanto, en el Antiguo Régimen puede decirse que había una "Constitución monárquica" no escrita, conformada

por costumbres constitucionales, denominadas “Leyes Fundamentales del Reino” y que concernían, casi todas, al funcionamiento de la monarquía y de la realeza. Por ejemplo, entre ellas estaban las leyes de transmisión de la Corona (la ley de transmisión hereditaria, la ley de primogenitura, la ley de indivisibilidad de la Corona y la ley de masculinidad o ley sálica); la ley de la continuidad de la función real, resumida en la conocida expresión “El rey ha muerto, viva el rey”, lo que implicaba que no había ruptura ni falta de continuidad por el fallecimiento del rey, aun cuando la minoridad o incapacidad del sucesor originara la necesidad de las regencias. También estaba la ley de la inviolabilidad del territorio, y la ley de independencia de la Corona. El rey era considerado como emperador en su reino y, por tanto, no compartía su poder con ninguna otra entidad, persona u órgano, y sólo decidía soberanamente. Además, se destacaba otra serie de leyes relativas a la propia figura del monarca: la ley de catolicidad, la ley de inviolabilidad de la persona del monarca, y la ley de la nacionalidad.

### *3. El gobierno y la administración real*

Pero además de ser fuente de toda justicia y de toda legislación, el rey, en el Estado absoluto del Antiguo Régimen era también fuente de toda autoridad y gobierno, particularmente a raíz del reinado de ENRIQUE IV (reinó entre 1589 y 1610) a quien correspondió restablecer la unidad de Francia, luego de las guerras de religión que desencadenó la Reforma. Se trataba de un rey protestante de un país católico, quien para consolidar su poder tuvo que convertirse al catolicismo en 1593. Sólo fue por ello que al año siguiente entró en París, y se dirigió a Notre Dame, pues como él mismo diría: “París bien vale una misa”.

En todo caso, la nación confió en él, que pacificó Francia y comenzó a sentar las verdaderas bases del Estado centralizado. A su muerte lo sucedió su hijo, LUIS XIII el



Justo (reinó entre 1610 y 1643), pero por su minoridad el reino estuvo manejado por MARÍA DE MÉDICIS, su madre, como regente, condición que fue reconocida por el *Parlement* de París, es decir, la Alta Corte de Justicia que funcionaba en la capital.

Durante su reinado y bajo la regencia, se reunirían en 1614, por última vez y hasta la Revolución (1789), los *États Généraux*, asamblea convocada por el monarca que reunía a los tres estamentos de la sociedad. En esa reunión se destacó como diputado del clero el joven obispo de Luçon, ARMAND-JEAN DU PLESSIS, luego cardenal de RICHELIEU, a quien la regente designó ministro. La mayoría de LUIS XIII lo hizo reaccionar contra su madre, a quien desterró con sus favoritos, a los que hizo matar. Años después, RICHELIEU, ya cardenal, fue llamado de nuevo al Consejo (1624), y gobernó, junto con el rey, como primer ministro, hasta su muerte en 1643, y ambos consolidaron la monarquía absoluta.

A LUIS XIII lo sucedió LUIS XIV el Grande (1643-1715), también llamado el Rey Sol, pero al inicio de su reinado (1643), también por su minoridad, el reino estuvo manejado por su madre, ANA DE AUSTRIA. Una vez que ésta obtuvo del *Parlement* de París el derecho, como regente, de formar Consejo, anuló el testamento del difunto rey y designó como primer ministro a otro hombre de la escuela de RICHELIEU, GIULIO RAIMUNDO MAZARINO, llamado JULES MAZARIN. A su muerte, en 1661, dejó en manos de LUIS XIV un reino más poderoso que nunca, en el que, además, el rey había aprendido a gobernar por sí mismo.

A partir de 1661, el rey decidió ser su propio primer ministro, presidía el Consejo y se obligaba a firmar las ordenanzas por todos los gastos del Estado. La Corte fue trasladada de París a Versalles lo que, dada la lejanía de la ciudad, reforzó el despotismo del monarca. Allí instaló su residencia principal en 1682 y el centro de la Corte.

Bajo el reinado de LUIS XIV, los Estados Generales no volvieron a ser convocados; los ministros se convirtieron en grandes funcionarios, y los *Parlements* retornaron a su

estrecho rol de tribunales de justicia. El rey era la única fuente de autoridad y de gobierno (“El Estado soy yo”). Por tanto, en el Antiguo Régimen, los impuestos, la declaración de guerra, el establecimiento de la paz, la administración total del reino, en un sistema absoluto y altamente centralizado, se resolvían y se decidían en Versalles, donde el rey había fijado su residencia.

El manejo del gobierno y la administración real se hacían por medio de Consejos, y el rey disponía de cuatro secretarios de Estado (guerra, marina, asuntos exteriores, y de la Casa del Rey, cuyos Departamentos eran canales intermediarios entre el rey y las provincias y ciudades). Además, el rey contaba con un Interventor General de Finanzas, que era un verdadero primer ministro, pues era el funcionario que conducía la administración del reino.

La importancia de los interventores generales de finanzas, por tanto, fue notoria en la conducción del gobierno real, por lo que su papel (de NECKER, por ejemplo), sobre todo al final del Antiguo Régimen va a ser fundamental en el proceso previo a la Revolución, por los intentos fallidos que asumieron para solucionar la crisis fiscal del reino. En todo caso, este alto funcionario tenía a su cargo la administración interior del país, de la agricultura, de la industria, del comercio, de los puentes y caminos, y era sin duda, como se dijo, el funcionario más importante del reino.

Además de los secretarios de Estado y del interventor general de Finanzas, la organización de la administración daba origen a diversos Consejos: el Consejo de Estado, a cargo de la alta política, la paz, la guerra, las relaciones exteriores; el Consejo de Despachos, a cargo de las unidades administrativas en el interior del país; el Consejo de Finanzas, a cargo de la administración de las finanzas; y el Consejo Privado, que era un Tribunal o Alta Corte de Casación. El funcionamiento del Estado, mediante estos Consejos integrados por ministros del rey provenientes de las clases privilegiadas (nobleza y clero), correspondía básicamente a

un esquema de administración por vía de órganos colegiados, cuyo estudio, en su momento, dio origen a la *camerlística*, o “ciencia” de los Consejos o de las “Cámaras”. En ella se ubica el origen del derecho administrativo, como derecho relativo al funcionamiento de los Consejos y Cámaras (administración del Estado).

En todo caso, este sistema centralizado de administración del reino tenía formas de administración territorial en el interior del país, aun cuando signadas por la ausencia de uniformidad, debido al desorden y la confusión derivadas de la conformación del territorio por circunscripciones históricas de reinos locales, muchas veces con fronteras o límites imprecisos. La administración territorial, en todo caso, era conducida básicamente por la figura, que ya hemos mencionado, de los intendentes, la cual sustituyó a la vieja institución de los gobernadores que existían en el siglo xvii. Éstos, nombrados de la alta nobleza, aunque eran representantes del rey en las circunscripciones, vivían en Versalles.

En cambio, como brazos territoriales de la administración real, la institución de los intendentes, respondía a características distintas. Al contrario de los gobernadores, los intendentes estaban residenciados en el interior del reino, lejos de la Corte, y era difícil que pudieran ser escogidos entre el clero y la nobleza; por esa razón comenzaron a ser designados por el rey, para tales cargos, los miembros de su Consejo Privado, llamados *Maître de Requêtes*, que eran altos funcionarios que provenían de la alta burguesía, por lo que eran detestados por la nobleza.

En el momento de la Revolución existían treinta y dos intendentes, que administraban territorialmente el reino, y eran, sin duda, los agentes más activos y temidos, como agentes directos del rey y sus representantes en las provincias, encargados de dirigir la administración local.

En todo caso, los intendentes tenían un poder considerable con competencias múltiples: eran órganos de administración

de justicia en última instancia, participaban en juicios y vigilaban a los demás magistrados de su circunscripción; eran los órganos de policía; dirigían la administración general; controlaban las municipalidades, y como tales vigilaban el comercio, la agricultura, la industria y las milicias; y eran órganos de finanzas, a cargo de la recaudación de impuestos. Eran funcionarios poderosísimos, por lo que ALEXIS DE TOCQUEVILLE, el autor que más rápidamente comprendió, desde el punto de vista constitucional, lo que había ocurrido en la Revolución Norteamericana (su visión esta plasmada en su libro *La Democracia en América*), y que también puede considerarse como el autor contemporáneo más importante de la Revolución Francesa (cfr. su libro *El Antiguo Régimen y la Revolución*), resumió el poder de dichos intendentes señalando: “Francia es un reino gobernado por treinta Intendentes”.

El poder central, después del rey, estaba en manos de estos intendentes como órganos delegados en el territorio, cuyo poder, por lo demás, había provocado progresivamente el relegamiento de las comunas y ciudades. Éstas aparecían controladas por los intendentes y sometidas a su control de tutela. Además, con el poder que tenían estos intendentes, los llamados *États Provinciaux*, que eran asambleas oligárquicas en las cuales estaban representados el clero, la nobleza y la burguesía urbana, habían quedado relegados. Por ello, en general, en los *Cahiers des doléances* elaborados para los *États Généraux* en la víspera de la Revolución, la petición de los pueblos fue constante en cuanto a la eliminación de los intendentes.

### **C. Los órganos diferenciados de la monarquía**

Paralelamente a las organizaciones gubernamentales antes descritas, durante el período de la monarquía absoluta—entre los siglos XIV y XVII— se desarrollaron dos instituciones que significaron el establecimiento de cierta limitación al poder

real y que, por tanto, tuvieron un papel protagónico en la Revolución Francesa, hasta el punto de que no se puede entender cómo ocurrió la Revolución sin saber qué eran y cómo funcionaban.

Estas dos instituciones fueron, en primer lugar, los *États Généraux*, y en segundo lugar, los *Parlements*, que, a pesar de su nombre, no eran órganos legislativos sino tribunales de la monarquía. Los *États Généraux* y los *Parlements* pueden considerarse como las instituciones que desde el punto de vista constitucional generaron la Revolución Francesa.

### 1. Los Estados Generales (*États Généraux*)

En cuanto a los *États Généraux*, se trataba de asambleas en las que se reunían las tres órdenes o estamentos (de allí la palabra *états*) de la sociedad, es decir, asambleas donde se reunía el clero, la nobleza y el tercer estado o estamento. Eran, por tanto, la expresión organizada de la sociedad estratificada del Antiguo Régimen, por lo que en dichas asambleas las tres órdenes votaban separadamente. Esta regla, sin duda, contribuyó al debilitamiento de las mismas.

Estas asambleas comenzaron a existir, por supuesto, por razones políticas pero circunstanciales, a comienzos del siglo XIV (1302), por iniciativa del rey FELIPE IV el Hermoso (reinó entre 1285 y 1314). Este rey había practicado una política de independencia respecto a la Santa Sede y su poder temporal, lo que lo opuso al papa BONIFACIO VIII (su período papal fue de 1294 a 1303), particularmente a propósito de la recaudación de los diezmos y del arresto del obispo de Pamiers (1301). Al ser amonestado por el Papa mediante la bula *Ausculda fili*, el rey convocó a los representantes de los tres estamentos u órdenes del reino y la sociedad: la nobleza, el clero y el tercer estamento, para buscar apoyo frente al pontífice. Se reunieron así los *États Généraux* el 10 de abril de 1302, en una gran asamblea que se celebró en Notre Dame, asamblea que aprobó la conducta del rey.

El objetivo del monarca había sido logrado, y en esa asamblea el rey pensó encontrar un medio para imponer su voluntad al Papa, con base en la idea de que la nación y su soberano estaban en perfecto acuerdo. Sin embargo, la aprobación de la conducta del rey por parte de los *États Généraux* en realidad dio origen al inicio de una tumultuosa historia de esas asambleas en el decurso de los años, que trastocaría la intención que motivó su creación y convertirían la institución, más tarde, en el instrumento político más poderoso contra la monarquía. Esta asamblea, compuesta por representantes de los tres estamentos perfectamente diferenciados de la sociedad (nobleza, clero y el resto (*tiers*) de la población), en realidad progresivamente tendería a convertirse en una fuerza política con ambición de poder, lo cual estaba más allá de lo que el rey les había delegado. Por ello, estas asambleas, cuatro siglos más tarde, fueron el motor fundamental de la Revolución.

En todo caso, los *États Généraux* desempeñaron un papel protagónico en el período inicial de la monarquía, desde 1302 (cuando se instalaron) hasta 1614, y se impusieron a los reyes en períodos de crisis financieras, particularmente. Sus poderes se fueron desarrollando en forma progresiva, primero como consejeros del rey, cuando éste les sometía ciertos asuntos a consulta para oír la opinión de la nación. Posteriormente, por delegación y consentimiento del rey, comenzaron a adquirir poder para examinar y votar subsidios y nuevos impuestos; este último fue el poder fundamental que luego repercutiría en la Revolución. Además, los *États Généraux* lograrían ciertos poderes constitucionales en situaciones excepcionales: era necesaria su autorización al rey para la cesión de parte del territorio del reino a una potencia extranjera; y les correspondía, además, escoger al nuevo rey, en caso de que se extinguiera la línea hereditaria.

La convocatoria de los *États Généraux* la hacía el rey y a partir de mediados del siglo XVI se impuso la costumbre de que

los diputados o representantes a esas asambleas, al instalarse, debían entregar al rey un escrito con las reivindicaciones o quejas de su respectiva localidad, denominado *cahier de doléances*, que conformaba el conjunto de peticiones que se formulaban al rey en el momento de instalarse la sesión de la Asamblea. En esta forma, mediante estos *cahiers* se hacía conocer al rey la realidad y situación material del país, y se le planteaban reivindicaciones de los lugares de donde venían los diputados.

Ahora bien, consolidada la monarquía y el poder absoluto del rey a partir de 1614, estas asambleas dejaron de reunirse por un período de 175 años, hasta 1788, precisamente para provocar la Revolución. Sin ser abolidas ni cambiadas, durante ese período el rey no las convocó más, como signo del absolutismo. Por tanto, la convocatoria de dichas asambleas por LUIS XVI (reinó de 1774 a 1791), en 1788, un año antes de la Revolución, significó la resurrección de una institución desaparecida y olvidada, y fue esa convocatoria, precisamente, el arma mortal más peligrosa contra la monarquía. El origen institucional de la Revolución Francesa, por tanto, puede situarse un año antes de 1789—en 1788—con la convocatoria de los *États Généraux* después de 175 años de inactividad, en cuyo seno, el Tercer Estado, convertido en Asamblea Constituyente, hizo la Revolución.

## 2. Los Parlements

Otra institución de la monarquía a la cual correspondería un papel fundamental en la Revolución fue la de los llamados *Parlements*, que se convirtieron, incluso antes que los *États Généraux*, en la amenaza más peligrosa al poder del rey.

En efecto, en el Antiguo Régimen, como hemos indicado, el rey era fuente de toda justicia, pero podía delegarla, y así como los intendentes realizaban funciones judiciales, el Consejo Privado del rey también ejercía este tipo de funciones, y lo mismo sucedía con doce instituciones judiciales provinciales

que se denominaban los *Parlements*, diseminados en todo el territorio del reino y que se autocalificaban como guardianes de las “leyes fundamentales del reino”. Ello sucedió así, sin duda, gracias a la tolerancia real y conforme a las ideas de CHARLES DE SECONDAT, barón de La Brede, y de MONTESQUIEU (1689-1755) (quien había sido presidente del *Parlement* de Burdeos) sobre la separación de poderes y el contrapeso de los mismos.

Estas instituciones, doce en total, configuradas como cortes superiores para administrar justicia en última instancia en nombre del rey, cumplieron un papel político fundamental en el proceso revolucionario, y particularmente el *Parlement* de París, con el ejercicio de sus derechos de inscripción y rechazo de los edictos reales.

En efecto, los *Parlements*, al igual que los *États Généraux*, también habían adquirido cierto poder frente al rey por razones políticas circunstanciales, precisa y coincidentalmente cuando aquéllos cesan de ser convocados. En efecto, en 1614 los *États Généraux*, son invitados por última vez a reunirse y fue justamente en 1610 cuando los *Parlements* comenzaron a adquirir poder, también por razones circunstanciales, con motivo del asesinato de ENRIQUE IV (1533-1610).

En efecto, al morir ENRIQUE IV (1610), su esposa MARÍA DE MÉDICIS, en virtud de que el hijo de ambos, heredero del reino, LUIS XIII (1610-1643), tenía 9 años, solicitó al *Parlement* que aprobase y reconociese su calidad de regente de la Corona. Tal calidad la ostentaba merced a las leyes fundamentales del reino, pero, para asegurarse, le pidió al *Parlement* que le reconociera tal carácter, lo que significó el otorgamiento de un poder implícito al *Parlement*, en el futuro, para designar los regentes; con ello empezaron a adquirir poder político concreto.

En 1643 se produjo un nuevo acontecimiento que reforzaría el poder de los *Parlements*. A la muerte de LUIS XIII, cuyo primer ministro había sido el cardenal RICHELIEU



(ministro entre 1624 y 1641), la esposa del rey, ANA de Austria, pidió al *Parlement* de París la nulidad del testamento del fallecido rey, que había dejado un Consejo de Regencia para su hijo LUIS XIV (reinó entre 1643 y 1715), quien era menor de edad (tenía 5 años). Este Consejo estaba formado por hombres escogidos por RICHELIEU y que, durante la minoría del niño-rey, debían vigilar a ANA de Austria, la regente. Ésta se consideró con derecho a ser regente y a nombrar el Consejo, razón por la cual llevó al niño-rey ante el *Parlement* de París y le pidió al cuerpo declarase la nulidad del testamento, de manera que la regencia se ejerciera sin condiciones. El *Parlement* consideró que el testamento era contrario a los principios de la monarquía y lo anuló; declaró a ANA de Austria como regente, posición que ejerció entre 1643 y 1661, con el cardenal MAZARIN como primer ministro. Con este hecho, de nuevo, se le dio más poder al *Parlement*, que adquirió conciencia política en los siglos sucesivos, sobre todo a través del ejercicio de dos funciones que se desarrollaron progresivamente: el llamado derecho de registro y el derecho de rechazo de los edictos reales.

A través del derecho de registro, las leyes o edictos que dictaba el monarca debían ser enviados a los *Parlements* antes de que pudieran entrar en ejecución. Tal derecho lo tenían en realidad todos los *Parlements*, y los edictos debían ir a los doce *Parlements* de Francia, pero el de París era, por supuesto, el que primero los recibía, y no entraban en vigencia allí hasta que el *Parlement* no los registrara. En el *Parlement*, la ley era verificada y discutida, con lo cual estas organizaciones asumieron un derecho histórico, a pesar de que el rey lo consideraba como una concesión real, de poder rechazar el registro de los edictos y, por tanto, de no aceptar la legislación que emanaba del rey.

En esta forma, los órganos del poder judicial ejercían parte del poder legislativo (control), lo que ALEXIS DE TOCQUEVILLE explicó como producto de las costumbres generales de la época, en las que no se concebía un poder

absoluto total cuya obediencia pudiera discutirse. Explicaba DE TOCQUEVILLE la situación así:

Antes de su ejecución, el edicto (del rey) era, pues, llevado al *Parlement*. Los agentes del Rey exponían sus principios y ventajas; los magistrados lo discutían, todo públicamente y en voz alta, con la virilidad que caracterizaba a aquellas instituciones medievales. A menudo ocurría que el *Parlement* enviase repetidamente al Rey diputados para rogarles modificar o retirar su edicto. A veces, el Rey acudía en persona y permitía debatir con vivacidad, con violencia, su propia ley ante sí mismo. Pero cuando al fin expresaba su voluntad, todo volvía al silencio y a la obediencia, porque los Magistrados reconocían que no eran más que los primeros funcionarios del Príncipe y sus representantes, encargados de ilustrarle y no de coartarle.

El conflicto, en caso de rechazo, en definitiva, podía resolverse con la imposición real en una sesión solemne del *Parlement*, donde el rey en persona acudía y discutía con los magistrados, en lo que se llamaba *lit de justice*, en la cual el rey les imponía su voluntad.

En todo caso, este derecho de registro y de rechazo que habían asumido progresivamente los *Parlements* va a ser el arma más importante de la aristocracia contra la monarquía. Por ello, la reacción del *Parlement* de París, en 1787, contra los edictos reales de naturaleza impositiva, conformará una verdadera revolución aristocrática, preludio de la Revolución Francesa.

En 1787, los mismos principios de intervención de los *Parlements* continuaban en aplicación, pero con un cambio en cuanto al debate y a la naturaleza de los argumentos: el *Parlement* de París comenzó a pedir justificaciones en apoyo de los edictos que proponían reformas impositivas, particularmente las cuentas de la Hacienda, a lo que el rey se negó, lo que significó una negativa a compartir con los tribunales de justicia el Poder Legislativo. La respuesta del *Parlement* fue que "sólo la nación tenía derecho a conocer

nuevos impuestos” y pidió que ella fuera reunida, mediante la convocatoria de los *États Généraux*.

En esta forma, así como los *États Généraux* fueron el instrumento del Tercer Estado contra la monarquía, los *Parlements* fueron el arma de la aristocracia contra la propia monarquía, con lo cual se ubica, en ambos procesos, el origen de la Revolución.

En el caso de los *Parlements*, debe adicionalmente tenerse en cuenta su peculiar desarrollo institucional. Estos cuerpos sirvieron para defender los privilegios de la aristocracia frente a las reformas fiscales que el propio régimen monárquico quería imponer, para resolver la crisis fiscal que agobiaba a la Corona, y ello fue posible por la propia situación organizativa de los *Parlements*. En efecto, en vísperas de la Revolución, los magistrados que formaban los *Parlements* ya no eran de designación real, sino, por una evolución peculiar, tenían un origen hereditario y venal. Los cargos de magistrado también podían comprarse y se mantenían anualmente con el pago de un precio. En esta forma, el monarca había perdido el derecho de escoger los magistrados de sus *Parlements*, y esta magistratura se integraba por cooptación, herencia o adquisición por compra. Este régimen condujo a la inamovilidad de los magistrados de los *Parlements*, consecuencia directa de la compraventa de los cargos, con lo cual el posible enfrentamiento al monarca era más claro por la independencia adquirida. Sabían los magistrados que podían rechazar edictos, pues no dependía su cargo de la voluntad del monarca. En consecuencia, el poder de los *Parlements* fue un instrumento fenomenal en la Revolución.

Existía además un sistema que completaba el cuadro funcional de estos órganos judiciales, y era el llamado “sistema de especies” (*des épices*), conformado por los regalos, en especie, que se hacían a los magistrados. En efecto, los abogados solían hacer regalos a los magistrados para obtener justicia, y esa práctica de los regalos progresivamente se

convirtió en una obligación de tener que pagar dinero o una tasa para obtener justicia. Así desapareció la gratuidad de la justicia y allí puede encontrarse el origen de los aranceles judiciales.

Toda esta compleja conformación de los *Parlements* condujo a la formación de una clase nueva y distinta, situada entre la nobleza y la burguesía y formada por estos altos funcionarios, muchos provenientes de la alta burguesía, independientes y con pretensiones de pertenecer a una nobleza transmisible, nombrados por sí mismos, independientes del monarca y en ejercicio de una de las funciones reales más importantes: administrar justicia. Por eso en el siglo XVIII actuarán contra la monarquía, pues se considerarán independientes. No es descartable que en el desarrollo de esa actividad hayan influido, como se dijo, las propias ideas de un miembro de la aristocracia, el barón de MONTESQUIEU, quien además fue presidente del *Parlement* de Burdeos, acerca de la independencia del Poder Judicial y la separación de poderes.

En todo caso, el prefacio de la Revolución Francesa debe situarse en esta revuelta aristocrática, comandada por los *Parlements* en 1787 y 1788, en medio de la grave crisis política de la monarquía provocada por la impotencia de resolver sus problemas financieros y por la incapacidad de reformarse. En esos años, cada vez que un ministro reformador quería modernizar el Estado, la aristocracia, a través de los *Parlements*, defendía su privilegio. Por ello, la revuelta de la aristocracia precedió a la Revolución y contribuyó a destruir la propia monarquía.

Pero no debe perderse de vista que la reacción de los *Parlements* contra la monarquía, si bien provocó la Revolución, también significó la muerte de estas instituciones, que acabaron por ser impopulares. De allí que en los *cahiers des doléances* con que se instalaron los *États Généraux* en 1788, se hubiera pedido invariablemente la abolición de los *Parlements*.

## II. LAS CRISIS QUE PRECEDIERON A LA REVOLUCIÓN FRANCESA

El cuadro político-constitucional de la monarquía o del Antiguo Régimen, antes descrito, va a cambiar radicalmente en 1789 con la Revolución Francesa, acontecimiento que, por supuesto, no puede considerarse como una revolución del pueblo. La Revolución Francesa, en efecto, ante todo, fue, una revolución de la aristocracia contra el monarca, y después una revolución de la burguesía también contra el monarca. Por eso, en definitiva, la Revolución Francesa fue una revolución hecha por la burguesía para la burguesía. El pueblo, en ese proceso, es sólo un protagonista circunstancial en el cuadro de las pretensiones de la aristocracia, que actúa a través de los *Parlements*; y de la burguesía, que lo hace a través del dominio del *Tiers État* en los *États Généraux*.

Pero esta revolución, por supuesto, y los cambios institucionales que originó, fueron producto de la crisis política, fiscal, social y económica que afectó a Francia a finales del siglo XVIII. Para comprender el proceso de la Revolución, por tanto, hay que comenzar por destacar los elementos de esta crisis del Antiguo Régimen.

### A. La crisis de las ideas políticas: MONTESQUIEU y ROUSSEAU

Ante todo, el Antiguo Régimen sufrió una profunda crisis en cuanto al sustento político teórico del absolutismo, a la cual contribuyeron los mismos teóricos de esta corriente en sus escritos durante los siglos XVII y XVIII. Van a ser precisamente estas teorías de limitación y separación del poder, del contrato social y de las libertades naturales las que suministrarán la base política del *Tiers État* y de los revolucionarios, para trastocar todas las instituciones del Antiguo Régimen. Estas teorías las van a suministrar, básicamente, tres grandes figuras de los siglos XVII y XVIII: JOHN LOCKE, el más grande teórico

del absolutismo inglés y luego, en Francia, MONTESQUIEU y JEAN-JACQUES ROUSSEAU.

En primer lugar se destaca JOHN LOCKE (1632-1704) quien escribe al finalizar la Gloriosa Revolución inglesa de 1688, que concluye con el triunfo del Parlamento frente al rey, su *Two Treatises of Government* (1690). En dicha obra, como se ha señalado, LOCKE parte de la idea, que sirve de cuna a la concepción liberal, del estado natural del hombre y de que la sociedad y el Estado tienen su origen en un contrato social, que se formula entre los diferentes estamentos de la sociedad para preservar la *property*, expresión que abarcaba no sólo la propiedad, sino el conjunto de los derechos fundamentales de la persona: la vida, la libertad, la posesión, la religión; y que acababa de ser proclamada en el Bill of Rights (1689), que precisamente marca el último triunfo del Parlamento sobre el monarca.

Si ése es el origen del Estado –un contrato para preservar la *property*– no podía concebirse que dicho contrato pudiera conducir a que los ciudadanos tuvieran una condición peor a la que tenían en su estado natural. De allí surge, incluso, la teoría posterior del derecho a la rebelión frente a los gobiernos despóticos.

Esta concepción liberal está acompañada, en LOCKE, por la formulación de consideraciones tendientes a la racionalización del poder del monarca, derivadas del proceso desarrollado en Inglaterra al término de la Gloriosa Revolución, en la que triunfa el Parlamento sobre el rey. De allí saca LOCKE su idea de la distribución, en cuatro, de las funciones del Estado: la de legislar, la de juzgar, la de poner orden en el interior de los países, y la de poner orden en las relaciones exteriores.

Esta concepción de LOCKE, formulada a finales del siglo XVII, va a tener una enorme influencia en los pensadores políticos del continente europeo, de manera que, en el siglo XVIII, LOCKE es considerado el autor más importante en materia política. Su influencia es evidente en MONTESQUIEU y ROUSSEAU.

En efecto, MONTESQUIEU (1689-1755) interpreta, a su manera, sesenta años después, la Constitución inglesa y lo que había ocurrido en Inglaterra, y en su famoso libro *De l'ésprit des lois* (1748) formula sus propias concepciones. Ante todo erige en principio la idea de que la libertad política sólo existe en Estados donde hay una separación de los poderes, lo que LOCKE ciertamente no había formulado.

Así, la libertad política –según MONTESQUIEU– existía sólo en aquellos Estados donde el poder del Estado no residía, con todas sus funciones, en la misma persona o en el mismo cuerpo de magistrados. Por ello, en su *De l'ésprit des lois*, insistió:

Es una experiencia eterna que todo hombre que tiene poder es llevado a abusar de él; y llega hasta encontrar límites [...] Para que no se pueda abusar del Poder es necesario que, por la disposición de las cosas, el Poder detenga el Poder.

En esta forma, del estudio comparado que realizó sobre el objeto de los diversos Estados de la época, MONTESQUIEU llegó a la conclusión de que Inglaterra era el único Estado que tenía por objeto directo la libertad política, por lo que en el famoso Capítulo VI del Libro XI de su obra, se propuso estudiar la “Constitución” de Inglaterra, y de ese estudio dedujo su teoría de la división del poder en tres:

[El] Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo de las cosas que dependen del derecho de gentes, y el Poder Ejecutivo de aquellos que dependen del derecho civil. Mediante el primero, el Príncipe o Magistrado hace las leyes por un tiempo o para siempre. Mediante el segundo hace la paz y la guerra, envía y recibe embajadores, establece la seguridad, previene las invasiones. Mediante el tercero, castiga los crímenes, o juzga los diferendos de los particulares. A este tercer poder se lo llama el poder de juzgar y al otro, simplemente, el poder ejecutivo del Estado.

En realidad, antes que una división del poder, MONTESQUIEU definió, siguiendo a LOCKE, diversas funciones o potestades

del Estado: la potestad de hacer las leyes, la potestad de juzgar, y la potestad ejecutiva, englobando en esta última las que LOCKE calificó como poder ejecutivo y poder federativo.

Ahora bien, lo novedoso de la división del poder de MONTESQUIEU, y lo que lo distinguió de la concepción de LOCKE, es, por una parte, la proposición de que para garantizar la libertad los tres poderes no deben estar en las mismas manos, y por la otra, que, en la división del poder, los tres están en plano de igualdad; de lo contrario, el poder no podría frenar el poder. No es descartable, por ello, que estas ideas, formuladas y escritas por el presidente de uno de los *Parlements* de Francia, hayan influido en el papel de estos órganos, como poder judicial, frente al monarca. En efecto, en el mismo Capítulo VI del Libro XI del *Espíritu de las leyes*, MONTESQUIEU precisó su concepción así:

Cuando en una misma persona o en el mismo cuerpo de Magistrados, el poder legislativo está reunido al poder ejecutivo, no hay libertad alguna [...] De nuevo no hay libertad alguna si el poder de juzgar no está separado del poder legislativo y del poder ejecutivo [...] Todo estaría perdido si el mismo hombre, o el mismo cuerpo de príncipes o de nobles, o del pueblo, ejercieran estos tres poderes: el de hacer las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas, y el de juzgar los deseos o diferencias entre particulares.

Como consecuencia, agregaba:

Los príncipes que han querido tomarse en despóticos han siempre comenzado por reunir en su persona todas las magistraturas.

Debe destacarse, como se dijo, que en la concepción de MONTESQUIEU no hay proposición alguna que otorgue superioridad a uno de los poderes públicos sobre los otros. Es claro que al definir el Poder Legislativo como “la



voluntad general del Estado” y el Poder Ejecutivo como “la ejecución de esa voluntad general”, podría deducirse que MONTESQUIEU presuponía que el segundo debía sujetarse en su ejecución a lo dispuesto en el primero, pero no en el sentido de subordinación política, como en cambio sí ocurría en Inglaterra después de la Gloriosa Revolución y la consolidación de la soberanía del Parlamento. Al contrario, en la concepción de MONTESQUIEU, tan iguales concebía a los tres poderes que así podían frenarse mutuamente, y ésta era la única forma de cooperación en beneficio del mantenimiento de la libertad política. De allí que concluyera señalando:

[E]sos tres poderes deberían formar un reposo o una inacción. Pero como por el movimiento necesario de las cosas, ellos están obligados a andar, [...] estarán forzados a andar en concierto.

Es claro, en todo caso, que al igual que LOCKE, la concepción de MONTESQUIEU fue formulada para el absolutismo. Ambos fueron teóricos del absolutismo; por ello, la división del poder soberano fue más una doctrina legal que un postulado político, y sólo por la fuerza de la Revolución se convirtió en el principal principio político de la organización del Estado liberal moderno.

Pero además de los aportes de MONTESQUIEU en la teoría política francesa, que va a permitir la reacción, en la práctica, contra el Estado absoluto, ocupa un puesto de gran importancia la concepción de JEAN-JACQUES ROUSSEAU (1712-1778) sobre la ley, que va a provocar, posteriormente, el sometimiento del Estado a la ley que él mismo produce; es decir, va a originar el principio de la legalidad y la consolidación del Estado mismo de derecho. En efecto, y tal como ROUSSEAU lo planteó en su *Discours sur l'origine et le fondement de l'inegalité parmi les hommes* y en su *Du Contrat Social*, el pacto o contrato social fue la solución que se dio al problema de encontrar una forma de asociación que

además de asegurar “el paso del estado natural al estado civil”, sirviera para

... defender y proteger contra toda la fuerza común a la persona y los bienes de cada asociado, y por el cual cada uno, uniéndose a todos, no obedezca en consecuencia sino a sí mismo y permanezca así tan libre como antes.

Agregaba ROUSSEAU:

Por el pacto social hemos dado existencia y vida al cuerpo político; se trata ahora de darle movimiento y voluntad mediante la legislación.

En esta forma (y he allí la novedad del planteamiento de ROUSSEAU), la ley como forma de manifestación del soberano es la encargada de dar movimiento y voluntad al Estado, producto del pacto social, en cuanto se trata de “actos de la voluntad general que estatuyen sobre una materia general”. ROUSSEAU, entonces, no sólo construyó la teoría de la ley como “actos de la voluntad general” a cuyas disposiciones debían someterse todas las actuaciones del propio Estado y de los particulares, sino que estableció el principio de la generalidad de la ley, lo cual permitió la posterior reacción revolucionaria contra los privilegios.

Por otra parte, en el campo de las funciones estatales, en la concepción de ROUSSEAU éstas se reducían a dos: hacer las leyes y ejecutarlas. A estas funciones las calificó, siguiendo la terminología de MONTESQUIEU, como poder legislativo y poder ejecutivo. Tampoco aquí se trataba de una doctrina de la separación de poderes, sino, conforme a la orientación de LOCKE y de MONTESQUIEU, de una doctrina de la división del poder, que era uno solo: el del soberano, que resultaba del pacto social o de la integración de la voluntad general. Según ROUSSEAU, no era bueno que estuvieran en las mismas manos las dos funciones del poder (la expresión de la voluntad general mediante leyes y la

ejecución de ésta), por lo que, siguiendo la orientación de MONTESQUIEU, propugnó su ejercicio por órganos distintos, aun cuando contrariamente a la tesis de éste, propugnase la necesaria subordinación que debía tener quien ejecuta la ley en relación con quien la elabora, con lo cual, en la orientación de LOCKE, se aseguraba la supremacía del legislador y de la ley. Va a ser esta supremacía, piedra angular del derecho público, la que permitirá el desarrollo del principio de la legalidad y la configuración del Estado de derecho.

Puede decirse, en términos generales, que con los escritos de LOCKE, MONTESQUIEU y ROUSSEAU se conforma todo el arsenal teórico-político que será necesario para la reacción revolucionaria contra el Estado absoluto y su sustitución por el Estado de derecho, como garantía de libertad.

## **B. La crisis del sistema económico: el liberalismo**

A la crisis de las ideas políticas que sustentaban la monarquía, que se manifiesta en el arsenal de ideas que alimentará a los revolucionarios, se agrega un elemento de crisis económica que afectó al modelo del Antiguo Régimen, es decir, al mercantilismo y el privilegio aristocrático (economía dirigida), cuyo más conspicuo artífice fue JEAN-BAPTISTE COLBERT (1619-1683), hombre de confianza del cardenal MAZARIN e interventor general de Finanzas bajo el reinado de LUIS XIV.

En efecto, así como en el campo político la concepción del estado natural del hombre y de la libertad fue configurando la base del liberalismo político como reacción frente al absolutismo, en el cual no existían derechos de los individuos, así mismo, en el campo económico, la reacción contra el mercantilismo –soporte del absolutismo– se inició con una concepción económica que también partió de las leyes naturales para su construcción. La política mercantilista, como se dijo, se puede caracterizar como un sistema netamente comercial, en el cual la agricultura –base a su vez de la economía feudal a la cual había desplazado– constituía una actividad económica marginal y de poca importancia.

En esta forma, hacia mitades del siglo XVIII, en países como Francia y como consecuencia de la política mercantilista, la agricultura no sólo no había sido promovida o protegida, sino que, pobre y mal llevada, había sido objeto de sucesivos gravámenes e impuestos. Así, la importancia del comercio interno y externo y la concesión de privilegios en relación con dichas actividades provocaron un considerable retraso en las actividades agrícolas y el empobrecimiento del campo, a pesar de que la agricultura se consideraba como la principal industria del país. Ante esta realidad, durante un breve período de tiempo (1760-1770), se desarrolló una política económica basada en los escritos de FRANÇOIS QUESNAY (1694-1774) y en las aplicaciones prácticas que pudo ejecutar TURGOT en el gobierno, que, al contrario del mercantilismo, minimizaba la importancia del comercio exterior, y en su lugar ponía énfasis en la importancia de la economía agrícola y particularmente en la producción de cereales y en la eliminación de los privilegios otorgados por el Estado, propios del mercantilismo. Esta política abogaba así por que la actividad económica y política estuviese gobernada por las leyes implantadas en la naturaleza por la Providencia.

La *fisiocracia*, como se denominó este sistema económico, sostenía que de todas las actividades económicas sólo la producción agrícola podía considerarse realmente como producción, pues era la única que dejaba un producto neto, en tanto que las otras actividades consistían sólo en transformaciones de riquezas existentes. En otras palabras, la fisiocracia entendía que sólo la clase social que cultivaba la tierra producía, en tanto que las otras clases (artesanos y comerciantes) sólo recobraban sus gastos. De allí se planteaba que la expansión de la economía y población de un país dependía de la expansión de la inversión en la agricultura y de los gastos de la clase productiva.

Si bien la fisiocracia, como política económica, sólo fue aplicada muy parcialmente en la década entre 1760

y 1770, su importancia teórica fue fundamental, pues se trató de la primera reacción contra la economía estatista del mercantilismo, basada en los privilegios, y llevaría –la fisiocracia– a la formulación de la doctrina del liberalismo económico. No hay que olvidar que la fisiocracia propugnó la supresión de las aduanas interiores y la libertad de comercio e industria, con la supresión de las corporaciones y cofradías, como primera reacción contra la economía estatista. ANNE ROBERT-JACQUES TURGOT barón de L'Aulne (1727-1781), interventor general de Finanzas (1774-1776), incluso, en su célebre *Mémoire sur les Municipalités* (1775) que presentó al rey, propugnó por una nueva organización territorial basada en la actividad agrícola y que daría luego origen al municipalismo francés. Sin embargo, con ello, al enfrentarse a los privilegios, TURGOT cayó en desgracia en 1776, aunque dejó sentadas las bases teóricas iniciales del liberalismo.

Correspondió a ADAM SMITH (1723-1790) iniciar la formulación de la teoría del liberalismo económico, la cual partía del principio del funcionamiento armonioso de la economía conducida por los solos intereses privados, por lo que la intervención del Estado en la economía –propia del mercantilismo– debía ser reducida, lo cual llevaría más adelante a la propugnación liberal de su eliminación. SMITH, en este sentido, en su obra *Recherches sur la nature et les causes de la richesse des nations* (1776), partió del supuesto de que “la riqueza de las naciones” está menos en la tierra que en el trabajo del hombre y el resultado de éste es la constitución del capital, cuyo fin es hacer del trabajo mismo una actividad todavía más productiva. Por otra parte, SMITH sostenía que si el interés privado es el que mueve al hombre al trabajo y al ahorro, la garantía de que a pesar de ello existirá armonía, frente a los riesgos de contraposición de intereses, está en la organización espontánea de la vida económica por la libre concurrencia de ellos, dentro de un mercado con libre juego de precios. En esta forma, de acuerdo con la concepción liberal, al Estado le correspondía mantener las reglas del

libre juego del mercado, el cual no debía distorsionarse con privilegios o monopolios tan característicos del absolutismo-mercantilismo. Las funciones del Estado, por tanto, fueron reducidas por SMITH a las siguientes: la protección del grupo social frente a la violencia exterior (defensa); la protección de los miembros individuales de la sociedad de las injurias u opresiones de sus conciudadanos (seguridad pública y justicia); y la creación y mantenimiento de ciertas obras públicas y ciertas instituciones públicas (fomento), cuyo mantenimiento y erección nunca podrían ser del interés de los particulares, porque el beneficio que podrían dar nunca podría compensar los gastos de un individuo o de un grupo de personas (servicios públicos). De allí el principio de la subsidiariedad de la acción del Estado en relación con la actuación económica de los particulares, tan característico del liberalismo.

En todo caso, conforme al esquema de la monarquía absoluta y del mercantilismo, el poder político estaba en manos del monarca, de la nobleza y del clero, y entre ellos se alojaban muchos beneficiarios de los privilegios y monopolios derivados del intervencionismo estatal mercantilista. Pero el mercantilismo era una política económica basada en el comercio y la industria, por lo que había provocado la formación de una nueva y gran clase social de banqueros, comerciantes y artesanos, que no participaban ni de los privilegios ni del poder político. Por ello, a la búsqueda del poder político por esta clase –la burguesía– y a la eliminación de los privilegios, se dirigieron todos los esfuerzos revolucionarios en Francia. Así, la primera forma de su actuación y luego de su triunfo fue la formación del Tercer Estado en los Estados Generales.

### **C. La crisis social y el surgimiento de la burguesía**

El propio proceso económico del Antiguo Régimen va a provocar también una crisis en el esquema estamental de

la sociedad, con el surgimiento de la burguesía. En efecto, debe destacarse que al calor del propio mercantilismo, una nueva clase social y económica distinta de los terratenientes y privilegiados (nobleza y clero) había comenzado a afianzarse en la sociedad. Se trata de la burguesía, surgida con un nuevo poder económico derivado del comercio, de la industria, de la banca, de la actividad profesional y de la artesanía, y que progresivamente va a acumular un poder real, de carácter económico, con lo cual, naturalmente, va a buscar tener poder político. La burguesía, será, sin duda, la expresión del *Tiers*, pues a pesar de su poder económico con pretensiones de nobleza, se verá impedida de ingresar a la nobleza. La búsqueda de poder político por la burguesía va a ser, en definitiva, el toque final de la Revolución; y precisamente será a través de la Revolución como la burguesía obtendrá el poder político, quebrando la tradicional organización de las clases privilegiadas.

Pero aparte de ello, otro elemento de crisis social precederá a la Revolución: el empobrecimiento progresivo de las clases populares y bajas de la sociedad, en los años que precedieron a la Revolución. En efecto, el aumento de impuestos (que no afectaban a las clases privilegiadas directamente) en todo caso implicaba el aumento de los precios y la pérdida del poder adquisitivo de la población. Adicionalmente, en esos años, los problemas climáticos produjeron graves daños en la cosecha de cereales, con la consiguiente escasez, lo cual empeoró la situación de hambre en la población.

He aquí algunas razones de que, aun cuando la Revolución Francesa no fue propiamente una revolución del pueblo, por estos problemas socioeconómicos circunstanciales el pueblo tuvo un papel protagónico momentáneo en 1789, que ayudó y apoyó a quienes hicieron la Revolución. Por ello, para entender quién hizo y cómo se produjo la Revolución, es necesario fijar el contexto de la situación política anterior a 1789, caracterizada por otra crisis: la fiscal.

#### **D. La crisis fiscal: la quiebra del Tesoro real**

En efecto, la situación política de la monarquía en los años que precedieron a la Revolución estuvo signada por una profunda crisis fiscal que, como la historia posterior lo demostró, va a ser la causa y el motivo directo de la Revolución.

En efecto, en 1787-1788, la monarquía francesa vivía una gravísima crisis fiscal debido a su impotencia, en lo financiero, para el manejo de los asuntos del Estado, siendo por lo demás incapaz, el sistema monárquico, para autorreformarse. Frente a cada ministro que pretendía introducir reformas, modernizar las finanzas y el Estado –son los casos de NECKER, CALONNE y DE BRIENNE– la aristocracia se oponía defendiendo sus privilegios, incluso con el apoyo de la reina MARÍA ANTONIETA. Por ello, fue realmente la revuelta de la aristocracia la que precedió a la Revolución y contribuyó a destruir la monarquía y a acabar, en definitiva, con sus propios privilegios.

Este déficit fiscal del reino, paradójicamente, tuvo su principal causa en la ayuda y financiamiento francés a la revolución de las colonias norteamericanas, por supuesto no porque la monarquía apoyara los vientos de libertad y republicanismo que allí soplaban, sino como parte de la política exterior signada por la rivalidad con Inglaterra. Esta ayuda a la Revolución Norteamericana provocó un violento endeudamiento externo del país. En todo caso, a este factor de la crisis fiscal debe agregarse otro elemento: los gastos excesivos de la gran nobleza y de la Corte, que costaban mucho, a los cuales debe añadirse la corrupción.

La gravísima crisis fiscal resultante afectaba el funcionamiento del Estado y su solución no podía ser otra que la obtención de nuevos ingresos. Ello sólo podía lograrse con dos medidas: o se aumentaban los impuestos o se recurría a nuevos empréstitos (deuda pública). Esto último fue lo que sucedió en los años anteriores a la Revolución: hubo que recurrir a nuevos empréstitos para poder cubrir el déficit, pero ello destruyó prácticamente las finanzas reales.



Por supuesto, también estaba la fórmula del aumento de impuestos; sin embargo, ello no era posible, políticamente hablando, pues en una sociedad estratificada los impuestos gravaban sólo una parte de la población: los propietarios territoriales y la burguesía. La nobleza y el clero estaban exentos de impuestos: eran clases privilegiadas, por lo que el aumento de los impuestos podía provocar la agravación de la situación social de pobreza por el incremento de precios de los bienes de consumo y la disminución del poder de compra de las personas.

El único remedio que pudieron formular los ministros de Finanzas, para obviar nuevos empréstitos y ante la imposibilidad de aumentar los impuestos, era el igualar la carga ante los impuestos, es decir, erigir en principio la igualdad ante los impuestos o cargas públicas. Así, era necesario que todas las provincias contribuyeran en forma igual (había diferencia en las contribuciones provinciales) y era también indispensable que todos los sujetos contribuyeran por igual. Pero como las clases privilegiadas estaban exentas, la igualdad implicaba que había que gravarlas también. En esa situación y ante una sociedad estratificada, ¿qué ministro del rey osaría proponer estas reformas que afectaban a la propia nobleza y el clero?, ¿qué *Parlement*, representante de esa aristocracia, iba a registrar los edictos que plantearan estas reformas?

En realidad, no había otra solución que formular una reforma impositiva, y en ese sentido se orientaron las propuestas de NECKER, COLONNE, DE BRIENNE y luego de nuevo NECKER entre 1776 y 1788, inspectores generales de Finanzas de LUIS XVI, propuestas que encontraron la firme oposición de las clases privilegiadas. La situación mostró la lucha del poder real por imponer reformas para obtener más ingresos y solucionar la crisis fiscal, y la resistencia de la aristocracia, representada en el *Parlement* de París y en los otros *Parlements*, para aprobar esas reformas. Es aquí donde surge el papel protagónico de los *Parlements* en

vísperas de la Revolución y en el proceso político francés entre 1787-1789.

### III. LA CRISIS INSTITUCIONAL Y LA REVOLUCIÓN

#### A. La revolución aristocrática a través de los *Parlements*

En efecto, particularmente frente a la propuesta que formuló en 1787, DE BRIENNE, interventor general de Finanzas, de establecer un impuesto territorial proporcional al ingreso, sin excepciones, y otros gravámenes, los edictos respectivos encontraron la resistencia del *Parlement* de París, que se negó a registrarlos. Pero lo más grave de la actitud del *Parlement* –y ello va a ser otro de los tantos detonantes de la Revolución– es la razón que adujo para no poder registrar esos edictos por los que se establecían nuevos impuestos: supuestamente la única institución que en Francia podía consentir esas medidas eran los *États Généraux*, que, como se dijo, habían desaparecido de la historia desde comienzos del siglo XVII, es decir, hacía 175 años. La negativa del *Parlement*, por tanto, de registrar las leyes impositivas se acompañó con el reclamo de que el rey convocara los *États Généraux* para que fueran éstos los que aprobaran las reformas.

No por azar CONDORCET escribía, en 1789, en su libro *Contribución de la Revolución de Norteamérica al desarrollo político de Europa*, que uno de los derechos del hombre era, precisamente,

el derecho a contribuir, sea inmediatamente, sea por representación, a sancionar estas leyes y a todos los actos consumados en nombre de la sociedad.

En todo caso, en la lucha entre el rey y el *Parlement* de París, en 1787, hubo una tregua, al producirse un entendimiento entre ambos en cuanto a la promulgación del edicto que creó las asambleas provinciales electivas, lo que, como afirmó

DE TOCQUEVILLE, significó una “extraña y total revolución del gobierno y de la sociedad”, pues el establecimiento de estas asambleas provinciales

... completaba la total destrucción del viejo sistema político europeo. Sustituía de golpe lo que restaba del feudalismo por la república democrática, la aristocracia por la democracia, la realeza por la República.

La confrontación entre el rey y el *Parlement*, particularmente por el rechazo de las medidas relativas a los impuestos y empréstitos, amenazaba, de todas maneras, con paralizar la administración del reino. Francia, como se dijo, entre otros aspectos había quedado endeudada por el financiamiento que había prestado a la Revolución Norteamericana, y la Administración requería de mayores ingresos. La situación, se agravó, pues en Francia existían doce *Parlements* que tenían su sede en cada una de las doce provincias judiciales, y si bien en general éstos sólo discutían los asuntos que concernían a sus respectivas provincias, en 1787 actuaron al unísono, y se negaron a registrar los nuevos impuestos, que consideraron atentatorios contra el derecho de propiedad, y pidieron la convocatoria de los *États Généraux*.

Por ello DE TOCQUEVILLE afirmó que “la unión de los *Parlements* no sólo era el arma de la Revolución, sino su señal”, calificando la situación como la de una “sedición judicial, más peligrosa para el gobierno que para cualquier otro”.

La reacción real no se hizo esperar, y el 6 de agosto de 1787, el rey LUIS XVI compareció ante el *Parlement* y conforme al poder que en definitiva tenía de imponer su voluntad, en *lit de justice* hizo que el *Parlement* de París registrase los edictos reales por los que se establecían nuevos impuestos.

Al día siguiente, sin embargo, el *Parlement* anuló su registro por ilegal. Nunca antes se había discutido el poder real en esta forma, por lo que la reacción real fue inmediata: como no podía destituir a los magistrados del *Parlement* pues, como se dijo, eran independientes, lo que hizo el rey,

como se hacía en la época, fue exiliar a los magistrados, sacarlos fuera de París y enviarlos a las provincias. Esto provocó –no se olvide que era necesario registrar los edictos en todos los doce *Parlements* de Francia– una agitación en todos los otros *Parlements* de las provincias, y una reacción y resistencia general de la aristocracia frente al rey. El interventor general de Finanzas, DE BRIENNE, tuvo que capitular en sus pretensiones y retirar los edictos. Así, se restablecieron los impuestos anteriores (4 de septiembre de 1787) y se eliminó el registro que se había hecho bajo la presión del rey. Retornaron los magistrados del exilio y fracasó la reforma fiscal impositiva por la reacción de la aristocracia, representada precisamente en estos magistrados.

Frente a este fracaso se imponían nuevas medidas para resolver la crisis fiscal y DE BRIENNE propuso una nueva reforma, basada en la obtención de nuevos empréstitos, (aumentar la deuda externa) que también debía ser sometida al *Parlement*. La reacción del *Parlement* de nuevo fue de rechazo a registrar los edictos con nuevos empréstitos, planteando la necesidad de que se convocaran los *États Généraux*. Incluso el planteamiento de los magistrados fue una especie de chantaje al rey: el registro de los edictos sólo se produciría si se convocaba a los *États Généraux*. Ante el rechazo, el rey asistió a la sesión solemne del *Parlement*, en *lit de justice*, e impuso el registro de los edictos el 19 de noviembre de 1787. La lucha entre estas instituciones (los *Parlements*) y el monarca se resume en una frase que se atribuye al duque de Orléans, que le dijo al rey en esa *lit de justice* donde el rey impuso sus tributos:

– *Sire, c'est illégal.*

– *C'est légal* –replicó LUIS XVI–, *parce que je le veux.*

La querrela entre el rey y el *Parlement* se eternizó. El *Parlement* llegó a publicar, incluso, el 3 de mayo de 1788, una declaración sobre las “Leyes Fundamentales del Reino” de las cuales, por razones históricas, se decía guardián, pero

dicha declaración del *Parlement* fue la negación más absoluta del poder real, al proclamar particularmente, y en forma general, que el voto de los impuestos pertenecía a los *États Généraux*, es decir, a la Nación, además de formular otras declaraciones en las que condenaba los arrestos arbitrarios y defendiendo la inamovilidad de los magistrados. La reacción de la monarquía fue la formulación de propuestas para reformar la función judicial y frenar a los *Parlements*, lo que originó la resistencia abierta de éstos.

La reacción de LUIS XVI frente a esa actitud de los *Parlements*, y particularmente del de París, fue la orden de arresto contra dos magistrados del *Parlement* (DUVAL D'EPREMESNIL y GOISLARD DE MONTSABERT), que se habían refugiado en el propio edificio del *Parlement* de París, los días 5 y 6 de mayo de 1788, donde buscaron la protección de la ley. La reacción del rey fue la emisión de edictos, el 8 de mayo, por los que se les quitaban todos los privilegios políticos a los magistrados, para quebrar su resistencia. Sin embargo, estos edictos contra la aristocracia parlamentaria también debían registrarse por el propio *Parlement*, lo que produjo una verdadera insurrección de los *Parlements* en toda Francia.

Así, fue la magistratura judicial la que reaccionó contra la monarquía, en múltiples ocasiones con el apoyo popular. En muchas provincias se produjeron incidentes (Dijon, Toulouse, Pau), de los cuales el más importante fue el de Dauphine, donde ocurrió una verdadera revuelta popular, prefacio así mismo de la Revolución. El *Parlement* de esta provincia había rehusado registrar los edictos del 8 de mayo de 1788, lo que condujo a la orden de cesación del *Parlement*. Los magistrados, sin embargo, se reunieron y fueron exiliados. En el día fijado para la partida, el pueblo de Grenoble se sublevó, instigado, sin duda, por los auxiliares de justicia, lo que provocó la reinstalación del *Parlement* (*Journée des Tuilles*).

En Grenoble también se produjo un hecho que precipitó la crisis: se reunieron espontáneamente nobles, eclesiásticos

y burgueses, para convocar unos *Estados Provinciales* en el Delfinado, que se reunirían en el Castillo de Vizille para “dar al desorden un tono regular”, y para pedir la reinstalación del *Parlement*. Según DE TOCQUEVILLE, esta “Asamblea de Vizille” en la cual el *Tiers* tuvo un número de representantes igual al de las otras dos órdenes,

... fue la última vez que un hecho ocurrido fuera de París ejerciera marcada influencia sobre el destino general del país.

En esta Asamblea se pidió la convocatoria de los *États Généraux*, que se reconoció como la institución que debía acordar nuevos impuestos. La Asamblea, en definitiva, fue una alianza entre el *Tiers* y los estamentos privilegiados, en la cual se desafió el poder real.

El gobierno temió que el hecho fuese imitado en todas partes, por lo que LUIS XVI despidió a sus ministros, abolió o suspendió los edictos, y convocó de nuevo a los *Parlements*. Éstos reasumieron sus funciones, castigaron a quienes habían osado reemplazarlos y persiguieron a quienes habían obedecido a éstos. Los *Parlements*, sin embargo, cayeron estrepitosamente. Como lo afirma DE TOCQUEVILLE:

Cuando se creían los dueños, descubrieron de pronto que ya no eran nada [...] su popularidad no tardó más tiempo en esfumarse de lo que se empleaba, en 1788, para llegar cómodamente desde las costas de Bretaña a París.

Particularmente, la caída fue súbita y terrible para el *Parlement* de París, institución de la cual se vengó, desdeñosamente, el poder real.

Pero en definitiva, como lo señaló DE TOCQUEVILLE: “La unión de los *Parlements* no sólo fue el arma de la Revolución sino su señal”, y esa unión, en 1788, en el conflicto entre la monarquía y el *Parlement*, condujo en definitiva a una capitulación de la monarquía frente a estos organismos judiciales. El interventor general de Finanzas, DE BRIENNE,

tal como lo habían reclamado los *Parlements*, el 5 de julio de 1788 prometió reunir los *États Généraux* y fijó de una vez, para el 1.º de mayo de 1789, la apertura de esta gran Asamblea.

### **B. La abdicación real al poder absoluto y la convocatoria de los *États Généraux***

Con la convocatoria de los *États Généraux* puede decirse que se inició la revolución política de Francia, pues en definitiva se puso fin, por la propia monarquía, al gobierno absoluto, al aceptar el rey compartir el gobierno y el poder con un cuerpo de diputados elegidos que asumirían el Poder Legislativo, que hasta ese momento era ejercido por el propio monarca. Por tanto, realmente, el 5 de julio de 1788, al convocarse y al fijarse la fecha de los *États Généraux*, el rey dictó la sentencia de muerte del Antiguo Régimen, de la monarquía absoluta y de su propia vida.

Por otra parte, JACQUES NECKER fue llamado de nuevo en sustitución de DE BRIENNE para asumir la Inspección General de Finanzas, y a él le correspondió terminar la capitulación de la monarquía, revocando la reforma judicial y restableciendo plenamente los *Parlements*.

Ahora bien, aceptada y acordada por el rey la convocatoria de *États Généraux*, la agitación política se volcó respecto a otro aspecto muy importante: la forma de la convocatoria y la manera de funcionamiento de dicha Asamblea. Como se ha indicado, históricamente los *États Généraux*, hasta 1614, constituyeron una asamblea de las tres órdenes de la sociedad: la nobleza, el clero y el resto o *Tiers*; tres órdenes que tenían, cada una, un voto. Por tanto, los asuntos recibían tres votos y cada orden votaba por separado, con lo cual las clases privilegiadas (la nobleza y el clero) siempre dominaban y se imponían, porque tenían dos votos frente al *Tiers État*. Por tanto, la discusión política, a partir de septiembre de 1788, versó sobre la forma del voto, en el sentido de si

debía ser o no separado, y la forma como debían reunirse las órdenes, en cuanto al número de sus representantes. El *Parlement* de París (que era el principal instrumento de la aristocracia) dictó incluso una declaración el 21 de septiembre de 1788 indicando la forma elegida: cada orden tendría igual representación y voto separado. Con ello, sin duda, la aristocracia había triunfado, pero también había iniciado la verdadera revolución.

En realidad, el rey había convocado los Estados Generales, pero nadie sabía, después de 175 años de inactividad de estas asambleas, cómo funcionaban, en el sentido de determinar la forma de elección de los representantes y la forma de voto. Sólo el rey podía decirlo y no lo dijo. La imprecisión, incluso, había llevado a un hecho curioso antes de la declaración del *Parlement*, y fue la aceptación, por el monarca, de la propuesta de DE BRIENNE de convocar

[a un] concurso académico [invitando] a todos los sabios y demás personas instruidas del Reino, y en particular, a quienes componen la Academia de Bellas Letras, a dirigir a su Señoría, el Ministro de Gracia y Justicia, toda clase de informes y memorias sobre esta cuestión.

DE TOCQUEVILLE señaló sarcásticamente que

... ni más ni menos era como tratar la Constitución del país como una cuestión académica y sacarla a concurso.

Y así fue. En el país más literario de Europa, por supuesto, una petición de ese tipo, en un momento de efervescencia política, provocó una inundación de escritos y de papeles. Todos deliberaron, todos reclamaron y pensaron en sus intereses y trataron de encontrar en las ruinas de los antiguos *États Généraux* la forma más apropiada para garantizarlos. Este movimiento de ideas originó la lucha de clases y propició la subversión total de la sociedad. Por supuesto, los antiguos *États Généraux* muchas veces fueron olvidados,



y la discusión se volcó hacia otras metas y, en particular, a identificar el Poder Legislativo, a la separación de poderes, a nuevas formas de gobierno y a las libertades individuales. La inundación de escritos provocó una subversión total de las ideas y, en ese proceso, los trabajos de MONTESQUIEU y ROUSSEAU fueron fundamentales.

Como se dijo, el propio *Parlement* también expresó su pensamiento respecto a la forma de reunión de los *États Généraux*, en el sentido de que debían reunirse igual que en 1614, es decir, cada orden un voto y votos separados, con lo cual siempre las clases privilegiadas iban a mantener el control de la Asamblea. Con ello, el *Parlement* perdió definitivamente su pretensión de ser portavoz de libertades. DE BRIENNE había renunciado y ya NECKER, de nuevo, estaba al mando de la Intervención General de Finanzas. Frente a la declaración del *Parlement* hubo múltiples reacciones panfletarias, signadas por la reacción del *Tiers*, y según lo señala DE TOCQUEVILLE, el rey le respondió:

Nada tengo que responder a mi *Parlement* sobre sus súplicas. Es con la Nación reunida con quien concertaré las disposiciones apropiadas para consolidar para siempre el orden jurídico y la propiedad del Estado.

En esta forma, LUIS XVI expresaba que era con la Nación con quien iba a consultar, y la Nación estaba representada, precisamente, en los *États Généraux*. Con ello, el rey, materialmente, consumó la Revolución, al renunciar al gobierno absoluto y aceptar compartirlo con los *États Généraux*. Con estas palabras, el rey había firmado su condena y la del Antiguo Régimen.

En cuanto a los *Parlements*, DE TOCQUEVILLE resume su suerte así:

Una vez vencido definitivamente el poder absoluto y cuando la Nación no necesitó ya un campeón para defender sus derechos, el *Parlement* volvió de pronto a ser lo que antes era:

una vieja institución deformada y desacreditada, legado de la Edad Media; y al momento volvió a ocupar su antiguo sitio en los odios públicos. Para destruirlo, al Rey le había bastado con dejarle triunfar.

Los estamentos u órdenes habían estado juntos en el proceso antes descrito, pero vencido el rey y convocados los Estados Generales, la lucha por el dominio de los mismos comenzó entre las clases, y con ello empezó a surgir la verdadera figura de la Revolución.

Así, la discusión acerca de los Estados Generales fue respecto de quién debía dominar esta Asamblea. Los Estados Generales no se habían reunido en Francia desde hacía 175 años (los últimos, en 1614), por lo que, como instituciones, no eran sino un vago recuerdo. Por ello, frente al esquema tradicional defendido por el *Parlement* y la aristocracia de que cada orden tenía un voto y las tres órdenes votaban por separado (con lo cual las clases privilegiadas tenían dos votos contra uno), el punto esencial de la propaganda política general, que fue defendido por la burguesía, planteaba que debía haber el doble de miembros del *Tiers Etat* en relación con los otros dos estamentos, y que el voto debía ser por cabeza de diputado y no por orden.

Ése fue el motivo central del debate público del Partido Patriótico y de toda la literatura escrita: el *Tiers Etat* debía tener, entonces, el doble de diputados que los otros, es decir, un número igual a los de la nobleza y el clero sumados, y el voto debía ser por cabeza de diputado y no por orden separada, con lo cual había posibilidad de tener un voto igual entre nobleza y clero y el Tercer Estado, con lo cual dejarían de dominar la Asamblea los dos primeros.

Como se dijo, la cuestión política fundamental se situó, entonces, en quién habría de dominar los Estados Generales, por lo que se desató la lucha entre los estamentos; multiplicándose los escritos contra los privilegios, la violencia contra la aristocracia, y la negación de los derechos

de la nobleza. La igualdad natural, que había sido tema difundido por la propia nobleza en sus ratos de ocio, se convertiría en el arma más terrible dirigida contra ella, y prevalecería la idea de que el gobierno debía representar la voluntad general, y la mayoría numérica debía dictar la ley. Por ello, la discusión política giró en torno a la representación del Tercer Estado, en el sentido de si debía o no ser más numerosa que la concedida a cada uno de los otros dos estamentos (nobleza y clero).

El 5 de diciembre de 1788, el Consejo Real decidió que el Tercer Estado tuviera un número igual a la suma de los otros dos estamentos, con lo que duplicó su representación. El Consejo Real, sin embargo, no se pronunció respecto a la forma del voto, si era por cabeza de diputado o por orden y por separado. Era evidente que aun cuando se duplicara el número de los diputados del *Tiers Etat*, si el voto seguía siendo por orden, por separado, seguiría triunfando la aristocracia, que tendría dos votos sobre uno de las clases no privilegiadas. Esto era, sin duda, primordial.

Por ello, el proceso político prerrevolucionario estuvo signado entonces por una revolución aristocrática que luego se volvió contra ella misma: la aristocracia, para defender sus privilegios frente al rey, provocó por medio de los *Parlements* la convocatoria de los *États Généraux* y, por tanto, la disminución del poder absoluto de la monarquía; para ello, incluso se alió a la burguesía. Sin embargo, al defender posteriormente la integración tradicional de los *États Généraux*, que favorecía sus intereses y aseguraba sus privilegios, provocó la ruptura de su alianza con el *Tiers*. Por ello, el triunfo del *Tiers* en los *États Généraux* significó el fin de la aristocracia, que fue, en definitiva, la primera víctima de la Revolución que ella misma había comenzado en 1787.

Ahora bien, aún sin resolverse el problema del voto, en enero de 1789 se publicó el Reglamento de Elecciones de los Diputados, que estableció un sistema de elección indirecta,

de dos grados en el campo y de tres grados en la ciudad. Las elecciones se realizaron en más de 40.000 circunscripciones o asambleas electorales en todo el país; ellas despertaron políticamente a Francia, produjeron una movilización completa de la población y despertaron emociones populares. En todas las asambleas locales se formularon los tradicionales memoriales de reivindicaciones y peticiones (*cahiers des doléances*). En esa forma, todos los diputados, de todo el país, llegaron a Versalles en abril de 1789, cargados de peticiones y requerimientos de la nobleza, del clero y el pueblo, signados por reacciones contra el absolutismo que buscaban limitar los poderes del rey; por el deseo de una representación nacional a la que le correspondiera votar las leyes impositivas y, en general, hacer las leyes; y por el deseo general de igualdad. Toda la efervescencia política, sin duda, se concretó en estos memoriales de reivindicaciones, que a la usanza de los tradicionales *États Généraux*, los diputados debían entregar al rey el día de su instalación.

Como se había previsto, el 5 de mayo de 1789 fueron inaugurados oficialmente por el rey los *États Généraux* y la discusión inicial se centró respecto a cómo se iban a instalar, pues ello no había sido resuelto en la convocatoria real: si en una asamblea las tres órdenes juntas o si en tres asambleas separadas.

La burguesía urbana y profesional había acaparado la mayoría de los escaños entre los diputados del Tercer Estado, por lo que dominó las discusiones y las votaciones en las asambleas, lo que reforzó gracias a la división imperante en los otros dos estamentos. En el mismo mes de mayo de 1789, el Tercer Estado insistió en la celebración conjunta de sesiones para considerar la validez de los mandatos de los diputados, y se negó a la verificación en forma separada. La nobleza adoptó una posición diametralmente opuesta, considerando la votación separada como un principio de la constitución monárquica. El clero, dividido, si bien no aceptó celebrar sesiones conjuntas con el *Tiers*, se abstuvo de declararse como Cámara aparte.

### C. La Asamblea Nacional y la Revolución

Un mes después, el 6 de junio de 1789, el *Tiers Etat* se rebeló, se instaló y convocó a las otras dos órdenes a una sesión conjunta, advirtiéndoles que si no asistían, actuaría solo, aun cuando el número de votos *por cabeza* de diputados fuera igual. En este proceso tuvo un papel importante el clero, que si bien era una de las clases privilegiadas de la sociedad estamental, no tenía una composición uniforme: había un alto clero, que formaba parte de la nobleza, y había un bajo clero, más cercano a las clases populares y a la burguesía. Por ello, cuando se produjo la convocatoria por parte del *Tiers* a una asamblea general, primero fueron tres, después siete y al final dieciséis diputados del clero los que se sumaron al *Tiers Etat*, en lo cual, sin duda, SIEYÈS desempeñó un papel fundamental.

Este último elemento provocó que la asamblea se constituyera, lo cual fue un triunfo del *Tiers*, y se arrogara a sí misma el título de Asamblea. EMMANUEL JOSEPH SIEYÈS (1748-1836), diputado por el clero, incluso propuso que el título fuera "Asamblea de Representantes Conocidos y Verificados de la Nación Francesa". En todo caso, no había pasado mes y medio desde la instalación de los *États Généraux*, cuando, el 17 de junio de 1789, el *Tiers*, con algunos diputados de las otras órdenes, adoptó la "Declaración de Constitución de la Asamblea".

Los diputados del *Tiers Etat*, dominados por la burguesía, por tanto, que además eran parte de los *États Généraux*, se erigieron en Asamblea Nacional y se atribuyeron a sí mismos el poder de legislar y, por tanto, de admitir o no los impuestos. Éste fue, sin duda, el primer acto revolucionario del *Tiers*, y de inicio, en 1789, de la Revolución Francesa. Por eso, primero los *Parlements*, y luego los *États Généraux*, fueron los responsables de hacer la Revolución.

En junio de 1789, por tanto, Francia vio surgir una Asamblea en la cual la mayoría todopoderosa e incontenible

que se atribuía la representación nacional amenazaba y disminuía el poder real, ya desarmado. Por ello DE TOCQUEVILLE observó que en esa situación

... el *Tiers Etat*, que dominaba la única Asamblea, no podía dejar de hacer, no una reforma, sino una revolución.

Eso fue lo que hizo. De allí la afirmación que se deriva del título de la famosa obra de SIEYÈS *Qu'est-ce que le Tiers État?* (¿Qué es el Tercer Estado?, 1789): El Tercer Estado constituye la Nación completa, con lo cual negaba que las otras órdenes tuvieran algún valor.

La Asamblea dictó decretos, incluso sobre la forma de su propia disolución, y le quitó poder al rey sobre ello. Sin embargo, los decretos fueron derogados por el rey, que ordenó que se constituyeran los *États Généraux* por separado, e intimidó con la fuerza al Tercer Estado. Allí apareció, por primera vez en la Revolución, el elemento popular.

En efecto, el hambre, el aumento del precio del pan por la escasez de cereales, particularmente en ese año por razones climáticas, en fin, la pobreza, fue el combustible para la agitación y rebelión del pueblo, estimulado por los diputados del *Tiers État*, que buscaban lograr su supervivencia política frente al rey. Así, la Asamblea, con el apoyo popular, impidió su propia disolución y se impuso al rey. La turba parisina, inclusive, fue en protesta hasta Versalles y, en el Palacio, llegó a la antesala del rey. Esto provocó que el rey ordenase a los otros dos estamentos (nobleza y clero) a sumarse a la Asamblea, por lo que a partir del 27 de junio de 1789, por decisión real, se cambió radicalmente la estructura político-constitucional de Francia y de la monarquía absoluta.

En todo caso, tan rápido y violento había sido el proceso de rebelión política y popular, que el rey había llamado al Ejército para someter a la Asamblea, que desobedecía sus órdenes. La Asamblea Nacional, el 9 de julio de 1789 se había constituido en "Asamblea Nacional Constituyente" desafiando nuevamente

el poder real. La presencia y acción represiva del Ejército en París produjo la exacerbación popular; el pueblo, bajo la arenga política, buscó armas para defenderse. Las obtuvo el 14 de julio en el asalto a la caserna militar de Los Inválidos, donde la turba se apertrechó (4 cañones y 34.000 fusiles) y en ese proceso de búsqueda de armas, se produjo, ese mismo día, la toma de la Bastilla, prisión del Estado, símbolo de la arbitrariedad real. Allí, sin embargo, además de que no había sino siete detenidos, no había armas.

La revuelta, en todo caso, salvó a la Asamblea Nacional, la cual, reconocida por el rey e instalada definitivamente después de la toma de la Bastilla, a partir de agosto de 1789 comenzó a cambiar la faz constitucional francesa. El espíritu subversivo se esparció por todas las provincias, en las cuales los campesinos y los pueblos en armas se sublevaron contra los antiguos señores. La Asamblea Nacional tuvo que prestar atención inmediata al problema del privilegio fiscal, lo que llevó, el 5 de agosto, a que los diputados nobles y del clero renunciaran a sus derechos feudales y a sus inmunidades fiscales.

La Asamblea había recibido el 11 de julio un primer texto de una "Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano", presentado por el marqués de LAFAYETTE. Suprimidas las rebeliones provinciales, dicha Declaración fue sancionada el 26 y 27 de agosto de 1789, y con ella, la Asamblea aprobó los artículos de una Constitución –19 artículos que preceden la Declaración–, con lo cual se produjo la primera manifestación constitucional de la Asamblea. En efecto, en estos artículos de la Constitución se recogieron los principios de organización del Estado: se proclamó que los poderes emanaban esencialmente de la Nación (art. 1.º); que el gobierno francés era monárquico, pero que no había autoridad superior a la de la ley, a través de la cual reinaba el rey, y en cuya virtud, podía exigir obediencia (art. 2.º); se proclamó que el Poder Legislativo residía en la Asamblea Nacional (art. 2.º) compuesta por representantes de la Nación

libre y legalmente electos (art. 9.º) en una sola Cámara (art. 5.º) y de carácter permanente (art. 4.º); se dispuso que el Poder Ejecutivo residiría exclusivamente en las manos del rey (art. 16), pero que no podía hacer ley alguna (art. 17); y se estableció que el Poder Judicial no podía ser ejercido en ningún caso, por el rey ni por el cuerpo legislativo, por lo que la justicia sólo sería administrada en nombre del rey por los tribunales establecidos por la ley, conforme a los principios de la Constitución y según las formas determinadas por la ley (art. 19).

En cuanto al texto de la Declaración de 1789, es el siguiente:

Los representantes del pueblo francés, constituidos en Asamblea Nacional, considerando que la ignorancia, el olvido o el desprecio de los derechos del hombre son las únicas causas de las desgracias públicas y de la corrupción de los Gobiernos, han resuelto exponer en una declaración solemne los Derechos naturales, inalienables y sagrados del hombre, a fin de que esta declaración, presente constantemente a todos los miembros del cuerpo social, les recuerde sin cesar sus derechos y sus deberes; a fin de que los actos del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo, pudiendo ser en cada instante comparados con la finalidad de toda institución política, sean más respetados; a fin de que las reclamaciones de los ciudadanos, fundadas en adelante en principios simples e indiscutibles, contribuyan siempre al mantenimiento de la Constitución y a la felicidad de todos.

En consecuencia, la Asamblea Nacional reconoce y declara, en presencia y bajo los auspicios del Ser Supremo, los siguientes derechos del Hombre y del Ciudadano.

Artículo 1.º Los hombres nacen y permanecen libres e iguales en derechos. Las distinciones sociales no pueden fundarse más que en la utilidad común.

Artículo 2.º La finalidad de toda asociación política es la conservación de los derechos naturales e imprescindibles del



hombre. Estos Derechos son la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión.

Artículo 3.º El principio de toda soberanía reside esencialmente en la Nación. Ningún cuerpo, ningún individuo, puede ejercer una autoridad que no emane de ella expresamente.

Artículo 4.º La libertad consiste en poder hacer todo lo que no perjudica a otro; así, el ejercicio de los derechos naturales de cada hombre no tiene otros límites que los que garantizan a los demás miembros de la sociedad el goce de esos mismos derechos. Estos límites sólo pueden ser determinados por la Ley.

Artículo 5.º La Ley no tiene derecho a prohibir sino las acciones perjudiciales para la sociedad. No puede impedirse nada que no esté prohibido por la Ley, y nadie puede ser obligado a hacer lo que ella no ordena.

Artículo 6.º La Ley es la expresión de la voluntad general. Todos los ciudadanos tienen derecho a participar personalmente, o a través de sus representantes, en su formación. Debe ser la misma para todos, así cuando protege, como cuando castiga. Todos los ciudadanos, siendo iguales a sus ojos, son igualmente admisibles a todas las dignidades, puestos y empleos públicos, según su capacidad, y sin otra distinción que la de sus virtudes y sus talentos.

Artículo 7.º Ningún hombre puede ser acusado, encarcelado ni detenido sino en los casos determinados por la Ley, y según las formas por ella prescritas. Los que solicitan, dictan, ejecutan o hacen ejecutar órdenes arbitrarias, deben ser castigados; pero todo ciudadano llamado o detenido en virtud de la Ley debe obedecer al instante: se hace culpable por la resistencia.

Artículo 8.º La Ley no debe establecer más que penas estricta y evidentemente necesarias y nadie puede ser castigado sino en virtud de una ley establecida y promulgada anteriormente al delito, y legalmente aplicada.

Artículo 9.º Todo hombre se presume inocente mientras no haya sido declarado culpable; por ello, si se juzga indispensable detenerlo, todo rigor que no fuera necesario para asegurar su persona debe ser severamente reprimido por la Ley.

Artículo 10.º Nadie debe ser inquietado por sus opiniones, incluso religiosas, siempre que su manifestación no altere el orden público establecido por la Ley.

Artículo 11. La libre comunicación de los pensamientos y de las opiniones es uno de los derechos más preciosos del hombre; todo ciudadano puede pues hablar, escribir, imprimir libremente, a reserva de responder del abuso de esta libertad, en los casos determinados por la Ley.

Artículo 12. La garantía de los derechos del Hombre y del Ciudadano hace necesaria una fuerza pública; esta fuerza se instituye pues en beneficio de todos, y no para la utilidad particular de aquellos a quienes les es confiada.

Artículo 13. Para el mantenimiento de la fuerza pública, y para los gastos de la administración, es indispensable una contribución común; ésta debe ser repartida por igual entre todos los ciudadanos, en razón de sus posibilidades.

Artículo 14. Los ciudadanos tienen derecho a comprobar, por sí mismos o por sus representantes, la necesidad de la contribución pública, a consentir en ella libremente, a vigilar su empleo, y a determinar su cuota, su base, su recaudación y su duración.

Artículo 15. La sociedad tiene el deber de pedir cuentas de su administración a todo funcionario público.

Artículo 16. Toda sociedad en la que no está asegurada la garantía de los derechos, ni determinada la separación de los poderes, no tiene Constitución.

Artículo 17. Siendo la propiedad un derecho inviolable y sagrado, nadie puede ser privado de ella, salvo cuando lo exija

evidentemente la necesidad pública, legalmente comprobada, y a condición de una indemnización justa y previa.

La Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano, sancionada por la Asamblea, fue rechazada por el rey. Una nueva revuelta popular provocó el traslado de la Asamblea a París, y obligó a la sanción real de la Declaración, el 2 de octubre. La Asamblea, el 5 y 6 de octubre, conminó al rey a regresar a París, y el 2 de noviembre decretó la confiscación de los bienes de la Iglesia y del clero, que se declararon bienes nacionales. La Asamblea, en pocos meses, hizo la revolución jurídica, cambió todos los instrumentos que regían la monarquía y, a partir de finales de 1789, comenzó a configurarse un nuevo Estado, por la voluntad de una Asamblea Constituyente que, el 22 de diciembre, creó los Departamentos como demarcación territorial uniforme del nuevo Estado. Así mismo, antes, por Decreto de 14 de diciembre de 1789 había organizado las municipalidades e institucionalizado el “poder municipal”.

El proceso posterior a 1789 es historia conocida: la Revolución originó las guerras de las monarquías europeas contra Francia, que se encontró amenazada en todas sus fronteras. La Revolución, por tanto, además de consolidarse internamente tuvo que protegerse externamente. En junio de 1791, el rey negoció con las potencias extranjeras e intentó huir; detenido, fue obligado a aceptar la Constitución del 13 de septiembre de 1791, que fue la primera Constitución europea moderna, configuradora, sin embargo, de un Estado monárquico, signado por la separación de poderes: el rey conservaba el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo lo asumía la Asamblea, y el Poder Judicial, los Tribunales.

Los *Parlements* por supuesto, habían sido eliminados por la Revolución. Así, las instituciones que hicieron la Revolución desaparecieron inmediatamente: los *États Généraux* y los *Parlements*.

LUIS XVI, en virtud de la Constitución, dejó de ser “rey de Francia” y pasó a ser “rey de los franceses”. Como soberano

constitucional se esforzó en frenar la Revolución aplicando el veto suspensivo a la legislación, pero lo que logró fue aumentar el descontento político y popular contra él. Fue hecho prisionero por la Comuna insurrecta de París el 10 de agosto de 1792, encarcelado en la prisión del Temple, acusado de traición, juzgado por la Convención recién electa el 2 de septiembre de 1792, condenado a muerte, y ejecutado el 21 de enero de 1793.

A partir de la prisión del rey, el 22 de septiembre de 1792 se había proclamado la República. El 24 de junio de 1793 entró en vigencia la primera Constitución republicana, ratificada por referéndum (Constitución del año I), que también estaba precedida de la Declaración de Derechos. El terror político y revolucionario se apoderó de Francia y el caos se generalizó, sobre todo por la coalición extranjera que se formó contra la Revolución (marzo de 1793).

En 1795 (22 de agosto) se sancionó una nueva Constitución (Constitución del año III), también precedida de una Declaración de Derechos, con la cual concluyó la Convención el 26 de octubre de 1795. El 2 de noviembre del mismo año se instaló el Directorio.

NAPOLEÓN BONAPARTE, quien en octubre de 1795 debeló una revuelta de los realistas (13 Vendémiaire), fue nombrado jefe de la Armada en Italia. Triunfante en 1795, el Directorio lo nombró comandante de la expedición en Egipto (1798); retornó a Francia en octubre de 1799, donde los moderados le confiaron la labor de eliminar al Directorio. Mediante un golpe de Estado, en cuya preparación había colaborado SIEYÈS, el 9 y 10 de noviembre de 1799, (Brumaire, año VIII) impuso al país una Constitución autoritaria y se inició el Consulado. Terminó así la Revolución Francesa, cuyo proceso había durado sólo 10 años.

En 1802, BONAPARTE, luego de reorganizar centralizadamente la justicia, la administración (con la creación de los prefectos) y la economía, se hizo designar cónsul vitalicio (1802) y luego, Emperador de los Franceses (1804), "por

la gracia de Dios y la voluntad nacional". En todo caso, como NAPOLEÓN I, estableció una monarquía hereditaria con nobleza de imperio, y continuó la reorganización y centralización de la Francia revolucionaria, proceso en el cual se adoptó, incluso, el Código Civil. La guerra, sin embargo, acaparó buena parte de su gobierno. Después de la retirada de Rusia (1812), vencido en Leipzig (1813) e invadida Francia por las potencias europeas, abdicó en 1814, y fue confinado a la isla de Elba. De allí se escapó de la vigilancia inglesa, regresó a Francia en marzo de 1815 (los *Cien Días*), y luego de ser vencido en Waterloo (18 de junio), el 22 de junio de 1815 abdicó por segunda vez, se entregó a los ingleses, quienes lo exiliaron en la isla de Santa Helena, donde murió en 1821. Desde 1815, se reinstaló en Francia la monarquía, con LUIS XVIII (1755-1824).

El republicanismo había durado en Francia 12 años (1792-1804). Después de una breve reinstalación (II República) entre 1848 y 1852, se reconstituyó sólo a partir de 1870, con la III República (1870-1940); la IV República (1944-1958) y la V República (1958 hasta el presente).

Las Constituciones imperiales y luego monárquicas, a partir de 1804, habían pospuesto la República. Por otra parte, a partir de 1804, la Declaración de Derechos sólo podía considerarse como un texto histórico, sin consecuencias jurídicas precisas, si bien sus principios inspiraron los regímenes posteriores. Dicha Declaración sólo readquirió valor de derecho positivo, a nivel constitucional, en virtud del Preámbulo de la Constitución de 1958. Con tal motivo, sólo a partir de 1973 el Consejo Constitucional ha considerado expresamente, como parte del bloque de la constitucionalidad, a la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789.

#### IV. LOS APORTES DE LA REVOLUCIÓN FRANCESA AL CONSTITUCIONALISMO MODERNO

Cuando se declaró la independencia de Venezuela (1811) y se inició la Revolución Hispanoamericana, por tanto, ni la República existía ya en Francia, ni la Declaración de Derechos tenía rango constitucional, y la Revolución Francesa había cesado. Aquel proceso, sin embargo, marcó un cambio total en el constitucionalismo moderno, que, junto con los aportes de la Revolución Norteamericana, germinaron precisamente en América Latina durante el siglo XIX, a partir de 1811.

##### **A. La idea de Constitución**

La idea de Constitución, como documento escrito de valor superior y permanente, que contiene las normas fundamentales de organización del Estado, junto con la Declaración de los Derechos de los Ciudadanos fue, sin duda, como hemos dicho, los aportes fundamentales de la Revolución Norteamericana al constitucionalismo moderno, plasmado en 1776 al declararse independientes las antiguas colonias inglesas en Norteamérica. En ese proceso nació la Constitución moderna: esas Constituciones de las ex colonias contenían tanto una parte orgánica relativa a la organización del Estado con base en los principios de la separación de poderes, así como una parte dogmática, contentiva de una declaración de derechos fundamentales naturales del hombre. El elemento básico del constitucionalismo que proviene de la Revolución Norteamericana, en todo caso, es el del carácter de ley suprema y fundamental de la Constitución, ubicada por encima de los poderes del Estado y de los ciudadanos, y no modificable por el legislador ordinario.

Esta concepción se adoptó en Francia desde el mismo momento de la Revolución, sin duda bajo la influencia norteamericana, pero con aproximaciones propias y una concepción formal más latina en su expresión y extensión,

concepción ésta que después influyó en América Latina. En efecto, al contrario de la Constitución norteamericana de 1787, que en un conjunto de siete artículos reguló la parte orgánica, y al contrario de las Constituciones de las antiguas colonias, la Constitución de Francia no contuvo inicialmente una declaración de derechos: el primer acto constitucional de la Asamblea Nacional revolucionaria francesa en 1789 fue adoptar la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, la cual estaba precedida de unos artículos de la Constitución en los que se recogieron los principios fundamentales de organización del Estado con base en el principio de la separación de poderes (“El Poder Legislativo reside en la Asamblea Nacional” –art. 8.º–; “El Poder Ejecutivo supremo reside exclusivamente en el Rey” –art. 6.º–; y “El Poder Judicial no podrá en ningún caso ser ejercido por el Rey ni por el cuerpo Legislativo” –art. 17–).

Posteriormente, en 1791, la Asamblea dictó la primera Constitución, formalmente hablando, de Francia, la segunda en la historia constitucional del mundo moderno, para regular extensamente una monarquía constitucional, en cerca de 210 artículos, e incorporaba al texto la Declaración de Derechos (17 artículos). El mismo esquema se siguió en las Constituciones republicanas de 1793 (124 artículos) y 1795 (377 artículos).

La Constitución de 1791 concibió al rey como un delegado de la Nación, sujeto a la soberanía de la ley como expresión de la voluntad general. A partir de ese texto, en todo caso, el Estado ya no fue el rey, como monarca absoluto, sino el pueblo organizado en Nación sujeto a una Constitución.

El aporte del constitucionalismo francés en cuanto a la idea de Constitución, por tanto, es que no sólo los textos revolucionarios de 1791, 1793 y 1795 se configuraron como Constituciones orgánicas sino como Constituciones dogmáticas, precedidas todas de una declaración de derechos, que no contenía la Constitución norteamericana de 1787, y que sólo se incorporó a la misma precisamente

en 1789 y 1791, al sancionarse las primeras diez enmiendas. La declaración de derechos de rango constitucional es, por tanto, el gran aporte a la idea de Constitución de la Revolución Francesa.

Ahorabien, la primera de las Constituciones hispanoamericanas –la Constitución venezolana de diciembre de 1811– recibió la influencia directa tanto de la Constitución francesa como de la Constitución de Estados Unidos. La segunda influyó en la forma federal del Estado, en el presidencialismo como sistema de gobierno dentro del esquema de separación de poderes, y en el control de constitucionalidad como garantía objetiva de la Constitución. Pero en cuanto a la redacción del texto constitucional de 1811, la influencia directa de la Constitución francesa es evidente, en particular en la regulación detallada de la forma de elección indirecta de los representantes, en el reforzamiento de la separación de poderes, y en la extensa declaración de derechos fundamentales que contiene.

Con frecuencia se ha argumentado que el texto de la Constitución venezolana de 1811 provino de la Constitución norteamericana, lo que no es exacto, no sólo por el contenido de ambas, sino por la extensión de los textos: 7 artículos –aun cuando extensos cada uno– en la Constitución norteamericana de 1787 contra 228 artículos de la Constitución venezolana de 1811. En realidad, este texto se inspiró en principios de la Constitución norteamericana y a la vez, en la redacción del texto de las Constituciones francesas revolucionarias, tanto en su parte dogmática como en su parte orgánica.

Desde el punto de vista constitucional, por tanto, es evidente que la conformación inicial del Estado venezolano no recibió influencia alguna de las instituciones españolas. No se olvide que, en 1811, España era una monarquía invadida por las tropas napoleónicas, en plena guerra de independencia frente al invasor francés, y que a partir de 1812, con la Constitución de Cádiz, comienza a recibir algunos de



los aportes del constitucionalismo, como el principio de la separación de poderes. Sin embargo, España continuó siendo una monarquía durante todo el siglo XIX, en tanto que la evolución republicana de América Latina, que comienza en 1811, con todos sus altibajos políticos, se ha desarrollado sin interrupciones hasta el presente. Ni Venezuela ni Colombia recibieron inicialmente influencia alguna de la Constitución de Cádiz, la cual sólo rigió en parte de sus territorios durante la confusión de la guerra de independencia, al contrario de lo que sucedió en otros países de América Latina, que, por haber logrado su independencia más tarde, aunque también durante el siglo XIX, sí la recibieron.

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

El segundo principio que surge del constitucionalismo revolucionario francés es el de la soberanía nacional. En efecto, conforme al régimen del absolutismo, el soberano era el monarca, que ejercía todos los poderes e, incluso, otorgaba la Constitución del Estado. Con la Revolución, el rey es despojado de su soberanía y, como se dijo, deja de ser rey de Francia y comienza a ser rey de los franceses, con lo cual se traslada la soberanía al pueblo. La noción de *nación* surge entonces para privar al rey de su soberanía, pues como la soberanía existía sólo en la persona que la podía ejercer, era necesaria la noción de *nación*, como personificación del pueblo, para reemplazar al rey en su ejercicio. Para usar las palabras de BERTHÉLEMY:

Había una persona soberana que era el Rey. Otra persona debía ser encontrada para oponérsele. Los hombres de la Revolución encontraron esa persona soberana en una persona moral: la Nación. Le quitaron la Corona al Rey y la pusieron en cabeza de la Nación.

Pero la Nación, en la teoría revolucionaria, fue identificada con lo que SIEYÈS estudió como el *Tercer Estado*. El Tercer

Estado, en los Estados Generales, comparado con los otros estamentos (nobleza y clero), era el estamento que sostenía a la Nación globalmente considerada. *Qu'est-ce que le Tiers?* fue la pregunta que se planteó SIEYÈS en su libro, y la respuesta que dio fue "todo", "toda la Nación". Las clases privilegiadas, así, fueron excluidas del concepto de Nación, en la cual tenía, sin embargo, cabida la burguesía.

La burguesía, como lo señaló SIEYÈS, tenía "la modesta intención de tener en los Estados Generales o Asambleas una influencia igual a la de los privilegiados", pero la situación real, particularmente por su poder económico y por la reacción contra los privilegios, llevó a la burguesía a acaparar el poder, gracias a la Revolución, con apoyo popular. El pueblo, en realidad, apoyó al Tercer Estado, es decir, a la burguesía, pues no tenía otra alternativa, en el sentido de que no podía apoyar ni a la nobleza ni al clero, que representaban los privilegios. Por ello, la Revolución Francesa ha sido considerada como la revolución de la burguesía, para la burguesía y por la burguesía, y se ha configurado como un instrumento contra los privilegios y discriminaciones, que buscó la igualdad de todos los hombres en el goce de sus derechos. De allí que, incluso, la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano haya sido calificada como "la expresión ideológica del triunfo de la burguesía".

Por esa razón, el principio de la soberanía es atribuido a la Nación y no al rey o a los gobernantes, como surge del texto de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano:

El principio de toda soberanía reside esencialmente en la Nación. Ningún cuerpo, ningún individuo puede ejercer autoridad alguna que no emane de ella expresamente (art. ni).

La Declaración de Derechos que precedió a la Constitución de 1793 señalaba:

La soberanía reside en el pueblo. Ella es una e indivisible, imprescriptible e inalienable (art. 25).

A su vez, la Declaración que precedió a la Constitución de 1795 señaló:

La soberanía reside esencialmente en la universalidad de los ciudadanos. Ningún individuo, ninguna reunión parcial de ciudadanos, puede atribuirse la soberanía.

Estos principios fueron recogidos en la Declaración Venezolana de Derechos del Pueblo de 1811, cuyos primeros dos artículos de la sección "Soberanía del Pueblo" establecieron:

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 (art. 1.º).

La soberanía, es por su naturaleza y esencia, imprescriptible, inajenable e indivisible (art. 2.º).

La Constitución de 1811, en todo caso, definió la soberanía popular conforme a la misma orientación:

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

La soberanía de un país, o supremo poder de reglar o dirigir equitativamente los intereses de la comunidad, reside pues, esencial y originalmente, en la masa general de sus habitantes y se ejercita por medio de apoderados o representantes de éstos, nombrados y establecidos conforme a la Constitución (art. 144).

Conforme a estas normas, por tanto, en las antiguas provincias coloniales de España que formaron Venezuela, la soberanía del monarca español cesó y ésta comenzó a ejercerse por el pueblo, que se dio a sí mismo una

Constitución a través de sus representantes electos. Por ello, la Constitución de 1811 comienza señalando:

En nombre de Dios Todopoderoso, 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 Norteamericana, se arraiga en el constitucionalismo venezolano desde 1811, contra la idea de la soberanía monárquica que aún imperaba en España en ese momento.

Debe destacarse, además, que a pesar de su carácter monárquico, la Constitución francesa de 1791 fue representativa, puesto que la Nación ejercía su poder a través de representantes. En todo caso, precisamente por el sistema que se estableció para la participación, la Revolución tuvo un especial significado social vinculado a la burguesía, ya que conforme al mecanismo de sufragio que se adoptó, un gran número de ciudadanos fue excluido de la actividad electoral.

En todo caso, tras la ejecución de Luis XVI, la Constitución de 1793 estableció la República, en sustitución de la Monarquía, como “única e indivisible” (art. 1.º). En consecuencia, el pueblo soberano, constituido por “la universalidad de los ciudadanos franceses”, nombraba sus representantes, en los cuales delegaba el ejercicio de los poderes públicos (arts. 7.º a 10.º). Estas ideas de la representación, sin embargo, se impusieron en Francia desde el momento mismo de la Revolución, en 1789, a pesar de que al inicio la forma del gobierno siguió siendo monárquica. Así, en la Constitución de 1791 se estableció:

La Nación de la cual emanan todos los poderes no los puede ejercer sino por delegación. La Constitución francesa es

representativa: los representantes son el cuerpo legislativo y el Rey (art. 2.º, tít. III).

Por tanto, incluso el rey se convirtió con la Revolución en *representante* de la Nación, hasta que fue decapitado; con este hecho la monarquía, convertida ahora en República, fue completamente representativa.

Esta idea de representación republicana, por supuesto, también provino inicialmente de la Revolución Norteamericana, y se recogió en la Constitución venezolana de 1811, en la cual, como señalamos, se establece 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, agrega la Constitución de 1811:

Ningún individuo, ninguna familia, ninguna porción o reunión de ciudadanos, ninguna corporación particular, ningún pueblo, ciudad o partido, puede atribuirse la soberanía de la sociedad, que es imprescindible, inajenable e indivisible, en su esencia y origen, ni persona alguna podrá ejercer cualquier función pública del gobierno si no la ha obtenido por la Constitución (art. 146).

En definitiva, puesto que el sistema de gobierno es netamente republicano y representativo, conforme a la más exacta expresión francesa de la Declaración de 1789 (art. 6.º), la Constitución de 1811 estableció:

La Ley es la expresión libre de la voluntad general de la mayoría de los ciudadanos, indicada por el órgano de sus representantes legalmente constituidos (art. 149).

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

La idea de la separación de poderes, que debemos a la formulación teórica de LOCKE y MONTESQUIEU, fue expresada constitucionalmente por primera vez en 1776, en las

Constituciones de las colonias norteamericanas, y luego imbuida en el texto de la Constitución Norteamericana de 1787. Sin embargo, en Francia, el principio de la separación de poderes es materialmente el motivo fundamental de la Revolución, al punto de que en la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano en 1789 se incluye, en el artículo xvi, la famosa proposición de que:

Toda sociedad en la cual la garantía de los derechos no esté asegurada, ni la separación de poderes determinada, no tiene Constitución.

Por lo tanto, en los artículos de la Constitución que siguieron a la Declaración de 1789, como primer acto constitucional revolucionario se establecieron expresamente las consecuencias del principio, al establecer: “El Poder Legislativo reside en la Asamblea Nacional” (art. 8.º); que “El Poder Ejecutivo supremo reside exclusivamente en el Rey” (art. 16), aunque este poder no puede “hacer ninguna ley” (art. 17); y que “El Poder Judicial no podrá, en ningún caso, ser ejercido por el Rey, ni por el cuerpo legislativo” (art. 17).

Este principio de la separación de poderes, de la esencia del proceso revolucionario francés, fue incorporado en forma expresa en la Constitución de 1791, en la cual se precisó (tít. III):

3. El Poder Legislativo es delegado a una Asamblea Nacional, compuesta de representantes temporales, libremente elegidos por el pueblo, para ser ejercido por ella, con la sanción del Rey, de la manera que se determina en esta Constitución.

4. El gobierno es monárquico: el Poder Ejecutivo es delegado en el Rey, para ser ejercido, bajo su autoridad, por los Ministros y otros agentes responsables, de la manera que se determina en esta Constitución.

5. El Poder Judicial es delegado a los jueces electos temporalmente por el pueblo.

Sin embargo, en el sistema francés de separación de poderes de 1791 se estableció un claro predominio del Poder Legislativo. Por ello, el rey no podía ni convocar ni suspender ni disolver la Asamblea; sólo tenía un poder de veto, sólo de suspensión, pero no tenía iniciativa, aun cuando podía sugerir a la Asamblea tomar en consideración ciertos asuntos. La Asamblea, por su parte, no tenía control sobre el Ejecutivo, ya que la persona del rey era sagrada e inviolable. Sólo los ministros eran responsables penalmente. En todo caso, la Asamblea tenía importantes atribuciones ejecutivas, como el nombramiento de algunos funcionarios, la vigilancia de la Administración, la declaración de la guerra y la ratificación de los tratados.

La consecuencia del principio de la separación de poderes, en un esquema en el cual el legislador tenía la supremacía, fue la prohibición impuesta a los poderes Ejecutivo y Judicial de inmiscuirse en los asuntos de los otros poderes. Así, al regular las funciones de los administradores de Departamentos, la Constitución de 1791 precisó que

... no podrán, ni inmiscuirse en el ejercicio del Poder Legislativo, o suspender la ejecución de las leyes, ni actuar en el orden judicial, ni sobre las disposiciones u operaciones militares (art. 3.º, Cap. IV, Tít. IV).

En cuanto al Poder Judicial, se estableció que éste “en ningún caso podría ser ejercido por el Cuerpo Legislativo ni por el Rey” (art. 1.º, Cap. V, Tít. DI), pero se expresaba además que

... los Tribunales no pueden, ni inmiscuirse en el ejercicio del Poder Legislativo, o suspender la ejecución de las leyes, ni actuar en relación con los funcionarios administrativos, ni citar ante ellos a los administradores en razón de sus funciones (art. 3.º, Cap. V, Tít. III).

En materia judicial, esta concepción extrema de la separación de poderes tenía una razón histórica: los *Parlements*, que

eran los tribunales del Antiguo Régimen, como hemos señalado, habían tenido un papel activo como instrumentos de la aristocracia, para oponerse a las reformas impositivas. La Revolución había surgido, entonces, signada por una reticencia tal respecto del Poder Judicial, que la separación de poderes llegó allí al extremo no sólo de impedir que los jueces pudiesen interpretar las leyes (por supuesto, jamás la posibilidad de anular leyes), sino de castigar la injerencia de los tribunales respecto de la Administración, lo que fue incluso consagrado expresamente en la Ley 16-24 de agosto de 1790 sobre la reorganización del Poder Judicial, en la cual, además de abolir la venalidad de las funciones judiciales y establecer la gratuidad de la justicia (Tít. II, art. 2.º), se estableció:

Las funciones judiciales son distintas y permanecerán siempre separadas de las funciones administrativas. Los jueces no podrán, so pena de prevaricación, perturbar, de la manera que sea, las operaciones de los cuerpos administrativos, ni citar ante ellos a los administradores en razón de sus funciones (Tít. II, art. 13).

Fue este principio externo el que llevó, casi cien años después, a la consolidación de la jurisdicción administrativa (a cargo del Consejo de Estado) para juzgar a la Administración y para anular los actos administrativos (jurisdicción contencioso-administrativa) pero, por supuesto, en forma separada respecto del Poder Judicial. Es decir, la jurisdicción contencioso-administrativa en Francia, en definitiva, tuvo su origen en el acto revolucionario de expresión extrema de la separación de poderes, que prohibía a los jueces ordinarios juzgar a la Administración, concepción que, todavía hoy, sigue teniendo vigor.

En materia de control de la legislación, la situación de abstención de los jueces era similar. Conforme a las enseñanzas de MONTESQUIEU, los jueces sólo podían ser “la boca que pronuncia las palabras de la ley” por lo que



incluso, como se señaló, la interpretación de la ley les era prohibida inicialmente y, mediante el procedimiento llamado del *référé législatif*, los jueces estaban obligados a consultar a la Asamblea Nacional cuando tuviesen dudas sobre la interpretación de las leyes. En este esquema, los jueces no podían controlar la constitucionalidad de las leyes, lo que incluso condujo a que, a partir de la Constitución de 1958, en Francia se creara un Consejo Constitucional, también separado del Poder Judicial, para juzgar dicha constitucionalidad, pero sólo respecto de las leyes sancionadas por la Asamblea pero aún no promulgadas.

El principio de la separación de poderes, por supuesto, también influyó en el constitucionalismo latinoamericano, pero no conforme a la interpretación extrema francesa, sino según la modalidad adoptada en los Estados Unidos, que se expresó en las Constituciones de las colonias de 1776, de las cuales proviene la siguiente expresión del Preámbulo de la Constitución venezolana de 1811:

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.

Sin embargo, el principio de la separación de poderes no se concibió como el establecimiento de compartimentos estancos, sino conforme a un sistema de pesos, contrapesos, e interferencias constitucionales radicalmente distinto al sistema francés. En particular, resulta necesario destacar el papel del Poder Judicial en el control de los otros poderes respecto de su adecuación a la Constitución, y a la vigencia de la garantía objetiva de la Constitución, conforme a la influencia recibida del constitucionalismo norteamericano.

Por lo anterior, en Venezuela, desde el siglo XIX, el Poder Judicial (la Corte Suprema) ejerce la jurisdicción contencioso-administrativa (control de la legalidad y

constitucionalidad de las actividades administrativas) y la jurisdicción constitucional (control de la constitucionalidad de las leyes), y ello no puede considerarse ni nunca se ha considerado como una ruptura o violación del principio de la separación de poderes, sino como una consecuencia esencial del mismo.

En efecto, la Constitución de 1811 estableció expresamente el principio de la supremacía constitucional, con la consecuencia expresa de que

[l]as 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 (art. 227).

En el mismo sentido, luego de la enumeración de los derechos fundamentales, la Constitución de 1811 precisó que dichos derechos:

... están exentos y fuera del alcance del poder general ordinario del gobierno y que, conteniendo o apoyándose sobre los indestructibles y sagrados principios de la naturaleza, toda ley contraria a ellos que se expida por la legislatura federal o por las provincias será absolutamente nula y de ningún valor (art. 199).

En estos principios, sin duda, debe situarse el origen de la concepción venezolana (y colombiana hasta 1991) del poder atribuido a la Corte Suprema de Justicia para declarar la nulidad de las leyes inconstitucionales, tan característico de nuestra tradición e inexistente en Francia, salvo a partir de 1958 por lo que se refiere al control preventivo de la constitucionalidad de las leyes no promulgadas. En esos principios también debe situarse el origen del poder atribuido a todos los jueces para desaplicar las leyes que consideren inconstitucionales en los casos concretos que decidan, adoptado en Colombia y Venezuela, sin duda bajo la influencia del constitucionalismo norteamericano.

#### **D. El principio de la supremacía de la ley: el principio de la legalidad**

La Revolución Francesa estuvo signada por el principio de la supremacía del legislador, que representaba a la Nación. Cuando el Tercer Estado controló la Asamblea Nacional en 1789, ésta se convirtió en representante todopoderosa de la Nación. De allí que de acuerdo con el postulado rousseauiano de que la “ley es expresión de la voluntad general”, y puesto que la Asamblea asumió carácter de poder constituyente en el momento de la Revolución, en la Constitución de 1791 se estableció:

No hay en Francia una autoridad superior a la de la ley. El Rey no reina sino por ella, y es en nombre de la Ley que él puede exigir obediencia (art. 3.º, Cap. II, Título III).

La ley, entonces, como “expresión de la voluntad general”, según lo indicó la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano (art. VI), adquirió en el constitucionalismo francés un rango superior, consecuencia de la primacía del propio Poder Legislativo.

Pero además, desde el punto de vista sustantivo, el principio de la supremacía de la ley se fundó sobre el de su generalidad, lo que a la vez fue garantía de la igualdad, uno de los postulados básicos de la Revolución. Las leyes de libertad, que tenían por objeto hacer posible el libre desenvolvimiento de los miembros del grupo social, fueron el instrumento de la Asamblea contra los privilegios que fueron abolidos.

En todo caso, dado que la ley es expresión de la voluntad general, se consagró el derecho de todos los ciudadanos de “concurrir personalmente o por sus representantes” a la formación de la ley (art. VI), y se establecieron en los artículos de la Constitución que siguieron a la Declaración los siguientes principios:

Ningún acto de los Cuerpos Legislativos podrá ser considerado como ley, si no ha sido hecho por los representantes de la Nación libremente elegidos y si no ha sido sancionado por el Monarca (art. 9.º).

El Poder Ejecutivo no puede hacer ley alguna, incluso prioritaria, sino proclamar, conforme a las leyes, para ordenar o recordar su observación (art. 16).

El Poder Judicial será administrado por tribunales establecidos por la ley, según los principios de la Constitución y según las normas determinadas por la ley (art. 19).

Por su parte, la Ley de 16-24 de agosto de 1790 agregó:

Los Tribunales no podrán tomar, directa o indirectamente, parte alguna en el ejercicio del poder legislativo, ni suspender o impedir la ejecución de los decretos del Cuerpo Legislativo, sancionados por el Rey, so pena de prevaricación (art. 10.º, Título n).

Por otra parte, en la base de la concepción de la ley como expresión de la voluntad general está la idea, que emerge de la Revolución, de que no sólo no había autoridad superior a la de la ley, sino que sólo a través de ella se podía exigir obediencia. Así, frente al poder absoluto del monarca en el Antiguo Régimen, emerge el principio de la legalidad y el Estado de derecho: sólo se puede gobernar en virtud de y con sujeción a las leyes.

La concepción de la ley como expresión de la voluntad general fue recogida expresamente en la Declaración Venezolana de Derechos del Pueblo de 1811, al establecer:

La ley se forma por la expresión libre y solemne de la voluntad general, y ésta se expresa por los apoderados que el pueblo elige para que representen sus derechos (art. 3.º Segunda Sección).

Así mismo, en el texto de la Constitución de 1811 se estableció:

La ley es la expresión libre de la voluntad general o de la mayoría de los ciudadanos, indicadas por el órgano de sus representantes legalmente constituidos. Ella se funda sobre la justicia y la utilidad común y ha de proteger la libertad pública e individual contra toda opresión o violencia (art. 149).

La Constitución de 1811, sin embargo, no siguió el postulado tan radical de la supremacía de la ley y, en cambio, formuló el principio de la supremacía constitucional al declarar como “absolutamente nulas y sin ningún valor” las leyes contrarias a los derechos fundamentales (art. 199); en general, esta Constitución consideró sin “ningún valor” las leyes contrarias a la Constitución, la cual se declaró como la “Ley Suprema del Estado” (art. 227).

### **E. La Declaración de Derechos**

Conforme a la más clásica concepción liberal y a las enseñanzas de LOCKE, MONTESQUIEU y ROUSSEAU, la declaración de derechos fundamentales también fue una pieza clave del constitucionalismo francés y de la Revolución. En efecto, la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano, el producto más importante del inicio de la Revolución, sancionada por la Asamblea Nacional el 26 de agosto de 1789, contiene en 17 artículos los derechos fundamentales del ser humano. En su redacción, sin duda, a pesar de la multiplicidad de fuentes que la originaron, tuvieron gran influencia los *bill of rights* de las colonias norteamericanas, particularmente en cuanto al principio mismo de la necesidad de una declaración formal de derechos. Una larga polémica se originó desde el comienzo en cuanto a esa influencia norteamericana, de la cual puede decirse, incluso, que fue mutua entre los pensadores europeos y americanos. Los filósofos franceses, comenzando por MONTESQUIEU y ROUSSEAU, eran estudiados

en Norteamérica; la participación de Francia en la guerra de independencia norteamericana fue importantísima; el marqués de La Fayette (1757-1834), que había luchado en la guerra de independencia norteamericana, fue miembro de la comisión redactora de la Asamblea Nacional que produjo la Declaración de 1789, y sometió a consideración su propio proyecto basado en la Declaración de Independencia Norteamericana y en la Declaración de Derechos de Virginia; el *rapporteur* de la Comisión Constitucional de la Asamblea propuso “trasplantar a Francia la noble idea concebida en Norteamérica”; y THOMAS JEFFERSON estaba presente en París en 1789, porque había sucedido a BENJAMIN FRANKLIN como ministro norteamericano en Francia. En todo caso, el objetivo central de ambas declaraciones fue el mismo: proteger a los ciudadanos contra el poder arbitrario y establecer el principio de la primacía de la ley.

Por supuesto, la Declaración de 1789 fue influida directamente por el pensamiento de ROUSSEAU y MONTESQUIEU: sus redactores tomaron de ROUSSEAU los principios que consideraban el rol de la sociedad como vinculado a la libertad natural del hombre, y la idea de que la ley, como expresión de la voluntad general adoptada por los representantes de la Nación, no podría ser instrumento de opresión. A su vez, de MONTESQUIEU deriva la desconfianza fundamental de la Declaración respecto del poder y consecuentemente, el principio de la separación de poderes.

Por supuesto, los derechos proclamados en la Declaración eran los derechos naturales del hombre, y en consecuencia eran inalienables y universales. No se trataba de derechos que la sociedad política otorgaba, sino de derechos que pertenecían a la naturaleza inherente del ser humano. La Declaración, por tanto, se configura como una adhesión formal a los principios de la ley natural y a los derechos naturales con los que nace el hombre, por lo que la ley sólo los reconoce y declara, pero en realidad no los establece. Por ello, la Declaración tiene un carácter universal. No

fue una declaración de los derechos de los franceses, sino el reconocimiento, por la Asamblea Nacional, de la existencia de derechos fundamentales del ser humano, para todos los tiempos y para todos los Estados. Por ello, DE TOCQUEVILLE comparó la revolución política de 1789 con una revolución religiosa, señalando que, a la manera de las grandes religiones, la Revolución estableció principios y reglas generales, y adoptó un mensaje que se propagó más allá de las fronteras de Francia. Ello derivó del hecho de que los derechos declarados eran “derechos naturales” del hombre.

Esta concepción es clara en el texto de la Declaración adoptada por los representantes del pueblo francés, constituidos en Asamblea Nacional:

Considerando que la ignorancia, el olvido o el desprecio de los derechos del hombre son las únicas causas de las desgracias públicas y de la corrupción de los gobiernos.

La Declaración fue, entonces, un recuerdo perpetuo de los “derechos naturales, inalienables y sagrados del hombre” (Preámbulo).

Así, la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano comienza por proclamar:

El fin de toda asociación política es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre.

Esos derechos se enumeraron como “la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión” (art. 2.º). Además, la Declaración postuló como derecho fundamental a la igualdad, al inscribir en su primer artículo que “los hombres nacen y permanecen libres e iguales en sus derechos” y proclamar en su artículo 6.º la igualdad ante la ley, así:

Ella debe ser la misma para todos, sea que proteja o que castigue. Todos los ciudadanos, siendo iguales ante sus ojos,

son igualmente admisibles a todas las dignidades, cargos y empleos públicos, según su capacidad, y sin otra distinción que la de sus virtudes y talentos.

Esta Declaración de 1789, además de referirse a los derechos naturales de todos los hombres, puede caracterizarse por otros aspectos. El primero, sin duda, debido a la influencia de ROUSSEAU, que se base en la concepción de la bondad natural del hombre, lo que implícitamente es un rechazo a la idea del pecado original; por ello se señala que han sido

... la ignorancia, el olvido o el desprecio de los derechos del hombre las únicas causas de las desgracias públicas y de la corrupción de los gobiernos.

En segundo lugar, y esto es fundamental desde el punto de vista legal y político, los poderes del Estado son restringidos en tal medida que éste sólo puede actuar dentro de los límites impuestos por los derechos declarados y, consecuentemente, está sometido a la soberanía de la ley, principio recogido en la Constitución de 1791.

Debe decirse, en todo caso, que entre la declaración francesa de 1789 y las declaraciones norteamericanas de 1776 se destaca una diferencia fundamental, en contenido y sentido. La Declaración de 1789 no tenía por objeto establecer un nuevo Estado sino que se adoptó como acto revolucionario, dentro del Estado nacional y monárquico que ya existía. En las declaraciones norteamericanas, en cambio, se trataba de manifestaciones para construir nuevos Estados, y por tanto, nuevos ciudadanos. En la Declaración de 1789, como se proclama en el Preámbulo, se buscaba recordar solemnemente sus derechos a todos los miembros de la comunidad política, por lo que el nuevo principio de la libertad individual aparecía sólo como una importante modificación en el contexto de una unidad política existente. En cambio, en las declaraciones norteamericanas, la vigencia de los derechos era un importante factor en un proceso de



independencia, y, en consecuencia, en la construcción de nuevos Estados sobre nuevas bases, particularmente sobre el principio de la soberanía del pueblo con todo su contenido democrático y antimonárquico.

En todo caso, la Declaración de 1789 marcó el hito de la transformación constitucional de Francia en los años subsiguientes, y por ello fue recogida en el texto de la Constitución del 13 de septiembre de 1791; en el de la Constitución de 1793; y en la Constitución del año III (promulgada el 1.<sup>er</sup> *Vendémiaire* del año IV, es decir, el 23 de septiembre de 1795).

Este aporte fundamental de la Revolución al proclamar derechos naturales del hombre (no sólo de los franceses) tuvo sus repercusiones inmediatas en Venezuela, donde la Sección Legislativa de la Provincia de Venezuela del Congreso General adoptó, el 1.º de julio de 1811, la Declaración de Derechos del Pueblo incluso antes de la firma del Acta de la Independencia el 5 de julio de 1811. Aparte de la efímera experiencia imperial de Haití en 1805, se trata de la primera declaración de derechos fundamentales con rango constitucional en la historia del constitucionalismo moderno adoptada luego de la declaración francesa, con lo cual se inició una tradición constitucional que ha permanecido invariable en Venezuela.

El texto de la Declaración de 1811, luego recogido y ampliado en la Constitución de ese mismo año, puede decirse que es la traducción de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano que precedió a 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 fue descubierta, fue deportado y encarcelado en las mazmorras españolas del Caribe. 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 los Derechos del Hombre. Ese texto fue el que, catorce años después, se empleó en la Declaración de Derechos del Pueblo de 1811 y luego para el capítulo respectivo de la Constitución de 1811. En ese texto, sin embargo, se incorporó una novedosa norma que no encuentra antecedentes ni en los textos constitucionales norteamericanos ni en los franceses, y es aquella que contiene la “garantía objetiva” de los derechos, y que declara “nulas y de ningún valor” las leyes que contrariaran la declaración de derechos, de acuerdo con los principios que ya se habían establecido en la célebre sentencia *Marbury vs. Madison*, de 1803, de la Corte Suprema de los Estados Unidos.

#### **F. Los principios de la organización territorial del Estado**

El séptimo de los aportes al constitucionalismo revolucionario francés concierne a la organización territorial y, particularmente, a la autonomía local, que tuvo una influencia directa en el mundo y, en especial, en Venezuela. En efecto, el Antiguo Régimen era un sistema político altamente centralizado, en el cual no había poderes locales. Los intendentes eran la fuente única de poder en las provincias, y las autoridades locales permitidas eran delegados del Intendente, sometidos a su control. No existía, por tanto, un poder municipal ni nada que se le pareciera.

En 1775, con motivo de las propuestas de reforma impositiva, el ministro TURGOT había planteado establecer municipalidades, pero ello no llegó a prosperar. En cambio, la Revolución cambió la faz territorial de Francia, y por los decretos de 14 y 22 de diciembre de 1789 eliminó los antiguos reinos y las viejas e históricas circunscripciones territoriales; en su lugar estableció una uniformización territorial general, al dividir el país en departamentos, éstos en distritos, los distritos en cantones y éstos en comunas, que eran las municipalidades, con lo cual se creó el poder

municipal. En cada villa, burgo o parroquia, entonces, se constituyó una municipalidad o una comuna, y se generalizó la institución municipal.

En efecto, la creación de municipios uniformes en todo el territorio de Francia condujo a la sustitución definitiva de las cartas, fueros y privilegios locales, de manera que, en palabras de DE TOCQUEVILLE, como producto de la Revolución,

... las instituciones deben ser las mismas para todas las partes del territorio y para todos los hombres que los habitan.

Debe insistirse en que las reformas del régimen municipal en Francia precedieron a la Revolución, con la creación, antes de 1787 y a iniciativa de los ministros de LUIS XVI, de las asambleas provinciales, que laboran junto al Intendente; y en cada pueblo, con la conformación de un cuerpo municipal electivo que sustituiría 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, por querer mejorarlo todo, acabaron por enredarlo todo [Se produjo 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 quien dirigirse [...] 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...

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 más la situación de la Administración, puso las bases para el régimen municipal del constitucionalismo moderno. Ese orden 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.

A este decreto lo siguieron otros de 14 y 22 de diciembre del mismo año 1789. En el primero se dispuso la supresión y abolición de "las Municipalidades existentes en cada villa, burgo, parroquia o comunidad", con las denominaciones que tuvieren, 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 tendrían en su cabeza al alcalde.

En el segundo decreto se dividió el territorio francés de manera uniforme en departamentos, distritos y cantones; se suprimieron los intendentes, y además se dispuso que "en cada villa, burgo, parroquia y comunidad del campo habrá una municipalidad". Este principio se consagró luego, expresamente, en la Constitución de 1791, al regular en su título "La división del Reino":

El Reino es uno e indivisible: su territorio se distribuye en 83 Departamentos, cada Departamento en Distritos, cada Distrito en Cantones.

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 ANNE ROBERT JACQUES TURGOT (1775), y que luego

se arraigarían en el constitucionalismo iberoamericano, de manera que, por ejemplo, aparecen en Venezuela a partir de la Constitución de 1857 (arts. 6.º y 85).

Esta división territorial provocó un gran caos, como lo percibió 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.

DE TOCQUEVILLE acotaría años después, en cambio, que en realidad, si bien

... parecía, en efecto que se desagarraban cuerpos vivos [...] lo único que se hacía era despedazar cuerpos muertos.

Sin embargo, lo cierto es que el sistema produjo la disolución del Estado al estallar Francia en cuarenta mil pedazos, cada uno con una especie de república soberana y anárquica que no tenía nexo alguno con el poder central en construcción.

Por ello, esta reforma sólo duró cinco años, porque cuando la Revolución trató de desmontar un sistema tan centralizado como el de la monarquía absoluta, y de cambiarlo por una división territorial en la que se crearon más de 40.000 comunas o municipios con poderes locales propios, el resultado 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, 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 con el centro (París) 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), reagrupándolas en entidades locales, y estableciendo

la subordinación de las comunas a las administraciones departamentales, y de éstas a los ministros.

Pero el torbellino revolucionario aún no había cesado y 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 reimplantaría la centralización que existía 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 recientemente creadas, y se creó un sistema escalonado y jerarquizado de control sobre las mismas, en el que serían esenciales las figuras del prefecto y subprefecto a cargo del control de dependientes del poder central y de los alcaldes. Este esquema se adoptó por la Ley de 28 pluvioso del año VIII (17 de febrero de 1800).

La centralización administrativa, gracias al establecimiento de esa rígida cadena institucional que unía ministro, prefecto, subprefecto y alcalde, y que dio origen al llamado control de tutela, fue sin duda 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.

Ésta, entre otras muchas, fue precisamente una de las motivaciones de la sanción de la conocida Ley Francesa de Libertad de las Comunas de 1982.

Tres principios configuraron el régimen municipal napoleónico: primero, la creación de un municipio por cada colectividad local –aun de dimensiones mínimas– que abarcó desde el pequeño pueblo rural hasta el gran centro urbano; segundo, 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 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 que se extendió sin duda por toda Europa.

Hacia América, sin embargo, sólo hicieron la travesía del Atlántico algunos aspectos del régimen de municipalización uniforme, pero ni el primero ni el último de los principios (el de la generalización de colectividades locales en el territorio y el del control de tutela) llegaron a nuestras costas; por el contrario, desde el inicio del siglo XIX, no sólo el municipio se ubicó en niveles territoriales muy alejados de los pueblos sino que, además, se implantó el principio de la autonomía municipal.

En todo caso, como se dijo, la idea del poder municipal penetró en América Latina, y en 1811, Venezuela recogió sus influencias, al igual que las de la Revolución Norteamericana, a pesar de que el nuevo Estado estaba constituido por provincias aisladas, descentralizadas y con gran autonomía, que venían del esquema colonial español. La forma de unir políticamente aquellas provincias en un solo Estado realmente era el esquema federal, por lo que Venezuela lo tomó del federalismo de los Estados Unidos, y estructuró el nuevo Estado en provincias soberanas (equivalentes a los Estados miembros de la Federación).

Pero además, para organizar internamente esas provincias, los constituyentes venezolanos tomaron el esquema territorial francés, pero no en el texto de la Constitución de 1811, que organizaba una "confederación", sino en el de las Constituciones provinciales. No se olvide que conforme a la Constitución de 1811, las provincias eran "Estados Soberanos", y a ellos les correspondía, en sus respectivas Constituciones, disponer la organización territorial interna. Por tanto, una vez dictada la Constitución del 21

de diciembre de 1811, las provincias comenzaron a dictar sus Constituciones y en ellas se regulaba la organización territorial del país.

Es de destacar, por ejemplo, el esquema territorial establecido en la "Constitución de la Provincia de Venezuela" (enero de 1811), cuyo territorio comprendía el área central del país, y que dividió la provincia en cinco departamentos, los departamentos en cantones, los cantones en distritos y estableció municipalidades en las capitales de distritos. Así se creó el poder municipal en 1811, en la Constitución de la Provincia de Venezuela, con los aportes de la propia tradición municipal que provenía de España. Sin embargo, desde el punto de vista de la organización territorial, puede considerarse que el municipalismo venezolano no tiene su origen en el español, sino más bien en la concepción francesa, que España recoge con posterioridad, a partir de 1830.

Todos estos aportes del constitucionalismo francés fueron fundamentales para el desarrollo del derecho constitucional posterior del mundo moderno, por supuesto con vicisitudes en el propio país que los originó, pues, después de la Revolución y del caos institucional que surgió de la misma, vino la dictadura napoleónica y la restauración de la monarquía a partir de 1815. Así Francia continuó siendo un país con régimen monárquico durante buena parte del siglo XIX, hasta 1870.

Sin embargo, los aportes de la Revolución al constitucionalismo moderno fueron recogidos a tiempo por otros países y, sin la menor duda, por los países de América Latina. En éstos en particular, los principios de constitucionalismo, tanto de la Revolución Norteamericana como de la Revolución Francesa, encontraron de inmediato campo de cultivo, y se desarrollaron conforme a moldes propios, lo que significó un avance sustancial del derecho constitucional republicano durante el siglo XIX e inicios del siglo XX, cuando todavía la mayoría de los países europeos estaban regidos por monarquías.



De todas maneras, para 1811, algunas antiguas colonias españolas en América Latina, como es el caso de Venezuela y Colombia, no recibieron influencia alguna para las Constituciones de sus Estados, independientes ahora del régimen político-constitucional español, que en ese momento era el propio del Antiguo Régimen, por lo demás en crisis general por la invasión napoleónica. España, durante el siglo XIX, siguió siendo además una monarquía, en la cual ni siquiera se dictó una declaración de derechos, y sólo a partir de la Constitución de 1978, España entró, definitivamente, en los moldes del constitucionalismo moderno (declaración de derechos, control de constitucionalidad de las leyes, Constitución como norma).

En consecuencia, fue la transformación constitucional que provocaron la Revolución Norteamericana y la Revolución Francesa la que tuvo mayor influencia directa en la construcción inicial del sistema constitucional de América Latina, razón por la cual nunca llegaremos a entender, adecuadamente, nuestras propias instituciones sin, en definitiva, remontarnos a los aportes recibidos tanto de la Revolución Francesa como de la Revolución Americana, que hemos intentado analizar someramente.

**TERCERA PARTE**  
**LA REVOLUCIÓN HISPANOAMERICANA:**  
**CÁDIZ (1812) Y LOS ORÍGENES DEL**  
**CONSTITUCIONALISMO VENEZOLANO (1811-1812)**

Veintidós años después de que ocurriera la Revolución Francesa, y treinta y cinco años después de la Revolución Norteamericana, comenzaron a producirse en España y en la América hispana los sucesos que conformaron la Revolución Hispanoamericana, que se iniciaron constitucionalmente con la sanción tanto de la “Constitución Federal para los Estados de Venezuela”, de 1811, como de la “Constitución de la Monarquía Española”, de Cádiz, de 1812. Esas tres revoluciones pueden considerarse como las más importantes del mundo moderno, al transformar radicalmente el orden político constitucional imperante del antiguo régimen.

Las dos primeras revoluciones tuvieron, por supuesto, una enorme influencia sobre la tercera, tanto en Venezuela y Colombia como en España, pues sus instituciones fueron las primeras en recibir sus aportes y sus consecuencias constitucionales. Estos aportes se recibieron en forma paralela, cuando los próceres de la independencia de Venezuela se daban a la tarea de elaborar las bases de un nuevo sistema jurídico-estatal para el reciente Estado, que era el segundo en su género en la historia política del mundo moderno después de los Estados Unidos de Norteamérica; y cuando los constituyentes de Cádiz cumplían el proceso de transformar una monarquía absoluta en una monarquía

parlamentaria constitucional, lo que hacia pocos años había ocurrido como consecuencia de la Revolución Francesa.

Por tanto España, Venezuela y Colombia formularon sus instituciones bajo la influencia directa y los aportes al constitucionalismo de aquellas dos revoluciones, pero en Venezuela y Colombia esa formulación ocurrió incluso antes de que se operaran los cambios constitucionales en España.

Este hecho, ciertamente, se configura como único en América Latina, pues la mayoría de las antiguas colonias españolas que lograron su independencia después de 1811, y sobre todo entre 1820 y 1830, recibieron, en cambio, las influencias del naciente constitucionalismo español plasmado en la Constitución de Cádiz de 1812<sup>1</sup>. Ello no ocurrió en el caso de Venezuela ni de Colombia, donde puede decirse que se construyó un nuevo Estado con un régimen constitucional moderno, mucho antes que en el propio Estado español.

## I. LOS PRINCIPIOS DEL CONSTITUCIONALISMO MODERNO Y LA CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ

### A. Los principios del constitucionalismo moderno (Recapitulación)

Resumiendo lo que hemos expuesto en las dos primeras partes de este libro, los principios del constitucionalismo moderno que derivaron de las revoluciones francesa y norteamericana y que influyeron de una forma u otra entre

---

1 Cfr., por ejemplo, JORGE MARIO GARCÍA LAGUARDIA, CARLOS MELÉNDEZ CHAVERRI y MARINA VOLIO. *La Constitución de Cádiz y su influencia en América (175 años 1812-1987)*, San José, 1987; MANUEL FERRER MUÑOZ. *La Constitución de Cádiz y su aplicación en la Nueva España*, México, UNAM, 1993; ERNESTO DE LA TORRE VILLAS y JORGE MARIO GARCÍA LAGUARDIA. *Desarrollo histórico del constitucionalismo hispanoamericano*, México, UNAM, 1976.

1810 y 1812 en los procesos constituyentes de Venezuela y de España fueron los siguientes:

En *primer lugar*, la idea de la existencia de una Constitución como carta política escrita, emanación de la soberanía popular, de carácter rígido, permanente, contentiva de normas de rango superior, inmutable en ciertos aspectos y que no sólo organiza al Estado, es decir, no sólo tiene una parte orgánica, sino también una parte dogmática, en la que se declaran los valores fundamentales de la sociedad, y los derechos y garantías de los ciudadanos.

Hasta ese momento, tal idea de Constitución no existía, y las Constituciones eran a lo sumo cartas otorgadas por los monarcas a sus súbditos. La primera Constitución del mundo moderno, por tanto, después de las que adoptaron las antiguas colonias norteamericanas en 1776, fue la de los Estados Unidos de América de 1787, seguida de la de Francia de 1791. La tercera Constitución moderna, republicana, dejando aparte la imperial de Haití en 1806, fue la de Venezuela de 1811; y la cuarta, la de la monarquía parlamentaria de Cádiz de 1812.

En *segundo lugar*, de las revoluciones francesa y norteamericana surgió también la idea política derivada del nuevo papel que a partir de esos momentos históricos se confirió al pueblo, es decir, su papel protagónico en la constitucionalización de la organización del Estado. Con esas revoluciones, la Constitución comenzó a ser producto del pueblo y dejó de ser una mera emanación de un monarca. Por esa razón, en los Estados Unidos de América las asambleas coloniales asumieron la soberanía, y en Francia ésta se trasladó del monarca al pueblo y a la Nación; además, a través de la idea de la soberanía del pueblo, surgieron todas las bases de la democracia y el republicanismo.

En España, este nuevo papel asignado al pueblo hizo que la Junta Central Gubernativa del Reino estableciera un régimen de elecciones para la formación de las Cortes de Cádiz en 1810, que fueron encargadas de sancionar

la Constitución del 18 de marzo de 1812; a su turno, en Venezuela, entre los primeros actos que adoptó la Junta Suprema Conservadora de los Derechos de FERNANDO VII, constituida en 1810, también estuvo la convocatoria a elecciones de un Congreso General con representantes de las provincias que conformaban la antigua Capitanía General de Venezuela, cuyos diputados (de siete de las nueve provincias), en representación del pueblo, sancionaron la Constitución del 21 de diciembre de 1811, luego de haber declarado solemnemente la independencia el 5 de julio del mismo año.

En *tercer lugar*, de esos dos acontecimientos políticos resultó el reconocimiento y declaración formal, con rango constitucional, de la existencia de derechos naturales del hombre y de los ciudadanos, que, por tanto, debían ser respetados por el Estado. La libertad se convirtió, con esos derechos, en un freno al Estado y a sus poderes, y se produjo así el fin del Estado absoluto e irresponsable. De esta forma, a las declaraciones de derechos que precedieron a las Constituciones de las colonias norteamericanas, siguieron la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, de Francia, en 1789, y las enmiendas a la Constitución de los Estados Unidos, del mismo año. La tercera declaración de derechos fundamentales en la historia del constitucionalismo moderno fue la Declaración de Derechos del Pueblo adoptada el 1.º de julio de 1811 por la Sección de Caracas del Congreso General de Venezuela, texto que meses después se recogió, ampliado, en el Capítulo VII de la Constitución de diciembre de 1811.

En *cuarto lugar*, dentro de la misma línea de limitación al poder público para garantizar la libertad de los ciudadanos, las revoluciones Francesa y Norteamericana aportaron al constitucionalismo la idea fundamental de la separación de poderes. Ésta se formuló, en primer lugar, en la Revolución Norteamericana, razón por la cual la estructura constitucional de Estados Unidos se organizó, en 1787, sobre la base de la

separación orgánica de poderes. El principio, por supuesto, se recogió aún con mayor fuerza en el sistema constitucional que resultó del proceso revolucionario francés, en el que se le agregaron como elementos adicionales el principio de la supremacía del legislador, resultado de la consideración de la ley como expresión de la voluntad general; y el de la prohibición a los jueces de interferir en cualquier forma en el ejercicio de las funciones legislativas y administrativas. La Constitución venezolana de diciembre de 1811 fue, en consecuencia, el tercer texto constitucional del mundo moderno en establecer, expresa y precisamente, el principio de la separación de poderes, aunque más dentro de la línea del equilibrio norteamericano que de la concepción extrema francesa. La Constitución de Cádiz de 1812 fue la cuarta en adoptar el principio de separación de poderes, siguiendo más el esquema francés de la monarquía parlamentaria.

En *quinto lugar*, puede decirse que de esos dos acontecimientos políticos resultaron los sistemas de gobierno que han predominado en el mundo moderno: el presidencialismo, producto de la Revolución Norteamericana; y el parlamentarismo, como sistema de gobierno que dominó en Europa después de la Revolución Francesa, aplicado en las monarquías parlamentarias. El presidencialismo se instaló en Venezuela a partir de 1811, inicialmente con un Ejecutivo triunviral, y luego unipersonal a partir de 1819; a su vez, el parlamentarismo se instauró en España en 1812.

En *sexto lugar*, las revoluciones Norteamericana y Francesa trastocaron la idea misma de la función de impartir justicia, la cual dejó de ser administrada por el monarca y comenzó a ser impartida en nombre de la Nación por funcionarios independientes. Además, con motivo de los aportes de la Revolución Norteamericana, los jueces asumieron la función, fundamental en el constitucionalismo moderno, de controlar la constitucionalidad de las leyes; es decir, la idea de que la Constitución, como norma suprema, debía tener algún control, como garantía de su supremacía, el cual se atribuyó

al Poder Judicial. De allí, incluso, el papel político que en los Estados Unidos adquirió la Corte Suprema de Justicia. En Francia, sin embargo, dada la desconfianza revolucionaria respecto de los jueces frente a la separación absoluta de poderes, sólo sería cien años después cuando se originó la consolidación de la justicia administrativa, que, aun cuando separada del Poder Judicial, controlaría a la Administración; y sería doscientos años después cuando se establecería un control de constitucionalidad de las leyes a cargo del Consejo Constitucional, creado también por fuera del Poder Judicial. Tanto en la Constitución de Venezuela de 1811 como en la Constitución de Cádiz de 1812 se reguló un Poder Judicial autónomo e independiente, y se desarrolló en Venezuela a partir de 1858 un control judicial de la constitucionalidad de las leyes, que sólo se instauró en España, efectivamente, a partir de 1978.

En *séptimo lugar*, de esos dos acontecimientos revolucionarios surgió una nueva organización territorial del Estado, antes desconocida. En efecto, frente a las monarquías absolutas organizadas conforme al principio del centralismo político y a la falta de uniformismo político y administrativo, esas revoluciones dieron origen a nuevas formas de organización territorial del Estado, que generaron, por una parte, el federalismo, particularmente derivado de la Revolución Norteamericana con sus bases esenciales de gobierno local; y por otra, el municipalismo, derivado particularmente de la Revolución Francesa. Venezuela, así, fue el primer país del mundo (1811) en seguir el esquema norteamericano y adoptar la forma federal en la organización del Estado sobre la base de la división provincial colonial; a la vez, fue el primer país del mundo, en 1812, en adoptar la organización territorial municipal que legó la Revolución Francesa.

En España, la división provincial siguió en parte la influencia de la división territorial departamental de la posrevolución Francesa; y se adoptaron, en consecuencia,

los principios del municipalismo que también derivaron de esa revolución.

Estos siete principios o aportes que resultan de las revoluciones Norteamericana y Francesa significaron, por supuesto, un cambio radical en el constitucionalismo, producto de una transición que no fue lenta sino violenta, aun cuando desarrollada en circunstancias y situaciones distintas. De allí que la contribución de las revoluciones Norteamericana y Francesa al derecho constitucional, incluso en estas siete ideas comunes, haya tenido raíces diferentes: en los Estados Unidos de Norteamérica se trataba de construir un Estado nuevo sobre la base de las antiguas colonias inglesas, situadas muy lejos de la metrópoli y de su Parlamento soberano, y que durante más de un siglo se habían desarrollado independientes entre sí, por sus propios medios y gozando de cierta autonomía. En el caso de Francia, en cambio, no se trataba de construir un nuevo Estado, sino de sustituir, dentro del mismo Estado unitario y centralizado, un sistema político constitucional monárquico, propio de una monarquía absoluta, por un régimen totalmente distinto, de carácter constitucional y parlamentario, e, incluso luego, republicano. Puede decirse que, *mutatis mutandi*, en Venezuela ocurrió un fenómeno político similar al de Norteamérica y que en España ocurrió también un fenómeno político similar al de Francia.

Ahora bien, no debe olvidarse que cuando se inició el proceso constituyente en Cádiz y en Venezuela, a partir de 1810, ya la República no existía en Francia, ni la Declaración de Derechos tenía rango constitucional, y que del caos institucional que surgió de la revolución apareció la dictadura napoleónica y la restauración de la monarquía a partir de 1815. Por ello Francia continuó siendo un país con régimen monárquico durante buena parte del siglo XIX, hasta 1870.



## B. Los principios del constitucionalismo de Cádiz

Por lo que respecta a España, los principios constitucionales que adoptaron las Cortes de Cádiz desde su instalación, el 24 de septiembre de 1810, y los que posteriormente se recogieron en el texto de la Constitución de 1812, sin duda sentaron las bases del constitucionalismo español<sup>2</sup>. Ello fue así, incluso, a pesar de que la Constitución tuvo un período muy corto de vigencia, hasta su anulación en 1814<sup>3</sup>, y de que en ese lapso de dos años su aplicación fue dificultosa o casi nula. La Constitución y los principios adoptados por las Cortes de Cádiz sin duda influyeron en el constitucionalismo de muchos países hispanoamericanos, independientemente de que en estos territorios hubieran podido haber tenido alguna aplicación, pues en general comenzaron sus procesos de independencia y de diseño constitucional precisamente con posterioridad a la vigencia de la Constitución de Cádiz.

Dentro de los principios constitucionales adoptados por las Cortes de Cádiz, que, como se dijo, recibieron la influencia de los derivados de la Revolución Francesa y de la Revolución de Independencia de Norteamérica, y

---

2 El texto de la Constitución de 1812 y de los diversos decretos de las Cortes de Cádiz los hemos consultado en *Constituciones españolas y extranjeras*, t. I, Ediciones de JORGE DE ESTEBAN, Madrid, Taurus, 1977, pp. 73 y ss.; *Constitución Política de la Monarquía Española promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812*, EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA (prólogo), Madrid, Civitas, 1999.

3 En pleno proceso de configuración política de Venezuela y en plena guerra de independencia, el 11 de diciembre de 1813 España firmó el Tratado con Francia en el que se reconoció a FERNANDO VII como rey, y éste, cinco meses después, el 4 de mayo de 1814, adoptó su célebre manifiesto sobre abrogación del régimen constitucional, mediante el cual se restableció la autoridad absoluta del monarca, declarando “nulos y de ningún valor ni efecto, ahora, ni en tiempo alguno, como si no hubiesen pasado jamás [...] y se quitasen de en medio del tiempo” la Constitución y los actos y leyes dictados durante el período de gobierno constitucional. Cfr. en *Constituciones españolas y extranjeras*, cit., pp. 125 y ss.

contribuyeron a cristalizar la quiebra del Antiguo Régimen en Europa, se destacan los siguientes<sup>4</sup>:

En *primer lugar*, el principio del constitucionalismo mismo, es decir, el sometimiento de los órganos del Estado a una ley superior (precisamente la Constitución en forma de texto escrito y rígido) concebida como marco limitador del poder, producto de la soberanía nacional. Por ello estimamos que en España el constitucionalismo se inició precisamente con la Constitución de Cádiz y no con el Estatuto o Constitución de Bayona de 1808, la cual fue sólo una Carta otorgada por Napoleón luego de oída una Junta Nacional. La Constitución de Cádiz, en cambio, fue producto de la soberanía y concebida en forma muy rígida por los procedimientos para su reforma, con cláusulas de intangibilidad temporal y absoluta.

En *segundo lugar* está precisamente el principio de la soberanía nacional como poder supremo ubicado en la Nación, hacia la cual se trasladó la anterior soberanía del monarca que caracterizaba al Antiguo Régimen. Por eso la Constitución sentó el principio de que “la soberanía reside esencialmente en la Nación” (art. 3.º), de lo cual derivó que el rey tuviera un poder delegado y fuera rey no sólo “por la gracia de Dios” sino “de la Constitución” (art. 173). Este principio de la soberanía nacional, en todo caso, apareció esbozado en el Decreto de las Cortes de Cádiz el día de su constitución, el 24 de septiembre de 1810, al disponer la atribución del Poder Ejecutivo al Consejo de Regencia, para lo cual se llamó a sus miembros a prestar el siguiente juramento ante las Cortes:

---

4 Cfr. en general, M. ARTOLA (ed.). *Las Cortes de Cádiz*, Madrid, 1991; RAFAEL JIMÉNEZ ASENSIO. *Introducción a una historia del constitucionalismo español*, Valencia, 1993; J. F. MERINO MERCHÁN. *Regímenes históricos españoles*, Madrid, Tecnos, 1988; JORGE MARIO GARCÍA LAGUARDIA. “Las Cortes de Cádiz y la Constitución de 1812. Un aporte americano”, en JORGE MARIO GARCÍA LAGUARDIA et ál.. *La Constitución de Cádiz y su influencia*, cit., pp. 13 y ss.

¿Reconocéis la *soberanía de la Nación representada* por los diputados de estas Cortes generales y extraordinarias? ¿Juráis obedecer sus decretos, leyes y Constitución que se establezca según los santos fines para que se han reunido, y mandar observarlos y hacerlos ejecutar?<sup>5</sup>.

En *tercer lugar*, el principio de la división de los poderes y su limitación, el cual se introdujo por primera vez en un texto constitucional, en España, en la Constitución de Cádiz, al distribuir las potestades estatales así: la potestad de hacer las leyes se atribuyó a las Cortes con el rey (art. 15); la potestad de hacer ejecutar las leyes, al rey (art. 16); y la potestad de aplicar las leyes, a los tribunales (art. 17).

El principio de la separación de poderes, sin embargo, también había tenido su primera aplicación, en el constitucionalismo español, en el Decreto de las Cortes de Cádiz del día de su constitución, el 24 de septiembre de 1810, el cual partió del supuesto de que no convenía “queden reunidos el Poder Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial”, declarando entonces que las propias Cortes, que venían de arrogarse la soberanía nacional, “se reservan el ejercicio del poder legislativo en toda su extensión”. En cuanto al Poder Ejecutivo, en ausencia del rey, se delegó al Consejo de Regencia; y en cuanto al Poder Judicial, las Cortes declararon que confirmaban “por ahora a todos los tribunales y justicias establecidas en el reino, para que continúen administrando justicia según las leyes”.

En cuanto a las Cortes, éstas se configuraron como un parlamento unicameral, con independencia respecto de los otros poderes del Estado, cuyos diputados eran inviolables por sus opiniones (art. 128), sin que el rey las pudiera disolver. Las Cortes, además, eran autónomas en cuanto a dictar sus propias normas y reglamentos internos (art. 127).

---

5 RAFAEL FLAQUER MARTEQUI. “El Ejecutivo en la revolución liberal”, en M. ARTOLA (ed.). *Las Cortes de Cádiz*, cit., p. 47.

En *cuarto lugar*, el principio de la representatividad, de manera que los diputados elegidos popularmente a las Cortes fueron “representantes de toda la Nación, nombrados por los ciudadanos” (art. 27). Se rompió así la configuración estamental de la representación, propia del antiguo régimen, conforme a la cual se aseguraba la participación del clero, la nobleza y la burguesía, pero cada estamento actuaba por separado según las instrucciones que recibían.

En *quinto lugar*, el principio del sufragio, consecuencia de la exigencia de la representación, lo que condujo a la incorporación en la Constitución, por primera vez en la historia de España, de un sistema de elecciones libres, con una regulación detallada del sistema electoral. Se estableció para ello un procedimiento electoral indirecto en cuatro fases: elección de compromisarios de parroquias, de partido y de provincia; al final, estos últimos elegían los diputados a Cortes. El sufragio fue limitado, reservado, a los hombres y censitario respecto de los elegidos.

En *sexto lugar*, la previsión constitucional de derechos y libertades, aun cuando en la Constitución no se incorporó una declaración de derechos del hombre y el ciudadano a la usanza de los antecedentes franceses de fines del siglo XVIII. Sólo se reconocieron ciertas libertades vinculadas al debido proceso (arts. 286, 287, 290 y 291) y, además, la seguridad (art. 247), la igualdad ante la ley (art. 248), la inviolabilidad del domicilio (art. 306), la abolición del tormento como pena corporal (art. 303), la libertad de imprenta (art. 371) y el derecho de petición (art. 373).

En *séptimo lugar*, el principio de la organización territorial del poder, para lo cual se adoptó la forma de Estado propia de lo que hoy sería un Estado unitario descentralizado<sup>6</sup>,

---

6 Cfr. ALFREDO GALLEGO ANABITARTE. “España 1812, Cádiz. Estado Unitario en perspectiva histórica” en M. ARTOLA (ed.). *Las Cortes de Cádiz*, cit., pp. 140 y ss.

conforme a la cual la Constitución reguló el gobierno de las provincias y pueblos mediante la creación de diputaciones provinciales y ayuntamientos. Estimamos que cuando el artículo 16 enumeró los ámbitos territoriales que comprendían el territorio español, tanto en la Península como en América septentrional y meridional, estaba enumerando las “provincias”, las cuales, en cuanto a su gobierno interior, se regularon en los artículos 324 y siguientes de la Constitución. Allí se estableció que el gobierno político de las provincias residía en un jefe superior nombrado por el rey (art. 324) y que en cada una de ellas habría una diputación llamada provincial para promover su prosperidad, presidida por el jefe superior (art. 325) e integrada por siete individuos elegidos (art. 326) por los mismos electores de partido que debían nombrar los diputados de Cortes (art. 328). Las provincias tenían amplias facultades atribuidas a las diputaciones (art. 335).

En cuanto al régimen local, la Constitución dispuso la existencia de ayuntamientos en los pueblos, para su gobierno interior, compuestos por alcaldes, regidores y por el procurador síndico, todos elegidos (art. 312).

En relación con la organización territorial, sin embargo, debe señalarse que la división provincial se había comenzado a concretar en España mediante el Decreto de las Cortes de 23 de mayo de 1812, con el cual se restablecieron, en diversas partes del territorio, diputaciones provinciales, mientras llegaba “el caso de hacerse la conveniente división del territorio español”<sup>7</sup>. En esta forma, al regular las “diputaciones provinciales”, lo que habían hecho era conservar la figura de las Juntas Provinciales, que habían surgido al calor de la guerra de independencia frente

---

7 Cfr. A. POSADA. *Escritos municipalistas y de la vida local*, Madrid, IEAL, 1979, p. 180; y *Evolución legislativa del régimen local en España 1812-1909*, Madrid, 1982, p. 69.

a Francia, y transformarlas en tales diputaciones, a las cuales se atribuyó el rol de representar el vínculo de unión intermedio entre los ayuntamientos y el gobierno central. Además tales diputaciones asumieron el control de tutela de aquéllos (art. 323).

El esquema territorial de Cádiz, en todo caso, fue efímero y sólo fue por Decreto de 22 de enero de 1822 como se intentó dar a la provincia una concreción territorial definida y se estableció lo que puede considerarse como la primera división regular del territorio español en cierto número de provincias. Fue luego, por Real Decreto de 30 de noviembre de 1833, cuando se estableció en forma definitiva a la provincia como circunscripción administrativa del Estado unitario español<sup>8</sup>.

Estos principios del constitucionalismo moderno adoptados, como se ha dicho, por el proceso constituyente de Cádiz, iniciaron en España el tránsito hacia el constitucionalismo e influyeron en el diseño constitucional de buena parte de los países latinoamericanos que declararon su independencia con posterioridad al funcionamiento de las Cortes de Cádiz.

Ello no ocurrió, sin embargo, en aquellos países como Venezuela, que declararon su independencia antes de la instalación de las Cortes de Cádiz, y de ahí que la incorporación de éstos a las corrientes del constitucionalismo moderno haya estado bajo la influencia directa de los mismos principios que surgieron de la Revolución Francesa y de la Revolución de Independencia de Norteamérica, a finales del siglo XVIII.

---

8 Cfr. ANTONIO MARÍA CALERO AMOR. *La división provincial de 1833. Bases y antecedentes*, Madrid, IEAL, 1987; LUIS MORELL OCAÑO. "Raíces históricas de la concepción constitucional de las provincias", *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 42, Madrid, Civitas, 1984, pp. 349 a 365.

## II. LA REVOLUCIÓN DE CARACAS DE 1810 Y LOS INICIOS DEL CONSTITUCIONALISMO VENEZOLANO

### A. Antecedentes del proceso constituyente del Estado venezolano

Como se ha dicho, a diferencia de lo ocurrido en la mayoría de los países latinoamericanos, en los cuales, de una manera u otra, la Constitución de Cádiz contribuyó a la formación del constitucionalismo, puede decirse que en Venezuela y Colombia dicho texto no tuvo influencia alguna y su conocimiento, incluso, fue escasísimo. La razón fue que el constitucionalismo venezolano, montado también sobre la base de los antes indicados principios que derivaron de las revoluciones Norteamericana y Francesa, se comenzó a formular antes de la instalación de las Cortes de Cádiz y aun previamente a la entrada en vigencia de la Constitución de Cádiz.

En efecto, el 19 de abril de 1810, cinco meses antes de la instalación de las Cortes de Cádiz, en Caracas el Ayuntamiento de la capital de la Provincia de Venezuela había dado un golpe de Estado, con lo cual inició un proceso constituyente que concluyó con la sanción de la Constitución Federal para los Estados de Venezuela, del 21 de diciembre de 1811, dictada también tres meses antes de la sanción de la Constitución de Cádiz, que tuvo lugar el 18 de marzo de 1812.

Por ello puede decirse que el constitucionalismo moderno se inició en América Latina, en unas de las provincias más relegadas del imperio español, aquellas que sólo en 1777 habían sido agrupadas en la Capitanía General de Venezuela. Hasta ese entonces, éstas habían sido provincias aisladas, sometidas algunas a la Audiencia de Santa Fe, en el Nuevo Reyno de Granada, y otras a la Audiencia de Santo Domingo, en la isla *La Hispagniola*. Por tanto, puede decirse que la revolución contra la monarquía española, en

América, no se inició en las capitales virreinales ni en las provincias ilustradas del Nuevo Mundo, sino en una de las zonas más pobres del continente americano, la provincia de Caracas o Venezuela.

En todo caso, este proceso constituyente que se desarrolló en Venezuela en paralelo con España tuvo, en buena parte, los mismos antecedentes.

*1. Los cambios políticos de comienzos del siglo XIX:  
la invasión napoleónica a España y la crisis de la monarquía*

En Francia, a comienzos del siglo XIX, la Revolución había sido consolidada pero también secuestrada por un régimen autoritario que, en 1802, había hecho de NAPOLEÓN cónsul vitalicio y en 1804 lo había proclamado emperador, por supuesto también vitalicio conforme al principio hereditario. Toda Europa estaba amenazada y buena parte de ella había sido ocupada o sometida por el emperador, que conducía un Estado en guerra.

España, fronteriza, no escapó a las garras de NAPOLEÓN y al juego de su diplomacia continental<sup>9</sup>. En esta forma, como consecuencia del Tratado de Fontainebleau, del 27 de octubre de 1807, suscrito entre representantes de la corona española y el imperio napoleónico, ambos Estados habían acordado el reparto de Portugal, cuyos príncipes habían huido a América, y se había previsto incluso el otorgamiento a título hereditario del territorio del Algarve a MANUEL GODOY, Príncipe de la Paz, ministro favorito de CARLOS IV (1788-1808). En una cláusula secreta del Tratado se disponía la invasión de Portugal por las tropas napoleónicas a través de España.

---

9 Hemos consultado para la elaboración de estas notas los siguientes estudios: CARLOS ROJAS. *La vida y la época de Carlos IV*, Madrid, 1997; JOSÉ LUIS COMELLAS. *Historia de España contemporánea*, Madrid, 1999; JAVIER PAREDES (COORD.). *Historia contemporánea de España*, Barcelona, 1998; JOSEPH FONTANA. *La crisis del Antiguo Régimen 1808-1833*, Barcelona, 1992; y *Documentos de historia contemporánea de España*, Madrid, 1996.



Pero la verdad es que las tropas napoleónicas ya estaban en España y habían atravesado la frontera portuguesa diez días antes de la firma del Tratado, lo que implicó que, para marzo de 1808, más de 100.000 hombres de los ejércitos napoleónicos se encontraran en España. El rey ya había conocido de la conjura de su hijo FERNANDO para arrebatarse el trono y apresar a GODOY, y supuestamente lo había perdonado. Desde febrero de 1808 había ya un regente en Portugal (JEAN ANDOCHE JUNOT, duque de Abrantes), que actuaba en nombre del emperador, con lo que el Tratado de Fontainebleau y el reparto de Portugal habían quedado invalidados. NAPOLEÓN primero apostó a que la familia real española siguiera el ejemplo de la de Portugal y huyera a Cádiz y de allí a América; luego cambió de parecer e impuso como condición, para el reparto del centro del reino portugués a España, la entrega a Francia de todo el territorio de España al norte del Ebro, incluyendo los Pirineos.

La presencia de las tropas francesas en España y la concentración de las españolas en Aranjuez originaron toda suerte de rumores, incluso la posible huida del monarca hacia Andalucía y América, lo que en realidad estaba descartado. Sin embargo, tales rumores tuvieron que ser aclarados por el rey, manifestando en proclama a los españoles que la concentración de tropas en Aranjuez no tenía por objeto defender a su persona ni acompañarle a un viaje “que la malicia os ha hecho suponer como preciso”.

Lo cierto es que la concentración de tropas en Aranjuez era parte de una conspiración en marcha contra el gobierno de GODOY, que tenía como protagonistas, entre otros, al mismo príncipe de Asturias, FERNANDO (futuro FERNANDO VII. Reinó en 1808 y de 1814 a 1833), quien buscaba también la abdicación de su padre CARLOS IV, con la complacencia de los agentes franceses y la ayuda del odio popular que se había generado contra GODOY por la ocupación francesa del reino.

En la noche del 18 de marzo de 1808 estalló el motín de Aranjuez<sup>10</sup>, revuelta popular que condujo a la aprehensión de GODOY y el destrozo de sus aposentos por la turba y, en fin, a la abdicación de CARLOS IV en favor de su hijo FERNANDO VII, tal y como fue anunciada el 19 de marzo de 1808, como parte de las intrigas de éste. En la misma noche, CARLOS IV ya les decía a sus criados que no había abdicado, y a los dos días, el 21 de marzo de 1808, se arrepintió de su abdicación, aclarando en un manifiesto lo siguiente:

Protesto y declaro que todo lo manifestado en mi decreto del 19 de marzo, abdicando la Corona en mi hijo, fue forzado, por precaverse mayores males, y la efusión de sangre de mis queridos vasallos, y por tanto, de ningún valor.

CARLOS IV también escribió a NAPOLEÓN, aclarándole la situación. Le decía:

Yo no cedí a favor de mi hijo. Lo hice por la fuerza de las circunstancias, cuando el estruendo de las armas y los clamores de la guarnición sublevada me hacían reconocer la necesidad de escoger la vida o la muerte, pues esta última habría sido seguida por la de la reina.

A pesar de estas manifestaciones, CARLOS IV no sólo jamás recuperaría la Corona, sino que a los tres días FERNANDO VII entraría triunfante en Madrid, iniciando un corto reinado de días, en el cual, mediante uno de sus primeros decretos, ordenaba la requisita de los bienes de GODOY, contra los cuales se volcó la saña popular en todo el territorio del reino.

Pero a las pocas horas de la entrada del nuevo rey, a Madrid, también llegó —el 23 de marzo de 1808— el mariscal JOACHIM MURAT, designado Lugarteniente de NAPOLEÓN

---

10 Cfr. un recuento de los sucesos de marzo en Madrid y Aranjuez, y todos los documentos concernientes a la abdicación de CARLOS IV, en J. F. BLANCO y R. AZPÚRUA. *Documentos para la historia de la vida pública del Libertador*, Caracas, Ediciones de la Presidencia de la República, 1983, t. II, pp. 91 a 153.

en España, quien ordenó salvar a GODOY de un seguro linchamiento al que se lo pretendía someter. MURAT, además, materialmente desconoció la presencia misma del nuevo rey en la ciudad, ya ocupada por los franceses.

Por orden de MURAT, el anterior monarca CARLOS IV y su familia fueron trasladados a El Escorial el 9 de abril de 1808 para luego ir a Bayona el 30 de abril de 1808, donde los esperaba NAPOLEÓN. A Bayona ya había llegado FERNANDO VII el 20 de abril y GODOY mismo lo hizo el 26 de abril de 1808. Todos habían recurrido al emperador en busca de apoyo y reconocimiento, con lo cual éste había quedado convertido en el árbitro de la crisis política de la monarquía española.

Ya que el reino estaba en sus manos, NAPOLEÓN decidió apropiárselo: primero, el 5 de mayo de 1808 obtuvo una nueva abdicación de CARLOS IV, esta vez en el mismo NAPOLEÓN; segundo, al día siguiente, el 6 de mayo de 1808, hizo que FERNANDO VII abdicara de la Corona en su padre CARLOS IV, sin informarle lo que ya éste había hecho; y tercero, unos días después, el 10 de mayo de 1808, el mismo FERNANDO VII cedió sus derechos a la Corona española al mismo NAPOLEÓN.

El hermano del emperador, JOSÉ BONAPARTE, fue instalado en Madrid como rey de España, aunque se guardaron las formas políticas mediante el otorgamiento de un estatuto constitucional conocido como la Constitución de Bayona de 1808.

En todo caso, el vacío de poder originado en Madrid, por el fáctico secuestro de los monarcas españoles en territorio francés, había provocado una rebelión popular que estalló en esa misma ciudad el 2 de mayo de 1808 y originó sangrientos hechos por la represión desatada por la guarnición francesa. El emperador había jurado vengar a los muertos franceses, y, sin duda, el apoderamiento del reino de España era parte de esa venganza; pero los muertos españoles por los trágicos fusilamientos del 3 de mayo fueron vengados por el pueblo español, al propagarse la rebelión por toda España, con el común denominador de la reacción contra las tropas francesas.

Como secuela del vacío de poder y de la rebelión generalizada, en España se multiplicó la formación de juntas provinciales y locales que asumieron el poder popular, integradas por los notables de cada lugar, y se inició la guerra de independencia. Para septiembre de 1808, la necesidad de conformar una unidad de dirección para la guerra y la política era imperiosa, lo que condujo a la formación de una Junta Central integrada por personalidades ilustradas, algunas de las cuales, incluso, habían formado parte del gobierno de CARLOS IV.

La opción entre constituir una Regencia o una Junta Central, que se ocupara de la conducción de los asuntos del reino en ausencia de FERNANDO VII, terminó imponiendo la necesidad de la convocatoria a las Cortes, lo que se consultó al país en 1809. La Junta Central que funcionaba en Sevilla, ante el avance de las tropas francesas, tuvo que retirarse hacia la Isla de León (San Fernando), donde terminó por designar una Junta de Regencia el 29 de enero de 1810, acto con el cual puso fin a sus funciones. Además, la Junta Central convocó paralelamente a la Nación a Cortes Generales, mediante elección de representantes conforme al reglamento que se dictó al efecto por el Consejo de Regencia, que incluía también a representantes de los territorios de las colonias americanas, a las cuales se quería integrar al reino.

Las Cortes se conformaron con representantes elegidos y con muchos suplentes de americanos residentes en la Península designados en la propia Isla de León. Se reunieron el 24 de septiembre de 1810 y cinco meses después se trasladaron a Cádiz, donde se desarrollaron sus sesiones en el oratorio de San Felipe Neri. El trabajo constituyente de las Cortes de Cádiz concluyó con la sanción de la Constitución de la Monarquía Española, de 18 de marzo de 1812, cuyo texto revolucionó a España, y sentó las bases para el derrumbamiento del Antiguo Régimen y para el inicio del constitucionalismo moderno en España, plasmado en los principios de soberanía nacional, división de poderes,

libertad de imprenta, y en la abolición de los privilegios y de la Inquisición.

Luego de celebrado en Valence un tratado secreto entre NAPOLEÓN y FERNANDO VII el 8 de diciembre de 1813, el primero renunció al trono de España y el rey entró a España el 29 de marzo de 1814 con el propósito de jurar la Constitución que le había impuesto el Consejo de Regencia. Había pasado 6 años en el exilio, pero regresó no para seguir la obra de los constituyentes de Cádiz, sino para acabar con ella. El 4 de mayo de 1814 derogó las Cortes de Cádiz y anuló la Constitución de 1812, reinstauró el absolutismo, y declaró reos de muerte a todos los que defendieran la Constitución anulada. El 1.º de octubre de 1814, CARLOS IV, de nuevo, abdicaría en su hijo los derechos al trono de España y al imperio de las Indias.

En todo caso, los mismos hechos que derivaron de la invasión napoleónica a España y la debilidad o inexistencia de gobierno en la península, envuelta en la guerra de independencia contra los franceses, provocaron la revolución de independencia de las Provincias de Venezuela, con la creación, el 19 de abril de 1810, de la Junta Suprema Conservadora de los Derechos de Fernando VII; la convocatoria a elecciones del Congreso General de las Provincias de Venezuela; la declaratoria solemne de la Independencia de Venezuela el 5 de julio de 1811; y la sanción de la Constitución Federal para los Estados de Venezuela, de 21 de diciembre de 1811, con la cual se adoptaron los principios del constitucionalismo moderno incluso antes de que se plasmaran en la Constitución de Cádiz de 1812.

Ahora bien, puede decirse que unos años atrás, hacia 1802 y durante el reinado de CARLOS IV, la faz política del mundo ya había comenzado a cambiar. CARLOS IV había iniciado su reinado a la muerte de su padre, el rey CARLOS III (reinó de 1759 a 1788), el 14 de diciembre de 1788, dos años después de creada la Real Audiencia de Caracas (1786), con la cual las Provincias de la Capitanía General

de Venezuela –estructurada en 1777– habían adquirido una completa integración.

Precisamente el inicio del reinado de CARLOS IV habría de coincidir con los dos acontecimientos políticos antes mencionados, de la mayor importancia en el mundo moderno, como fueron la Revolución Norteamericana y la Revolución Francesa; y además, con la difusión masiva de ambos acontecimientos y sus secuelas políticas, lo que contribuyó al resquebrajamiento de los cimientos del Estado absoluto mismo, y la penetración de sus idearios políticos tanto en España como en las provincias americanas.

En efecto, en 1783 (el mismo año en el cual nació SIMÓN BOLÍVAR, el Libertador), PEDRO PABLO ABARCA DE BOLEA, conde de Aranda, ministro de CARLOS III y plenipotenciario para los ajustes entre España, Francia e Inglaterra, firmaba un tratado que obligaba a Inglaterra a reconocer la independencia de sus colonias en Norteamérica; con tal motivo se dirigió al rey diciéndole que la firma de dicho tratado había dejado en su alma “una impresión dolorosa”, que se veía obligado a manifestársela, pues consideraba que el reconocimiento de la independencia de las colonias inglesas era “un motivo de temor y de pesar”, y agregaba:

Esta República Federal ha nacido pigmea, por decirlo así y ha necesitado el apoyo de la fuerza de dos Estados tan poderosos como la España y la Francia para lograr su independencia. Tiempo vendrá en que llegará a ser gigante, y aún coloso muy temible en aquellas vastas regiones. Entonces ella olvidará los beneficios que recibió de ambas potencias y no pensará sino en engrandecerse. Su primer paso será apoderarse de las Floridas para dominar el Golfo de México. Estos temores son, Señor, demasiado fundados y habrán de realizarse dentro de pocos años si aún no ocurriesen otros más funestos en nuestras Américas<sup>11</sup>.

---

11 Cfr. J. F. BLANCO y R. AZPÚRUA. Ob. cit., t. I, p. 190.

Esos hechos “más funestos” sucedieron precisamente a los pocos años, y a ellos contribuyeron, entre otros factores, los propios republicanos españoles que influyeron directamente en Venezuela.

## *2. La difusión en América de los principios de la Revolución Francesa*

La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, proclamada por la Revolución Francesa, había sido prohibida en América por el Tribunal de la Inquisición de Cartagena de Indias en 1789<sup>12</sup>. Antes de que conociera divulgación alguna en el Nuevo Mundo, en 1790 ya los virreyes del Perú, México y Santa Fe, así como el Presidente de Quito, alguna vez, y varias el Capitán General de Venezuela, habían participado a la Corona de Madrid:

Que en la cabeza de los americanos comenzaban a fermentar principios de libertad e independencia peligrosísimos a la soberanía de España<sup>13</sup>.

Y fue precisamente en la última década del siglo XVIII cuando comenzó a esparcirse entre los ilustrados criollos el fermento revolucionario e independentista, a lo cual contribuyeron diversas traducciones de la prohibida Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, entre las cuales debe destacarse la realizada por ANTONIO NARIÑO en Santa Fe de Bogotá, en 1792, que circuló en 1794<sup>14</sup>, y fue objeto de una famosísima causa en la cual fue condenado a diez años de presidio en África, a la confiscación de todos sus bienes y a extrañamiento perpetuo de la América. Igualmente, fue

---

12 Cfr. P. GRASES. *La conspiración de Gual y España y el ideario de la Independencia*, Caracas, 1978, p. 13.

13 J. F. BLANCO y R. AZPÚRUA. *Ob. cit.*, t. I, p. 177.

14 *Ibíd.*, p. 286.

mandado a quemar por mano del verdugo el libro de donde había sacado los Derechos del Hombre<sup>15</sup>.

Por esa misma época, el secretario del Real y Supremo Consejo de Indias había dirigido una nota de fecha 7 de junio de 1793 al Capitán General de Venezuela, llamando su atención sobre los designios del gobierno de Francia y de algunos revolucionarios franceses, como también de otros promotores de la subversión en dominios de España en el Nuevo Mundo, que

... envían allí libros y papeles perjudiciales a la pureza de la religión, quietud pública y debida subordinación de las colonias<sup>16</sup>.

Pero un hecho acaecido en España iba a tener una especial significación en todo este proceso: el 3 de febrero de 1796, día de San Blas, debía estallar en Madrid una conspiración planeada para establecer la República en sustitución de la monarquía, al estilo de lo que había acontecido años antes en Francia. Los conjurados, capitaneados por JUAN BAUTISTA MARIANO PICORNELL Y GOMILLA, mallorquín de Palma, fueron apresados la víspera de la revuelta. Conmutada la pena de muerte que recayó sobre ellos por intervención del agente francés, se les condenó a reclusión perpetua en los castillos de Puerto Cabello, Portobelo y Panamá, en tierras americanas<sup>17</sup>. La fortuna revolucionaria llevó a que, de paso hacia sus destinos en esos "lugares malsanos de América"<sup>18</sup>, los condenados fueran depositados en las mazmorras del puerto de La Guaira, donde en 1797 se encontrarían de nuevo reunidos. Allí, los conjurados de San Blas, que se fugarían ese mismo año de 1797<sup>19</sup>, entraron en contacto con los americanos

---

15 Cfr. los textos en *ibíd.*, pp. 257 a 259.

16 *Ibíd.*, p. 247.

17 P. GRASES. *Ob. cit.*, p. 20.

18 *Ibíd.*, pp. 14 y 17.

19 J. F. BLANCO y R. AZPÚRUA. *Ob. cit.*, t. I, p. 287; P. GRASES. *Ob. cit.*, p. 26.



de La Guaira, y provocaron la conspiración encabezada por MANUEL GUAL y JOSÉ MARÍA ESPAÑA, de ese mismo año, considerada como “el intento de liberación más serio en Hispanoamérica antes del de MIRANDA en 1806”<sup>20</sup>.

Sin embargo, tal como se dió cuenta en el largo “Resumen” que sobre esa conspiración se presentó al Gabinete de Madrid:

Se descubrió esta conspiración por un mulato oficial de barbero, el cual se presentó al provisor, éste al teniente del rei, y ambos al gobernador, con la noticia de haber oído este mulato al comerciante de aquella ciudad don MANUEL MONTESINOS, las palabras siguientes: Ya somos todos iguales<sup>21</sup>.

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

En Santa Fe se cree ya todo listo, en España no se duda, y los anuncios previstos, no dejan la menor duda<sup>22</sup>.

Sin embargo, las cosas no sucedieron así. La revuelta fracasó y habría de pasar otra década para que se iniciara la Revolución Hispanoamericana. Pero el legado de esa conspiración fue un conjunto de papeles que vendría a tener la mayor influencia en el proceso constitucional de Hispanoamérica, entre los cuales se destaca una obra sobre los Derechos del Hombre y del Ciudadano, prohibida por la Real Audiencia de Caracas el 11 de diciembre de ese mismo año, 1797, la cual la consideró como una obra que llevaba

... toda su intención a corromper las costumbres y hacer odioso el real nombre de su majestad y su justo gobierno; que a fin

---

20 P. GRASES. Ob. cit., p. 27.

21 J. F. BLANCO y R. AZPÚRUA. Ob. cit., t. I, p. 332.

22 *Ibíd.*, p. 313.

de corromper las costumbres, siguen sus autores las reglas de ánimos cubiertos de una multitud de vicios, y desfigurados con varias apariencias de humanidad...<sup>23</sup>.

El libro, con el título *Derechos del Hombre y del Ciudadano con varias máximas republicanas y un Discurso Preliminar dirigido a los Americanos*, probablemente fue impreso en Guadalupe en 1797, y en realidad contenía una traducción de la Declaración francesa que precedió el Acta Constitucional de 1793<sup>24</sup>. Por tanto, no era una traducción de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, incorporada a la Constitución francesa de 1791, que era la traducida por NARIÑO en Bogotá; sino de la Declaración del texto constitucional de 1793, mucho más amplio y violento, pues correspondió a la época del Terror, y constituía una invitación a la revolución activa<sup>25</sup>.

Pues bien, este texto tiene una importancia capital para el constitucionalismo de Venezuela, pues influyó directamente en la ordenación jurídica de la República, cuyo Congreso General, en su sección de la Provincia de Caracas, después del proceso de independencia iniciado en 1810 aprobó solemnemente la "Declaración de Derechos del Pueblo" el 1.º de julio de 1811<sup>26</sup>, la cual, después de las declaraciones norteamericanas y de la francesa, puede considerarse como la tercera de las declaraciones de derechos fundamentales en la historia del constitucionalismo moderno, recogida, notablemente ampliada, en la Constitución del 21 de diciembre del mismo año 1811<sup>27</sup>.

---

23 P. GRASES. Ob. cit., p. 30.

24 *Ibíd.*, pp. 37 y ss.

25 *Ídem.*

26 Cfr. ALLAN BREWER-CARÍAS. *Las Constituciones de Venezuela*, Madrid, 1985, pp. 175 y ss.; *íd.* *Los derechos humanos en Venezuela. Casi 200 años de historia*, Caracas, 1990, pp. 71 y ss.

27 Esas declaraciones de derechos, que influyeron todo el proceso constitucional posterior, como lo ha demostrado el profesor PEDRO GRASES, sin duda tuvieron su principal base de redacción en el mencionado documento, traducción de

Pero después de la conspiración de GUAL y ESPAÑA, y declarada la guerra entre Inglaterra y España (1804), otro suceso importante influiría también en la independencia de Venezuela: los desembarcos y proclamas de FRANCISCO DE MIRANDA en las costas de Venezuela (Puerto Cabello y Coro), en 1806, que se han considerado como los más importantes acontecimientos relativos a la emancipación de América Latina antes de la abdicación de CARLOS IV y los posteriores sucesos de Bayona<sup>28</sup>. MIRANDA, por ello, ha sido considerado como el Precursor de la Independencia del continente, a cuyos pueblos dirigió sus proclamas independentistas basadas en la formación de una federación de cabildos libres<sup>29</sup>, que luego se pondría en práctica, en Venezuela, entre 1810 y 1811.

### *3. Los motivos del inicio del proceso constituyente en la Provincia de Venezuela*

Como hemos dicho, el proceso constituyente venezolano tuvo sus antecedentes en los mismos hechos que originaron el proceso constituyente de Cádiz, los cuales, sin embargo, tuvieron repercusiones más graves en América, entre otras cosas por lo lento y difícil de las comunicaciones entre la metrópoli y las provincias americanas. Un hecho inicial pone esto en evidencia: sólo fue el día 15 de julio de 1808 cuando el Ayuntamiento de Caracas abrió la Real Cédula del 20 de abril de ese mismo año, mediante la cual se le comunicaba a la Provincia de Venezuela que, el 18 de marzo de 1808, el rey FERNANDO VII había accedido al trono.

---

PICORNELL, vinculado a la conspiración de GUAL y ESPAÑA, principal promotor de la conspiración de San Blas. Cfr. P. GRASES. Ob. cit., pp. 27 y ss.

28 O. C. STOETZER. *Las raíces escolásticas de la emancipación de la América Española*, Madrid, 1982, p. 252.

29 FRANCISCO DE MIRANDA. *Textos sobre la Independencia*, Caracas, Biblioteca de la Academia Nacional de la Historia, 1959, pp. 95 y ss., y 115 y ss.

Sin embargo, para el momento en el cual el Cabildo de Caracas se enteró de ese acontecimiento, muchas otras cosas ya habían sucedido en España, que hacían totalmente inútil la noticia inicial: el 1.º de mayo de 1808, dos meses antes, ya FERNANDO VII había dejado de ser rey por renuncia de la Corona en su padre CARLOS IV; éste ya había cedido a NAPOLEÓN sus derechos al trono de España y de las Indias, lo que había ocurrido el 5 de mayo de 1808; incluso, una semana antes de recibir tan obsoleta noticia, ya JOSÉ NAPOLEÓN, proclamándose “Rey de las Españas y de las Indias”, había decretado la Constitución de Bayona, el 6 de julio de 1808.

No son de extrañar, por tanto, los efectos políticos que tuvieron en Venezuela las tardías noticias sobre las disputas políticas reales entre padre a hijo; sobre la abdicación forzosa del trono provocada por la violencia de NAPOLEÓN, y sobre la ocupación del territorio español por los ejércitos del emperador.

Desde el 25 de mayo de 1808, NAPOLEÓN también había nombrado a MURAT, gran duque de Berg, como lugarteniente general del reino, y anunciaba a los españoles su misión de renovar la monarquía y mejorar las instituciones, prometiendo además otorgarles

... una Constitución que concilie la santa y saludable autoridad del soberano con las libertades y el privilegio del Pueblo<sup>30</sup>.

Esa Constitución prometida, precisamente iba a ser la de Bayona, la cual sin embargo, no dio estabilidad institucional alguna al reino, pues antes de su otorgamiento, en mayo de 1808, ya España había iniciado su guerra de independencia contra Francia, en la cual los ayuntamientos tuvieron un papel protagónico al asumir la representación popular por fuerza de las iniciativas populares<sup>31</sup>. Por ello, a medida que

---

30 Cfr. J. F. BLANCO y R. AZPÚRUA. Ob. cit., t. II, p. 154.

31 Cfr. A. SACRISTÁN y MARTÍNEZ. *Municipalidades de Castilla y León*, Madrid, 1981, p. 490.

se generalizó el alzamiento en las villas y ciudades, se fueron constituyendo *juntas de armamento y defensa*, encargadas de la suprema dirección de los asuntos locales, y de sostener y organizar la resistencia frente a los franceses.

Esas juntas, aun cuando constituidas por individuos nombrados por aclamación popular, tuvieron como programa común la defensa de la monarquía, simbolizada en la persona de FERNANDO VII, por lo que siempre obraron en nombre del rey. Sin embargo, puede decirse que con la conformación de estas juntas se produjo una revolución política, al sustituirse el sistema absolutista de gobierno por un sistema municipal, popular y democrático, completamente autónomo<sup>32</sup>. La organización de tal gobierno provocó la estructuración de *juntas municipales*, las cuales a la vez concurrieron, mediante delegados, a la formación de las Juntas Provinciales, que representaron a los municipios agrupados en un determinado territorio.

El 17 de junio de 1808, por ejemplo, la Junta Suprema de Sevilla explicaba a los dominios españoles en América

... [los] principales hechos que han motivado la creación de la Junta Suprema de Sevilla que en nombre de FERNANDO VII gobierna los reinos de Sevilla, Córdoba, Granada, Jaén, provincias de Extremadura, Castilla la Nueva y las demás que vayan sacudiendo el yugo del Emperador de los franceses<sup>33</sup>.

Pero, como antes se dijo, sólo fue un mes después, el 15 de julio de 1808, cuando en el Ayuntamiento de Caracas se conoció formalmente la Real Cédula de proclamación de FERNANDO VII<sup>34</sup>; y fue al día siguiente, el 16 de julio, cuando llegó al mismo Ayuntamiento la noticia de la renuncia de

---

32 Cfr. O. C. STOETZER. Ob. cit., p. 270.

33 Cfr. el texto de esta manifestación en J. F. BLANCO y R. AZPÚRUA. Ob. cit., t. II, pp. 154 a 157.

34 *Ibíd.*, p. 127.

FERNANDO VII, de la cesión de los derechos de la Corona por parte de CARLOS IV a NAPOLEÓN y del nombramiento del lugarteniente del reino<sup>35</sup>. El correo para el conocimiento tardío de estas noticias, en todo caso, había correspondido a sendos emisarios franceses que habían llegado a Caracas, lo que contribuyó a agravar la incertidumbre.

Ante esas noticias, el Capitán General de Venezuela formuló la declaración solemne del 18 de julio de 1808, expresando que en virtud de que

...ningún gobierno intruso e ilegítimo puede aniquilar la potestad legítima y verdadera [...] en nada se altera la forma de gobierno ni el Reinado del Señor Don FERNANDO VII en este Distrito<sup>36</sup>.

A la anterior declaración se sumó, el 27 de julio, el Ayuntamiento de Caracas al expresar que

... no reconocen ni reconocerán otra Soberanía que la suya (FERNANDO VII), y la de los legítimos sucesores de la Casa de Borbón<sup>37</sup>.

En esa misma fecha, el Capitán General se dirigió al Ayuntamiento de Caracas exhortándolo a que se erigiese en esta ciudad "una Junta a ejemplo de la de Sevilla"<sup>38</sup>, para cuyo efecto el Ayuntamiento tomó conocimiento del acto del establecimiento de aquélla<sup>39</sup> y acordó estudiar un "Prospecto" cuya redacción encomendó a dos de sus miembros, y que fue aprobado el 29 de julio de 1808, pasándolo para su aprobación al "Presidente, Gobernador y Capitán General"<sup>40</sup>.

---

35 *Ibíd.*, p. 148.

36 *Ibíd.*, p. 169.

37 *Ídem.*

38 *Ibíd.*, pp. 170 a 174. Cfr. C. PARRA PÉREZ. *Historia de la Primera República de Venezuela*, Caracas, Biblioteca de la Academia Nacional de la Historia, 1959, t. I, pp. 311 y ss., y 318.

39 Cfr. el acta del Ayuntamiento del 28 de julio de 1808 en J. F. BLANCO y R. AZPÚRUA. *Ob. cit.*, t. II, p. 171.

40 Cfr. el texto del prospecto y su aprobación, de 29 de julio de 1809, en *ibíd.*, pp. 172 a 174. Cfr. C. PARRA PÉREZ. *Ob. cit.*, p. 318.

Éste, sin embargo, nunca llegó a considerar la propuesta, incluso a pesar de la representación que el 22 de noviembre de 1808 le habían enviado las primeras notabilidades de Caracas designadas para tratar con él sobre “la formación y organización de la Junta Suprema”. En dicha representación se constataba la instalación de Juntas con el nombre de Supremas en las capitales de las provincias de la Península, sobre las cuales se dijo:

Ha descansado y descansa el noble empeño de la nación por la defensa de la religión, del rey, de la libertad e integridad del Estado, y estas mismas le sostendrán bajo la autoridad de la Soberana Central, cuya instalación se asegura haberse verificado. Las provincias de Venezuela no tienen ni menos lealtad ni menos ardor, valor ni constancia, que las de la España europea.

Por ello le expresaron que creían que era

... de absoluta necesidad se lleve a efecto la resolución del Sr. Presidente, Gobernador y Capitán General comunicada al Ilustre Ayuntamiento, para la formación de una Junta Suprema, con subordinación a la Soberana de España, que ejerza en esta ciudad la autoridad suprema, mientras regresa al trono nuestro amado rey FERNANDO VII<sup>41</sup>.

A tal efecto, para “precaer todo motivo de inquietud y desorden” decidieron nombrar “representantes del pueblo” para que tratasen con el presidente, gobernador y capitán general “de la organización y formación de la dicha Junta Suprema”<sup>42</sup>. Ante esto, el presidente, gobernador y capitán general JUAN DE CASAS, quien desde el año anterior (1807) se había encargado del cargo a la muerte del titular, a pesar

---

41 Cfr. el texto en J. F. BLANCO y R. AZPÚRUA. Ob. cit., pp. 179 y 180; C. PARRA PÉREZ. Ob. cit., p. 133.

42 Cfr. en J. F. BLANCO y R. AZPÚRUA. Ob. cit., pp. 179 y 180.

de que se había manifestado sobre la conveniencia de la constitución de la Junta de Caracas, no sólo no accedió a la petición que se le formuló, sino que la consideró como un atentado contra el orden y seguridad públicas, por lo cual persiguió y juzgó a los peticionarios<sup>43</sup>.

Se comenzó así a afianzar el sentimiento popular de que el gobierno de la Provincia era probonapartista, lo cual se achacó también al mariscal de campo VICENTE DE EMPARAN Y ORBE, nombrado por la Junta Suprema Gubernativa como gobernador de la Provincia de Venezuela en marzo de 1809<sup>44</sup>.

Esta Junta Suprema Central y Gubernativa del Reyno se había constituido en Aranjuez el 25 de septiembre de 1808, y se había trasladado luego a Sevilla el 27 de diciembre de 1809, integrada por mandatarios de las diversas provincias del reino. Fue esta Junta la que se hizo cargo de la dirección de los asuntos nacionales<sup>45</sup>. Por esa razón, el 12 de enero de 1809, el Ayuntamiento de Caracas reconoció en Venezuela a dicha Junta Central como gobierno supremo del imperio<sup>46</sup>.

Días después, la Junta Suprema Central, por Real Orden de 22 de enero de 1809, dispuso:

Los vastos y preciosos dominios que la España posee en las Indias no son propiamente colonias o factorías, como los de otras naciones, sino una parte esencial e integrante de la monarquía española<sup>47</sup>.

Como consecuencia de esta importantísima declaración se consideró que las provincias de América debían tener

43 *Ibíd.*, pp. 180 y 181; y en L. A. SUCRE. *Gobernadores y capitanes generales de Venezuela*, Caracas, 1964, pp. 312 y 313.

44 Cfr. L. A. SUCRE. *Ob. cit.*, p. 314.

45 Cfr. el texto en J. F. BLANCO y R. AZPÚRUA. *Ob. cit.*, t. II, pp. 174 y 179.

46 Cfr. C. PARRA PÉREZ. *Ob. cit.*, t. II, p. 305.

47 Cfr. el texto en J. F. BLANCO y R. AZPÚRUA. *Ob. cit.*, t. II, pp. 230 y 231; y en O. C. STOETZER. *Ob. cit.*, p. 271.



representación y constituir parte de la Junta Suprema Central, a cuyo efecto se dispuso la forma como habrían de elegirse los diputados y vocales americanos, los cuales, por supuesto, de haber sido electos, habrían representado una absoluta minoría en relación con los representantes peninsulares<sup>48</sup>.

En todo caso, para comienzos de 1809 ya habían aparecido en la Península manifestaciones adversas a la Junta Suprema Central y Gubernativa, a la cual se le había acusado de usurpadora de autoridad. Ello condujo, en definitiva, a la convocatoria a Cortes para darle legitimación a la representación nacional, lo que la Junta hizo por decretos de 22 de mayo y 15 de junio de 1809, y se fijó la reunión de las Cortes para el 1.º de marzo de 1810, en la Isla de León<sup>49</sup>. En dichas Cortes, debían estar representadas las provincias americanas, pero con diputados designados en forma supletoria<sup>50</sup>.

Ahora bien, en mayo de 1809, como se dijo, ya había llegado a Caracas el nuevo presidente, gobernador y capitán general de Venezuela, VICENTE EMPARAN; y en ese mismo mes, la Junta Suprema Gubernativa advertía a las provincias de América sobre los peligros de la extensión de las maquinaciones del emperador a las Américas<sup>51</sup>.

El temor que surgió en Caracas respecto del subyugamiento completo de la Península sin duda provocó que comenzara la conspiración por la independencia de la provincia de Venezuela, de lo cual, incluso, estaba en conocimiento EMPARAN antes de que llegara a Caracas<sup>52</sup>. Adicionalmente,

48 Ello fue protestado en América. Cfr. por ejemplo el "Memorial de Agravios" de C. TORRES de 20 de noviembre de 1809 en J. F. BLANCO y R. AZPÚRUA. Ob. cit., t. II, pp. 243 a 246; O. C. STOETZER. Ob. cit., p. 272.

49 Cfr. el texto en J. F. BLANCO y R. AZPÚRUA. Ob. cit., t. II, pp. 234 y 235.

50 Cfr. E. ROCA ROCA. *América en el ordenamiento jurídico de las Cortes de Cádiz*, Granada, 1986, p. 21. J. F. BLANCO y R. AZPÚRUA. Ob. cit., t. II, pp. 267 y 268.

51 Cfr. el texto en J. F. BLANCO y R. AZPÚRUA. Ob. cit., t. II, pp. 250 a 254.

52 Cfr. G. MORÓN. *Historia de Venezuela*, Caracas, 1971, t. III, p. 205.

la acción de gobierno de EMPARAN lo llevó a enemistarse incluso con el clero y con el Ayuntamiento, lo que contribuyó a acelerar la reacción criolla.

Así, ya para fines de 1809, en la Provincia había un plan para derribar el gobierno, en el cual participaban los más destacados jóvenes caraqueños (entre ellos SIMÓN BOLÍVAR, quien había regresado de España en 1807), todos amigos del Capitán General<sup>53</sup>. Éste adoptó diversas providencias al descubrir al plan, pero fueron débiles y provocaron protestas del Ayuntamiento<sup>54</sup>.

Paralelamente, el 29 de enero de 1810, luego de los triunfos franceses en Andalucía, la Junta Suprema Central y Gubernativa del Reino había resuelto reconcentrar la autoridad del mismo nombrando un Consejo de Regencia y asignándole el poder supremo, aun cuando limitado por su futura sujeción a las Cortes, que debían reunirse meses después<sup>55</sup>. Se anunciaba así la disposición de que

... las Cortes reducirán sus funciones al ejercicio del poder legislativo, que propiamente les pertenece, confiando a la Regencia la del poder ejecutivo<sup>56</sup>.

El Consejo de Regencia, en ejercicio de la autoridad que había recibido, el 14 de febrero de 1810 dirigió a los españoles americanos una "alocución" acompañada de un Real Decreto en el que se disponía la concurrencia, a las Cortes Extraordinarias, tanto de diputados de la Península, como de diputados de los dominios españoles de América y de Asia<sup>57</sup>.

Entre tanto, en las provincias de América se carecía de noticias sobre los sucesos de España, cuyo territorio,

---

53 C. PARRA PÉREZ. Ob. cit., t. I, pp. 368 a 371.

54 *Ibíd.*, p. 371.

55 Cfr. J. F. BLANCO y R. AZPÚRUA. Ob. cit., t. II, pp. 265 a 269.

56 *Ibíd.*, t. II, p. 269.

57 Cfr. el texto en *ibíd.*, t. II, pp. 272 a 275.

con excepción de Cádiz y la Isla de León, estaba en poder de los franceses. Estas noticias y la de la disolución de la Junta Suprema Central y Gubernativa por la constitución del Consejo de Regencia, sólo se llegaron a confirmar en Caracas el 18 de abril de 1810<sup>58</sup>.

La idea de la desaparición del Gobierno Supremo en España, y la necesidad de buscar la constitución de un gobierno para la Provincia de Venezuela, para asegurarse contra los designios de NAPOLEÓN, sin duda constituyeron el último detonante para el inicio de la revolución de independencia de América.

### **B. El golpe de Estado del 19 de abril de 1810 y la Junta Suprema de Venezuela Conservadora de los Derechos de FERNANDO VII**

El Ayuntamiento de Caracas, en efecto, en su sesión del 19 de abril de 1810, al día siguiente de conocerse la situación política de la Península, depuso a la autoridad constituida y se erigió, a sí mismo, en Junta Suprema de Venezuela Conservadora de los Derechos de FERNANDO VII<sup>59</sup>.

Con este acto se dio un golpe de Estado. El acta de la sesión del Ayuntamiento de Caracas recoge el primer acto constitucional de un nuevo gobierno y el inicio de la conformación jurídica de un nuevo Estado<sup>60</sup>.

En efecto, la decisión adoptada por el Ayuntamiento de Caracas por la cual se depone al gobernador EMPARAN del mando de la Provincia de Venezuela, consistió en la asunción del "mando supremo" o "suprema autoridad" de la Provincia<sup>61</sup>, "por consentimiento del mismo pueblo"<sup>62</sup>.

---

58 Cfr. J. F. BLANCO y R. AZPÚRUA. Ob. cit., t. II, pp. 380 y 383.

59 Cfr. *El 19 de abril de 1810*, Caracas, Instituto Panamericano de Geografía e Historia, 1957.

60 Cfr. en general T. POLANCO. "Interpretación jurídica de la Independencia" en *El movimiento emancipador de Hispanoamérica, Actas y Ponencias*, t. IV, Caracas, 1961, pp. 323 y ss.

Se estableció así un “nuevo gobierno” que fue reconocido en la capital, al cual quedaron subordinados “todos los empleados del ramo militar, político y demás”<sup>63</sup>. El Ayuntamiento, adicionalmente, procedió a destituir a las antiguas autoridades del país y a proveer a la seguridad pública y conservación de los derechos del monarca cautivo, y ello lo hizo “reasumiendo en sí el poder soberano”<sup>64</sup>.

La motivación de esta revolución se expuso en el texto del Acta, en la cual se consideró que debido a 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:

... [e]l derecho natural y todos los demás dictan la necesidad de procurar los medios de conservación y defensa y de erigir en el seno mismo de estos países un sistema de gobierno que supla las enunciadas faltas, ejerciendo los derechos de la soberanía, que por el mismo hecho ha recaído en el pueblo.

Para adoptar esa decisión, por supuesto, el Ayuntamiento tuvo que desconocer la autoridad del Consejo de Regencia<sup>65</sup>, considerando:

---

61 Cfr. el texto del Acta del Ayuntamiento de Caracas de 19 de abril de 1810 en ALLAN R. BREWER-CARÍAS. *Las Constituciones de Venezuela*, cit., p. 157.

62 Así se establece en la *Circular* enviada por el Ayuntamiento el 19 de abril de 1810 a las autoridades y corporaciones de Venezuela. Cfr. J. F. BLANCO y R. AZPÚRUA. Ob. cit., t. II, pp. 401 y 402. Cfr. también *Textos oficiales de la Primera República de Venezuela*, Biblioteca de la Academia Nacional de la Historia, 1959, t. I, p. 105.

63 Ídem.

64 Así se indica en el oficio de la Junta Suprema al inspector general FERNANDO TORO el 20 de abril de 1810. Cfr. J. F. BLANCO y R. AZPÚRUA. Ob. cit., t. II, p. 403 y t. I, p. 106, respectivamente.

65 Esto lo afirma de nuevo en comunicación enviada al propio Consejo de Regencia de España explicando los hechos, razones y fundamentos del establecimiento del nuevo gobierno. Cfr. J. F. BLANCO y R. AZPÚRUA. Ob. cit., t. II, p. 408; y *Textos oficiales*, cit., t. I, pp. 130 y ss. En particular, en comunicación del 3 de mayo de 1810, la Junta Suprema de Caracas se dirigió a la Junta Suprema de Cádiz y a la Regencia, cuestionando la asunción por

No puede ejercer ningún mando ni jurisdicción sobre estos países, porque *ni ha sido constituido por el voto de estos fieles habitantes*, cuando han sido ya declarados, no colonos, sino partes integrantes de la corona de España, y, como tales han sido llamados al ejercicio de la *soberanía* interna y a la reforma de la Constitución Nacional.

En todo caso, el Ayuntamiento estimó que aun cuando pudiera prescindirse de lo anterior, dicho Consejo de Regencia, por las circunstancias de la guerra, y de la conquista y usurpación de las armas francesas en la Península, era impotente y sus miembros no podían valerse a sí mismos.

De allí que en el Cabildo Extraordinario, al ser forzado el Presidente, Gobernador y Capitán General a renunciar, el mando quedó depositado en el Ayuntamiento. Así se expresó, además, en el acta de otra sesión del Ayuntamiento, del mismo día 19 de abril de 1810, con motivo del “establecimiento del nuevo gobierno” en la cual se dispuso que los nuevos empleados debían prestar juramento ante el cuerpo prometiendo:

Guardar, cumplir y ejecutar, y hacer que se guarden, cumplan y ejecuten todas y cualesquiera órdenes que se den *por esta Suprema Autoridad soberana de estas Provincias*, a nombre de nuestro rey y señor don FERNANDO VII<sup>66</sup>.

---

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”, agregando 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 que legítimamente les corresponde. En otras palabras, desconocemos al nuevo Consejo de Regencia”.

66 Cfr. el texto en J. F. BLANCO y R. AZPÚRUA. Ob. cit., t. I, p. 393.

Se estableció así, en Caracas,

... una Junta Gubernativa de estas Provincias, compuesta del Ayuntamiento de esta Capital y de los vocales nombrados por el voto del pueblo<sup>67</sup>.

En un Manifiesto donde se hablaba de “la revolución de Caracas” y se refería a “la independendencia política de Caracas”, la Junta Gubernativa 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>68</sup>.

La Junta Suprema de Venezuela comenzó por asumir en forma provisional las funciones legislativas y ejecutivas, y definió, en el Bando del 25 de abril de 1810, los siguientes órganos del Poder Judicial:

El Tribunal Superior de apelaciones, alzadas y recursos de agravios se establecerá en las casas que antes tenía la Audiencia [el Tribunal de Policía quedará] encargado del fluido vacuno [...] la administración de justicia en todas las causas civiles y criminales estará a cargo de los corregidores<sup>69</sup>.

En todo caso, este movimiento revolucionario iniciado en Caracas en abril de 1810, meses antes de la instalación de las Cortes de Cádiz, indudablemente siguió los mismos moldes

---

67 Así se denomina en el manifiesto del 1.º de mayo de 1810. Cfr. *Textos oficiales...*, cit., t. I, p. 121.

68 Cfr. el texto en J. F. BLANCO y R. AZPÚRUA. Ob. cit., t. II, p. 406; y en *Textos oficiales...*, cit., t. I, p. 129.

69 *Textos oficiales...*, cit., t. I, pp. 115 y 116.

de la Revolución Francesa y tuvo además la inspiración de la Revolución Norteamericana<sup>70</sup>, de manera que incluso puede considerarse que la venezolana fue una revolución de la burguesía, de la nobleza u oligarquía criolla, la cual, al igual que el Tercer Estado en Francia, constituía la única fuerza activa nacional<sup>71</sup>.

Por tanto, no se trató, inicialmente, de una revolución popular, pues los *pardos*, a pesar de constituir la mayoría de la población, apenas comenzaban a ser admitidos en los niveles civiles y sociales, como consecuencia de la Cédula de “Gracias, al Sacar”, vigente a partir de 1795 y que, a pesar de toda la protesta de los blancos, les permitía a aquellos adquirir, mediante el pago de una cantidad de dinero, los derechos reservados hasta entonces a los blancos notables<sup>72</sup>.

Por ello, teniendo en cuenta la situación social preindependentista, sin duda puede calificarse de “insólito” el hecho de que en el Ayuntamiento de Caracas, transformado en Junta Suprema, se le hubiera dado representación no sólo a estratos sociales extraños al Cabildo, como el clero y los denominados del pueblo, sino a un representante de los *pardos*<sup>73</sup>.

70 Cfr. JOSÉ GIL FOURTOUL. *Historia constitucional de Venezuela, Obras completas*, Caracas, 1953, vol. I, t. I, p. 209.

71 Cfr. *Ibíd.*, t. I, p. 200; PABLO RUGGERI PARRA. *Historia política y constitucional de Venezuela*, t. I, Caracas, 1949, p. 31.

72 Cfr. sobre la Real Cédula del 10 de febrero de 1795 sobre “Gracias, al Sacar”: J. F. BLANCO y R. AZPÚRUA. *Ob. cit.*, t. I, pp. 263 a 275; FEDERICO BRITO FIGUEROA. *Historia económica y social de Venezuela. Una estructura para su estudio*, Caracas, 1966, t. I, p. 167; y L. VALLENILLA LANZ. *Cesarismo democrático*, Caracas, 1952, pp. 13 y ss. En este sentido debe destacarse que en la situación social preindependentista había manifestaciones de luchas de clase entre los blancos o mantuanos, que constituían el 20 por ciento de la población y los *pardos* y negros, que eran el 61 por ciento, que luego van a aflorar en la rebelión de 1814. Cfr. F. BRITO FIGUEROA. *Ob. cit.*, t. I, pp. 160 y 173; RAMÓN DÍAZ SÁNCHEZ. “Evolución social de Venezuela (hasta 1960)”, en M. PICÓN SALAS et ál. *Venezuela independiente 1810-1960*, Caracas, 1962, p. 193.

73 Cfr. GIL FORTOUL. *Ob. cit.*, t. I, pp. 203, 208 y 254. Es de tener en cuenta, como

### C. La Revolución en las otras provincias de la Capitanía General de Venezuela

Luego de la Revolución de Caracas del 19 de abril de 1811, la Junta Suprema de Venezuela envió emisarios a las principales ciudades de las otras provincias que conformaban la Capitanía General de Venezuela para invitarlas a adherirse al movimiento de Caracas. Se desarrolló, en consecuencia, en todas esas provincias (con excepción de Coro y Maracaibo<sup>74</sup>, ante la creencia de que la metrópoli estaba gobernada por NAPOLEÓN y había sido disuelto el Gobierno Supremo), un proceso revolucionario provincial con manifiestas tendencias autonomistas.

Así fue como el 27 de abril de 1810, en Cumaná, el Ayuntamiento asumió la representación de FERNANDO VII, y “su legítima sucesión”.

El 5 de julio de 1810, el Ayuntamiento de Barinas decidió proceder a formar

... una Junta Superior que recibiese la autoridad de este pueblo, que la constituye mediante ser una provincia separada.

El 16 de septiembre de 1810, el Ayuntamiento de Mérida decidió, “en representación del pueblo”, adherirse a la causa

---

señala A. GRISANTI, que “el Cabildo estaba representado por las oligarquías provincianas, extremadamente celosas de sus prerrogativas políticas, administrativas y sociales, y que detentaban el Poder por el predominio de contadas familias nobles o ennoblecidas, acaparadoras de los cargos edilicios...”. Cfr. ÁNGEL GRISANTI. Prólogo al libro *Toma de Razón, 1810 a 1812*, Caracas, 1955. El cambio de actitud del cabildo caraqueño, por tanto, indudablemente se debe a la influencia que sus miembros ilustrados recibían del igualitarismo de la Revolución Francesa. Cfr. L. VALLENILLA LANZ. *Cesarismo democrático*, cit., p. 36. Este autor insiste en relación con este tema de la manera siguiente: “Es en nombre de la Enciclopedia, en nombre de la filosofía racionalista, en nombre del optimismo humanitario de CONDORCET y de ROUSSEAU, como los revolucionarios de 1810 y los constituyentes de 1811, surgidos en su totalidad de las altas clases sociales, decretan la igualdad política y civil de todos los hombres libres”, ob. cit., p. 75.



común que defendían las Juntas Supremas y Superiores que ya se habían constituido en Santa Fe, Caracas, Barinas, Pamplona y Socorro, y resolvió, con representación del pueblo, que se erigiese una Junta “que asumiese la autoridad soberana”.

El Ayuntamiento de Trujillo convino en instalar

... una Junta Superior conservadora de nuestra Santa Religión, de los derechos de nuestro amadísimo, legítimo, soberano Don FERNANDO VII y su Dinastía y de los derechos de la Patria.

El 12 de octubre de 1811, en la Sala Consistorial de la Nueva Barcelona, se reunieron “las personas visibles y honradas del pueblo de Barcelona” y resolvieron declarar la independencia, respecto a España, de la provincia y unirse con Caracas y Cumaná; al día siguiente, se creó una Junta Provincial para que representara los derechos del pueblo<sup>75</sup>.

#### D. El Congreso General de Venezuela de 1811

Como secuela del rápido y expansivo proceso revolucionario de las provincias de Venezuela, ya para junio de 1810 se comenzaba a hablar oficialmente de la “Confederación de Venezuela”<sup>76</sup>, y la Junta de Caracas, en unión de representantes de Cumaná, Barcelona y Margarita, ya venía actuando como Junta Suprema pero, por supuesto, sin ejercer plenamente el gobierno en toda la extensión territorial de la Capitanía General. De allí la necesidad que había de formar

---

74 Cfr. las comunicaciones de la Junta Suprema respecto de la actitud del Cabildo de Coro y del gobernador de Maracaibo, en *Textos oficiales...*, cit., t. I, pp. 157 a 191. Cfr. además los textos que publican J. F. BLANCO y R. AZPÚRUA. Ob. cit., t. II, p. 248 a 442, y 474 a 483.

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

76 Cfr. la “refutación a los delirios políticos del Cabildo de Coro, de orden de la Junta Suprema de Caracas”, del 1.º de junio de 1810 en *Textos oficiales...*, cit., t. I, p. 180.

un “Poder Central bien constituido” es decir, un gobierno que uniera las provincias, por lo que la Junta Suprema estimó que había “llegado el momento de organizarlo”, a cuyo efecto convocó

... a todas las clases de hombres libres al primero de los goces del ciudadano, que es el de concurrir con su voto a la delegación de los derechos personales y reales que existieron originariamente en la masa común.

En esta forma, la Junta llamó a elegir y reunir a los diputados que habían de formar “la Junta General de Diputación de las Provincias de Venezuela”, para lo cual dictó, el 11 de junio de 1810, el Reglamento de Elecciones de dicho cuerpo<sup>77</sup>, en el cual se previó, además, la abdicación de los poderes de la Junta Suprema en la Junta General, y ella quedó sólo como Junta Provincial de Caracas<sup>78</sup>. Este reglamento de elecciones, sin duda, fue el primero de todos los dictados en materia electoral en el mundo hispanoamericano.

El mismo mes en el cual la Junta Suprema dictó el reglamento de elecciones, y con el fin de continuar la política exterior iniciada al instalarse, los comisionados SIMÓN BOLÍVAR, LUIS LÓPEZ MÉNDEZ y ANDRÉS BELLO viajaron a Londres con la misión de estrechar las relaciones con Inglaterra y solicitar auxilios inmediatos para resistir la amenaza de Francia. Los comisionados lograron, básicamente, esto último; concretado en el compromiso de Inglaterra de defender al gobierno de Caracas “contra los ataques o intrigas del tirano de Francia”<sup>79</sup>. Los comisionados venezolanos, como lo

---

77 Cfr. el texto en *Textos oficiales...*, cit., t. II, pp. 61 a 84; y en BREWER-CARÍAS. *Las Constituciones de Venezuela*, cit., pp. 161 a 169.

78 Capítulo III, artículo 4.º.

79 Cfr. la circular dirigida el 7 de diciembre de 1810 por el ministro colonial de la Gran Bretaña a los jefes de las Antillas Inglesas, en J. F. BLANCO y R. AZPÚRUA. *Ob. cit.*, t. II, p. 519. Así mismo, la nota publicada en la *Gaceta de Caracas* del viernes 26 de octubre de 1810 sobre las negociaciones de los comisionados. Cfr. *Ibíd.*, p. 514.

señaló FRANCISCO DE MIRANDA, con quien se relacionaron en Londres, habían continuado lo que el Precursor había iniciado “desde veinte años a esta parte [...] en favor de nuestra emancipación o independenciam”<sup>80</sup>. En todo caso, BOLÍVAR y MIRANDA regresaron a Caracas en diciembre de 1810.

Paralelamente, en la Península continuaba el proceso para la instalación de las Cortes que había convocado la Junta de Regencia, las cuales finalmente se instalaron, como se dijo, en la Isla de León, el 24 de septiembre de 1810. El Decreto n.º 1 de las Cortes, de esa fecha, declaró “nula, de ningún valor ni efecto la cesión de la Corona que se dice hecha en favor de NAPOLEÓN” y reconocieron a FERNANDO VII como rey<sup>81</sup>.

A la sesión de instalación de las Cortes en la Isla de León concurrieron 207 diputados, de los cuales 62 eran americanos, y entre ellos, había dos por la Provincia de Caracas, los señores ESTEBAN PALACIOS y FERMÍN DE CLEMENTE, quienes habían sido designados como suplentes y reclutados en la Península<sup>82</sup>. Debe recordarse que sólo 15 días antes (8 de septiembre de 1810), el Consejo de Regencia había dictado normas para la elección de dichos diputados suplentes.

Los diputados suplentes designados por Venezuela pidieron instrucciones a la Junta Suprema de Caracas, la cual respondió, el 1.º de febrero de 1811, que consideraba la reunión de las Cortes “tan ilegal como la formación del Consejo de Regencia” y, por tanto, que “los señores PALACIOS y CLEMENTE carecían de mandato alguno para representar las Provincias de Venezuela”, por lo que “sus actos como

80 Cfr. la Carta de Miranda a la Junta Suprema del 3 de agosto de 1810 en J. F. BLANCO y R. AZPÚRUA. Ob. cit., t. II, p. 580.

81 *Ibíd.*, t. II, p. 657.

82 *Ibíd.*, t. II, p. 656. Cfr. además, EDUARDO ROCA ROCA. *América en el ordenamiento jurídico de las Cortes de Cádiz*, Granada, 1986, pp. 22 y 136.

83 Cfr. el texto en *Gaceta de Caracas*, martes 5 de febrero de 1811, Caracas, 1959, t. II, p. 17. Cfr. además, C. PARRA PÉREZ. Ob. cit., t. I, p. 484.

84 Cfr. *Textos oficiales...*, cit., t. II, p. 17.

diputados eran y serían considerados nulos<sup>83</sup>. Ya en enero de 1811, la Junta Suprema se había dirigido a los ciudadanos rechazando el nombramiento de tales diputados suplentes, calificando a las Cortes como “las Cortes cómicas de España”<sup>84</sup>.

Por su parte, el 1.º de agosto de 1810, el Consejo de Regencia había declarado en estado de riguroso bloqueo a la Provincia de Caracas, porque sus habitantes

[habían] cometido el desacato de declararse *independientes* de la metrópoli, y creado una junta de gobierno para ejercer la pretendida *autoridad independiente*<sup>85</sup>.

Los acontecimientos de Caracas habían sido los de una auténtica revolución política, con un golpe de Estado dado contra las autoridades españolas por el Cabildo Metropolitano, el cual había asumido el poder supremo de la provincia, con el que se desconocía toda autoridad en la Península, incluyendo el Consejo de Regencia y las propias Cortes de Cádiz. A éstas, como se dijo, se les tildaba de ilegítimas y cómicas, y se rechazaba en ellas toda representación de las Provincias de Venezuela que se pudiera atribuir a cualquiera.

Por ello, la ruptura constitucional derivada de la Independencia de Venezuela no sólo se había operado de parte de la Junta Suprema de Caracas en relación con la Regencia y las Cortes, sino también de parte de las autoridades de la Península respecto del nuevo gobierno de la Provincia de Venezuela, proceso en el cual las Cortes se involucraron directamente. Así, por ejemplo, las Cortes “premiaron” a las provincias de la antigua Capitanía General de Venezuela que no se habían sumado al movimiento

---

85 Cfr. J. F. BLANCO y R. AZPÚRUA. Ob. cit., t. II, p. 571. El bloqueo lo ejecutó el comisionado REGIO CORTABARRÍA desde Puerto Rico, a partir del 21 de enero de 1811, Cfr. *Ibíd.*, t. III, p. 8; C. PARRA PÉREZ. Ob. cit., t. I, p. 484.

independentista (Maracaibo, Coro, Guayana). Por ello, mediante el Decreto cxxxiii de 6 de febrero de 1812, las Cortes concedieron a la ciudad de Guayana el adorno de su escudo de armas con trofeos de cañones, balas, fusiles, bandera y demás insignias militares, como premio por haber apresado a los rebeldes de Nueva Barcelona en la acción del 5 de septiembre de 1811; y por Decreto ccxii de 8 de diciembre de 1812 le concedió el título de “muy noble y muy leal”, con motivo de los sucesos de Venezuela ocurridos del 15 al 16 de marzo de 1812.

Por su parte, las Cortes distinguieron a la ciudad de Coro, por Decreto ccxxxvii de 21 de marzo de 1813, con el título de “muy noble y leal” y escudo alusivo, y se otorgó la distinción de “Constancia de Coro” a favor de los Capitulares, por el comportamiento de la ciudad en las turbulencias que habían “infligido a varias provincias de Venezuela” y su defensa frente a los insurgentes de Caracas el 28 de noviembre de 1812.

En cuanto a la ciudad de Maracaibo, por Decreto ccxxxviii de 21 de marzo de 1813 recibió el título de “muy noble y leal” por las mismas razones de Coro, y se otorgó a los miembros del Ayuntamiento la “Constancia de Maracaibo”.

Como se dijo, estos reconocimientos de las Cortes derivaban del hecho de que las provincias de Maracaibo y Guayana y la ciudad de Coro no se habían sumado a la revolución de independencia, ni habían hecho parte del Congreso General que en 1811 sancionó la Constitución Federal para los Estados de Venezuela<sup>86</sup>.

En todo caso, en medio de la situación de ruptura total entre las Provincias de Venezuela y la metrópoli, se realizaron

---

86 Cfr. el texto de los decretos en EDUARDO ROCA ROCA. *América en el ordenamiento jurídico...*, cit., pp. 79 y 80.

87 Participaron las provincias de Caracas, Barinas, Cumaná, Barcelona, Mérida, Trujillo y Margarita. Cfr. JOSÉ GIL FORTOUL. Ob. cit., t. I, p. 223; y J. F. BLANCO y R. AZPÚRUA. Ob. cit., t. II, pp. 413 y 489.

88 Cfr. C. PARRA PÉREZ. Ob. cit., t. I, p. 477.

las elecciones del Congreso General de Venezuela, en las cuales participaron siete de las nueve provincias que para finales de 1810 existían en el territorio de la Capitanía General de Venezuela<sup>87</sup>. Entre ellas se eligieron 44 diputados por las provincias de Caracas (24), Barinas (9), Cumaná (4), Barcelona (3), Mérida (2), Trujillo (1) y Margarita (1)<sup>88</sup>.

Las elecciones se efectuaron siguiendo la orientación filosófica del igualitarismo de la Revolución Francesa, y se consagró el sufragio universal para todos los hombres libres<sup>89</sup>.

El Reglamento General de Elecciones, de 10 de junio de 1810, había reconocido el derecho del sufragio con las siguientes excepciones:

... las mujeres, los menores de 25 años, a menos que estuviesen casados y velados, los dementes, los sordomudos, los que tuviesen una causa criminal abierta, los fallidos, los deudores a caudales públicos, los extranjeros, los transeúntes, los vagos públicos y notorios, los que hubiesen sufrido pena corporal aflictiva o infamatoria y todos los que tuviesen casa abierta o poblada, esto es, que viviesen en la de otro vecino particular a su salario y expensas o en actual servicio suyo, a menos que según la opinión común del vecindario fuesen propietarios por lo menos de dos mil pesos en bienes, muebles o raíces libres.

En esta forma, puede decirse que dichas elecciones configuraron los primeros comicios relativamente universales que se desarrollaron en Venezuela y en América Latina, en el siglo XIX. La elección fue indirecta y en dos grados, y los diputados electos en segundo grado formaron la Junta General de Diputados de las Provincias de Venezuela<sup>90</sup> la cual declinó sus poderes en un Congreso Nacional en el

---

89 Cfr. BREWER-CARÍAS. *Las Constituciones de Venezuela*, cit., p. 166.

90 GIL FORTOUL. Ob. cit., t. I, p. 224.

cual se constituyeron los representantes. El 2 de marzo de 1811, los diputados se instalaron en Congreso Nacional, en el que respondieron al siguiente juramento:

¿Juráis a Dios por los sagrados Evangelios que váis a tocar, y prometéis a la patria conservar y defender sus derechos y los del Señor F. VII, sin la menor relación a influjo de la Francia, independiente de toda forma de gobierno de la península de España, y sin otra representación que la que reside en el Congreso General de Venezuela<sup>91</sup>?

El Congreso se instaló para defender y conservar, además de los derechos de la Patria,

... los del Señor D. FERNANDO VII, sin la menor relación o influjo de la Francia, independientes de toda forma de gobierno de la península de España, y sin otra representación que la que reside en el Congreso General de Venezuela<sup>92</sup>.

Desde la instalación del Congreso General se comenzó a hablar en todas las provincias de la "Confederación de las Provincias de Venezuela", las cuales conservaron sus peculiaridades políticas propias a tal punto, que, al mes siguiente, en la sesión del 6 de abril de 1812, el Congreso General resolvió exhortar a las "legislaturas provinciales" a que acelerasen la formación de sus respectivas Constituciones<sup>93</sup>.

En todo caso, el Congreso había sustituido a la Junta Suprema y había adoptado el principio de la separación de poderes para organizar el nuevo gobierno: así, había designado el 5 de marzo de 1811, a tres ciudadanos para ejercer el Poder Ejecutivo nacional, turnándose en la presidencia por períodos semanales, y constituyendo, además, una Alta Corte de Justicia.

---

91 GIL FORTOUL. Ob. cit., t. I., p. 138.

92 *Ibíd.*, t. II, p. 16.

93 Cfr. *Libro de Actas del Supremo Congreso de Venezuela 1811-1812*, Caracas, Biblioteca de la Academia Nacional de la Historia, 1959, t. II, p. 401.

El 28 de marzo de 1811, el Congreso nombró una comisión para redactar la Constitución de la Provincia de Caracas, la cual debía servir de modelo a las demás provincias de la Confederación. Esta comisión tardó mucho en preparar el proyecto, por lo que algunas provincias, como se indica más adelante, procedieron a dictar las suyas para organizarse políticamente. El 1.º de julio de 1811, el Congreso ya había proclamado los Derechos del Pueblo<sup>94</sup>, declaración que puede considerarse como la tercera declaración de derechos de rango constitucional en el constitucionalismo moderno.

El 5 de julio de 1811, el Congreso aprobó la Declaración de Independencia, pasando a denominarse la nueva nación como Confederación Americana de Venezuela<sup>95</sup>. En los meses siguientes, bajo la inspiración de la Constitución norteamericana y la Declaración francesa de los Derechos del Hombre<sup>96</sup>, redactó la primera Constitución de Venezuela (primera en aparecer también en Latinoamérica), la cual se aprobó el 21 de diciembre de 1811<sup>97</sup>, con clara inspiración en los aportes revolucionarios de Norteamérica y Francia.

En cuanto a la influencia francesa, debe recordarse que el texto traducido de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, en la versión de la Constitución francesa de 1793, había sido el motor fundamental de la conspiración de GUAL y ESPAÑA de 1797<sup>98</sup>. Por lo que respecta a la influencia de Norteamérica, la Constitución de 1787 y las Enmiendas

94 Cfr. BREWER-CARÍAS. *Las Constituciones de Venezuela*, cit., pp. 175 a 177.

95 Cfr. el texto de las sesiones del 5 de julio de 1811 en *Libro de Actas...*, cit., pp. 171 a 202. Respecto al texto del Acta de la Declaración de la Independencia, cuya formación se encomendó a JUNA GERMÁN ROSCIO, cfr. P. RUGGERI PARRA. Ob. cit., Apéndice, t. I, pp. 79 y ss.; FRANCISCO GONZÁLEZ GUINÁN. *Historia contemporánea de Venezuela*, Caracas, t. I, 1954, pp. 26 y ss.; y BREWER-CARÍAS. *Las Constituciones de Venezuela*, cit., pp. 171 y ss.

96 Cfr. J. GIL FORTOUL. Ob. cit., t. I, pp. 254 y 267.

97 Cfr. 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 BREWER-CARÍAS. *Las Constituciones de Venezuela*, cit., pp. 179 y ss.



de 1789 habían sido traducidas del inglés al español en 1810 por JOSEPH MANUEL VILLAVICENCIO<sup>99</sup> natural de la Provincia de Caracas. Además, las obras de THOMAS PAINE, conocidas por la elite venezolana, habían sido traducidas y publicadas numerosas veces desde 1810 en Venezuela y Perú, desde donde se distribuyeron copiosamente por los restantes países de América Latina.

Una de las más importantes obras de PAINE fue la que tradujo MANUEL GARCÍA DE SENA, titulada *La Independencia de la Costa Firme justificada por Thomas Paine treinta años ha. Extracto de sus obras*, publicada en 1811 en la imprenta que T. y J. PALMER tenían en Filadelfia. Este libro, de 288 páginas, contiene fragmentos de las obras de PAINE *The Common Sense; Dissertation on the First-Principles of Government* y otras; además de los siguientes textos legales norteamericanos: Declaración de Independencia de 4 de julio de 1776; Artículos de Confederación y Perpetua Unión de 8 de julio de 1778; Constitución de Massachusetts; Relación de la Constitución de Connecticut; Constitución de Nueva Jersey; Constitución de la República de Pennsylvania; y Constitución de Virginia<sup>100</sup>. Esta obra, también traducida en 1810, llevó una dedicatoria del propio GARCÍA DE SENA, la cual tenía el propósito de

ilustrar principalmente a sus conciudadanos sobre la legitimidad de la Independencia y sobre el beneficio que de ella debe desprenderse, tomando como base la situación social, política y económica de los Estados Unidos<sup>101</sup>.

---

98 Cfr. las referencias en PEDRO GRASES. *La conspiración de Gual y España...*, cit.

99 *Constitución de los Estados Unidos de América*, Philadelphia, Imprenta Smith & M'Kennie, 1810.

100 Una moderna edición de esta obra es *La independencia de la Costa Firme, justificada por Thomas Paine treinta años ha*. Traducida del inglés al español por don MANUEL GARCÍA DE SENA. Con prólogo del profesor PEDRO GRASES, Comité de Orígenes de la Emancipación, n.º 5, Caracas, Instituto Panamericano de Geografía e Historia, 1949.

En 1811 GARCÍA DE SENA también tradujo la obra de JOHN M'CULLOCH, *Historia concisa de los Estados Unidos desde el descubrimiento de América hasta el año 1807*<sup>102</sup>.

Estas obras tuvieron una enorme repercusión en Venezuela y en América Latina en general<sup>103</sup>. En Caracas, en los tiempos de la Independencia, circulaban de mano en mano y su lectura estuvo de moda. Incluso, en la *Gazeta de Caracas*, en los números de los días 14 y 17 de enero de 1812, se publicó parte del libro de GARCÍA DE SENA contentivo de la traducción de la obra de PAINE<sup>104</sup>.

Fue precisamente a través de esas traducciones de PICORNELL, de VILLAVICENCIO y de GARCÍA DE SENA, como los textos producto de las revoluciones Americana y Francesa penetraron en Venezuela e influyeron directamente en los redactores de las Constituciones provinciales en Venezuela y en la Constitución de 1811.

101 *Ibíd.* Cfr. prólogo de GRASES, p. 10. GRASES subraya con mucha atinencia el fenómeno de difusión de las nuevas ideas hecho desde Venezuela. Cuando se realice una investigación tan acuciosa en otros países podrá comprenderse mejor el fenómeno. No hay duda, como lo hemos asentado en otras páginas, que las gacetas hispanoamericanas, principalmente la de Caracas, esparcieron por toda América buena parte de los modernos principios. De otra obra de PAINE existe una traducción hecha por SANTIAGO FELIPE PUGLIA, a quien tanto se debe en la difusión de obras de carácter político; ésta es la siguiente: THOMAS PAINE. *El derecho del hombre para el uso y provecho del género humano*, SANTIAGO FELIPE PUGLIA (trad.), Philadelphia, Imprenta H. C. Carey e Hijos, 1822. En ella PAINE hace una glosa de varios de los principios constitucionales norteamericanos y de su teoría política y filosófica. Numerosas ideas que después van a encontrarse expresadas en la Constitución de 1814 aparecen señaladas en este estudio.

102 Editada en Philadelphia en la misma imprenta de T. y J. PALMER, 1812.

103 Cfr. en general, PEDRO GRASES. *Libros y libertad*, Caracas, 1974; y "Traducción de interés político cultural en la época de la independencia de Venezuela", en *El movimiento emancipador de Hispanoamérica, Actas y Ponencias*, Caracas, Academia Nacional de la Historia, t. II, 1961, pp. 105 y ss.; ERNESTO DE LA TORRE VILLAS y JORGE MARIO LAGUARDIA. *Desarrollo histórico del constitucionalismo hispanoamericano*, México, UNAM, 1976, pp. 38 y 39.

104 Cfr. PEDRO GRASES. "Manuel García de Sena y la independencia de Hispanoamérica" en la edición del libro de GARCÍA DE SENA que realizó el Ministerio de Relaciones Interiores, Caracas, 1987, p. 39.

### III. LAS CONSTITUCIONES PROVINCIALES ANTERIORES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL DE DICIEMBRE DE 1811

En efecto, el constitucionalismo venezolano puede decirse que se había venido formulando con anterioridad a la sanción de la Constitución de 1811, con los actos de la Junta Suprema de Caracas y luego de la Junta Suprema de las Provincias de Venezuela y del Congreso General de las Provincias; y particularmente, con la sanción de varias Constituciones provinciales<sup>105</sup>, en particular las de Barinas, Mérida y Trujillo<sup>106</sup>.

#### A. El “Plan de Gobierno” de la Provincia de Barinas del 26 de marzo de 1811

A los 24 días de la instalación del Congreso General, y cuatro días antes del nombramiento de la comisión para la redacción de lo que sería el modelo de las Constituciones provinciales, la Asamblea Provincial de Barinas, el 26 de marzo de 1811, adoptó un “Plan de Gobierno”<sup>107</sup> por el cual se constituía 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 el Plan de Gobierno, además, se restableció el Cabildo para la atención de los asuntos municipales (art. 4.º) y se regularon las competencias del Cabildo en materia judicial, como tribunal de alzada respecto de las decisiones de los juzgados subalternos (art. 6.º). Las decisiones del Cuerpo Municipal podían ser llevadas a la Junta Provincial por vía de súplica (art. 8.º).

---

105 Cfr. en general, CARLOS RESTREPO PIEDRAHÍTA. *Primeras Constituciones de Colombia y Venezuela 1811-1830*, Bogotá, 1996, pp. 37 y ss.

106 Cfr. ALLAN R. BREWER-CARÍAS. *Evolución histórica del Estado*, t. I, Instituciones políticas y constitucionales, Caracas, 1996, pp. 277 y ss.

107 *Las Constituciones provinciales*, cit., pp. 334 y ss.

## B. La “Constitución Provisional de la Provincia de Mérida” del 31 de julio de 1811

En Mérida, el Colegio Electoral, reunido con representantes de los pueblos de los ocho partidos capitulares de las ciudades de Mérida, La Grita y San Cristóbal y de las villas de San Antonio, Bailadores, Lovatera, Egido y Timotes, adoptó una

... Constitución Provisional que debe regir esta Provincia, hasta que, con vista de la General de la Confederación, pueda hacerse una perpetua que asegure la felicidad de la provincia<sup>108</sup>.

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

En el *Capítulo Primero* se consigna la forma de “gobierno federativo por el que se han decidido todas las provincias de Venezuela” (art. 1.º), y se atribuye la legítima representación provincial al Colegio Electoral, representante de los pueblos de la provincia (art. 2.º).

El gobierno se dividió en tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, el primero correspondió al Colegio Electoral; el segundo a un cuerpo de cinco individuos encargados de las funciones ejecutivas; y el tercero a los Tribunales de Justicia de la Provincia (art. 3.º).

La Constitución provisional 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.º).

---

108 *Ibíd.*, p. 255.

En el *Capítulo Segundo* se reguló la religión católica, apostólica y romana como religión de la provincia (art. 1.º), y se prohibió cualquier otro culto público o privado (art. 2.º). Se precisó, en todo caso, que

... la potestad temporal no conocerá en las materias del culto y puramente eclesiásticas, ni la potestad espiritual en las puramente civiles, sino que cada una se contendrá dentro de sus límites (art. 4.º).

En el *Capítulo Tercero* se reguló el Colegio Electoral, como “legítima representación Provincial”, con poderes constituyentes y legislativos provinciales (arts. 1.º, 2.º y 35); su composición por ocho electores (art. 3.º) y la forma de elección de los mismos, por sistema indirecto (arts. 3.º 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.º). Entre las funciones del Colegio Electoral estaba el residenciar a todos los funcionarios públicos luego de que terminen el ejercicio de su autoridad” (art. 36).

En el *Capítulo Cuarto* se reguló al Poder Ejecutivo, que quedó compuesto por cinco individuos (art. 1.º), en lo posible escogidos de vecinos de todas las poblaciones de la provincia y no sólo de la capital (art. 2.º), por el término de un año (art. 3.º) sin reelección (art. 4.º). 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), y le correspondería además “la General Intendencia de los ramos Militar, Político y de Hacienda” (art. 24).

El *Capítulo Quinto* de la Constitución Provisional estaba dedicado al Poder Judicial, comenzando por señalar que

...no es otra cosa el Poder Judicial que la autoridad de examinar las disputas que se ofrecen entre los ciudadanos, aclarar sus derechos, oír sus quejas y aplicar las leyes a los casos ocurrentes (art. 1.º).

Con este fin se atribuyeron competencias a todos los jueces superiores e inferiores de la provincia y, particularmente, al Supremo Tribunal de Apelaciones de la misma (art. 2.º), compuesto por tres individuos, abogados recibidos (art. 3.º). En el capítulo se regularon, además, algunos principios de procedimiento y las competencias de los diversos tribunales (arts. 4.º a 14).

En el *Capítulo Sexto* se reguló el cargo de “Jefe de las Armas”, que se atribuyó a un gobernador militar y comandante general de las armas sujeto inmediatamente al Poder Ejecutivo, pero nombrado por el Colegio Electoral (art. 1.º), y al que correspondía “la defensa de la Provincia” (art. 4.º). Se regularon, además, los empleos de gobernador político y de intendente, reunidos en el de gobernador militar para evitar varios sueldos (art. 6.º), a cargo también de funciones jurisdiccionales (arts. 7.º a 10.º). El gobernador político tenía, además, el carácter de presidente de los Cabildos (art. 11) y de juez de paz (art. 12).

El *Capítulo Séptimo* estaba destinado a regular “los Cabildos y Jueces inferiores”. En él se atribuía a los Cabildos la “policía” (art. 2.º) y se definían las competencias municipales englobadas en el concepto de policía (art. 3.º). Se reguló la administración de justicia a cargo de los alcaldes de las ciudades y villas (art. 4.º), con apelación ante el Tribunal Superior de Apelaciones (art. 5.º).

En el *Capítulo Octavo* se reguló la figura del “Juez Consular”, nombrado por los comerciantes y hacendados, (art. 1.º), con la competencia de conocer los asuntos de comercio y sus anexos, con arreglo a las ordenanzas del consulado de Caracas (art. 3.º) y apelación ante el Tribunal Superior de Apelaciones (art. 4.º).

En el *Capítulo Noveno* se reguló la “Milicia”, y se estableció la obligación de toda persona de defender a la patria cuando ésta fuera atacada, aunque no se le pagase sueldo (art. 2.º).

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.º).

Se estableció también el principio de legalidad tributaria al señalarse:

Toda contribución debe ser por utilidad común y sólo el Colegio Electoral las puede poner (art. 3.º).

Así mismo se fijó la obligación de contribuir, al indicarse que “ningún ciudadano puede negarse a satisfacer las contribuciones impuestas por el Gobierno” (art. 4.º).

El *Capítulo Undécimo* estaba destinado a regular “los derechos y obligaciones del Hombre en Sociedad”, los cuales también se regularon en el *Capítulo Duodécimo y Último* que contiene, “disposiciones generales”. Esta declaración de derechos, dictada después de la que el 1.º de julio del mismo año 1811 había sancionado la Sección Legislativa del Congreso General para la Provincia de Caracas, siguió las mismas líneas de ésta y de la publicación sobre “Derechos del Hombre y del Ciudadano con varias máximas republicanas y un discurso preliminar dirigido a los americanos” atribuida a PICORNELL y que, como hemos dicho, circuló con motivo de la conspiración de GUAL y ESPAÑA de 1797<sup>109</sup>.

---

109 Cfr. la comparación en PEDRO GRASES. *La Constitución de Gual y España...*, cit., pp. 71 y ss.

### C. El “Plan de Constitución Provisional Gubernativo de la Provincia de Trujillo” del 2 de septiembre de 1811

Los representantes diputados de los distintos pueblos, villas y parroquias de la provincia de Trujillo, reunidos en la Sala Consistorial, aprobaron un “Plan de Constitución Provincial Gubernativo”<sup>110</sup>, el 2 de septiembre de 1811, constante de 9 títulos.

El *Título Primero* estaba dedicado a la religión católica, como religión de la provincia, aunque, se destacaba la separación entre el poder temporal y el poder eclesiástico.

El *Título Segundo* reguló el “Poder Provincial”, representado por el Colegio de Electores elegidos por los pueblos. Este Colegio Electoral se reguló como poder constituyente y a él correspondía residenciar a todos los miembros del Cuerpo Superior del Gobierno.

El *Título Tercero* reguló la “forma de gobierno” y en él se estableció 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 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 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.

---

110 Cfr. *Las Constituciones Provinciales*, Caracas, Biblioteca de la Academia nacional de Historia, 1959, pp. 297 y ss.



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 debían prestar los diversos funcionarios.

El *Título Noveno*, relativo a los “Establecimientos Generales”, reguló algunos de los derechos de los ciudadanos.

#### IV. LA CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS DE VENEZUELA DE 1811 Y LAS BASES DEL CONSTITUCIONALISMO

Ahorabien, constitucionalmente hablando, puede decirse que el Estado venezolano, como entidad política independiente, se constituyó con la sanción, el 21 de diciembre de 1811, de la Constitución Federal para los Estados de Venezuela dada por los representantes de las Provincias de Margarita, Mérida, Cumaná, Barinas, Barcelona, Trujillo y Caracas, reunidos en Congreso General<sup>111</sup>.

Esta Constitución, aun cuando –tal como sucedió con la Constitución de Cádiz– no tuvo vigencia real superior a un año debido a las guerras de independencia, puede decirse que condicionó la evolución de las instituciones políticas y constitucionales venezolanas hasta nuestros días, tras recoger los aportes esenciales del constitucionalismo norteamericano y francés.

##### A. Contenido general de la Constitución de 1811

La Constitución fue el resultado de un proceso de discusión del proyecto respectivo por el Congreso General. Contiene

---

111 Cfr. el texto en BREWER-CARÍAS. *Las Constituciones de Venezuela*, cit., pp. 181 a 205. Además, en *La Constitución Federal de Venezuela de 1811 y documentos afines*. Caracas, Biblioteca de la Academia Nacional de la Historia, 1959.

228 artículos agrupados en 9 capítulos, destinados a regular el Poder Legislativo (arts. 3.º a 71), el Poder Ejecutivo (arts. 72 a 109), el Poder Judicial (arts. 110 a 118), las provincias (arts. 119 a 134) y los derechos del hombre “que se respetarán en toda la extensión del Estado” (arts. 141 a 199). Con dicho texto se conformó la unión de las provincias que venían siendo parte de la Confederación de Venezuela y que habían formado parte de la Capitanía General de Venezuela<sup>112</sup>.

### *1. Bases del Pacto Federativo (Título Preliminar)*

#### *a. La confederación de las provincias*

La Constitución se inició con un “Preliminar” relativo a las “Bases del Pacto Federativo que ha de constituir la autoridad general de la Confederación”, en el que se precisaron la distribución de poderes y facultades entre la Confederación y los Estados confederados (las provincias).

En esta forma se estableció la forma federal del Estado por primera vez en el constitucionalismo moderno, después de su creación en la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica, 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.

---

112 Cfr. BREWER-CARÍAS. *Evolución histórica del Estado*, cit., t. I, pp. 268 y ss.

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 relación con la Confederación, debe señalarse que la Declaración solemne de la Independencia de Venezuela, del 5 de julio de 1811, se había formulado por los representantes de las “Provincias Unidas de Caracas, Cumaná, Barinas, Margarita, Barcelona, Mérida y Trujillo, que forman la confederación Americana de Venezuela en el Continente Meridional”, reunidos en Congreso<sup>113</sup>; y esos mismos representantes, reunidos en “Congreso General”, fueron los que elaboraron la “Constitución Federal para los Estados Unidos de Venezuela”, sancionada el 21 de diciembre de 1811<sup>114</sup>. Venezuela, por tanto, como Estado independiente, se configuró como una federación de provincias y se estructuró sobre la base de la división provincial que había legado el régimen político de la monarquía española.

En efecto, durante todo el proceso español de conquista y colonización en América, desde comienzos del siglo

---

113 BREWER-CARÍAS. *Las Constituciones de Venezuela*, cit., p. 171.

114 *Ibíd.*, p. 179.

xvi hasta el inicio del siglo xix, la *provincia* se configuró como la estructura territorial básica para lo militar, la administración, el gobierno y la administración de justicia en los territorios de ultramar. Estas provincias, como unidades territoriales básicas, giraban en torno a una ciudad que con sus autoridades locales (ayuntamiento o cabildo) hacía de cabeza de provincia.

La provincia, así, durante todo el período del dominio español en América hasta comienzos del siglo xix, fue una institución territorial creada y desarrollada por la monarquía española especialmente para el gobierno y la administración de los territorios de América, y en esos tiempos no existió en la Península una institución territorial similar, al punto de que el término mismo de *provincia* no tenía, en la metrópoli, hasta los tiempos de Cádiz, ni siquiera un significado definido.

En efecto, en las leyes del Reino de Castilla, que en el inicio de la Conquista fueron las que básicamente se aplicaron en América, el término *provincia* no se refería a una división administrativa o política organizada, sino más bien se usaba como equivalente de región, comarca o distrito e incluso de tierra sin régimen político o administrativo estable o fijo<sup>115</sup>. En ese mismo sentido se siguió utilizando con posterioridad, hasta el punto de que las provincias que existían en la Península para fines del siglo xviii tenían más realidad en los diferentes estudios que se habían elaborado por la Corona para uniformar la administración territorial del Estado, que en la organización política existente<sup>116</sup>.

En todo caso, fue sólo a partir de la Constitución de Cádiz de 1812, dictada después del establecimiento del

---

115 Cfr. J. CERDÁ RUIZ-FUNES. "Para un estudio sobre los Adelantados Mayores de Castilla (siglo xiii-xv)", *Actas del II Symposium Historia de la Administración*, Madrid, 1971, p. 191.

116 T. CHIOSSONE. *Formación jurídica de Venezuela en la Colonia y la República*, Caracas, 1980, p. 74, nota 69.

Estado venezolano como Estado independiente, cuando la administración provincial comenzó a implantarse en el Estado de la España peninsular, uniformizada luego a partir de las reformas de 1833, que, siguiendo el esquema francés de los departamentos, dividió la totalidad del territorio español en provincias<sup>117</sup>.

La provincia hispanoamericana, en cambio, como se ha dicho, fue anterior a la provincia peninsular, y su concepción durante la Conquista y la Colonia siguió los trazos de la institución que con el mismo nombre se desarrolló en el Imperio Romano para el gobierno y administración de los territorios conquistados por el ejército romano fuera de Italia (Ultramar) y que estaban a cargo de un gobernador, (*propetor, procónsul o legati*)<sup>118</sup>.

Esas Provincias que habían sido agrupadas en la Capitanía General de Venezuela en 1777, precisamente fueron las que se confederaron en 1811.

#### b. El principio de la separación de poderes

En el Preliminar de la Constitución también se formuló, como principio fundamental del constitucionalismo, la separación de poderes:

El ejercicio de esta autoridad confiada a la Confederación no podrá jamás hallarse reunido en sus diversas funciones. El Poder Supremo debe estar dividido en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y confiado a distintos Cuerpos independientes entre sí y en sus respectivas facultades.

---

117 Cfr. el Real Decreto de 30 de noviembre de 1833, en el que se ordena hacer la división del territorio español en la Península e islas adyacentes, en 49 provincias, en T. R. FERNÁNDEZ y J. A. SANTAMARÍA. *Legislación administrativa española del siglo XIX*, Madrid, 1977, pp. 115 y ss.

118 A. POSADA. *Escritos municipalistas y de la vida local*. Madrid, 1979, p. 284; VICENTE DE LA VALLINA VELARDE. *La provincia, entidad local, en España*. Oviedo, 1964, pp. 20 y ss.; J. ARIAS. *Manual de derecho romano*, Buenos Aires, 1949, p. 58; F. GUTIÉRREZ ÁLVIZ. *Diccionario de derecho romano*, Madrid, 1948, p. 504; T. CHIOSSONE. *Ob. cit.*, p. 74, nota 69.

Además, el artículo 189 insistía en que:

Los tres Departamentos esenciales del Gobierno, a saber: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial, es preciso que se conserven tan separados e independientes el uno del otro 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.

En el orden jurídico-político, la Constitución de 1811 no sólo consagró expresamente la división del Poder Supremo en las tres ramas señaladas con un sistema de gobierno presidencial, sino que, además, consagró tanto la supremacía de la Ley como “la expresión libre de la voluntad general” conforme al texto de la Declaración Francesa de 1789<sup>119</sup>, como la soberanía que, residiendo en los habitantes del país, se ejercía por los representantes<sup>120</sup>. De cualquier manera, todo este mecanismo de separación de poderes con un acento de debilidad del Poder Ejecutivo configuró, en los primeros años de la vida republicana de Venezuela, un verdadero sistema de contrapeso de poderes para evitar la formación

---

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

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

de un poder fuerte, a lo que se atribuyó la caída de la Primera República<sup>121</sup>, y condicionó la vida republicana en las décadas posteriores.

## 2. *La religión católica (Capítulo I)*

El *Capítulo I* de la Constitución de 1811 se destinó a regular la religión, y se proclamó a la católica, apostólica y romana como la religión del Estado y la única y exclusiva de los habitantes de Venezuela (art. 1.º).

## 3. *El Poder Legislativo (Capítulo II)*

El *Capítulo II* tuvo por objeto regular el “Poder Legislativo”, que se atribuyó al Congreso General de Venezuela, el cual fue dividido en dos cámaras, una de Representantes y un Senado (art. 3.º).

En dicho capítulo se reguló el proceso de formación de las leyes (arts. 4.º a 13); la forma de elección de los miembros de la Cámara de Representantes y del Senado (arts. 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 (arts. 52 a 66); el régimen de sus sesiones (arts. 67 a 70); y sus atribuciones especiales (art. 71). La Constitución, siguiendo la tendencia general, restringió el sufragio al consagrar requisitos de orden económico para poder participar en las elecciones<sup>122</sup> y se reservó entonces el

---

121 Cfr. C. PARRA PÉREZ. Ob. cit., t. II, pp. 7 y ss.; AUGUSTO MIJARES. “La evolución política de Venezuela (1810-1960)”, en M. PICÓN SALAS et ál. *Venezuela independiente*, cit., p. 31. De ahí el calificativo de “Patria Boba” que se le da a la Primera República. Cfr. R. DÍAZ SÁNCHEZ. “Evolución social de Venezuela (hasta 1960)”, en *ibíd.*, pp. 199 y ss.

122 Cfr., R. DÍAZ SÁNCHEZ. “Evolución social de Venezuela...”, cit., p. 197; y C. PARRA PÉREZ. “Estudio preliminar” al libro *Constitución Federal de Venezuela de 1811 y documentos afines*, Caracas, Academia Nacional de la Historia, p. 32.

control político del naciente Estado a la aristocracia criolla y a la naciente burguesía parda.

#### 4. *El Poder Ejecutivo (Capítulo III)*

El *Capítulo III* reguló el “Poder Ejecutivo”, el cual se dispuso residiría en la ciudad federal “depositado en tres individuos elegidos popularmente” (art. 72) por las Congregaciones Electorales (art. 76) por listas abiertas (art. 77). En el capítulo no sólo se reguló la forma de elección del triunvirato (arts. 76 a 85), sino que se definieron las atribuciones del Poder Ejecutivo (arts. 86 a 99) y sus deberes (arts. 100 a 107).

De acuerdo con la forma federal de la Confederación, se reguló la relación entre los Poderes Ejecutivos provinciales y el gobierno federal, y se indicó 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).

#### 5. *El Poder Judicial (Capítulo IV)*

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

---

Es de destacar, por otra parte, que las restricciones al sufragio también se establecieron en el sufragio pasivo, pues para ser representante se requería gozar de “una propiedad de cualquier clase” (art. 15) y para ser Senador, gozar de “una propiedad de seis mil pesos” (art. 49). Cfr. GIL FORTOUL. Ob. cit., t. I, p. 259.



## 6. *Las provincias (Capítulo v)*

El *Capítulo v* reguló a las provincias y se establecieron límites a su autoridad, en particular que no podían

... ejercer acto alguno que corresponda a las atribuciones concedidas al Congreso y al Poder Ejecutivo de la Confederación (art. 119) [...] Para que las leyes particulares de las Provincias no puedan nunca entorpecer la marcha de las federales se someterán siempre al juicio del Congreso antes de tener fuerza y valor de tales en sus respectivos Departamentos, pudiéndose, entre tanto, llevar a ejecución mientras las revisa el Congreso.

Este capítulo, además, reguló aspectos relativos a las relaciones entre las provincias y sus ciudadanos (arts. 125 a 127); y al aumento de la Confederación mediante la posible incorporación de Coro, Maracaibo y Guayana, que no formaron parte del Congreso (arts. 128 a 132).

En cuanto al gobierno y administración de las provincias, la Constitución de 1811 remitió a lo dispuesto en las *Constituciones Provinciales*, indicando el siguiente límite:

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

## 7. *La rigidez constitucional (Capítulos vi y vii)*

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

## 8. Los Derechos del Hombre (Capítulo VIII)

El *Capítulo VIII* se dedicó 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), “Deberes del hombre en sociedad” (arts. 192 a 196) y “Deberes del cuerpo social” (arts. 197 a 199).

En este capítulo se recogieron, enriquecidos, los artículos de la Declaración de los Derechos del Pueblo de 1811, y en su redacción se recibió la influencia directa del texto de las Declaraciones de las antiguas colonias norteamericanas, de las Enmiendas a la Constitución de los Estados Unidos de América, de la Declaración Francesa y, en relación con esta última, de los documentos de la conspiración de GUAL y ESPAÑA de 1797<sup>123</sup>.

En particular deben destacarse, entre estas normas, las relativas al igualitarismo civil derivadas del principio de igualdad, como uno de los “derechos del hombre en sociedad” derivados, a su vez, del “pacto social” (arts. 141 y 142). Los derechos del hombre en sociedad, de acuerdo con el texto constitucional, eran la libertad, la igualdad, la propiedad y la seguridad (arts. 151 y ss.). En esta forma en el artículo 154 de la Constitución se dispuso que:

La igualdad consiste en que la Ley sea una misma para todos los ciudadanos, sea que castigue o que proteja. Ella no reconoce distinción de nacimiento ni herencia de poderes (art. 154).

En cuanto al pacto social, los artículos 141 y 142 de la Constitución establecieron:

Después de constituidos los hombres en sociedad han renunciado a aquella libertad ilimitada y licenciosa a que fácilmente los

---

123 Cfr. ALLAN R. BREWER-CARÍAS. *Los derechos humanos en Venezuela: casi 200 años de historia*, Caracas, 1990, pp. 101 y ss.

conducían sus pasiones, propia sólo del estado salvaje. El establecimiento de la sociedad presupone la renuncia de esos derechos funestos, la adquisición de otros más dulces y pacíficos, y la sujeción a ciertos deberes mutuos. El pacto social asegura a cada individuo el goce y posesión de sus bienes, sin lesión del derecho que los demás tengan de los suyos (arts. 141 y 142).

### 9. Disposiciones generales (Capítulo IX)

Por último, el *Capítulo IX*, en unos “Dispositivos Generales”, estableció normas sobre el régimen de los indígenas (art. 200) y su igualdad (art. 201); la ratificación de la abolición del comercio de negros (art. 202); la igualdad de los pardos (art. 203); y la extinción de títulos y distinciones (art. 204).

En particular, en cuanto a la igualación social las normas de la Constitución llevaron a la eliminación de los “títulos”<sup>124</sup> y la restitución de los derechos “naturales y civiles” a los pardos<sup>125</sup>, y con ello el elemento que iba a permitir a éstos incorporarse a las luchas contra la oligarquía criolla. Se debe destacar, por otra parte, que a pesar de que el texto constitucional declaró abolido el comercio de esclavos<sup>126</sup>, la

---

124 “Quedan extinguidos todos los títulos concedidos por el anterior gobierno y ni el Congreso, ni las Legislaciones Provinciales podrán conceder otro alguno de nobleza, honores o distinciones hereditarias...” (art. 204). Por otra parte, la Constitución de 1811 expresamente señalaba: “Nadie tendrá en la Confederación de Venezuela otro título ni tratamiento público que el de *ciudadano*, única denominación de todos los hombres libres que componen la Nación...” (art. 236), expresión que ha perdurado en toda nuestra historia constitucional.

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

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

esclavitud como tal no fue abolida y se mantuvo hasta 1854; a pesar de las exigencias del Libertador en 1819<sup>127</sup>.

Se reguló, además, el juramento de los funcionarios (arts. 206 a 209); la revocación del mandato (arts. 209 y 210), las restricciones sobre reuniones de sufragantes y de congregaciones electorales (arts. 211 a 214); la prohibición a los individuos o grupos de arrogarse la representación del pueblo (art. 215); la disolución de las reuniones no autorizadas (art. 216); el tratamiento de "ciudadano" (art. 226); y la vigencia de la Recopilación de las Leyes de Indias mientras se dictaban el Código Civil y Criminal acordados por el Congreso (art. 228).

#### *10. La supremacía constitucional*

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

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

Esta cláusula de supremacía y la garantía objetiva de la Constitución se ratificó en el Capítulo VIII sobre los

---

127 Cfr. C. PARRA PÉREZ. "Estudio Preliminar" al libro *Constitución federal de Venezuela de 1811*, cit., p. 32. En su discurso de Angostura de 1819, SIMÓN BOLÍVAR imploraba al Congreso "la confirmación de la libertad absoluta de los esclavos, como imploraría por mi vida y la vida de la República", considerando a la esclavitud como "la hija de las tinieblas". Cfr. el Discurso de Angostura en J. GIL FORTOUL. Ob. cit., Apéndice, t. II, pp. 491 y 512.

Derechos del Hombre, al prescribirse en su último artículo lo siguiente:

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

### **B. Los principios del constitucionalismo moderno en la Constitución de Venezuela de 1811 y las influencias francesa y norteamericana (Recapitulación)**

En la Constitución de 1811, sin duda, como se aprecia de su contenido general, los principios del constitucionalismo derivados tanto de la Revolución Norteamericana como de la Revolución Francesa encontraron de inmediato un campo de cultivo, aunque se haya desarrollado conforme a moldes propios, sin recibir influencia alguna inicial del régimen político-constitucional español moderno, que, en el momento de sancionarse la Constitución (1811), también sentaba las bases para la remoción del Antiguo Régimen en medio de la crisis generada por la invasión napoleónica. Esos principios encajaron en el proceso constituyente venezolano de 1811, meses antes de la sanción de la Constitución de Cádiz.

En efecto, la Constitución de 1811 recibió de la Constitución norteamericana la influencia de la forma federal del Estado, del presidencialismo como sistema de gobierno dentro del esquema de la separación de poderes, y del control de la constitucionalidad como secuela de la garantía objetiva de la Constitución. Pero en cuanto a la redacción del texto constitucional de 1811, la influencia directa de la Constitución francesa es evidente, particularmente en la regulación detallada de la forma de elección indirecta de los representantes, en el reforzamiento de la separación

de poderes, y en la extensa declaración de derechos fundamentales que contiene.

Con frecuencia se ha argumentado que lo básico del texto de la Constitución venezolana de 1811 provino 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 en la Constitución norteamericana de 1787, contra 228 artículos de la Constitución venezolana de 1811. En realidad, este texto se inspiró en los principios de la Constitución norteamericana y, a la vez, en la redacción del texto de las Constituciones revolucionarias francesas, tanto en su parte dogmática como en su parte orgánica<sup>128</sup>.

Desde el punto de vista constitucional, por tanto, es evidente que la conformación inicial del Estado venezolano no recibió influencia alguna de las instituciones españolas que en paralelo se estaban conformando. Recordemos de nuevo que en 1811, España aún era una monarquía invadida por las tropas napoleónicas, en plena guerra de independencia frente al invasor francés, y que fue a partir de 1812, con la Constitución de Cádiz, cuando comenzó a recibir los aportes del constitucionalismo moderno, como el principio de la separación de poderes. Después, España continuó siendo una monarquía durante todo el siglo XIX, en tanto que la evolución republicana de Venezuela iniciada en 1811, con todos sus altibajos políticos, se desarrolló sin interrupciones hasta el presente. Venezuela, por tanto, no recibió inicialmente influencia alguna derivada de la Constitución de Cádiz, la cual sólo rigió en parte de su territorio durante la confusión de la guerra de independencia.

---

128 Cfr. en general ALLAN R. BREWER-CARÍAS. *Reflexiones sobre la Revolución Americana (1776) y la Revolución Francesa (1789) y sus aportes al constitucionalismo moderno*, Caracas, 1991. Las consideraciones que se hacen en las páginas siguientes expresan lo expuesto en dicho libro; Íd. *La formación del Estado venezolano*, separata del libro *Paramillo*, San Cristóbal, UCAT, 1996, pp. 201 a 359.

### 1. *La idea de Constitución*

Ya hemos señalado que la idea de Constitución como documento escrito, de valor superior y permanente, que contiene las normas fundamentales de la organización del Estado y una Declaración de los Derechos de los Ciudadanos fue, sin duda, el aporte fundamental de la Revolución Norteamericana al constitucionalismo moderno. Posteriormente, en 1791, la Asamblea Nacional francesa sancionó la segunda Constitución en la historia constitucional del mundo moderno, que regulaba extensamente una monarquía constitucional, e incorporaba al texto la Declaración de Derechos (17 artículos) de rango constitucional, la cual, por tanto, fue el gran aporte, a la idea de Constitución que hizo la Revolución Francesa.

La Constitución de Venezuela de 1811 también adoptó, como se ha dicho, la noción de supremacía de la Constitución, la cual, además, para 1803 ya había sido desarrollada por el presidente de la Corte Suprema de los Estados Unidos, el juez MARSHALL, en el famoso caso *Marbury vs. Madison*<sup>129</sup>. Por ello, incluso en el propio texto de la Constitución de 1811 se estableció expresamente el principio de la supremacía constitucional, en el referido artículo 227, que siguió la orientación de la cláusula de supremacía de la Constitución norteamericana (art. 4.º), pero con mucho mayor alcance.

Además, luego de establecer y declarar los derechos fundamentales, la Constitución de 1811 agregó, en su artículo 199:

Toda ley contraria a ellas que se expida por la Legislatura federal o por las Provincias será absolutamente nula y de ningún valor.

---

129 *Marbury vs. Madison*, S.V.S. (1 Cranch) 137. Cfr. los comentarios en ALLAN R. BREWER-CARÍAS. *Judicial Review in Comparative Law*, Cambridge, 1989, pp. 101 y ss.

## *2. La democracia, el republicanismo y la soberanía del pueblo*

El segundo de los principios desarrollados en la práctica constitucional y política en el mundo moderno, influido también por el constitucionalismo norteamericano, es el de la democracia y el republicanismo basado en el concepto de soberanía del pueblo. Con la Revolución norteamericana, el principio tradicional de la legitimidad monárquica del Estado fue sustituido definitivamente. La soberanía no correspondió más a un monarca sino al pueblo y, por ende, con la Revolución Norteamericana, puede decirse que la práctica del gobierno democrático se inició en el mundo moderno. El mismo principio fue luego recogido por la Revolución Francesa, pero duró en la práctica constitucional muy poco, debido a la restauración de la monarquía a partir de 1815.

Estos principios fueron retomados en la Declaración venezolana de Derechos del Pueblo de 1811, cuyos primeros dos artículos de la sección "Soberanía del Pueblo" establecieron:

La soberanía reside en el pueblo; y el ejercicio de ella en los ciudadanos con derecho a sufragio, por medio de sus apoderados legalmente constituidos (art. 1.º);

La soberanía, es por su naturaleza y esencia, imprescindible, inajenable e indivisible (art. 2.º).

La Constitución de 1811, en todo caso, definió la soberanía popular conforme a la misma orientación:

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

La soberanía de un país o supremo poder de reglar o dirigir equitativamente los intereses de la comunidad reside, pues, esencial y originalmente en la masa general de sus habitantes y se ejercita por medio de apoderados o representantes de



estos, nombrados y establecidos conforme a la Constitución (art. 144).

Conforme a estas normas, por tanto, en las antiguas provincias coloniales de España que formaron Venezuela, la soberanía del monarca español había cesado. Incluso, desde el 19 de abril de 1810, la soberanía había comenzado a ejercerse por el pueblo, que se dio a sí mismo una Constitución a través de sus representantes electos. Por ello la Constitución de 1811 comenzó señalando:

En nombre de Dios Todopoderoso, *Nosotros, el pueblo* de los Estados de Venezuela, usando de nuestra soberanía [...] hemos resuelto confederarnos solemnemente para formar y establecer la siguiente Constitución, por la cual se han de gobernar y administrar estos Estados.

La idea del pueblo soberano, por tanto, que no sólo provino de la Revolución Francesa sino, antes, de la Revolución norteamericana, se arraigó en el constitucionalismo venezolano desde 1811, contra la idea de la soberanía monárquica que aún imperaba en España en ese momento.

La idea de representatividad republicana, por supuesto, también se recogió en la Constitución venezolana de 1811, en la cual se estableció que la soberanía se ejercitaba sólo “por medio de apoderados o representantes de éstos, nombrados y establecidos conforme a la Constitución” (art. 144). Por ello la Constitución de 1811 agregó:

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, puesto que el sistema de gobierno es netamente republicano y representativo, conforme a la más exacta

expresión francesa de la Declaración de 1789 (art. 6.º), la Constitución de 1811 estableció:

La Ley es la expresión libre de la voluntad general de la mayoría de los ciudadanos, indicada por el órgano de sus representantes legalmente constituidos (art. 149).

En todo caso, la democracia como sistema político (buscada, lograda o mantenida), es la segunda tendencia en el constitucionalismo moderno y contemporáneo, inspirada por el proceso constitucional norteamericano y por la Revolución Francesa. Todas las constituciones en el mundo la establecieron como un componente básico de sus sistemas políticos, y es el símbolo de nuestro tiempo, aun cuando su mantenimiento no ha sido siempre asegurado.

Por supuesto, este dogma de la soberanía del pueblo y de la democracia republicana fue recogido de inmediato en América Latina, a raíz de la Independencia, y para darse cuenta basta leer los motivos de la Junta Suprema de Venezuela en 1810 para convocar a elecciones, al adoptar el reglamento de las mismas y constatar la falta de representatividad de las provincias en el gobierno de Caracas, lo que debía remediarse constituyendo un poder central<sup>130</sup>. La Junta, así, al dirigirse a los habitantes de Venezuela, señaló:

Sin una representación común, vuestra concordia es precaria, y vuestra salud peligra. Contribuid a ella como debéis y como desea el gobierno actual.

El ejercicio más importante de los derechos del pueblo es aquel en que los transmite a un corto número de individuos, haciéndolos árbitros de la suerte de todos.

---

130 Cfr. el texto en J. F. BLANCO y R. AZPÚRUA. Ob. cit., t. II, pp. 504 y ss.

De allí el llamamiento de la Junta:

Todas las clases de hombres libres son llamadas al primero de los goces de ciudadano, que es el concurrir con su voto a la delegación de los derechos personales y reales que existieron originariamente en la masa común y que les ha restituido el actual interregno de la Monarquía.

El Congreso formado por los diputados electos, e instalado a comienzos de 1811, no sólo declaró los Derechos del Pueblo (1.º de julio) y la Independencia (5 de julio), sino que sancionó la Constitución, que, a la usanza del texto de la Constitución norteamericana de 1787, está precedida por la siguiente declaración:

*Nosotros, el pueblo* de los Estados Unidos de Venezuela, usando de nuestra soberanía y deseando establecer entre nosotros la mejor administración de justicia, procurar el bien general, asegurar la tranquilidad interior, proveer en común la defensa exterior, sostener nuestra libertad e independencia política, conservar pura e ilesa la sagrada religión de nuestros mayores, asegurar perpetuamente a nuestra posteridad el goce de estos bienes y estrechados mutuamente con la más inalterable unión y sincera amistad, hemos resuelto confederarnos solemnemente para formar y establecer la siguiente Constitución, por la cual se han de gobernar y administrar estos estados...

El republicanismo y asambleísmo, en todo caso, fueron característicos en toda la evolución constitucional de la naciente república, por lo que desde las campañas por la independencia de SIMÓN BOLÍVAR, el empeño por legitimar el poder por el pueblo reunido, o a través de elecciones, fue siempre una constante en nuestra historia política<sup>131</sup>.

---

131 Cfr. ALLAN R. BREWER-CARÍAS. "Ideas centrales sobre la organización del Estado en la obra del Libertador y sus proyecciones contemporáneas", *Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales*, n.º 95-96, Caracas, 1984, pp. 137 y ss.

### 3. La distribución vertical de los poderes del Estado

#### a. El Estado federal, la descentralización política y el gobierno local del constitucionalismo norteamericano

Otro de los aportes fundamentales de la Revolución Norteamericana fue la introducción del Estado federal como fórmula para hacer posible la existencia de Estados independientes compatibles con un poder central con suficientes atribuciones para actuar por sí solo en un nivel federal. Esta fórmula fue inmediatamente seguida por Venezuela en 1811 y, décadas después, por los grandes países latinoamericanos (México, Argentina, Brasil).

Pero la forma de Estado federal en nuestros países, como se ha dicho, y a pesar de la influencia norteamericana, no fue una copia mecánica y artificial de la recién creada en los Estados Unidos de América. Al contrario, la adopción de la forma federal en América Latina obedeció a la realidad político-territorial que nos había legado la colonización española y lusitana, de manera que la *federación* vino a ser la solución institucional para formar Estados independientes, particularmente en las áreas coloniales compuestas por una gran extensión territorial (Argentina, México, Brasil, Venezuela) y múltiples demarcaciones territoriales coloniales.

El primer país que adoptó el federalismo como forma de Estado en el mundo moderno, después de su implantación en los Estados Unidos de Norteamérica, fue entonces Venezuela, al constituirse como Estado independiente de la metrópoli española. Ello tuvo su razón de ser en el hecho de que en América Latina, en la época colonial, España había conformado un sistema de gobierno y administración altamente descentralizado, organizado en virreinos, capitanías generales, provincias, corregimientos y gobernaciones, como antes había ocurrido con todos los grandes imperios históricos. La *provincia*, así, conforme al concepto romano, era la unidad colonial básica de ultramar,

especialmente establecida para el gobierno colonial, hasta el punto de que para la organización político-territorial de la propia España peninsular en provincias, sólo se adoptó en 1830, pero conforme al modelo napoleónico de Estado centralizado.

Desde comienzos del siglo xvi, en cambio, como se ha dicho, la provincia fue la unidad territorial básica de las colonias en América Latina y se conformó políticamente en torno a centros poblados (política de poblamiento), con sus cabildos y gran autonomía. Así surgió en nuestros países, en un proceso de 300 años, un sistema de ciudades-Estados coloniales.

Al estallar el proceso independentista en 1810, en los Estados latinoamericanos se produjo un proceso similar al que años antes había sucedido en los Estados Unidos, signado por un doble objetivo: por una parte, la independencia en relación con la metrópoli; y por la otra, la unión de las diversas provincias distantes, aisladas y autónomas, que conformaban unidades organizativas superiores. En ese proceso cabe preguntarse: ¿cuál podía ser la forma de Estado que podían adoptar nuestros países, entre los esquemas existentes en el mundo?

No debe olvidarse que lo único que mostraba el mundo europeo del momento, como forma de Estado, era la monárquica, y ésta constituía el sistema de integración tanto de grandes como de pequeñas entidades territoriales. La revolución de independencia en América Latina se inició contra la monarquía, por lo que era inconcebible construir los nuevos Estados inventando un régimen monárquico criollo (quedaron como excepciones, sin embargo, los "imperios" de los Estados más extensos territorialmente, Brasil y México, de corta duración). Por tanto, si no existían monarquías, el esquema de distribución del poder propio de la forma federal resultaba perfectamente adecuado a nuestras realidades y a nuestra dispersión territorial. Ése fue el caso de Venezuela, donde al convocarse elecciones, en 1810, para la constitución

de un Congreso General, la Junta Suprema de Caracas lo hizo partiendo del supuesto de que había “llegado el momento de organizar un Poder central bien constituido”<sup>132</sup>. La Junta se preguntaba en su proclama:

¿Cómo se podrían de otro modo trazar los límites de las autoridades de las Juntas provinciales, corregir los vicios de que también adolece la Constitución de éstas, dar a las provincias gubernativas aquella unidad sin la cual no puede haber ni orden, ni energía; consolidar un plan defensivo que nos ponga a cubierto de toda clase de enemigos; formar, en fin, una confederación sólida, respetable, ordenada, que restablezca de todo punto la tranquilidad y confianza, que mejore nuestras instituciones y a cuya sombra podamos aguardar la disipación de las borrascas políticas que están sacudiendo al Universo?

Por ello, el Congreso General en definitiva dictó, en diciembre de 1811, la “Constitución Federal para los Estados de Venezuela”. Pero el poder central federal constituido, como había sucedido inicialmente en los Estados Unidos, estaba estructurado con grandes signos de debilidad, y el poder fundamental estaba en las provincias, constituidas como Estados soberanos. Esta debilidad ya la había apuntado DE TOCQUEVILLE en su observación sobre el sistema norteamericano, y debe observarse que ella siempre se ha considerado como una de las principales causas del fracaso de la Primera República en 1812.

Hay un hecho evidente que contribuyó a la implantación de la forma federal, y fue el esquema colonial español en América Latina, conforme al cual, sin haber logrado la autonomía de las colonias inglesas en Norteamérica, producto de la inexistencia de un esquema global de organización territorial manejado desde la metrópoli, como sí lo hubo en España (Casa de Contratación de Sevilla, Consejo

---

132 Cfr. el texto en J. F. BLANCO y R. AZPÚRUA. Ob. cit., t. II, pp. 504 y ss.

de Indias, virreinos, audiencias, capitanías generales, provincias, gobernaciones y corregimientos), sin embargo, había provocado el desarrollo de una intensa vida municipal en los cabildos, compuestos en su mayoría por criollos.

Por ello, fueron los cabildos los que hicieron la independencia y los que la proclamaron; este proceso fue iniciado por el Cabildo de Caracas, el 19 de abril de 1810, al asumir el poder político autonómico. Y no podía ser otra la institución política colonial la que asumiera en ese momento facultades soberanas, pues dentro del contexto histórico político, los cabildos eran cuerpos realmente representativos de los diversos estratos sociales libres que reflejaban legítimamente los derechos populares. Por ello, Venezuela, como república independiente, tuvo su origen en un cabildo representativo y participativo, y de ahí que en su estructuración política posterior, en las Constituciones Provinciales a partir de 1812, se regulara en forma detallada el Poder Municipal. En todo caso, desde 1811 se adoptó la forma federal del Estado que aún rige en nuestros días.

Recuérdese que en 1810 el Cabildo de Caracas inicia la revolución de independencia y asume el poder político local, con sus diputados por el clero, el pueblo y por el gremio de los pardos, con voto libre en las discusiones y con los mismos derechos que los otros miembros, lo cual le dio un carácter representativo inicial. Pero la revolución de independencia surgió también de un cabildo participativo, pues fue el pueblo en definitiva el que rechazó el mando al Capitán General EMPARAN. Después de reiniciada la sesión del Ayuntamiento el 19 de abril de 1810, provocada en parte por la concentración de vecinos en las inmediaciones de las casas consistoriales, ante la pregunta dirigida al pueblo amotinado desde el balcón de la Casa Capitular, como se recoge en el acta de la sesión, de "si quería que continuase en el ejercicio del Poder", el pueblo respondió por la voz de los conjurados, "no lo queremos", por lo cual quedó

aquél despojado, en el acto, “de la autoridad que investía, e interrumpida y protestada así la dominación de España en Venezuela”. De este hecho deja constancia el Acta respectiva así:

... notificaron al pueblo su deliberación, y resultando conforme en que el mando supremo quedase depositado en este Ayuntamiento...

Venezuela, como república independiente, tuvo así su origen en un cabildo representativo y participativo, por lo que a partir de 1812 en su estructuración política, en las Constituciones provinciales, se reguló en forma detallada el poder municipal.

#### b. Los principios de la organización territorial del Estado del constitucionalismo revolucionario francés

Otro de los aportes del constitucionalismo revolucionario francés al constitucionalismo moderno fue el relativo a la organización territorial y a la autonomía local, que, como se ha dicho, tuvo una influencia directa en el mundo y, particularmente, en Venezuela.

La idea del poder municipal penetró en América Latina, y en 1811 Venezuela recogió sus influencias, al igual que las de la Revolución Norteamericana. Puesto que el nuevo Estado estaba constituido por provincias, para organizarlas internamente los constituyentes venezolanos tomaron el esquema territorial francés, pero no en el texto de la Constitución de 1811 que organizaba una confederación, sino en el de las Constituciones provinciales. No se olvide que conforme a la Constitución de 1811, las provincias eran “Estados Soberanos”, y les correspondía disponer, en sus respectivas Constituciones, la organización territorial interna. Por tanto, una vez dictada la Constitución del 21 de diciembre de 1811, las provincias comenzaron a dictar



sus Constituciones y en ellas se reguló la organización territorial del país.

Es de destacar, por ejemplo, el esquema territorial establecido en la “Constitución de la Provincia de Venezuela” (enero de 1811)<sup>133</sup>, cuyo territorio comprendía el área central del país, y que dividió la provincia en cinco departamentos, los departamentos en cantones, los cantones en distritos y estableció municipalidades en las capitales de distritos. Se creó así, en 1811, el poder municipal en la Constitución Provincial de Venezuela, con los aportes de la propia tradición municipal que provenía de la España colonial. Sin embargo, desde el punto de vista de la organización territorial, puede considerarse que el municipalismo venezolano no tiene su origen en el español, sino más bien en la concepción francesa, que luego recogió España a partir de 1830.

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

El cuarto de los principios del constitucionalismo moderno adoptado en la Constitución de los Estados Unidos de 1787, y previamente en las distintas Constituciones de las antiguas colonias, fue el principio de separación orgánica de poderes, con el sistema presidencialista de gobierno. Dicho principio también fue seguido posteriormente en todas las repúblicas latinoamericanas, después de la Independencia o de la experiencia de gobiernos monárquicos, como los que hubo en algunos países.

Bajo la inspiración de estos principios se redactó la primera Constitución de Venezuela, sancionada el 21 de diciembre de 1811, en la cual se estableció la igualdad como uno de los “derechos del hombre en sociedad” (éstos eran –conforme al art. 151– la libertad, la igualdad,

---

133 Cfr. *Las Constituciones provinciales*, ob. cit., pp. 61 y ss.

la propiedad y la seguridad) derivados del “pacto social”. Esta concepción pactista encuentra su expresión en el propio texto constitucional, al expresar sus artículos 141 y 142 lo siguiente:

Después de constituidos los hombres en sociedad han renunciado a aquella libertad ilimitada y licenciosa a que fácilmente los conducían sus pasiones, propias sólo del estado salvaje. El establecimiento de la sociedad presupone la renuncia de esos derechos funestos, la adquisición de otros más dulces y pacíficos, y la sujeción a ciertos deberes mutuos.

El pacto social asegura a cada individuo el goce y posesión de sus bienes, sin lesión del derecho que los demás tengan a los suyos.

En el orden jurídico-político, la Constitución de 1811, además, consagró expresamente la división del poder supremo en tres: Legislativo, Ejecutivo y Judicial “confiado a distintos cuerpos independientes entre sí y en sus respectivas facultades” (Preámbulo), conforme a la más pura fórmula revolucionaria francesa, señalando expresamente:

El ejercicio de esta autoridad confiada a la Confederación no podrá jamás hallarse reunida en sus diversas funciones” (Preámbulo) [Es preciso que] se conserven tan separados e independientes el uno del otro cuando lo exija la naturaleza de un gobierno libre (art. 189).

La separación de poderes era, así, la garantía esencial de la libertad. Ello llevó a ANDRÉS BELLO a considerar que el ensanche de la libertad civil en todos los pueblos civilizados de la Tierra

... era debido casi exclusivamente a la observancia que tienen en ellos el principio de feliz invención que determina y separa los poderes constitucionales [...] Cualquiera que sea la forma de gobierno, la observancia de este principio debe ser la columna

de los derechos civiles; y faltando él, no se podrá contar con ninguno de los bienes que deben asegurar al individuo las leyes de una sociedad organizada.

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

Decía en su Discurso de Angostura:

Aquí el Congreso ha ligado las manos y hasta la cabeza a los Magistrados. Este cuerpo deliberante ha asumido una parte de las funciones ejecutivas, contra la máxima de MONTESQUIEU, que dice que un Congreso representativo no debe tomar ninguna resolución activa: debe hacer leyes, y ver si se ejecutan las que hace. Nada es tan contrario a la armonía de los Poderes, como su mezcla. Nada es tan peligroso con respecto al pueblo, como la debilidad del Ejecutivo.

SIMÓN BOLÍVAR agregaba:

En las Repúblicas, el Ejecutivo debe ser el más fuerte porque todo conspira contra él; en tanto que en las monarquías el más fuerte debe ser el Legislativo, porque todo conspira en favor del Monarca.

SIMÓN BOLÍVAR concluía diciendo:

Por lo mismo que ninguna forma de Gobierno es tan débil como la democrática, su estructura debe ser de la mayor solidez; y sus instituciones consultarse para la estabilidad. Si no es así, contemos con que se establece un ensayo de Gobierno, y no un sistema permanente; contemos con una sociedad díscola, tumultuaria y anárquica, y no con un establecimiento social, donde tengan su imperio la felicidad, la paz y la justicia.

Insistía además, en su Discurso de Angostura:

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

Como se puede observar, el principio de la separación de poderes estuvo en la base del nacimiento de nuestras repúblicas latinoamericanas. En nuestros países, al igual que en todos los Estados del mundo moderno, ha condicionado la organización de los sistemas de gobierno y ha producido los dos clásicos sistemas: los parlamentarios o los presidenciales. En todo caso, puede decirse que el presidencialismo es el signo del sistema latinoamericano de gobierno constitucional, en tal medida que el parlamentarismo nunca se ha desarrollado en el continente. Ésta es más bien una forma europea de gobierno, que Europa nunca procuró exportar a Latinoamérica.

Sin embargo, el principio de la separación de poderes no se concibió como el establecimiento de compartimentos estancos, sino conforme a un sistema de pesos, contrapesos, e interferencias constitucionales radicalmente distintos al sistema francés. De éste, sin embargo, se siguió la concepción de la ley como expresión de la voluntad general, recogida expresamente en la Declaración venezolana de Derechos del Pueblo de 1811, al establecer:

La ley se forma por la expresión libre y solemne de la voluntad general, y ésta se expresa por los apoderados que el pueblo elige para que representen sus derechos (art. 3.º Segunda Sección).

Así mismo, en el texto de la Constitución de 1811 se estableció:

La ley es la expresión libre de la voluntad general o de la mayoría de los ciudadanos, indicadas por el órgano de sus representantes legalmente constituidos. Ella se funda sobre la justicia y la utilidad común y ha de proteger la libertad pública e individual contra toda opresión o violencia (art. 149).

La Constitución de 1811, sin embargo, no siguió el postulado tan radical francés de la supremacía de la ley y, en cambio, formuló el principio de la supremacía constitucional al declarar como “absolutamente nulas y sin ningún valor” las leyes contrarias a los derechos fundamentales (art. 199); y en general, al considerar sin “ningún valor” las leyes contrarias a la Constitución, la cual se declaró como la “Ley Suprema del Estado” (art. 227).

Por otra parte, como se ha dicho, entre las instituciones constitucionales nacidas en Norteamérica, la que tuvo más originalidad fue el papel asignado al Poder Judicial en el sistema de separación de poderes, con la fundamental competencia de controlar la constitucionalidad y legalidad de los actos de los demás poderes, lo que era inconcebible en los orígenes del constitucionalismo francés.

Ese rol fundamental del Poder Judicial se comenzó a esbozar en América Latina al establecerse expresamente, en el texto de la Constitución de Venezuela de 1811, el principio de la supremacía constitucional y la garantía objetiva de la Constitución (arts. 199 y 227) –lo que en los Estados Unidos había sido creación de la jurisprudencia de la Corte Suprema a partir de 1803–, con lo cual se abrió paso al desarrollo futuro del control de la constitucionalidad de las leyes,

establecido como sistema mixto en Venezuela y Colombia desde el siglo XIX, a la vez difuso y concentrado.

##### *5. La declaración de los derechos y libertades fundamentales*

La sexta contribución importante del constitucionalismo norteamericano al derecho constitucional moderno, como fue la práctica de establecer declaraciones formales y escritas de derechos y libertades fundamentales del hombre en el propio texto de las Constituciones, tuvo sus repercusiones inmediatas en Venezuela, donde la Sección Legislativa de la Provincia de Venezuela del Congreso General adoptó, el 1.º de julio de 1811, la “Declaración de Derechos del Pueblo”, incluso antes de la firma del Acta de la Independencia el 5 de julio de 1811.

Se trató, como se ha dicho, de la primera declaración de derechos fundamentales con rango constitucional, en la historia del constitucionalismo moderno, adoptada luego de la Revolución Francesa, con lo cual se inició una tradición constitucional que ha permanecido invariable en Venezuela.

El texto de la Declaración de 1811 fue luego recogido y ampliado en el capítulo “Derechos reconocidos en la República” de la Constitución de 1811, cuyo contenido, puede decirse, fue la traducción de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano que precedió la Constitución francesa de 1793, y que, como se ha dicho, llegó a Venezuela antes de 1797 a través de JOSÉ MARÍA PICORNELL Y GOMILLA. Ese texto fue el que, catorce años después, sirvió para la redacción de la Declaración de Derechos del Pueblo de 1811 y luego para el capítulo respectivo de la Constitución de 1811.

En ese texto, sin embargo, se incorporó una novedosa norma que no encuentra antecedentes ni en los textos constitucionales norteamericanos ni franceses, y es la que contiene la “garantía objetiva” de los derechos, que declara “nulas y de ningún

valor” las leyes que contraríen la declaración de derechos, de acuerdo con los principios que ya se habían establecido en la célebre sentencia *Marbury vs. Madison*, de 1803, de la Corte Suprema de los Estados Unidos.

#### V. LAS CONSTITUCIONES PROVINCIALES POSTERIORES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL DE DICIEMBRE DE 1811

El proceso constituyente venezolano y la adopción de los principios del constitucionalismo moderno no concluyeron con la sanción de la Constitución de 1811, sino que continuaron con posterioridad en la sanción de otras Constituciones provinciales.

En efecto, la Constitución Federal para los Estados de Venezuela, del 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.

De estas Constituciones provinciales dictadas después de la promulgación de la Constitución federal, se conocen las de las provincias de Barcelona y de Caracas. Puede decirse que la primera ya estaba redactada cuando se promulgó la Constitución federal. La segunda se adaptó más a lo que los redactores de ésta pensaban acerca de lo que debía ser una Constitución provincial en el seno de la Federación que se estaba conformando: era precisamente la “Constitución modelo” que se había elaborado para las provincias<sup>134</sup>.

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

A los pocos días de promulgada la Constitución federal del 21 de diciembre de 1811, el pueblo barcelonés, por la voz de sus asambleas primarias, por la de sus colegios electorales y por la de sus funcionarios soberanos, proclamó la “Constitución fundamental de la República de Barcelona Colombiana”<sup>135</sup>, verdadero Código Constitucional de 19 títulos y 343 artículos.

Este texto fue redactado por FRANCISCO ESPEJO y RAMÓN GARCÍA DE SENA<sup>136</sup>, cuya firma aparece al final de la Constitución, como ministro del nuevo gobierno de Barcelona<sup>137</sup>.

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 1789, correspondiendo a FRANCISCO ESPEJO la redacción de este Título<sup>138</sup>.

El Título termina 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 aun por vía de *excepción*.

---

134 Cfr. ALLAN R. BREWER-CARÍAS. *Evolución histórica del Estado*, t. I, Instituciones políticas y constitucionales, cit., pp. 280 y ss.

135 Cfr. *Las Constituciones provinciales*, cit., pp. 151 y ss.

136 Cfr. ÁNGEL FRANCISCO BRICE. “Estudio Preliminar” al libro *Las Constituciones provinciales*, cit., p. 39.

137 *Ibíd.*, nota 2.

138 *Ibíd.*, p. 150, nota 1.



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.º), pero repartida en cuatro departamentos (art. 2.º), 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.º).

El *Título Tercero* reguló a los “ciudadanos”, con una clasificación detallada respecto de la nacionalidad, así: los *patricios* eran los ciudadanos barceloneses, es decir, “los naturales y domiciliados en cualesquiera de los Departamentos del Estado, bien procedan de padres originarios de la República de extranjeros”. Se reguló detalladamente el *estatus* de los extranjeros.

El *Título Cuarto* se refirió 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.

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.

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

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

El *Título Noveno* reguló todo lo concerniente al vicepresidente como suplente del presidente.

El *Título Décimo* se refirió 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 con sus poderes de censura de la conducta y operaciones de los jueces ordinarios.

El *Título Decimoprimer* 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, como síndico general. Correspondía a la Municipalidad el registro civil y la policía.

El *Título Decimosegundo* reguló a las "Justicias Mayores", que a la vez que jueces de policía en las ciudades, villas y pueblos, eran los presidentes natos de la municipalidad y jueces ordinarios de primera instancia en las controversias civiles y criminales.

El *Título Decimotercero* reguló a los "Jueces de Paz" con competencia para

... trazar y componer las controversias civiles de los ciudadanos antes que las deduzcan en juicio, procurándoles cuantos medios sean posibles de acomodamiento entre sí.

El *Título Decimocuarto* estaba destinado a regular el "culto", y en él se establecía 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 el presidente del Estado, con la única diferencia de que en los colegios electorales tendrían voto los eclesiásticos.

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

El *Título Decimosexto* reguló la "Hacienda".

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

El *Título Decimoctavo* estableció el régimen de “Revisión del Código Constitucional”.

El *Título Decimonoveno* consagró 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**

Apenas instalado el Congreso General, en marzo de 1811, como ya se indicó, se designó una comisión de diputados para redactar la Constitución de la Provincia de Caracas, para que sirviera de modelo a las demás de la Confederación.

El trabajo no pudo hacerse rápidamente, por lo que no sólo muchas provincias dictaron, antes y después, sus cartas constitucionales, sino que incluso la Sección Legislativa del Congreso General establecida para la provincia de Caracas dictó, el 1.º de julio de 1811, la Declaración de Derechos del Pueblo.

Esta misma Sección Legislativa sólo concluyó su tarea de redactar la Constitución provincial luego de la sanción de la Constitución federal. La provincial es 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 que correspondía a una provincia en el marco de una Confederación. Por ello, la Constitución provincial de Caracas hizo especial énfasis en la necesidad de “organizar equitativamente la distribución y la representación del pueblo en la legislatura provincial”<sup>139</sup>.

---

139 *Las Constituciones provinciales*, cit., pp. 63 y ss.

El *Capítulo Primero* se refiere a la “Religión”. En él se declara 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.º).

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.º a 4.º). 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.º). Los departamentos de la provincia eran los siguientes: Caracas, San Sebastián, Valles de Aragua, (capital La Victoria), Barquisimeto y San Carlos (art. 6.º), y en la Constitución se precisó al detalle cada uno de los cantones que conforman cada departamento y sus capitales (arts. 7.º 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* estaba destinado a regular “los sufragios parroquiales y congregaciones electorales”, es decir, el sistema electoral indirecto en todo detalle, en relación con la forma de las elecciones y 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 escogidos 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 en 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 escogidos en cada distrito, para la elección del Poder Ejecutivo formaban las Juntas Electorales que, reunidas en la capitales de departamentos, debían proceder a la nominación (art. 49).

El *Capítulo Cuarto* estaba destinado a regular a las “Municipalidades”. Sus miembros y los agentes municipales se elegían por los electores escogidos para tal fin en cada parroquia (arts. 24 y 59). La Constitución, en efecto, estableció que en cada parroquia debía elegirse un agente municipal (art. 65) y que los miembros de las municipalidades también debían elegirse (art. 67). El número de miembros de las municipalidades variaba: era de 24 en la de Caracas, dividida en dos cámaras de 12 cada una (art. 90); de 16 miembros en las de Barquisimeto, San Carlos, La Victoria y San Sebastián (art. 92); y de 12, 8 y 6 miembros según la importancia y jerarquía de las ciudades (arts. 91 a 102). Las municipalidades capitales de distrito debían llevar el registro civil (art. 70), y se les atribuían todas las competencias propias de vida local en una enumeración que cualquier ley municipal contemporánea envidiaría (art. 76). La municipalidad gozaba “de una autoridad puramente legislativa” (art. 77) y elegía los alcaldes (art. 69), que eran las autoridades para la administración de justicia, y proponían al Poder Ejecutivo los empleos de corregidores (arts. 69 y 217), que eran los órganos ejecutivos municipales. En las municipalidades tenían asiento, voz y voto los agentes municipales que debían ser electos en cada parroquia (arts. 65 y 103).

El *Capítulo Quinto* reguló el “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, 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 tres individuos escogidos 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* estaba destinado al “Poder Judicial” y en él se dispuso conservar provisionalmente la organización que existía de este poder (art. 234) y que en el 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 dictaron normas de procedimiento judicial relativas al juicio verbal, que se estableció como norma general (art. 240).

Los *Capítulos Octavo y Noveno* se refirieron 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 refirió 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* estaban 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* indicó 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* contenía una serie de “Disposiciones Generales”, donde se regulaban, en general, otros derechos de los ciudadanos así como deberes (arts. 297 a 234), y se

concluía 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 concluyó 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 “Despedida” se hace un recuento del proceso de conformación institucional de la Confederación y del gobierno federal hasta ese momento, justificándose la propuesta de formar una “Sesión legislativa provisoria para Caracas” del Congreso General, compuesta con la separación de sus diputados al mencionado Congreso General, la cual tuvo a su cargo la elaboración del texto constitucional provincial<sup>140</sup>.

---

140 *Las Constituciones provinciales*, cit., pp. 137 y ss.





**CUARTA PARTE**  
**LA INDEPENDENCIA DE VENEZUELA Y COLOMBIA**  
**Y LOS INICIOS DEL CONSTITUCIONALISMO**  
**LATINOAMERICANO:**  
**BOLÍVAR Y LA GRAN COLOMBIA (1812-1830)**

Como se dijo, la Constitución Federal para los Estados de Venezuela se sancionó el 21 de diciembre de 1811, y con ella se constituyó, definitivamente, un Estado nuevo e independiente de España, que desconoció incluso a las Cortes de Cádiz muchos meses antes de la sanción de la Constitución gaditana de 1812. Sin embargo, ello no significó la renuncia de España y de los realistas locales al control político de la antigua Capitanía General de Venezuela. Algunas provincias, como Maracaibo y Guayana y la ciudad de Coro, habían desconocido la legitimidad del gobierno de Caracas, y reconocido en cambio el gobierno de la Regencia, y en muchas ciudades de la Confederación recién nacida se produjeron insurrecciones realistas.

En febrero de 1812, dos meses después de sancionada la Constitución de 1811, el comandante general del Ejército de Su Majestad, y quien luego asumiría el título de capitán general de las Provincias de Venezuela, DOMINGO DE MONTEVERDE, desembarcó en Coro e inició la campaña de recuperación realista de la República.

Las antiguas formas institucionales de la Colonia, sin duda, habían comenzado a ser sustituidas por las nuevas

instituciones republicanas establecidas en cada una de las provincias, reguladas en las Constituciones provinciales y, a nivel federal (nacional) conforme a la Constitución de diciembre de 1811. Pero todo ello quedó a medio hacer, pues apenas se instaló el gobierno republicano en la capital, Valencia, el 1.º de marzo de 1812, la reacción realista se comenzó a sentir con el capitán de fragata DOMINGO DE MONTEVERDE a la cabeza, lo que fue facilitado por los efectos devastadores del terremoto que desoló a Caracas el 24 del mismo mes de marzo de 1812, que los frailes y el arzobispo de Caracas atribuyeron a un castigo de Dios por la revolución de Caracas<sup>141</sup>.

#### I. LAS VICISITUDES CONSTITUCIONALES DURANTE LAS GUERRAS DE INDEPENDENCIA EN VENEZUELA A PARTIR DE 1812

La amenaza de MONTEVERDE y la necesidad de defender la República llevaron al Congreso, el 4 de abril de 1812, a delegar en el Poder Ejecutivo todas las facultades necesarias<sup>142</sup>, y éste, el 23 de abril de 1812, nombró como Generalísimo a FRANCISCO DE MIRANDA, con poderes dictatoriales.

En esta forma la guerra de independencia obligó, con razón, a dejar de lado la Constitución. Fue así como el secretario de Guerra, JOSÉ DE SÁTA Y BUSSY, le comunicó al teniente general FRANCISCO DE MIRANDA, en correspondencia dirigida ese mismo día 23 de abril de 1812:

Acaba de nombraros el Poder Ejecutivo de la Unión, General en Jefe de las armas de toda la Confederación Venezolana, con absolutas facultades para tomar cuantas providencias

---

141 Cfr. J. F. BLANCO y R. AZPÚRUA. *Documentos para la historia de la vida pública del Libertador*, Caracas, Ediciones de la Presidencia de la República, 1983, t. III, pp. 614 y ss.

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

juzguéis necesarias a salvar nuestro territorio invadido por los enemigos de la libertad colombiana; y bajo este concepto, no os sujeta ley alguna ni reglamento de los que hasta ahora rigen estas Repúblicas, sino que al contrario, no consultaréis más que la Ley suprema de salvar la patria; y a este efecto os delega el Poder de la Unión sus facultades naturales y las extraordinarias que le confirió la representación nacional por decreto de 4 de este mes, bajo vuestra responsabilidad<sup>143</sup>.

En la sesión del 4 de abril de 1812 se había acordado que “la medida y regla” de las facultades concedidas al Poder Ejecutivo fuera la salud de la Patria; y que siendo ésa la suprema ley, “debe hacer callar las demás”<sup>144</sup>; pero a la vez, se acordó participar a las legislaturas provinciales la vigencia de la Constitución federal sin perjuicio de las facultades extraordinarias al Poder Ejecutivo<sup>145</sup>.

El Congreso, el 4 de abril de 1812, además, había exhortado a las mismas “Legislaturas provinciales” a que obligaran y apremiasen a los diputados de sus provincias a que sin excusa ni tardanza alguna se hallaren en la ciudad de Valencia para el 5 de julio de 1812, para determinar lo que fuera más conveniente a la causa pública<sup>146</sup>. Esta reunión nunca se pudo realizar.

En esta forma, en nuestra historia constitucional, a los pocos meses de sancionada la Constitución de 1811, por la necesidad de salvar la República se produjo la primera ruptura del hilo constitucional. La dictadura duró poco, pues el 25 de julio de 1812 se produjo la capitulación de MIRANDA y la aceptación, mediante un armisticio, de la ocupación del territorio de la provincia de Caracas por MONTEVERDE<sup>147</sup>.

143 Cfr. *Archivo del General Miranda*, La Habana, t. xxix, 1950, pp. 396 y 397. Cfr. los textos en ALLAN R. BREWER-CARÍAS. *Las Constituciones de Venezuela*, Madrid, 1985, pp. 207 y ss.

144 *Libro de Actas del Congreso de Venezuela...*, cit., p. 398.

145 *Ibíd.*, p. 400.

146 *Ibíd.*, pp. 398 y 399.

147 Cfr. los documentos en J. F. BLANCO y R. AZPÚRUA. *Ob. cit.*, pp. 679 y ss.

El coronel SIMÓN BOLÍVAR, quien tenía a su cargo la plaza militar de Puerto Cabello, la perdió y, a mediados de julio, antes de la capitulación, comunicó los sucesos a MIRANDA. Entre las múltiples causas de la caída de la Primera República está, sin duda, la pérdida de Puerto Cabello. MONTEVERDE desconoció los términos del armisticio, y como consecuencia MIRANDA fue detenido a comienzos de agosto y BOLÍVAR logró salir de La Guaira, a fines de agosto, hacia Curazao y luego a Cartagena.

El 3 de diciembre de 1812 se publicó en Caracas la Constitución de Cádiz, la cual no tuvo aplicación alguna. La misma, como es sabido, incluso en la Península había tenido aplicación limitada pues el país seguía en gran parte ocupado por los franceses y el rey permanecía ausente; cuando regresó, en 1814, lo hizo desconociendo la soberanía de las Cortes de Cádiz y terminó derogando el texto constitucional.

Para la publicación de la Constitución en Venezuela, el capitán general FERNANDO MIJARES le había remitido a MONTEVERDE, desde Puerto Cabello, el 13 de agosto de 1812, veinte ejemplares del texto, con las correspondientes órdenes y disposiciones de las Cortes para su publicación y observancia<sup>148</sup>. Sobre la publicación de la Constitución, el mismo MONTEVERDE informó al gobierno de la metrópoli sobre la desaplicación de su texto, así:

[Si] publiqué la Constitución, fue por un efecto de respeto y obediencia, no porque considere a la provincia de Venezuela merecedora todavía de que participase de los efectos de tan benigno código<sup>149</sup>.

---

Además, en JOSÉ DE AUSTRIA. *Bosquejo de la historia militar de Venezuela*, t. I, Caracas, Biblioteca de la Academia Nacional de la Historia, 1960, pp. 340 y ss. (JOSÉ DE AUSTRIA fue contemporáneo del proceso de independencia; había nacido en Caracas en 1791).

148 *Ibíd.*, t. I, p. 364.

149 *Ibíd.*, t. I, p. 370.

De estos acontecimientos, por lo demás, dio cuenta SIMÓN BOLÍVAR en su documento “Exposición suscinta de los hechos del Comandante español MONTEVERDE, durante el año de su dominación en las Provincias de Venezuela” de fecha 20 de septiembre de 1813:

... [p]ero hay un hecho, que comprueba mejor que ninguno la complicidad del Gobierno de Cádiz. Forman las Cortes la constitución del Reino, obra por cierto de la ilustración, conocimiento y experiencia de los que la compusieron. La tuvo guardada MONTEVERDE como cosa que no importaba, o como opuesta a sus ideas y las de sus consejeros. Al fin resuelve publicarla en Caracas. La publica ¿y para qué? No sólo para burlarse de ella, sino para insultarla y contradecirla con hechos enteramente contrarios. Convida a todos, les anuncia tranquilidad, les indica que se ha presentado el arca de paz, concurren los inocentes vecinos, saliendo muchos de las cavernas en que se ocultaban, le creen de buena fe y, como el fin era sorprender a los que se le habían escapado, por una parte se publicaba la Constitución española, fundada en los santos derechos de libertad, propiedad y seguridad, y por otra, el mismo día, andaban partidas de españoles y canarios, prendiendo y conduciendo ignominiosamente a las bóvedas, a los incautos que habían concurrido a presenciar y celebrar la publicación.

Es esto un hecho tan notorio, como lo son todos los que se han indicado en este papel, y se explanarán en el manifiesto que se ofrece. En la provincia de Caracas, de nada vale la Constitución española; los mismos españoles se burlan de ella y la insultan. Después de ella, se hacen prisiones sin sumaria información; se ponen grillos y cadenas al arbitrio de los Comandantes y Jueces; se quita la vida sin formalidad, sin proceso...<sup>150</sup>.

En Venezuela, por tanto, la situación era de orden fáctico, pues el derrumbamiento del gobierno constitucional fue

---

150 *Ibíd.*, t. II, pp. 111 a 113.

seguido, en paralelo, por el desmembramiento de las instituciones coloniales. Porello, MONTEVERDE, durante toda su campaña en Venezuela en 1812 y 1813, había desconocido la exhortación que habían hecho las Cortes de Cádiz, en octubre de 1810, sobre la necesidad de que en las provincias de Ultramar donde se hubiesen manifestado conmociones (sólo era el caso de Caracas), si se producía el “reconocimiento a la legítima autoridad soberana” establecida en España, debía haber “un general olvido de cuanto hubiese ocurrido indebidamente”<sup>151</sup>. La reacción de los patriotas contra la violación por MONTEVERDE de la capitulación de MIRANDA llevó al mismo MONTEVERDE a constatar, en representación dirigida a la Regencia el 17 de enero de 1813, que:

Desde que entré en esta Capital y me fui imponiendo del carácter de sus habitantes, conocí que la *indulgencia era un delito* y que la tolerancia y el disimulo hacían insolentes y audaces a los hombres criminales.

Agregaba su apreciación sobre “la frialdad que advertí el día de publicación de la Constitución y la falta de concurrencia a actos públicos de alegría”, lo que lo apartaron de sus intentos de gobernar con dulzura y afabilidad. Convocó a una Junta que, en consecuencia, ordenó “la prisión de los que se conocían adictos a la revolución de 1810” y se rebeló contra la propia Real Audiencia que “había puesto en libertad algunos mal vistos del pueblo que irritaban demasiado mis fueros”, ordenando a los comandantes militares que no liberaran los reos a la justicia<sup>152</sup>.

Por ello, el 30 de diciembre de 1812, en oficio dirigido al comandante militar de Puerto Cabello, MONTEVERDE, en desprecio del Tribunal, le ordenaba:

---

151 Cfr. el Decreto V, del 15 de octubre de 1810, en EDUARDO ROCA ROCA. *América en el ordenamiento jurídico de las Cortes de Cádiz*, Granada, 1986, p. 199.

152 Cfr. el texto en J. F. BLANCO y R. AZPÚRUA. *Ob. cit.*, t. IV, pp. 623 y 625.

Por ningún motivo pondrá usted en libertad hombre alguno de los que estén presos en esa plaza por resulta de la causa de infidencia, sin que preceda orden mía, aun cuando la Real Audiencia determine la soltura, en cuyo caso me lo participará Ud. para la resolución que corresponde<sup>153</sup>.

La Real Audiencia acusó a MONTEVERDE de infractor de las leyes, por lo que decía en su representación que

... se me imputa que perturbo estos territorios, los inquieto y pongo en conmoción, violando las leyes que establecen su quietud<sup>154</sup>.

MONTEVERDE concluyó su representación declarando su incapacidad de gobernar la provincia, señalando que

... así como Coro, Maracaibo y Guayana merecen estar bajo la protección de la Constitución de la Monarquía, Caracas y demás que componían su Capitanía General no deben por ahora participar de su beneficio hasta dar pruebas de haber detestado su maldad, y bajo este concepto deben ser tratadas por la *ley de la conquista*; es decir, por la dureza y obras según las circunstancias; pues de otro modo, todo lo adquirido se perderá<sup>155</sup>.

Por tanto, en Venezuela los años 1813 y 1814 fueron de guerra total, de guerra a muerte, y no tuvieron aplicación efectiva ni la Constitución federal de 1811 ni la Constitución de Cádiz de 1812.

MONTEVERDE comandaba una dictadura militar<sup>156</sup> represiva y despiadada contra los que habían tomado partido por la revolución de 1810. Por su parte, la respuesta de los

---

153 Cfr. el texto en JOSÉ DE AUSTRIA. Ob. cit., t. I, pp. 365 y 366.

154 Cfr. J. F. BLANCO y R. AZPÚRUA. Ob. cit., t. IV, pp. 623 a 625.

155 Ídem.

156 J. GIL FORTOUL. *Historia constitucional de Venezuela, Obras completas*, Caracas, 1953, t. I, p. 214.



patriotas se resume en la proclamación de SIMÓN BOLÍVAR, desde Mérida, el 8 de julio de 1813:

Las víctimas serán vengadas: los verdugos exterminados. Nuestra bondad se agotó ya, y puesto que nuestros opresores nos fuerzan a una guerra mortal, ellos desaparecerán de América, y nuestra tierra será purgada de los monstruos que la infestan. Nuestro odio será implacable, y la guerra será a muerte<sup>157</sup>.

En las Provincias de Venezuela, en consecuencia, no había Constitución alguna que no fuera el mando militar de realistas y patriotas. Conforme la guerra se regaba por todo el territorio, MONTEVERDE, BOVES y sus seguidores gobernaron con la más brutal “ley de la conquista”; y BOLÍVAR y los patriotas gobernaron con la ley dictatorial del “plan enérgico”, del “poder soberano” de quien había sido proclamado Libertador, y que, como decía BOLÍVAR, “tan buenos sucesos me ha proporcionado”<sup>158</sup>.

Como lo decía el arzobispo de Caracas, NARCISO COLL Y PRAT en el Edicto Circular de 18 de diciembre de 1813, al recomendar la observancia de la “ley de la Independencia” adoptada el 5 de julio de 1811:

Esta ley estuvo sin vigor mientras las armas Españolas ocuparon estas mismas Provincias, mas al momento que vencieron las de la República, y a su triunfo se unió la aquiescencia de los pueblos, ella recobró todo su imperio, y ella es la que hoy preside en el Estado venezolano<sup>159</sup>.

Las Cortes de Cádiz, en todo caso, habían felicitado, mediante Orden de 21 de octubre de 1812, a DOMINGO DE MONTEVERDE y a las tropas bajo su mando, “por los importantes y

---

157 J. GIL FORTOUL. Ob. cit., t. I, p. 216.

158 *Ibíd.*, p. 221.

159 J. F. BLANCO y R. AZPÚRUA. Ob. cit., t. IV, p. 726

distinguidos servicios prestados en la pacificación de la Provincia de Caracas”<sup>160</sup>. Meses después, el 15 de diciembre del mismo año 1812, BOLÍVAR dio al público su “Memoria dirigida a los ciudadanos de la Nueva Granada por un caraqueño” conocida como el “Manifiesto de Cartagena”<sup>161</sup>, en la cual expuso las causas de la pérdida de Venezuela, entre ellas la debilidad del régimen político adoptado en la Constitución de 1811.

En 1813, BOLÍVAR inició en Cartagena, con el apoyo del Congreso de la Nueva Granada, la “Campaña Admirable”; en mayo ya estaba en Mérida; el decreto de “Guerra a Muerte” lo dictó en Trujillo en julio<sup>162</sup> y entró a Caracas en agosto de 1813.

En la primera comunicación que envió al Congreso de la Nueva Granada el 8 de agosto de 1813 con el informe de la liberación de la capital de Venezuela, SIMÓN BOLÍVAR, general en jefe del Ejército Libertador, señaló:

Ínterin se organiza el Gobierno legal y permanente, me hallo ejerciendo la autoridad suprema, que depondré en manos de una Asamblea de notables de esta capital, que debe convocarse para erigir un gobierno conforme a la naturaleza de las circunstancias y de las instrucciones que he recibido de ese agosto Congreso<sup>163</sup>.

En el manifiesto del día siguiente, 9 de agosto de 1813, que dirigió a sus conciudadanos, resumió los planes para la organización del Estado, insistiendo en la misma idea anterior de legitimar el poder:

---

160 EDUARDO ROCA ROCA. Ob. cit., p. 81

161 SIMÓN BOLÍVAR. *Escritos fundamentales*, Caracas, Monte Ávila Editores, 1982, pp. 57 y ss.; y en *Proclamas y discursos del Libertador*, Caracas, 1939, pp. 11 y ss.

162 *Proclamas y discursos del Libertador*, cit., pp. 33 a 35.

163 *Escritos del Libertador*, t. v, Caracas, Sociedad Bolivariana de Venezuela, 1969, p. 5.

Una asamblea de notables, de hombres virtuosos y sabios, debe convocarse solemnemente para discutir y sancionar la naturaleza del gobierno, y los funcionarios que hayan de ejercerla en las críticas y extraordinarias circunstancias que rodean a la República. El Libertador de Venezuela renuncia para siempre, y protesta formalmente, no aceptar autoridad alguna que no sea la que conduzca a nuestros soldados a los peligros para la salvación de la Patria<sup>164</sup>.

SIMÓN BOLÍVAR reiteró esta idea en una nueva comunicación al presidente del Congreso de Nueva Granada, el 14 de agosto de 1813, en la cual le indicó “la próxima convocatoria de una Asamblea popular, para determinar la naturaleza del gobierno y la Constitución del Estado”, anunciándole la organización de los departamentos supremos de la Administración<sup>165</sup>. El Libertador tuvo sin duda, en 1813, una obsesión por reorganizar el Estado y legitimar el poder supremo que había conquistado con las armas, a cuyo efecto pidió asesoramientos diversos sobre un plan de gobierno provisorio<sup>166</sup>.

La liberación de la provincia de Caracas, sin embargo, no significó la liberación de Venezuela. En todo el país la guerra continuó, y la figura de BOVES, caudillo al servicio de los realistas, está en el centro de la tragedia de Venezuela en 1814<sup>167</sup>.

Coincidiendo con la brutal guerra que se sucedió en Venezuela, FERNANDO VII, en cuyo nombre se había producido la independencia de Venezuela, el 4 de mayo de 1814 anuló la Constitución de Cádiz y los demás actos constitucionales dictados a su amparo, declarándolos “nulos y de ningún

---

164 *Escritos del Libertador*, cit., t. v, p. 10.

165 *Ibíd.*, p. 30.

166 Cfr. los documentos más notables en este sentido en *Simón Bolívar y la ordenación del Estado en 1813*, PEDRO GRASES y TOMÁS POLANCO (Estudios preliminares), Caracas, 1979.

167 JUAN USLAR PIETRI. *Historia de la rebelión popular del año 1814*, Caracas, 1962.

valor ni efecto, ahora ni en tiempo alguno, como si no hubiesen pasado jamás”.

En esta forma puede decirse que, por una parte, las bases del constitucionalismo venezolano ya habían sido sentadas antes de la sanción de la Constitución de Cádiz, y por otra, dado que ésta no tuvo aplicación en Venezuela, no hubo influencia alguna en el constitucionalismo de Venezuela de la Constitución gaditana. Después de su anulación, en todo caso, siguió la guerra brutal de independencia de las Provincias de Venezuela, por lo que dicho texto no pudo haber tenido influencia alguna en el constitucionalismo posterior. Era demasiado español, y Venezuela había declarado la guerra a todo lo español; por su parte, España le había declarado la guerra a los venezolanos, lo que se materializó en el envío, en 1815, de la mayor expedición armada que se hubiera despachado hacia América, compuesta por 15.000 hombres al mando del mariscal de campo PABLO MORILLO, para pacificar a las Provincias de Venezuela, expedición que llegó en abril de ese año 1815 a las costas orientales del país<sup>168</sup>.

En todo caso, en las filas patriotas mismas también se habían producido bandos, y el Libertador fue expulsado de Venezuela, en Oriente, en septiembre de 1814, luego de la emigración que dirigió de Caracas a Barcelona con destino a Cartagena, a donde llegó por segunda vez. El Congreso de la Nueva Granada lo nombró “Capitán General de los Ejércitos de la Confederación”, pero los conflictos internos en Cartagena lo obligaron a renunciar al mando, por lo cual, en mayo de 1815, salió para Jamaica.

El 6 de septiembre de 1815 escribió la célebre “Carta de Jamaica” (Contestación de un americano meridional a un caballero de esta isla)<sup>169</sup>, en la que, entre otros aspectos, expuso

---

168 J. GIL FORTOUL. Ob. cit., t. I, p. 237

169 S. BOLÍVAR. *Escritos fundamentales*, cit., pp. 82 y ss.

sus ideas políticas sobre el gobierno que requería Venezuela. Pasó a Haití, en 1816, donde lo acogió el presidente ALEJANDRO PETION; desde Haití realizó la “Expedición de Los Cayos” con destino a Venezuela, y llegó a Margarita, donde proclamó de nuevo “el gobierno independiente de Venezuela”; allí una Asamblea le ratificó al Libertador la Jefatura Suprema del Estado y de los Ejércitos de Venezuela.

En una proclama a los venezolanos, el 8 de mayo de 1816, el Libertador ya había afirmado:

El Congreso de Venezuela será nuevamente instalado donde y cuando sea vuestra voluntad. Como los pueblos independientes me han hecho el honor de encargarme de la autoridad suprema, yo os autorizo para que nombréis vuestros diputados en el Congreso, sin otra convocación que la presente; confiándoles las mismas facultades soberanas que en la primera época de la República<sup>170</sup>.

Como muestra de las continuas disensiones entre los jefes patriotas, el general MARIÑO, segundo jefe de la expedición de Los Cayos y del Ejército, ratificado en la Asamblea de Margarita, junto con otros jefes militares, se reunieron en San Felipe de Cariaco el 8 de mayo de 1817, desconocieron la autoridad de BOLÍVAR y establecieron un gobierno federal, para el cual se nombró un Ejecutivo plural<sup>171</sup>.

BOLÍVAR, quien de nuevo había ido a Haití en agosto de 1816, regresó a Venezuela en 1817, conquistó la libertad de Guayana, y en operaciones sucesivas logró el reconocimiento de la jefatura suprema que le había sido desconocida de nuevo en el mencionado Congreso de Cariaco que se había reunido en mayo de 1817.

A partir de octubre de 1817 se declaró a Angostura como capital del Gobierno de Venezuela y residencia provisional

---

170 *Proclamas y decretos del Libertador*, cit., p. 146. Cfr. los comentarios en J. GIL FORTOUL. Ob. cit., t. I, p. 244.

171 J. GIL FORTOUL. Ob. cit., t. I, pp. 246 y 247.

de las autoridades, y entre las primeras decisiones del Libertador deben citarse las destinadas a establecer las bases del sistema provisional de gobierno. Ello lo resume en el discurso de instalación del Consejo de Estado en Angostura, el 1.º de noviembre de 1817, en el cual, entre otros aspectos, señaló:

Cuando el pueblo de Venezuela rompió los lazos opresivos que lo unían a la nación española, fue su primer objeto establecer una Constitución sobre las bases de la política moderna, cuyos principios capitales son la división de poderes y el equilibrio de las autoridades. Entonces, proscribiendo la tiránica institución de la monarquía española, adoptó el sistema republicano más conforme a la justicia; y entre las formas republicanas escogió la más liberal de todas, la federal. Las vicisitudes de la guerra, que fueron tan contrarias a las armas venezolanas, hicieron desaparecer la República y con ella todas sus instituciones.

En dicho discurso, el Libertador argumentó por qué la guerra había impedido “dar al gobierno de la República la regularidad constitucional que las actas del Congreso habían decretado en la primera época”, precisando, al referirse al tercer período de la República iniciado en Margarita, luego de la expedición de Los Cayos en 1816, lo siguiente:

En la isla de Margarita volvió a tomar una forma regular la marcha de la República; pero siempre con el carácter militar desgraciadamente anexo al estado de guerra. El tercer período de Venezuela no había presentado hasta aquí, un momento favorable, en que se pudiese colocar al abrigo de las tempestades el arca de nuestra Constitución.

Reseñó el Libertador, en ese discurso, que la Asamblea de Margarita del 6 de mayo de 1816 había creado y nombrado

... un poder ejecutivo bajo el título de Jefe Supremo de Venezuela. Así, sólo faltaba la institución del cuerpo legislativo y del poder judicial [...] La creación del Consejo de Estado debía llenar las

funciones del poder legislativo, correspondiendo a una Alta Corte de Justicia el tercer poder del cuerpo soberano<sup>172</sup>.

El Libertador, además, en ese excepcional documento sobre organización constitucional, daba cuenta de la organización regular de las provincias libres de Venezuela, mencionando a los diversos gobernadores civiles y militares de las mismas, y entre ellos al general JOSÉ ANTONIO PÁEZ en las provincias de Barinas y Casanare, y MONAGAS en la provincia de Barcelona. Ambos ejercerían la presidencia de la República décadas después.

Al año siguiente (1818) se realizó la campaña del Centro, en las que se enfrentaron los ejércitos republicanos a los del general MORILLO. El Libertador, en la sesión del Consejo de Estado del 1.º de octubre de 1818, propuso la convocatoria del Congreso de Venezuela a fin de acelerar

... la marcha de la restauración de nuestras instituciones republicanas [manifestando] la necesidad y la importancia de la creación de un cuerpo constituyente que dé al Gobierno una forma y un carácter de legalidad y permanencia<sup>173</sup>.

El Consejo de Estado aprobó un “Reglamento para la segunda convocación del Congreso de Venezuela” que debía instalarse en enero de 1819, y que entre otras tareas tendría la de “tratar de Gobierno y Constitución”<sup>174</sup>. Realizadas las elecciones durante 1818, el Congreso de Angostura se instaló el 15 de febrero de 1819, y en esa oportunidad el Libertador leyó su hermoso Discurso de Angostura, en el cual expuso sus ideas sobre el Estado y su organización, ideas que se configuraron

---

172 *Proclamas y decretos del Libertador*, cit., pp. 173 y 174. Sobre el decreto de creación del Consejo de Estado y los otros actos constitucionales de esos años, cfr. BREWER-CARÍAS. *Las Constituciones de Venezuela*, Madrid, 1985, pp. 223 y ss.

173 PEDRO GRASES. “Nota Editorial”, en *El Libertador y la Constitución de Angostura de 1819*, Caracas, 1969, p. 7.

174. Cfr. el texto del reglamento en BREWER-CARÍAS. *Las Constituciones de Venezuela*, cit., pp. 229 y ss.

como la exposición de motivos del Proyecto de Constitución que sometió a la consideración de dicha Asamblea<sup>175</sup>.

Se adoptó así la Constitución de Angostura de 1819, influida por los principios del constitucionalismo moderno que se habían incorporado en la Constitución de 1811 y las propias ideas del Libertador<sup>176</sup>, en cuya elaboración, como es fácil deducir, no hubo influencia alguna de la Constitución de Cádiz, la cual por lo demás y como ya se dijo, para 1814 ya había sido anulada; como tampoco la hubo en las Constituciones de Cúcuta de 1821, mediante la cual se constituyó la República de Colombia (que abarcaba los territorios de Venezuela) ni en la Constitución de Valencia de 1830, mediante la cual se reconstituyó el Estado de Venezuela.

En efecto, debe recordarse que la Constitución de Cádiz sólo estuvo en vigencia, en España y sus dominios, escasos dos años (19 de marzo de 1812 al 4 de mayo de 1814), pues fue anulada por el mismo FERNANDO VII en 1814. Sin embargo, seis años después, en marzo de 1820, luego del pronunciamiento del general RAFAEL DEL RIEGO, que daría lugar a la revolución liberal de ese año, FERNANDO VII manifestaría su decisión de jurar de nuevo la Constitución, la cual permanecería en vigencia otros tres años y medio (10 de marzo de 1820 al 1.º de octubre de 1823)<sup>177</sup>.

A pesar de estas vicisitudes, sin embargo y sin duda, la Constitución de la monarquía española, de Cádiz, de 1812, si bien no tuvo influencia en el origen del constitucionalismo venezolano, sí tuvo un impacto enorme en el constitucionalismo del mundo latino. Había sido la

---

175 ÁNGEL FRANCISCO BRICE. Prólogo a las *Actas del Congreso de Angostura*, Caracas, Instituto de Derecho Público, 1969, pp. 9 y ss.

176 PEDRO GRASES (ed.), TOMÁS POLANCO (prólogo), *El Libertador y la Constitución de Angostura de 1819*, Caracas, 1970. Cfr. en general, *Los proyectos constitucionales de Simón Bolívar. El Libertador 1813-1830*, Caracas, 1999.

177 JOSÉ F. MERINO MERCHÁN. *Regímenes históricos españoles*, Madrid, Tecnos, 1988, pp. 60 y 61.



segunda Constitución europea en recoger los principios del constitucionalismo moderno que se generaron en las Revoluciones Norteamericana (Constitución de 1787) y Francesa (Constitución de 1791), por lo que su influencia, no sólo se manifestó en algunas de las antiguas colonias americanas, con excepción de Venezuela y Colombia, sino en Europa misma, particularmente luego de su restauración en 1820.

En esta forma, fue precisamente la segunda entrada en vigencia de la Constitución de 1812, el 19 de marzo de 1820, la que condujo a que tuviera una influencia inmediata en algunos procesos revolucionarios que se desarrollaban en Europa, como sucedió en Italia<sup>178</sup>, donde los revolucionarios napolitanos, comandados por la sociedad secreta La Carbonara, no sólo tuvieron a España como el ejemplo que debían seguir, sino que consideraron a la Constitución de Cádiz como la más democrática de todos los Estados europeos. Por ello, a los pocos meses del pronunciamiento de DEL RIEGO en España, en julio de 1820 los carbonarios serían los encargados de obligar al rey FERNANDO I DE BORBÓN, rey de las Dos Sicilias (1816-1825) a otorgar la Constitución de Cádiz, la cual, por edicto de 7 de julio, pasó a ser la Constitución de dicho reino

... salvo las modificaciones que la representación nacional, constitucionalmente convocada, creará oportuno adoptar para adaptarla a las circunstancias particulares de los reales dominios<sup>179</sup>.

La Constitución de Cádiz, además, sería el estandarte que tendrían, junto con los carbonarios, los revolucionarios piemonteses que en el Reino de Cerdeña (Estados Sardos)

---

178 JUAN FERRANDO BADÍA. "Proyección exterior de la Constitución de Cádiz" en M. ARTOLA (ed.). *Las Cortes de Cádiz, Ayer, 1-1991*, Madrid, Marcial Pons, 1991, p. 241.

179 *Ibíd.*, p. 237.

también obligarían por la fuerza a que se otorgara la Constitución española.

Pero después de 1820, la mayor influencia de la Constitución de Cádiz se produciría, sin duda, en Hispanoamérica, particularmente en los países en los cuales, para esa fecha, aún no se había proclamado la independencia, que eran la mayoría<sup>180</sup>. La excepción, como se dijo, la constituyeron Venezuela y Colombia, donde las bases constitucionales de sus Estados se comenzaron a echar antes de que se promulgara la Constitución de Cádiz.

No se olvide, como antes hemos indicado y ahora recapitulamos por lo que se refiere al primer período de vigencia de la Constitución de Cádiz (1812-1814), que desde 1810 ya se había declarado la independencia en las Provincias de Venezuela (Caracas, 19 de abril de 1810; Cumaná, 27 de abril de 1810; Barinas, 5 de mayo de 1810; Mérida, 16 de septiembre de 1810; Trujillo, 9 de octubre de 1810; La Grita, 11 de octubre de 1810; Barcelona, 12 de octubre de 1810 y San Cristóbal, 28 de octubre de 1810) y de Colombia; que en 1811 ya se había sancionado la Constitución federal de los Estados de Venezuela<sup>181</sup>; y que entre 1811 y 1812 ya se habían dictado muchas Constituciones provinciales tanto en Venezuela<sup>182</sup> como en Colombia<sup>183</sup>.

Por lo que se refiere al segundo período de vigencia de la Constitución de Cádiz (1820-1823), debe recordarse que desde meses antes, en 1819, ya se había adoptado la Constitución Política de Venezuela de Angostura, la cual rigió también en las antiguas provincias de Cundinamarca;

---

180 Cfr. por ejemplo, MANUEL FERRER MUÑOZ. *La Constitución de Cádiz y su aplicación en la Nueva España*, México, UNAM, 1993.

181 Cfr. BREWER-CARÍAS. *Las Constituciones de Venezuela*, cit., pp. 285 y ss.

182 Barcelona, 12 de enero de 1811; Barinas, 26 de marzo de 1811. Cfr. *Las Constituciones provinciales*, Caracas, Biblioteca de la Academia Nacional de la Historia, 1959, pp. 151 y ss.

183 Cfr. CARLOS RESTREPO PIEDRAHÍTA. *Primeras Constituciones de Colombia y Venezuela 1811-1830*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1996.

y que ya se había dictado la Ley constitucional de la Unión de los pueblos de Colombia, como consecuencia de la cual se sancionó la Constitución de Cúcuta de 1821 con la que se conformó la República de Colombia, inspirada, sin duda, en la de Angostura.

Habiéndonos referido extensamente a cómo el constitucionalismo de Cádiz de 1812, a diferencia de lo que ocurrió en casi toda América Latina, no influyó en el constitucionalismo venezolano, que se había iniciado un año antes (1811), ahora queremos referirnos a cómo el constitucionalismo de Cádiz tampoco influyó en el constitucionalismo de Angostura de 1819, ya que la Constitución de Venezuela de ese año ya estaba sancionada para cuando la Constitución de Cádiz volvió a entrar en vigor en 1820; ni tampoco influyó en el constitucionalismo de la unión de Venezuela, Cundinamarca y Ecuador en la República de Colombia de 1821, que fue continuación del de Angostura, ni en el de la reconstitución de la República de Venezuela en 1830.

## II. LA CONSTITUCIÓN DE ANGOSTURA (1819) Y LA UNIÓN DE LOS PUEBLOS DE COLOMBIA (1819-1821)

### A. Los antecedentes de la Constitución de Angostura de 1819

La Constitución Política de Venezuela, sancionada en Angostura, la capital de Guayana, el 15 de agosto de 1819<sup>184</sup>, tuvo como antecedente el texto de la Constitución de 1811, de la cual tomó muchas disposiciones, entre ellas la declaración de derechos, los principios democráticos representativos y la separación de poderes; y además tuvo la influencia directa de las ideas del general SIMÓN BOLÍVAR, para entonces jefe

---

184 Cfr. el texto en BREWER-CARÍAS. *Las Constituciones de Venezuela*, cit., pp. 351 a 367.

supremo de la República, quien las había expresado tanto en el proyecto que elaboró para presentarlo ante el Congreso de Angostura, como en su discurso de presentación ante el mismo<sup>185</sup>, documentos ambos que, además, seguían la línea de pensamiento que había planteado en el Manifiesto de Cartagena (1812) y en la Carta de Jamaica (1815)<sup>186</sup>. La Constitución de 1819, sin embargo, tuvo una importante variación respecto del texto de la Constitución de 1811, al establecer, conforme a la orientación de BOLÍVAR, un Estado unitario en contraste con la forma federal inicial.

En efecto, el Estado federal de 1811 había estado dividido en provincias, precisamente delimitadas sobre las antiguas provincias coloniales, en las cuales existían Legislaturas Provinciales (la noción de “Diputaciones provinciales”, que fue su equivalente, apareció en la Constitución de Cádiz del año siguiente), a las cuales correspondía dictar la Constitución propia de cada provincia, de las que el ejemplo más acabado fue la Constitución de la Provincia de Caracas, del 31 de enero de 1812 (sancionada dos meses antes que la de Cádiz), con 328 artículos<sup>187</sup>. En cada provincia, el gobernador era elegido en la forma establecida en la Constitución provincial. Además, cada provincia regulaba su propia división territorial, por lo que, por ejemplo, el territorio de la provincia de Caracas se dividió en departamentos, cantones y distritos conforme a la terminología francesa (art. 2.º).

Frente a esta forma federal del Estado que había privado en la concepción de la Constitución de 1811, y que sin

---

185 Cfr. los textos en *El Libertador y la Constitución de Angostura*, PEDRO GRASES (ed.), Caracas, Publicaciones del Congreso de la República, 1969.

186 El Manifiesto de Cartagena (1812) y la Carta de Jamaica (1815) pueden consultarse, entre otros, en SIMÓN BOLÍVAR. *Escritos fundamentales*, Caracas, 1982; y en *Itinerario documental de Simón Bolívar. Escritos selectos*, Caracas, Ediciones de la Presidencia de la República, 1970, pp. 30 y ss. y 115 y ss. Cfr. además, SIMÓN BOLÍVAR. *Carta de Jamaica*, Caracas, Ediciones del Ministerio de Educación, 1965; y Caracas, Ediciones de la Presidencia de la República, 1972.

187 *Las Constituciones provinciales*, cit., pp. 61 y ss

duda había conducido al imperio del caudillismo local y regional alentado por las guerras de independencia, la oposición del Libertador fue pertinaz, lo que en definitiva provocó que el texto constitucional de 1819 organizara una república “unitaria y centralista”<sup>188</sup>, tal como lo dice el texto constitucional en el Título II: “una e indivisible” (art. 1.º), aun cuando con una división territorial de diez provincias (Barcelona, Barinas, Caracas, Coro, Cumaná, Guayana, Maracaibo, Margarita, Mérida y Trujillo) (art. 2.º), todas bajo la autoridad de un gobernador sujeto inmediatamente al presidente de la República (Título IX, Sección Primera, art. 1.º), sin prever regulación alguna respecto de órganos legislativos en las provincias.

La organización constitucional del Estado en la Constitución de Angostura, en todo caso, sólo tendría aplicación escasos años, no únicamente porque la guerra continuó, sino porque en 1821 Venezuela se integraría a la República de Colombia<sup>189</sup>. En la Constitución de la República de Colombia, de Cúcuta, de 1821<sup>190</sup>, por tanto, puede decirse que el centralismo de Estado continuó y se acentuó, al integrarse las provincias de Cundinamarca, Venezuela y Ecuador, por lo cual el territorio de la República de Colombia fue dividido en departamentos, los cuales quedaron bajo el mando político de intendentes. Éstos eran nombrados por el presidente de la República con acuerdo del Senado, y le estaban sujetos (arts. 121, 122, 151 y 152). Los departamentos se dividían en provincias, y en cada una de ellas había un gobernador con subordinación al intendente del departamento respectivo,

---

188 Para un análisis de la labor del Congreso de Angostura, cfr. PEDRO GRASES (ed.), *Actas del Congreso de Angostura*, Caracas, Instituto de Derecho Público, Universidad Central de Venezuela, 1969.

189 Cfr. la Ley Fundamental de la República de Colombia de 1819 y la Ley Fundamental de la Unión de los Pueblos de Colombia de 1821, en BREWER-CARÍAS. *Las Constituciones de Venezuela*, cit., pp. 373 a 376.

190 Cfr. el texto en *ibíd.*, pp. 379 a 395.

nombrado también por el presidente de la República (art. 153). El intendente, en todo caso, era a la vez gobernador de la provincia en cuya capital residía (art. 154); y las provincias se subdividían en cantones, en los cuales existían cabildos o municipalidades (art. 155).

Por otra parte, en cuanto a la organización del Estado, las ideas de BOLÍVAR sobre la presidencia vitalicia, el Senado hereditario y el original “poder moral”<sup>191</sup>, si bien absolutamente novedosas para el constitucionalismo de la época, en Angostura fueron dejadas a un lado, y el texto constitucional, siguiendo la base de la Constitución de 1811, estableció un sistema de gobierno presidencial, pero esta vez abandonando el esquema triunviral y optando por el unipersonal; así mismo, siguió con el sistema de separación de poderes y previó el elenco de los derechos y garantías del hombre ya establecido en el texto de 1811.

### **B. La unión de las provincias de Cundinamarca y Venezuela y la desaparición de la República de Venezuela**

La Constitución de 1819, por otra parte, no sólo rigió en las provincias de Venezuela, pues durante el mismo año de 1819, BOLÍVAR, que había participado en la Campaña de Apure, a mediados de ese año había pasado la Cordillera hacia la Nueva Granada, en agosto ya había triunfado en la Batalla de Boyacá, y había declarado a las provincias de Cundinamarca como sujetas al Congreso y al Gobierno de Angostura. Así consta en su proclama del 8 de septiembre de 1819 en la cual, además, abogaba por la “reunión de la Nueva Granada y Venezuela en una república”, precisando

---

191 En anexo a la Constitución de 1819, sin embargo, se publicó el Título correspondiente al Poder Moral. *Ibíd.*, pp. 367 a 371.

que una Asamblea Nacional así debía decidirlo<sup>192</sup>. Por ello, a su regreso a Angostura desde la Nueva Granada, el 14 de diciembre de 1819, propuso la creación de la República de Colombia, señalando:

La reunión de la Nueva Granada y Venezuela es el objeto único que me he propuesto desde mis primeras armas: es el voto de los ciudadanos de ambos países, y es la garantía de la libertad de la América del Sur<sup>193</sup>.

En esta forma, el 17 de diciembre de 1819, de acuerdo con la propuesta del Libertador, el mismo Congreso de Angostura sancionó la Ley Fundamental de la República de Colombia, conforme a la cual las repúblicas de Venezuela y Colombia “quedaban desde ese día reunidas en una sola, bajo el título glorioso de la República de Colombia”<sup>194</sup>.

Según esta ley, “el Poder Ejecutivo sería ejercido por un Presidente, y en su defecto por un Vicepresidente, nombrados internamente por el actual Congreso” (art. 4.º), y se dividió la República de Colombia en tres grandes departamentos: Venezuela, Quito y Cundinamarca (art. 6.º), los cuales debían ser administrados por un jefe cada uno, con el título de vicepresidente (art. 6.º). En tal virtud, la Ley Fundamental prescribió que el Congreso debía ponerse en receso el 15 de agosto de 1820, y debió procederse a nuevas elecciones para el Congreso General de Colombia (art. 11), que debía reunirse en la Villa del Rosario de Cúcuta el 1.º de enero de 1821. En la misma sesión del 17 de diciembre de 1819, el Congreso de nuevo eligió al general BOLÍVAR como presidente del Estado de Colombia y como vicepresidente a

---

192 VICENTE LECUNA (ed.). *Proclamas y discursos del Libertador*, Edición ordenada por el gobierno de ELEÁZAR LÓPEZ CONTRERAS, Caracas, 1939, p. 240.

193 PEDRO GRASES (ed.). *Actas del Congreso de Angostura*, cit., pp. 349 y ss.; y V. LECUNA (ed.). *Proclamas y discursos del Libertador*, cit., p. 245.

194 Cfr. el texto en BREWER-CARÍAS. *Las Constituciones de Venezuela*, cit., pp. 373 y 374; y en PEDRO GRASES (ed.). *Actas del Congreso de Angostura*, cit., pp. 356 y ss.

FRANCISCO ZEA; como vicepresidentes de los departamentos de Cundinamarca y Venezuela, al general SANTANDER y a JUAN G. ROSCIO, respectivamente.

El Libertador regresó a la Nueva Granada y entró en Bogotá en marzo de 1820; regresó a Venezuela a fines de ese mismo mes, y hacia finales del año suscribió el Armisticio y el Tratado de Regularización de la Guerra con PABLO MORILLO el 25 y 26 de noviembre, para lo cual se entrevistaron ambos jefes en Santa Ana, el 27 de noviembre. MORILLO encargó del ejército español a MIGUEL DE LA TORRE y se embarcó para España. Al poco tiempo, el Armisticio se rompió, por el pronunciamiento del gobierno de la provincia de Maracaibo a favor de una república democrática, y su incorporación a Colombia.

El 24 de junio de 1821 se libró la Batalla de Carabobo, y con ello se selló definitivamente la independencia de Venezuela. El 30 de junio de 1821, el Libertador, en una proclama dirigida a los habitantes de Caracas, además de anunciar

... una victoria final ha terminado la guerra en Venezuela [Con] la unión de Venezuela, Cundinamarca y Quito [se] ha dado un nuevo realce a vuestra existencia política y cimentado para siempre vuestra estabilidad. No será Caracas la capital de una República; será sí, la capital de un vasto departamento gobernado de un modo digno de su importancia. El Vicepresidente de Venezuela goza de las atribuciones que corresponden a un gran Magistrado<sup>195</sup>.

El Congreso General de Colombia se reunió en la Villa del Rosario de Cúcuta en mayo de 1821 y el 12 de julio ratificó la Ley Fundamental de la Unión de los Pueblos de Colombia<sup>196</sup>. El 30 de agosto, el Congreso sancionó la Constitución de 1821,

---

195 Cfr. VICENTE LECUNA (ed.). *Proclamas y discursos del Libertador*, cit., p. 263.

196 Cfr. el texto en BREWER-CARÍAS. *Las Constituciones de Venezuela*, cit., pp. 375 y 376.



y a comienzos de octubre el Libertador aceptó la presidencia de Colombia, que el Congreso le ofreció, siempre que se le autorizara a continuar a la cabeza del Ejército, para lo cual dejó todo el gobierno del Estado al general SANTANDER, elegido vicepresidente<sup>197</sup>. Con tal carácter de presidente, BOLÍVAR le puso el “ejecútese” a la Constitución, el 6 de octubre de 1821<sup>198</sup>, y ejerció la presidencia de Colombia hasta 1830.

### III. ALGUNAS IDEAS DEL LIBERTADOR SOBRE LA ORGANIZACIÓN DEL ESTADO EN LA CONSTITUCIÓN DE ANGOSTURA (1819) Y SUS SECUELAS EN LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA DE CÚCUTA (1821)

SIMÓN BOLÍVAR fue, sin duda, un hombre de poder. Lo ejerció militarmente, lo condujo civilmente y además lo concibió institucionalmente.

Por ello, si bien es cierto que no llegó a participar de forma activa en la concepción constitucional del primigenio Estado venezolano en 1811<sup>199</sup>, su intensa labor política y militar posterior no se redujo a comandar las guerras de independencia y a ejercer la conducción política de Venezuela y Colombia en momentos de total desorganización, sino que además, desarrolló ideas para la reconstrucción del

---

197 Cfr. VICENTE LECUNA (ed.). *Proclamas y discursos del Libertador*, cit., p. 266.

198 Cfr. A. R. BREWER-CARIÁS. *Las Constituciones de Venezuela*, cit., pp. 379 a 395.

199 BOLÍVAR, después de cumplir su misión en Londres en 1810, al regresar a Caracas participó en las discusiones de la Sociedad Patriótica que se celebraban en paralelo a las sesiones del Congreso General, y en ellas, el 3 de julio de 1811, en la víspera de la Declaración de Independencia, exigió al Congreso que debía “oír a la Junta Patriótica, centro de las luces y de todos los intereses revolucionarios”, clamando por la necesidad de declarar la independencia respecto a España, diciendo: “Pongamos sin temor la piedra fundamental de la libertad suramericana: vacilar es perdersnos”. Cfr. Sociedad Bolivariana de Venezuela. *Escritos del Libertador*, Ediciones Cuatricentenario de la Ciudad de Caracas, 1968, t. iv, p. 81.

Estado<sup>200</sup>, adaptadas a la convulsa sociedad que quedó en esas tierras después de la Independencia.

### **A. El republicanismo y la representatividad: el sistema electoral**

Ese Estado, de acuerdo con las modernas corrientes del constitucionalismo que comenzaban a formularse en la época, debía conciliar el poder con las libertades, de manera que el Estado fuera, como debe ser, la organización política de la sociedad para garantizar la libertad, basado en la soberanía popular y en el republicanismo.

Por ello, la Constitución de 1819, además de contener una extensa declaración de derechos y deberes del hombre y del ciudadano (34 arts., Tít. I), en su Título 5.º, siguiendo los principios de la de 1811, dispuso:

La soberanía de la nación reside en la universidad de los ciudadanos. Es imprescriptible e inseparable del pueblo [...] El pueblo de Venezuela no puede ejercer por sí otras atribuciones de la soberanía que la de las elecciones ni puede depositarla toda en unas solas manos (art. 2.º).

Atal efecto, se reguló un sistema democrático representativo republicano de gobierno.

#### *1. El sistema electoral en la Constitución de Angostura: Asambleas parroquiales y asambleas electorales en los departamentos*

En cuanto al sistema electoral en la Constitución de Angostura, el mismo siguió exactamente la orientación

---

200 Cft. ALLAN R. BREWER-CARÍAS. "Ideas centrales sobre la organización del Estado en la obra del Libertador y sus proyecciones contemporáneas", *Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales*, n.º 95-96, enero-junio de 1984, pp. 137 y ss.

de la Constitución de 1811, de asambleas parroquiales y departamentales (que a la vez había seguido la orientación del Reglamento de Elección y Reunión de Diputados, de 11 de junio de 1810), con las mismas atribuciones (Tít. 4.º). En efecto, el sistema representativo en la Constitución de 1819 se reguló en el Título 4.º, relativo a las asambleas parroquiales y departamentales; y se estableció un sistema de elección indirecta para los representantes ante la Cámara de Representantes, con la precisión de que “pasados diez años, las elecciones se harán inmediatamente por el pueblo, y no por medio de electores” (art. 8.º, Sección Segunda).

A tal efecto, conforme a la división territorial del país (provincias, departamentos y parroquias) se regularon elecciones en dos niveles, en las parroquias y en los departamentos.

En cuanto a las elecciones parroquiales, se dispuso que en cada Parroquia los ciudadanos activos no suspensos, vecinos y con determinadas rentas, conformaban la *asamblea parroquial* (cuerpo de electores de cada parroquia), la cual debía ser convocada por el agente departamental y tenía las siguientes funciones, en elecciones que debían ser públicas y por tanto, con la presencia indispensable de los votantes:

1. Nombrar el elector o electores que correspondan a la parroquia, lo cual dependía de la población a razón de un elector por 500 almas. Estos electores debían en la Asamblea departamental elegir a los representantes de la Cámara de Representantes.
2. Elegir el juez del departamento.
3. Elegir los miembros municipales del departamento.
4. Nombrar el juez de paz de la parroquia y los jurados.

Es de destacar, por tanto, que estas asambleas parroquiales no se convocaban sólo para elegir a los electores de segundo grado, sino que tenían funciones electivas directas

respecto de los jueces y los miembros de los cabildos y municipalidades.

Concluidas las elecciones en una sesión, que debía durar no más de cuatro días, la Asamblea debía disolverse; se indicaba que “cualquier otro acto más allá de lo que previene la Constitución no solamente es nulo, sino atentado contra la seguridad pública” (art. 9.º).

El agente departamental, presidente de la Asamblea, debía remitir a la municipalidad de la capital del departamento los registros de las elecciones para archivarlos y participar a los electores que corresponden a la parroquia sus nombramientos, señalándoles el día en que debían hallarse en la misma capital.

Efectuadas las elecciones parroquiales, se pasaba a las elecciones departamentales mediante la constitución de la asamblea electoral en la capital de cada departamento, presidida por el prefecto y compuesta de los electores parroquiales elegidos en las asambleas parroquiales que estuviesen presentes. La Asamblea debía realizar sus funciones en una sola sesión de ocho días a lo más, pero se indicaba que

... ni antes ni después de las elecciones podrá ocuparse de otros objetos que los que le previene la presente Constitución. Cualquier otro acto es un atentado contra la seguridad pública y es nulo (art. 2.º).

Las funciones de las asambleas departamentales (electores de segundo grado elegidos en las parroquias) eran:

1. Elegir al Presidente de la República y al Vicepresidente.
2. Nombrar el representante o representantes ante la Cámara de Diputados que correspondieran al departamento y un número igual de suplentes que debían reemplazarlos en caso de muerte, dimisión, destitución, grave enfermedad y ausencia necesaria. El número de representantes de cada

departamento dependía de su población, a razón de uno por cada 20.000 mil almas. Se observa que la figura del suplente, prevista en la Constitución de Cádiz (no así en la Constitución de 1811) se reguló en la Constitución de 1819.

3. Examinar el registro de las elecciones parroquiales para los miembros de los cuerpos municipales; hacer el escrutinio de todos los sufragios de las parroquias y declarar legítimo el nombramiento del número constitucional de vecinos que reúnan la mayoría absoluta de votos. El número de los miembros municipales depende también de la población del departamento con esta proporción: 6 municipales si la población no pasa de 30.000 almas; 8 si pasaba de 30.000 mil pero no excedía de 60.000; y 12 si pasare de este número.

4. Declarar juez de paz de cada parroquia al ciudadano que haya reunido la mayoría absoluta de sufragios de su respectiva parroquia o elegirlo entre los tres que hayan obtenido mayor número de votos.

5. Hacer la misma declaratoria o la misma elección respecto al juez departamental.

6. Formar la lista de jurados de cada parroquia, inscribiendo en ella los nombramientos de los veinticuatro vecinos que hayan obtenido una mayoría de sufragios en sus respectivas parroquias.

Como se ha dicho, este sistema electoral de un grado y dos grados de la Constitución de 1819, que surgió con la Constitución de 1811 y que antes se había establecido en el Reglamento de Elecciones y Reunión de Diputados de 1810, precedió al sistema electoral fijado en la Constitución de Cádiz de 1812, el cual consistía básicamente en un sistema indirecto pero en tres niveles.

## *2. El sistema electoral en la Constitución de Cádiz:*

### *Juntas electorales parroquiales, de partidos y de provincias*

En efecto, recordemos que en la Constitución de Cádiz<sup>201</sup>, en primer lugar estaban las *juntas electorales de parroquia*

integradas por todos los ciudadanos avecindados y residentes en el territorio de la parroquia respectiva (art. 35), las cuales debían nombrar un *elector parroquial* por cada 200 vecinos (art. 38). La junta parroquial debía elegir “a pluralidad de votos once compromisarios”, para que éstos nombrasen el elector o electores de la parroquia” (arts. 41 y 53). A diferencia con la Constitución de Venezuela de 1811, en la cual las asambleas parroquiales, además de elegir electores de segundo grado, escogían por ejemplo a los jueces de departamento y de paz y a los miembros municipales, en la Constitución de Cádiz las juntas parroquiales sólo tenían por función elegir a los electores de segundo grado. Por otra parte, al igual que en la Constitución venezolana de 1811, en la de Cádiz se dispuso que

... verificado el nombramiento de electores, se disolverá inmediatamente la junta, y cualquiera otro acto en que intente mezclarse será nulo (art. 57).

En segundo lugar estaban las *juntas electorales de partido*, compuestas por los electores parroquiales que se debían congregarse en la cabeza de cada partido, a fin de nombrar al *elector* o *electores* que debían concurrir a la capital de la provincia para elegir los *diputados de Cortes* (art. 59). Eran presididas por el jefe político o el alcalde primero del pueblo cabeza de partido (art. 67).

Y en tercer lugar, estaban las *juntas electorales de provincia*, que se componían con los electores de todos los partidos de cada provincia a fin de nombrar los diputados a los que les correspondía asistir a Cortes, “como representantes de la nación” (art. 78), y además, en votación separada, a los suplentes (art. 90).

---

201 Cfr. texto en *Constitución Política de la Monarquía Española promulgada en Cádiz a 19 de marzo de 1812*, EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA (Prólogo), [edición facsimilar de la Imprenta Nacional de Madrid, 1820], Madrid, Civitas, 1999.

La diferencia fundamental entre ambos sistemas radicaba en que en Cádiz era una elección indirecta de tres grados en tanto que en Caracas era directa e indirecta de dos grados; y en ambas Constituciones, los electores del último grado elegían a los representantes, sea a Cortes o a la Cámara de Representantes. En la Constitución de 1811, además, los electores de segundo grado también elegían al presidente de la República.

El mismo esquema de las Constituciones de 1811 y 1819 se siguió en la Constitución de Angostura de 1821 (arts. 12 y ss.), con la única diferencia de que las asambleas electorales de segundo grado dejaron de ser departamentales y se convirtieron en provinciales, por el cambio en la organización territorial, al comprender –la República de Colombia–, a Cundinamarca, Venezuela y Ecuador; y que esas asambleas, como provinciales que eran, además de elegir a los representantes que debían integrar la Cámara de Representantes, y al presidente y vicepresidente, también elegían a los senadores (art. 34), con lo cual se superaba el concepto de Senado vitalicio que estaba plasmado en la Constitución de 1819.

## **B. La separación de poderes y el sistema presidencial**

### *1. El principio constitucional de la separación de poderes*

Por otra parte, en cuanto al principio de la distribución del poder, o separación horizontal de los poderes, éste había penetrado desde 1811 en el constitucionalismo venezolano. Desde el origen se tenía claro que la concentración del poder era un atentado a la libertad; y, al contrario, que la mejor forma de garantizar la libertad en una nación era mediante un sistema de distribución del poder en la organización del Estado.

Para el momento de la independencia, este principio de la distribución del poder ya se había plasmado en dos

vertientes: la distribución horizontal y la distribución vertical del poder. La primera ya había conducido hacia los sistemas de gobierno, y de allí el sistema presidencial del constitucionalismo norteamericano (en contraste con los sistemas parlamentarios monárquicos europeos) que se había adoptado en la Constitución de 1811, aun cuando el Poder Ejecutivo había quedado a cargo de un triunvirato; la segunda también había dado origen a la forma de los Estados, que podían ser unitarios o federales, es decir, con menor o mayor descentralización, de manera que luego del invento norteamericano de la federación, la Constitución de 1811 había optado precisamente por la forma federal (en contraste con los Estados unitarios europeos).

Ambos principios, por supuesto, aparecen en la concepción del Estado en la obra de SIMÓN BOLÍVAR, con reflejos en la Constitución de 1819: un sistema de separación horizontal de poderes, con un sistema presidencial reforzado, de carácter unipersonal; y un sistema de Estado unitario, centralizado, con el abandono de todo vestigio federal.

La Constitución de 1811, sin duda, se había adoptado bajo el principio de la separación de poderes, como distribución horizontal del poder público, lo que había sido un acabado producto de los ideólogos del absolutismo, al propugnar la limitación del poder político ilimitado al monarca absoluto, en cuya base estaba la consideración del estado natural del hombre y del contrato original de la sociedad, origen del Estado, para la preservación de sus vidas, libertades y posesiones. El Estado surgió entonces para proteger los derechos “naturales”, que no desaparecieron con el contrato social, y esta idea guió a nuestros constituyentes de 1811, para lo cual en la Constitución se estableció expresamente la división del poder supremo en tres categorías: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, señalando expresamente:

El ejercicio de esta autoridad confiada a la Confederación no podrá hallarse reunida en sus diversas funciones [y es preciso



que se conserven] tan separados e independientes el uno del otro cuanto exija la naturaleza de un gobierno libre.

Sin embargo, en el texto de 1811, el mecanismo de separación de poderes se configuró con una hegemonía del Poder Legislativo, lo que dio origen a todo un sistema de contrapeso de poderes para evitar la formación de un poder fuerte, que fue considerado como una de las causas de la caída de la Primera República.

Contra esta debilidad del Poder Ejecutivo constitucionalmente consagrada, el cual además era tripartito, reaccionó de inmediato SIMÓN BOLÍVAR en su Manifiesto de Cartagena en 1812 y luego en su Discurso de Angostura en 1819, en el cual propuso al Congreso, al contrario, la adopción de una fórmula de gobierno con un Ejecutivo fuerte.

SIMÓN BOLÍVAR decía en su Discurso de Angostura, refiriéndose a la Constitución de 1811:

El Congreso ha ligado las manos y hasta la cabeza a los Magistrados. Este cuerpo deliberante ha asumido una parte de las funciones Ejecutivas, contra la máxima de MONTESQUIEU, que dice que un Cuerpo Representativo no debe tomar ninguna resolución activa: debe hacer Leyes, y ver si se ejecutan las que hace. Nada es tan contrario a la armonía de los Poderes como su mezcla. Nada es tan peligroso con respecto al pueblo como la debilidad del Ejecutivo [...] En las Repúblicas el Ejecutivo debe ser el más fuerte porque todo conspira contra él; en tanto que en las Monarquías el más fuerte debe ser el Legislativo, porque todo conspira en favor del Monarca [...] Por lo mismo que ninguna forma de Gobierno es tan débil como la democrática, su estructura debe ser de la mayor solidez; y sus instituciones consultarse para la estabilidad. Si no es así, contemos con que se establece un ensayo de Gobierno, y no un sistema permanente: contemos con una Sociedad díscola, tumultuaria, anárquica, y no con un establecimiento social, donde tengan su imperio la felicidad, la paz y la justicia<sup>202</sup>.

---

202 Cfr. el texto en SIMÓN BOLÍVAR. *Escritos fundamentales*, cit., pp. 132 y ss.

Más adelante, también en su Discurso de Angostura, SIMÓN BOLÍVAR recalcó:

Cuando deseo atribuir al Ejecutivo una suma de facultades superiores a la que antes gozaba, no he deseado autorizar a un déspota para que tiranice la República, sino impedir que el despotismo deliberante sea la causa inmediata de un círculo de vicisitudes despóticas en que alternativamente la anarquía sea reemplazada por la oligarquía y por la monocracia<sup>203</sup>.

La Constitución de 1819, en consecuencia, estableció un sistema de separación de poderes con un presidencialismo reforzado, insistiendo en el Título 5.º, artículo 2.º, que: “El poder soberano estará dividido para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial”.

## *2. El Poder Legislativo: el Congreso General de Venezuela*

El Título 6.º de la Constitución de 1819, siguiendo la orientación de la de 1811, dispuso que el Poder Legislativo debía ser ejercido por el Congreso General de Venezuela, dividido en dos Cámaras, la de Representantes y el Senado. La Cámara de Representantes se integraba por los representantes electos en segundo grado por las asambleas departamentales; y el Senado, integrado por igual número que los representantes, se lo reguló de carácter vitalicio, cuyos miembros (después de su elección por el Congreso de Angostura por primera vez) serían designados, en caso de muerte o destitución, por la Cámara de Representantes para presentarlos al Senado, “a pluralidad de votos tres candidatos entre los ciudadanos más beneméritos por sus servicios a la República, por su sabiduría y virtudes”.

La Constitución de 1819, sin embargo, a diferencia de la de 1811, enumeró las siguientes atribuciones exclusivamente propias del Congreso:

---

203 *Ibíd.*, p. 139.

1. Proponer y decretar todas las leyes de cualquier naturaleza que sea. El poder ejecutivo sólo podrá presentarle alguna materia para que la tome en consideración, pero nunca bajo la fórmula de ley.
2. Fijar los gastos públicos.
3. Establecer toda suerte de impuestos, derechos o contribuciones; velar sobre la inversión y tomar cuenta de ella al poder ejecutivo, sus ministros o agentes.
4. Contraer deudas sobre el crédito del Estado.
5. Establecer un Banco nacional.
6. Determinar el valor, peso, tipo y nombre de la moneda, que será uniforme en toda la República.
7. Fijar los pesos y medidas, que también serán uniformes.
8. Establecer los tribunales de justicia.
9. Decretar la creación o suspensión de todos los empleos públicos y señalarles rentas, disminuirlas o aumentarlas.
10. Librar cartas de naturaleza a los extranjeros que las hayan merecido por servicios muy importantes a la República.
11. Conceder honores y condecoraciones personales a los ciudadanos que hayan hecho grandes servicios al Estado.
12. Decretar honores públicos a la memoria de los grandes hombres.
13. Decretar la recluta y organización de los ejércitos de tierra, determinar su fuerza en paz y guerra y señalar el tiempo que deben existir según las proposiciones que le haga el poder ejecutivo.
14. Decretar la construcción y equipamiento de una marina, aumentarla y disminuirla según las proposiciones del mismo poder ejecutivo.

15. Formar las ordenanzas que deben regir a las fuerzas de mar y tierra.
16. Decretar la guerra según la proposición formal del poder ejecutivo.
17. Requerir al poder ejecutivo para que negocie la paz.
18. Ratificar y confirmar los tratados de paz, de alianza, de amistad, de comercio y de neutralidad.
19. Elegir la ciudad, capital de la República, que debe ser su residencia ordinaria, pero puede variarla cuando lo juzgue conveniente.
20. Decretar el número y especie de tropas que deben formar su guardia y nombrar el jefe de ella.
21. Permitir o no el paso de tropas extranjeras por el territorio de la República.
22. Permitir o no el paso o residencia de tropas en el círculo constitucional. Este tendrá quince leguas de radio.
23. Permitir o no la estación de escuadras navales extranjeras en los puertos de la República por más de un mes. Siendo por menos tiempo, el poder ejecutivo podrá conceder la licencia.

Muchas de estas atribuciones tienen una redacción similar a las reguladas en la Constitución de Cádiz para las Cortes.

En cuanto a las leyes, el artículo 11 dispuso:

Ningún proyecto de ley se entenderá sancionado ni será ley del Estado hasta que no haya sido firmado por el poder ejecutivo.

La posibilidad de devolución se previó así:

Si éste no creyere conveniente hacerlo, devolverá el proyecto a la cámara de su origen, acompañándole sus reparos, sea sobre faltas en las fórmulas o en lo sustancial, dentro del término de diez días, contado desde su recibo.

### *3. El Poder Ejecutivo: el Presidente de la República*

El presidente de la República, elegido en las asambleas electorales departamentales, ejercía el Poder Ejecutivo. Para la elección, el voto de cada elector debía contener los nombres de dos ciudadanos de Venezuela, de manera que el que obtenía las dos terceras partes de votos de electores departamentales era elegido presidente de la República; y el que le siguiere inmediatamente en el número de votos con mayoría absoluta se declaraba vicepresidente de la República.

Conforme se regula detalladamente en el Título 7.º de la Constitución de 1819, el presidente era el comandante en jefe de todas las fuerzas de mar y tierra y estaba exclusivamente encargado de su dirección, pero no podía mandarlas en persona (art. 1.º); declaraba la guerra a nombre de la República después de que el Congreso la hubiera decretado (art. 7.º); celebraba treguas y hacía la paz, pero ningún tratado tenía fuerza hasta que no fuera ratificado por el Congreso (art. 8.º). También, el presidente celebraba todos los tratados de alianza, amistad, comercio y naturalidad con los príncipes, naciones o pueblos extranjeros, sometiéndolos todos a la sanción y ratificación del Congreso, sin la cual no tenían fuerza (art. 9.º).

El presidente nombraba todos los empleos civiles y militares que la Constitución no reservare (art. 2.º); era jefe de la administración general de la República (art. 4.º), y tenía a su cargo la conservación del orden y tranquilidad interior y exterior (art. 5.º).

El presidente convocaba al Congreso en los períodos señalados por la Constitución y lo presidía en la apertura de sus sesiones; también podía convocarlo extraordinariamente, siempre que la gravedad de alguna ocurrencia lo exigiera (art. 11). Igualmente, convocaba las asambleas primarias o parroquiales por medio de las municipalidades en los períodos señalados por la Constitución (art. 12).

Las leyes, como se dijo, debían ser promulgadas por el presidente, quien las mandaba a ejecutar y cumplir (art. 13); y además, mandaba a cumplir y ejecutar las sentencias pronunciadas por el Senado en los casos determinados por la Constitución y las que sean dadas por el Poder Judicial de la república (art. 14). Se destaca, sin embargo, una atribución específica de intervención ejecutiva en la función judicial, y es que, conforme al artículo 15 del Título:

En los casos de injusticia notoria que irroge perjuicio irreparable puede rechazar la sentencia del poder judicial, fundando su oposición. Si éste la confirma de nuevo y el Senado no está reunido, suspende su ejecución hasta que, reunido, le consulte si deba o no cumplirse.

El presidente también podía otorgar indultos (arts. 17 y 19).

Por último se destaca, entre las atribuciones del presidente, que en caso de conmoción interior a mano armada que amenazare la seguridad del Estado, podía

... suspender el imperio de la Constitución en los lugares conmovidos o insurrectos por un tiempo determinado si el Congreso estuviere en receso. Las mismas facultades se le conceden en los casos de una invasión exterior y repentina, en los cuales podrá también hacer la guerra, pero ambos decretos contendrán un artículo convocando el Congreso para que confirme o revoque la suspensión (art. 20).

En cuanto a la Constitución de 1821, debe señalarse que si bien, siguiendo la orientación centralista de la anterior, dividió la república en departamentos y provincias<sup>204</sup>, en ella

---

204 Cfr. artículos 6.º de la Ley Fundamental y 150 de la Constitución. En 1821 a Venezuela se le señalaron tres departamentos: Orinoco, formado por las provincias de Guayana, Cumaná, Barcelona y Margarita; el departamento de Venezuela, con las provincias de Caracas y Barinas; y el departamento del

se descartaron los principios del Ejecutivo fuerte que había propugnado BOLÍVAR, y se debilitó aún más su posición respecto a la que consagraba el texto de 1819, con grandes controles por parte del Senado y del Consejo de Gobierno que estableció<sup>205</sup>.

#### 4. *El Poder Judicial*

En cuanto al Poder Judicial, de acuerdo con el Título 8.º de la Constitución de 1819, estaba depositado en una Corte Suprema de Justicia compuesta por 5 miembros, que residía en la capital, y en los demás tribunales (art. 1.º). Para el nombramiento de los magistrados de la Corte Suprema se debía proceder así: eran propuestos por el presidente de la República a la Cámara de Representantes en número triple; esta Cámara los reducía al doble y lo presentaba al Senado para que éste nombrase los que debían componerla (art. 4.º). Los empleos de ministros de la alta corte de Justicia eran vitalicios (art. 5.º).

La Corte Suprema de Justicia conocía y determinaba en el último grado las causas de su resorte no exceptuadas en la Constitución, pero también ejercía las funciones de tribunal de primera instancia en los casos concernientes a embajadores, ministros, cónsules o agentes diplomáticos con noticia del presidente de la República; conflictos de competencias suscitadas entre los tribunales superiores; controversias que resultaren de los tratados y negociaciones que hiciera el Poder Ejecutivo; y en las diferencias o pleitos

---

Zulia, con las de Coro, Trujillo, Mérida y Maracaibo. En 1824 se creó un nuevo departamento en Venezuela, el de Apure, y en 1826 se creó el de Maturín. Cfr. AUGUSTO MIJARES. "La evolución política de Venezuela" (1810-1960)", en M. PICÓN SALAS et al., *Venezuela independiente 1810-1960*, Caracas, 1962, p. 67.

205 Cfr. PABLO RUGGERI PARRA. *Historia política y constitucional de Venezuela*, Caracas, Universitaria, 1949, t. I, pp. 68, 62 y 64; JOSÉ GIL FORTOUL. *Historia constitucional de Venezuela*, Berlín, 1909, t. I, p. 622.

que se suscitaren entre una o muchas provincias o entre un individuo y una o más provincias.

Por otra parte, en cada capital de provincia debía haber un Tribunal Superior de Apelaciones, compuesto por tres letrados nombrados por el presidente de la República a propuesta de la alta corte, el cual debía conocer de las causas que se elevaren en apelación de los juzgados inferiores de la provincia y de las competencias promovidas entre ellos.

### **C. La organización territorial del Estado: centralismo y federalismo**

#### *1. El federalismo de 1811*

La estructuración del Estado, como organización política de la sociedad para garantizar la libertad, no sólo se fundamenta en un sistema de distribución horizontal del poder, sino también en un sistema de distribución vertical del mismo en el territorio, sea en niveles locales, municipales, como ocurrió en la Revolución Francesa, sea en niveles intermedios federales, como ocurrió en la Revolución Norteamericana, con la implantación de la forma federal, de la cual, como se ha dicho, ALEXIS DE TOCQUEVILLE consideraba como el "más funesto de todos los vicios", inherente al sistema federal mismo [...] la debilidad relativa del gobierno de la Unión", pues estimaba que "una soberanía fraccionada será siempre más débil que una soberanía completa"<sup>206</sup>.

Sin embargo, los constituyentes de 1811, dada la configuración territorial provincial de Venezuela, precisamente adoptaron la forma federal del Estado, a la cual el Libertador le atribuyó también parte de la culpa de la caída de la Primera República. De allí su rotunda afirmación en la comunicación que dirigió el 12 de agosto

---

206 ALEXIS DE TOCQUEVILLE. *La democracia en América*, México, Fondo de Cultura Económica, 1973.



de 1813 al gobernador de Barinas, en la cual le expuso sus ideas fundamentales para la organización y buena marcha del Estado:

Jamás la división del poder ha establecido y perpetuado gobiernos, sólo su concentración ha infundido respeto para una nación<sup>207</sup>.

Debe tenerse en cuenta , como antes hemos dicho, que en el momento de la independencia, el sistema español había dejado en el territorio de las nuevas repúblicas un sistema de poderes autónomos provinciales y ciudadanos, hasta el punto de que la declaración de independencia la realizan los cabildos en las respectivas provincias, y el proceso se inicia en el Cabildo de Caracas el 19 de abril de 1810. En 1811 se trataba, por tanto, de construir un Estado en territorios disgregados en autonomías territoriales descentralizadas en manos de cabildos o ayuntamientos coloniales. La federación, sin duda, fue entonces la fórmula sacada de la Constitución norteamericana para integrar pueblos habituados a un sistema de poderes descentralizados, y ella fue adoptada en la República, pues era lo único que se conocía para unir políticamente territorios que nunca antes habían estado unidos. En esta forma, como hemos dicho, la Constitución de 1811 recibió la influencia directa de la Constitución norteamericana en la configuración del Estado, como un Estado federal, y a partir de ese momento, a pesar de la crítica de BOLÍVAR, del interregno de Angostura y de la República de Colombia (1819-1830), la idea federal en una forma u otra ha sido una constante en la historia política de Venezuela.

Por la adopción del esquema federal, hemos destacado cómo en 1811 el Estado se dividió en provincias, cada una de las cuales debía dictarse su propia Constitución en relación

---

207 Cfr. el texto en *Escritos del Libertador*, cit., t. v, p. 24.

con la organización de sus propios poderes públicos, pero indicándose en la Constitución federal la necesaria existencia de *legislaturas provinciales* en las diversas provincias, a cargo del Poder Legislativo provincial (arts. 25, 48, 124, 130, 134, 135). Estas *legislaturas provinciales* precedieron, sin duda, a las *diputaciones provinciales* de Cádiz.

## 2. *El centralismo en el pensamiento de BOLÍVAR*

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

Así, en el Manifiesto de Cartagena, en 1812, al año siguiente de la sanción de la Constitución y caída la Primera República, escribía:

Lo que debilitó más al Gobierno de Venezuela fue la forma federal que adoptó, siguiendo las máximas exageradas de los derechos del hombre, que autorizándolo para que se rija por sí mismo, rompe los pactos sociales y constituye a las naciones en anarquía [...] Tal era el verdadero estado de la Confederación. Cada Provincia se gobernaba independientemente: y a ejemplo de éstas cada ciudad pretendía iguales facultades alegando la práctica de aquéllas, y la teoría de que todos los hombres y todos los pueblos gozan de la prerrogativa de instituir a su antojo el gobierno que les acomode [...] El sistema federal, bien que sea el más perfecto y más capaz de proporcionar la felicidad humana en sociedad, es, no obstante, el más opuesto a los intereses de nuestros nacientes Estados<sup>208</sup>.

Coincidió el Libertador con ALEXIS DE TOCQUEVILLE, quien, como hemos señalado, afirmaba respecto de la Constitución de los Estados Unidos que

---

208 Cfr. el texto en BOLÍVAR. *Escritos fundamentales*, cit., pp. 61 y 62.

... se parece a esas bellas creaciones de la industria humana que colman de gloria y de bienes a aquellos que las inventan pero permanecen estériles en otras manos<sup>209</sup>.

Ahora bien, frente al esquema federal, el Libertador propugnaba una forma de Estado centralizado. Por ello afirmaba, en el mismo Manifiesto de Cartagena:

Yo soy del sentir que mientras no centralicemos nuestros gobiernos americanos, los enemigos obtendrán las más completas ventajas; seremos indefectiblemente envueltos en los horrores de las disensiones civiles y conquistados vilipendiosamente por ese puñado de bandidos que infestan nuestras comarcas<sup>210</sup>.

Esto mismo lo repitió al año siguiente, en la comunicación que dirigió el 12 de agosto de 1813 al gobernador de Barinas, en la cual expuso ideas fundamentales para la organización y buena marcha del Estado (cfr. nota de pie 207).

Posteriormente, en 1815, en su famosa Carta de Jamaica, insistió el Libertador en sus críticas al sistema federal al constatar que:

... así como Venezuela ha sido la República americana que más se ha adelantado en instituciones políticas, también ha sido el más claro ejemplo de la ineficacia de la forma democrática y federal para nuestros nacientes Estados<sup>211</sup>.

En 1819, BOLÍVAR expresaba la misma idea en su Discurso de Angostura:

Cuanto más admiro la excelencia de la Constitución Federal de Venezuela, tanto más persuado de la imposibilidad de su aplicación a nuestro Estado<sup>212</sup>.

---

209 A. DE TOCQUEVILLE. Ob. cit., p. 159.

210 BOLÍVAR. *Escritos fundamentales*, cit., p. 63.

211 *Escritos del libertador*, t. v, cit., p. 97.

212 *Ibíd.*, p. 120.

El magnífico sistema Federativo no era dado a los venezolanos ganarlo repentinamente al salir de las cadenas. No estábamos preparados para tanto bien; el bien como el mal, da la muerte cuando es súbito y excesivo [...] Horrorizado de la divergencia que ha reinado y debe reinar entre nosotros por el espíritu sutil que caracteriza al gobierno federativo, he sido arrastrado a rogaros para que adoptéis el Centralismo y la reunión de todos los Estados de Venezuela en una República sola, e indivisible<sup>213</sup>.

### *3. El Estado centralizado de 1819*

Pero en la Constitución de 1819, precisamente bajo la influencia de BOLÍVAR, como se ha dicho, en su Título 2.º reguló a la República de Venezuela como “una e indivisible” (art. 1.º), aunque dividió, sin embargo, su territorio en 10 provincias cuyos límites y demarcaciones debían ser fijadas por el Congreso. A su vez, cada provincia se dividía en departamentos y parroquias, cuyos límites y demarcaciones también se debían fijar por el Congreso, “observándose, entre tanto, los conocidos al tiempo de la Constitución Federal” (art. 3.º). Se precisó, no obstante, que se haría “una división más natural del territorio en Departamentos, Distritos y Partidos dentro de diez años, cuando se revea la Constitución” (art. 4.º).

En el Título 9.º de la Constitución de 1819 sobre la organización interior del Estado, se reguló lo concerniente a la administración de las provincias, y se estableció que en cada capital de provincia debía haber un gobernador sujeto inmediatamente al presidente de la República, el cual, sin embargo, no mandaba las armas, que estaban a cargo de un comandante militar (art. 1.º). Cada gobernador de provincia tenía las siguientes funciones (art. 20): ejercer la alta policía

---

213 *Ibíd.*, p. 140.

en toda ella y presidir las municipalidades; velar sobre el cumplimiento de las leyes; proponer al presidente los prefectos departamentales; y ser intendente de las rentas de la provincia.

En cada uno de los departamentos, que era la división territorial interna de las provincias, había un prefecto y una municipalidad. Sin embargo, el gobernador era a la vez prefecto del departamento de la capital de la provincia (art. 2.º). El prefecto en cada departamento era a la vez teniente del gobernador de la provincia en todas sus atribuciones y confirmaba los agentes departamentales que nombrase la municipalidad (art. 3.º).

En cuanto a la municipalidad que debía existir en cada departamento (art. 4.º), la misma ejercía la policía municipal; nombraba los agentes departamentales; estaba especialmente encargada del cumplimiento de la Constitución en su departamento; proponía al gobernador de la provincia, por conducto del prefecto o por diputaciones, las reformas y mejoras que podían hacerse en la administración de su departamento para que las pasase al presidente de la República; formaba y llevaba un registro de los censos de la población del departamento por parroquias, con expresión de estado, domicilio, edad, caudal y profesión de cada vecino; formaba y llevaba un registro de todos los niños que nacían en el departamento, conforme a las partidas que había asentado en cada parroquia el agente, con expresión del día de su nacimiento, del nombre de sus padres y padrinos, de su condición (es decir, si es legítimo o natural); formaba y llevaba otro registro de los que morían en el departamento, con expresión de su edad, estado y vecindario.

Los departamentos, como se ha dicho, se dividían en parroquias, y en cada una de ellas había un agente departamental, que era a la vez el teniente del prefecto en todas sus atribuciones. En la capital de departamento, la municipalidad debía elegir entre su seno al agente que debe presidir la asamblea primaria o parroquial; las demás

funciones de agente eran ejercidas por el prefecto en la parroquia capital del departamento (art. 5.º).

La estructura del gobierno interior en la Constitución de Angostura, por tanto, respondió a la orientación centralista que impuso el Libertador, la cual lo acompañaría hasta el fin de sus días. Así la vemos expuesta en 1829 en una carta que envía desde Guayaquil a su antiguo edecán general, DANIEL FLORENCIO O'LEARY, al calificar al sistema federal como

... una anarquía regularizada, o más bien es la Ley que prescribe implícitamente la obligación de disociarse y arruinar el Estado con todos sus individuos [...] Yo pienso que mejor sería para la América adoptar el Corán que el gobierno de los Estados Unidos, aunque es el mejor del mundo<sup>214</sup>.

Sin embargo, a pesar de la clara posición del Libertador sobre el sistema federal, éste no sólo se volvió a reflejar en Venezuela en la Constitución de 1830, sino que después de las Guerras Federales se consolidó en la Constitución de 1864. Otros países latinoamericanos siguieron también el modelo federal y unos más optaron, sin embargo, por el modelo unitario.

#### IV. LA RECONSTITUCIÓN DEL ESTADO DE VENEZUELA EN LA CONSTITUCIÓN DE VALENCIA DE 1830

##### **A. Las vicisitudes de la destrucción de la República de Colombia y la reconstitución del Estado de Venezuela**

BOLÍVAR fue elegido presidente de la República de Colombia en 1821, pero su ausencia del ejercicio de la presidencia

---

214 *Escritos del Libertador*, cit., t. v, pp. 200 y 201.

de esta vasta República, por encontrarse comandando los ejércitos en el Sur, aunada, entre otros factores, al desarrollado carácter localista y regional de las autoridades de los diversos departamentos, particularmente los creados en lo que había sido Venezuela<sup>215</sup>, provocaron el desconocimiento paulatino de la unidad de la Gran Colombia y de la autoridad del gobierno de Bogotá, donde se había situado desde 1821 la capital provisional. El caudillismo militar y regional que tanto se desarrolló con motivo de las guerras de independencia, y la anarquía personalista que él implicó, indudablemente ocasionaron la destrucción de la Gran Colombia.

No debe olvidarse que las guerras de independencia, que se extienden hasta 1824, si bien hicieron inaplicables formalmente muchos aspectos de los textos constitucionales de 1811, 1819 y 1821, consolidaron los poderes de los caudillos militares regionales y locales bajo cuyas tropas se habían ganado y perdido batallas. La Provincia-Ciudad-Estado que había quedado como legado de la época colonial se consolidaría con el agregado militar fáctico, lo cual no sólo permitió desconocer Constituciones, como sucedió respecto del texto de 1821 por la municipalidad de Caracas y el poder militar de PÁEZ, sino que inclusive en plena guerra de independencia llegó a poner en duda y discusión la autoridad del Libertador<sup>216</sup>.

En la Constitución de 1819, si bien, como se ha dicho, su tendencia teórica, por las presiones del Libertador, fue la

---

215 El historiador R. M. BARALT resume así los sentimientos de Venezuela, respecto de la Constitución de Cúcuta de 1821: "No fue recibida en Venezuela la Constitución de Cúcuta ni incondicionalmente ni con grandes muestras de alegría. Destruída la soberanía del país, dividido éste en departamentos minados de leyes propias y colocado al centro del Gobierno en la distante Bogotá, no podían los venezolanos vivir contentos bajo aquel pacto de unión, por más que la guerra lo hiciese necesario". Citado por AUGUSTO MIJARES. "La evolución política de Venezuela (1810-1960)", cit., p. 69.

216 Como sucedió en el denominado Congreso de Cariaco, que provocó el fusilamiento de PIAR. Cfr. el acta del Congreso en BREWER-CARÍAS. *Las Constituciones de Venezuela*, cit., pp. 323 y ss.

del establecimiento de un sólido poder central<sup>217</sup>, la división de la república en provincias<sup>218</sup>, a cargo de “un Gobernador sujeto inmediatamente al Presidente de la República”, y el establecimiento de “municipalidades” en los departamentos (divisiones de las provincias) con atribuciones propias, inclusive la de proponer el nombramiento del gobernador de la provincia que correspondía a los “miembros municipales” electos por votación (arts. 1.º, 2.º y 4.º de la Sección Segunda del Tít. IX), indudablemente contribuyó a consolidar el poder regional-local de los caudillos militares, quienes sustituyeron a la aristocracia criolla colonial en el control de los organismos locales.

La Constitución de 1821, al unir los territorios de Ecuador, Cundinamarca (Nueva Granada) y Venezuela en la República de Colombia, formalmente centralizó aún más el gobierno del nuevo Estado, el cual se dividió en departamentos pero con “una administración subalterna, dependiente del gobierno nacional”<sup>219</sup>. Sin embargo, la situación de guerra que todavía continuaba, el poder de los caudillos militares regionales, y los poderes de las autoridades municipales, desde el primer momento conspiraron contra este texto y su pretendida centralización, hasta que lograron, sobre los deseos del Libertador e inclusive expulsándolo de Venezuela, la separación de ésta de la República de la Gran Colombia y la formación, en 1830, de la República de Venezuela.

En todo caso, en el proceso de destrucción de la Gran Colombia varios hechos pueden destacarse. En primer lugar, el Gobierno de Bogotá, ejercido por el vicepresidente

---

217 De allí la declaración antes mencionada del artículo 1.º (Tít. II) de la Constitución de 1819: “La República de Venezuela es una e indivisible”.

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

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



SANTANDER en ausencia de BOLÍVAR, no tuvo nunca poder real sobre los jefes militares de Venezuela, y particularmente sobre el general PÁEZ<sup>220</sup>. En segundo lugar, la reacción localista que estalló en la municipalidad de Caracas contra el régimen constitucional de 1821, que inclusive condujo a que dicha municipalidad se negase a jurar fidelidad completa al texto constitucional, institucionalizando la tendencia separatista de los venezolanos de la Gran Colombia<sup>221</sup>. En tercer lugar, los conflictos entre las autoridades civiles y militares en Venezuela, que condujeron en 1826 a la separación temporal de PÁEZ de la comandancia general de las tropas, y que, posteriormente, en los sucesos denominados de La Cosiata condujeron a que se reconociera su jefatura militar en contra de las decisiones del gobierno de Bogotá<sup>222</sup>. Por último, después de 1826, el inicio del predominio absoluto del general PÁEZ en Venezuela, con la anuencia del Libertador para evitar una nueva guerra civil, y su renuncia a hacerse “jefe de facciones” de carácter caudillesco<sup>223</sup>.

---

220 El mismo SOUBLETTE, jefe superior del Departamento de Venezuela, reconocía que no tenía ningún poder sobre los jefes militares venezolanos (PÁEZ y MARIÑO) y que sólo BOLÍVAR podía controlarlos. Cfr. la carta dirigida por SOUBLETTE al Libertador en noviembre de 1821 en las *Memorias de O'Leary*, t. VIII, Ediciones Ministerio de la Defensa, Caracas, p. 26, citado por A. MIJARES. “La evolución política de Venezuela (1810-1960)”, cit., p. 70.

221 Cfr., ibíd., p. 68; JOSÉ A. PÁEZ, *Autobiografía*, t. I, Nueva York, 1870, pp. 292 y ss.; en particular, p. 371; GIL FORTOUL. *Historia constitucional de Venezuela*, cit., t. I, pp. 470 y ss., y 585.

222 Cfr. AUGUSTO MIJARES. “La evolución política de Venezuela (1810-1960)”, cit., pp. 75 y ss.; JOSÉ GIL FORTOUL. *Historia Constitucional de Venezuela*, cit., t. I, pp. 587 y ss. El mismo general PÁEZ consideró la época de los años posteriores a 1826 como dolorosa y “la más funesta” de su vida. Cfr. J. A. PÁEZ. *Autobiografía*, t. I, cit., pp. 286 y 292 y ss. Cfr. los documentos relativos a los sucesos del año 1826, en pp. 313 a 363.

223 Cfr. GIL FORTOUL. *Historia constitucional de Venezuela*, cit., t. I, p. 616. BOLÍVAR escribía, en efecto: “Más vale estar con él que conmigo, porque yo tengo enemigos y PÁEZ goza de opinión popular”. “La República se va a dividir en partidos; en cualquier parte que me halle me buscarán por caudillo del que se levante allí; y ni mi dignidad ni mi puesto me permiten hacerme jefe de facciones”. Cfr. las citas en AUGUSTO MIJARES. “La evolución política de

Por otra parte, debe destacarse que los caudillos militares y regionales venezolanos se habían constituido en los herederos directos del poder económico de la aristocracia criolla aniquilada, y en los años posteriores a 1830, en los principales aliados de ésta. Tal como lo destacó VALLENILLA LANZ,

... el latifundio colonial pasó sin modificación alguna a las manos de PÁEZ, MONAGAS y otros caudillos, quienes habiendo entrado a la guerra sin bienes algunos de fortuna, eran a poco de constituida Venezuela los más ricos propietarios del país<sup>224</sup>.

A esa situación contribuyeron los Tribunales de Secuestros y las Leyes de Reparto de los bienes confiscados en las guerras de independencia a los extranjeros y a los criollos, por ambos lados (realistas y patriotas) entre 1817 y 1824, y que, repartidos entre los guerreros, fueron paulatinamente adquiridos a precios irrisorios por los caudillos militares<sup>225</sup>. En esta forma,

... el latifundio colonial se integró como elemento fundamental de la estructura económica (monopolio individual o familiar, monocultivo, técnicas rudimentarias) y en las relaciones de producción basadas en la esclavitud y en la servidumbre de la población rural, jurídicamente libre<sup>226</sup>.

---

Venezuela (1810-1960)", cit., pp. 78 y 80; J. A. PÁEZ. *Autobiografía*, cit., t. I, p. 375.

- 224 Cfr. L. VALLENILLA LANZ. *Cesarismo democrático. Estudios sobre las bases sociológicas de la Constitución efectiva de Venezuela*, Caracas, 1952, p. 107. Cfr. JOHN DUNCAN POWELL. *Political mobilization of the Venezuela peasant*, Cambridge (Mass.), 1971, p. 16. En 1840, el diario *El Venezolano* decía que PÁEZ, quien era presidente en ese momento, era "el más rico propietario del país, el de más pingües y seguras rentas". Citado por F. GONZÁLEZ GUINÁN. *Historia contemporánea de Venezuela*, Caracas, 1954, t. III, p. 156.
- 225 Cfr. L. VALLENILLA LANZ. *Cesarismo democrático*, cit., pp. 104 y ss.; F. BRITO FIGUEROA. *Historia económica y social de Venezuela. Una estructura para su estudio*, Caracas, 1966, t. I, pp. 192 y ss.; P. RUGGERI PARRA. *Historia política y constitucional de Venezuela*, Caracas, 1949, t. I, p. 48; GIL FORTOUL. *Historia constitucional de Venezuela*, cit., t. II, p. 187.
- 226 Cfr. F. BRITO FIGUEROA. *Historia económica y social de Venezuela*, cit., p. 220.

Por ello, los caudillos militares y regionales, de origen popular, como propietarios y terratenientes se convirtieron paulatinamente en conservadores, y de la alianza entre la oligarquía local y aquéllos no sólo se producirá la separación definitiva de Venezuela de la Gran Colombia<sup>227</sup> sino que se constituirá la República de Venezuela, autónoma, con un gobierno netamente oligárquico y conservador<sup>228</sup>.

En todo caso, el proceso formal de la separación definitiva de Venezuela de la Gran Colombia se inició en 1829, como consecuencia de la circular expedida por el Libertador el 31 de agosto de 1829, confirmada el 16 de octubre de ese año, en la cual incitó a los pueblos a manifestar sus opiniones sobre la forma de gobierno que debía adoptar Colombia, sobre la Constitución que debía adoptar el Congreso, y sobre la elección del jefe del Estado<sup>229</sup>.

En efecto, a pesar de que en julio de ese año el colegio electoral de Venezuela, reunido en Caracas, había aprobado por unanimidad un proyecto de instrucciones para los diputados que irían al Congreso Constituyente, en las cuales se planteaba la necesidad de sostener la Constitución de Cúcuta<sup>230</sup>, en la ciudad de Valencia, luego de reunida una asamblea popular el 23 de noviembre de 1829, convocada por el gobernador de la provincia de Carabobo,

... convinieron todos unánimemente en que Venezuela no debe estar unida a la Nueva Granada y Quito, porque las leyes que convienen a aquellos territorios no son a propósito para éste, enteramente distinto por costumbres, clima y producciones [y acordaron también que se dirigiese] esta petición al Congreso constituyente, para que teniéndola en consideración provea los

---

227 Cfr. GIL FORTOUL. *Historia constitucional de Venezuela*, cit., t. I, pp. 612 y 614.

228 De ahí, quizás, el calificativo de "oligarquía conservadora" que J. GIL FORTOUL dio al gobierno de Venezuela después de 1830. Cfr. *íd.* *Historia constitucional de Venezuela*, cit., t. II, pp. 7 y ss. y 186.

229 Cfr. *ibíd.*, t. I, p. 468.

230 *Ibíd.*, t. I, p. 470.

medios más justos, equitativos y pacíficos, a fin de conseguir la separación sin necesidad de ocurrir a vías de hecho; antes bien proporcionando a este país una reunión en que sus habitantes, congregados legítimamente, expresen su voluntad; y que en todo caso ella sea definitiva, sin que los otros Estados tengan derecho de intervención en sus resoluciones.

La remisión del acta anterior se acordó hacerla por conducto del "Jefe Superior Civil y Militar, General en Jefe benemérito J. A. PÁEZ"<sup>231</sup>.

Una reunión similar se realizó en Caracas, en el edificio de San Francisco, en los días siguientes, el 25 y 26 de noviembre de 1829, y allí se acordó la

... separación del Gobierno de Bogotá y desconocimiento de la autoridad del General BOLÍVAR y que S. E. el benemérito General JOSÉ ANTONIO PÁEZ sea jefe de estos Departamentos y que reuniendo como reúne la confianza de los pueblos, mantenga el orden público y todos los ramos de la Administración, bajo las formas existentes, mientras se instala la convención<sup>232</sup>.

La reacción antibolivariana de estos acuerdos, sin embargo, fue mitigada por el propio PÁEZ, quien luego de convocar otra asamblea en Caracas, el 24 de diciembre de 1829, reconoció el papel del Libertador en la independencia, y se dirigió a él encareciéndole "ejerza su poderosa influencia para que nuestra separación y organización se haga en paz"<sup>233</sup>.

El 2 de enero de 1830 comenzaron en Bogotá las sesiones preparatorias del Congreso Constituyente que había convocado el Libertador el año anterior, pero once días después, el 13 de enero, J. A. PÁEZ convocó por decreto la realización de elecciones para un congreso constituyente venezolano, en Valencia, que debía instalarse el 30 de

---

231 *Ibíd.*, t. I, pp. 470 y 471.

232 *Ibíd.*, t. I, p. 472.

233 *Ibíd.*, t. I, p. 473.

abril<sup>234</sup>, lo cual sólo ocurrió el 6 de mayo de 1830. Entre febrero y abril, a instancias de BOLÍVAR en el Congreso de Bogotá, se reunieron en Cúcuta comisionados de Colombia y Venezuela para tratar de llegar a un acuerdo pacífico, esfuerzos que, a pesar de la labor del mariscal JOSÉ ANTONIO SUCRE, fracasaron.

BOLÍVAR, que tenía la resolución de abandonar el poder, manifestó al Congreso de Bogotá que no aceptaría la presidencia de la República, y el 1.º de marzo encargó del Ejecutivo al presidente interino del Consejo de Estado, general DOMINGO CAICEDO. El Congreso de Bogotá adoptó la Constitución de Colombia el 29 de abril de 1830<sup>235</sup>, y por decreto separado acordó ofrecérsela a Venezuela para su adopción.

El Congreso Constituyente de Valencia, reunido desde mayo de 1830, había dictado el 10 de julio un Reglamento de Organización Provisional del “Estado de Venezuela”, conforme al cual el Poder Ejecutivo provisional se depositó en una persona con la denominación de presidente del Estado de Venezuela, con un Consejo de Gobierno compuesto del vicepresidente de la República, de un ministro de la Corte Suprema de Justicia nombrado por ella, de dos secretarios del despacho y de dos consejeros elegidos por el Congreso. JOSÉ ANTONIO PÁEZ (1790-1873) fue nombrado presidente provisional, y DIEGO BAUTISTA URBANEJA, vicepresidente<sup>236</sup>.

El Congreso, además, el 6 de agosto de 1830, expidió un decreto sobre garantías de los venezolanos para el gobierno provisorio<sup>237</sup>, y consideró la propuesta del Congreso de

---

234 BREWER-CARÍAS. *Las Constituciones de Venezuela*, cit., pp. 415 y ss.

235 CARLOS RESTREPO PIEDRAHÍTA. *Constituciones Políticas Nacionales de Colombia*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1995, pp. 101 y ss.

236 BREWER-CARÍAS. *Las Constituciones de Venezuela*, cit., pp. 427 y ss.

237 Cfr. el texto en *Leyes y decretos de Venezuela*, t. I, 1830-1840, Caracas, Biblioteca de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, 1982, pp. 30 y 31.

Bogotá sobre la Constitución adoptada por el mismo el 29 de abril. Sobre ello, el 17 de agosto de 1830, el Congreso decretó:

Que Venezuela ocupada de su propia Constitución conforme a la voluntad unánime de los pueblos, no admite la Constitución que se le ofrece, ni como existe, ni con reformas cualesquiera que sean; pero que está dispuesta a entrar en pactos recíprocos de federación que unan, arreglen y representen las altas relaciones nacionales de Colombia, luego que ambos Estados estén perfectamente constituidos y que el General BOLÍVAR haya evacuado el territorio de Colombia<sup>238</sup>.

El Congreso de Valencia sancionó la Constitución del Estado de Venezuela el 22 de septiembre de 1830, a la cual puso el “ejecútese” el general PÁEZ, presidente del Estado, el 24 de septiembre de 1830, fecha en la cual el Congreso dictó un nuevo decreto sobre la publicación y el juramento del texto constitucional<sup>239</sup>.

El 17 de diciembre de 1830 murió el Libertador SIMÓN BOLÍVAR, en la misma fecha, once años después de haberse sancionado en Angostura la Ley Fundamental de la República de Colombia, y el mismo año en el cual aquella gran nación desapareció, por la separación de Venezuela, y su constitución como república autónoma.

## **B. El republicanismo y la democracia representativa indirecta**

La Constitución del 24 de septiembre de 1830, que consolidó la república autónoma de Venezuela<sup>240</sup>, es quizás uno de

---

238 *Ibíd.*, t. I, p. 33; y BREWER-CARÍAS. *Las Constituciones de Venezuela*, cit., pp. 439 y 460.

239 *Ibíd.*, pp. 461 y ss.

240 Cfr. los comentarios de PÁEZ sobre las causas que motivaron a Venezuela a separarse de la Unión Colombiana, en J. A. PÁEZ. *Autobiografía*, Nueva York,

los textos más influyentes en el proceso constitucional venezolano, si consideramos los largos años de vigencia que tuvo, hasta 1857. Fue un texto que siguió la misma línea constitucional que se había iniciado en Venezuela con la Constitución de 1811, de cuyo texto recibió una influencia fundamental, así como de las Constituciones de 1819 y 1821, aun cuando mitigando el centralismo que BOLÍVAR había propugnado en ellas.

La Constitución declaró que la soberanía residía esencialmente en la nación y no podía ejercerse sino por los poderes políticos que establecía (art. 3.º), cuyos titulares debían ser elegidos. Por ello, la Constitución dispuso que el pueblo no podía ejercer por sí mismo otras atribuciones de la soberanía que no fueran las elecciones primarias “ni depositará el ejercicio de ella en una sola persona” (art. 7.º). A tal efecto, se declaró que el gobierno sería “siempre republicano, popular, representativo, responsable y alternativo” (art. 6.º). Incluso en esta materia la Constitución de 1830 incluyó una cláusula pétrea al disponer en el artículo 228 que

... la autoridad que tiene el Congreso para reformar la Constitución no se extiende a la forma del Gobierno, que será siempre republicano, popular, representativo, responsable y alternativo.

Todos los venezolanos podían elegir y ser elegidos para los destinos públicos, siempre que fueran ciudadanos (art. 13), condición que sólo tenían los dueños de propiedad raíz con renta anual mayor de 50 pesos o tener una profesión,

---

1870, t. II, pp. 1 y ss. Debe señalarse que la elección de los diputados que formaron el Congreso de Venezuela se hizo con base en un decreto expedido por el general PÁEZ, que estableció el sufragio restringido por razones económicas. Cfr. F. GONZÁLEZ GUINÁN. *Historia contemporánea de Venezuela*, Caracas, 1954, t. II, p. 11. Cfr. el texto del decreto en BREWER-CARÍAS. *Las Constituciones de Venezuela*, cit., pp. 411 y ss.

oficio o industria útil que produjera 100 pesos anuales, sin dependencia de otro en clase de sirviente doméstico, o que gozaran de un sueldo anual de 150 pesos (art. 14). Se siguió así con la condición censitaria del sistema electoral que se había establecido desde la Constitución de 1811 (art. 26)<sup>241</sup>. La Constitución exhortaba a los ciudadanos a tener presente que

... del interés que todos tienen en las elecciones nace el espíritu nacional que, sofocando los partidos, asegura la manifestación de la voluntad general y que del acierto de las elecciones en las asambleas primarias y electorales es que principalmente dependen la duración, la conservación y el bien de la República (art. 17).

Una vez que la primera autoridad civil de cada parroquia, en asocio con dos vecinos notables designados por el concejo municipal del cantón, formase la lista de los electores o sufragantes parroquiales (art. 18), se procedía a realizar el proceso electoral en dos niveles:

En primer lugar en el nivel parroquial, donde en asambleas parroquiales, que presidía el primer juez de cada parroquia, elegían al elector o electores que correspondan al cantón respectivo (arts. 21 a 23). En las provincias que sólo tuvieran derecho a un representante se nombraban 10 electores, y se les distribuía entre los cantones en proporción de la población de cada uno; y en las provincias que pudieran nombrar 2 ó más representantes, se elegirían tantos electores cuantos correspondieran a los cantones de que se componían: todo cantón debía elegir un elector por cada 4 mil almas y uno

---

241 Cfr. las apreciaciones de L. VALLENILLA LANZ. *Cesarismo democrático*, cit., p. 193; y de P. RUGGERI PARRA. *Historia política y constitucional de Venezuela*, cit., t. II, p. 17. "Bueno o malo este régimen –dice GIL FORTOUL, al referirse a la oligarquía conservadora (1830-1848)–, su existencia dependía por necesidad de la limitación del sufragio a la clase rica o ilustrada", en *Historia constitucional de Venezuela*, cit., t. II, p. 311.



más por un residuo de 2 mil. En caso de que el cantón no alcanzare a 4 mil almas, debía de todos modos nombrar un elector (art. 25).

El escrutinio de las votaciones parroquiales se debía hacer por la autoridad civil del cantón en asociación con el concejo municipal (art. 29), y correspondía declarar constitucionalmente electos a las personas que resultaren con mayor número de votos (art. 30), a quienes se debía dar aviso inmediatamente para que concurrieran a la misma capital el día designado al efecto.

Se procedía entonces a la elección en el segundo grado, en las asambleas o colegios electorales, compuestas a su vez de los electores nombrados por los cantones (art. 32), para cuya constitución debían participar al menos las dos terceras partes de todos los electores (art. 34). Reunidos los colegios electorales, conforme al artículo 36 de la Constitución, debían proceder a elegir por mayoría absoluta de votos (art. 41) a los siguientes funcionarios: presidente del Estado, vicepresidente, senadores de la provincia y suplentes, representantes de la misma y de otros tantos para suplir sus faltas, y miembros para las diputaciones provinciales y de igual número de individuos en clase de suplentes. En los casos en los cuales ningún candidato hubiere alcanzado la mayoría absoluta, se debía concretar la votación a los dos individuos que hubieran obtenido mayor número de sufragios y se debía proceder a un segundo escrutinio, del cual debía resultar la mayoría; en casos de empate, era obligatorio decidir por la suerte.

En cuanto al sistema de derechos políticos y garantías individuales, enumerados ampliamente en los artículos 188 a 219, el texto siguió la orientación de las Constituciones precedentes, y de la Declaración de los Derechos del Pueblo de 1811.

### C. La fórmula mixta (centro-federal) en el proceso de reconstitución de Venezuela

En cuanto a la forma de Estado, la Constitución de 1830 estableció una fórmula mixta, transaccional, entre centralismo y federación, pues las discusiones que precedieron su sanción en 1830 habían estado signadas por el conflicto de la estructura federal o centralista del nuevo Estado venezolano. No hay que olvidar que la formación misma del Estado de Venezuela, separado de Colombia, había sido producto de las fuerzas centrífugas del regionalismo.

Por eso se optó, en definitiva, por una fórmula “centro-federal o mixta”, como la denominó el Congreso<sup>242</sup>, según la cual el Estado era unitario pero las provincias en las cuales se lo dividió, que eran las que conformaban el territorio que tenía la antigua Capitanía General de Venezuela antes de la transformación política de 1810 (art. 5.º)<sup>243</sup>, gozaban de amplia autonomía e, inclusive, contaban con un gobernador designado por el presidente del Estado, del cual eran “agente natural e inmediato” (art. 170) y con una Diputación Provincial compuesta por diputados electos en segundo grado. La denominación de *diputación provincial* ciertamente se había adoptado en la Constitución de Cádiz<sup>244</sup>, pero la concepción de esas diputaciones en realidad reflejaba el sistema eleccionario de diputados a las “asambleas provinciales” establecidas en las Constituciones de 1811, 1819 y 1821.

Estas Diputaciones intervenían en la designación de los gobernadores de provincia mediante la presentación de

---

242 J. GIL FORTOUL. *Historia constitucional de Venezuela*, cit., t. II, pp. 19 y 20; y P. RUGGERI PARRA. *Historia política y constitucional de Venezuela*, cit., t. II, p. 17.

243 Los diputados que conformaron el Congreso Constituyente de Valencia provenían de las siguientes once provincias: Apure, Barcelona, Barinas, Caracas, Carabobo, Coro, Cumaná, Guayana, Maracaibo, Margarita y Mérida. Cfr. BREWER-CARÍAS. *Las Constituciones de Venezuela*, cit., p. 460.

244 Cfr. J. M. CASAL MONTBRÚN. “Estudio preliminar”, *La Constitución de 1961 y la evolución constitucional de Venezuela*, Caracas, 1972, t. II, vol. I, pp. 23 y 32.

ternas al presidente del Estado (art. 161.4). También podían solicitar la remoción de los mismos. Por tanto, si bien los gobernadores dependían del Poder Ejecutivo, significaban el “equilibrio” entre el centralismo y la federación que los constituyentes buscaron<sup>245</sup>.

Las Diputaciones provinciales tenían amplísimas competencias, que contrastaban con las que se habían previsto para las asambleas provinciales en las Constituciones anteriores, y que evidencian el proceso de distribución territorial del poder que marcó la concepción del Estado. Entre dichas competencias se destacan, conforme al artículo 161 de la Constitución, las siguientes:

1. Informar a la Cámara de Representantes las infracciones y abusos que se hayan cometido contra la Constitución y las leyes y velar en el exacto cumplimiento de éstas.
2. Denunciar al Poder Ejecutivo o a la Cámara de Representantes con los datos necesarios los abusos y mala conducta del gobernador y demás empleados de la provincia, los abusos, malversación y poca eficacia en la recaudación, inversión y manejo de las rentas del Estado.
3. Presentar a la Corte Suprema de Justicia tantos letrados con las cualidades necesarias cuantas sean las plazas que hayan de proveerse en la Corte Superior del distrito a que cada provincia corresponda a fin de que la Corte Suprema forme de entre los presentados una terna para el nombramiento de cada ministro.
4. Presentar al Poder Ejecutivo ternas para el nombramiento de gobernadores y pedir la remoción de estos empleados

---

245 Artículos 156 y siguientes de la Constitución de 1830 y particularmente los artículos 164.4 y 170. Cfr. los comentarios sobre esta Constitución en J. GIL FORTOUL. *Historia constitucional de Venezuela*, cit., t. II, pp. 77 y ss. F. GONZÁLEZ GUINÁN. *Historia contemporánea de Venezuela*, cit., t. II, pp. 135 y ss.; y RUGGERI PARRA. *Historia política y constitucional de Venezuela*, cit., t. II, pp. 17 y ss.

cuando falten a sus deberes y su continuación sea perjudicial al bien de la provincia.

5. Pedir a la autoridad eclesiástica con los datos necesarios la remoción de los párrocos que observen una conducta notoriamente reprobable y perjudicial al bien de sus feligreses.

6. Presentar al gobernador ternas para el nombramiento de jefes de cantón y de los empleados en la administración de las rentas provinciales.

7. Recibir de las Corporaciones y ciudadanos de la provincia las peticiones, representaciones e informes que se dirijan para hacer uso de ellas si son de su inspección o darles el curso conveniente.

8. Supervigilar en el cumplimiento de la ley de manumisión y ejercer las demás atribuciones que ella le designe.

9. Hacer con proporción el repartimiento de las contribuciones que decreta el Congreso entre los cantones de cada provincia.

10. Hacer, según la ley, el reparto de reemplazos para el ejército y armada con que deba contribuir la provincia.

11. Establecer impuestos provinciales o municipales en sus respectivas provincias para proveer a sus gastos y arreglar el sistema de su recaudación e inversión; determinar el número y dotación de los empleados en este ramo y los demás de la misma clase que estén bajo su inspección; liquidar y fenecer sus cuentas respectivas.

12. Contratar empréstitos sobre los fondos provinciales o municipales para las obras de sus respectivos territorios.

13. Resolver sobre la adquisición, enajenación o cambio de edificios, tierras o cualesquiera otros bienes que pertenezcan a los fondos provinciales o municipales.

14. Establecer bancos provinciales.

15. Fijar y aprobar anualmente el presupuesto de los gastos ordinarios y extraordinarios que demanda el servicio municipal en cada provincia.

16. Formar los reglamentos que sean necesarios para el arreglo y mejora de la policía urbana y rural, según lo disponga la ley, y velar sobre su ejecución.

17. Promover y establecer por todos los medios que estén a su alcance escuelas primarias y casas de educación en todos los lugares de la provincia, y al efecto podrá disponer y arreglar del modo que sea más conveniente la recaudación y administración de los fondos afectos a este objeto, cualquiera que sea su origen.

18. Promover y decretar la apertura de caminos, canales y posadas, y la construcción de puentes, calzadas, hospitales y demás establecimientos de beneficencia y utilidad pública que se consideren necesarios para el bien y prosperidad de la provincia, pudiendo a este fin aceptar y aprobar definitivamente las propuestas que se hagan por compañías o particulares, siempre que no sean opuestas a alguna ley de la República.

19. Procurar la más fácil y pronta comunicación de los lugares de la provincia entre sí y la de éstos con los de las vecinas, la navegación interior, el fomento de la agricultura y comercio por los medios que estén a su alcance, no siendo contrarios a alguna ley.

20. Favorecer por todos los medios posibles los proyectos de inmigración y colonización de extranjeros industriales.

21. Acordar el establecimiento de nuevas poblaciones y la traslación de las antiguas a lugares más convenientes y promover la creación, suspensión o reunión de cantones en la respectiva provincia.

22. Conceder temporalmente y bajo determinadas condiciones privilegios exclusivos en favor del autor o autores de algún invento útil e ingenioso y a los empresarios de obras públicas

con tal que se consideren indispensables para su ejecución y no sean contrarios a los intereses de la comunidad.

23. Pedir al Congreso o al Poder Ejecutivo, según la naturaleza de las peticiones, cuanto juzguen conveniente a la mejora de la provincia y no esté en las atribuciones de las diputaciones.

Las ordenanzas o resoluciones de las Diputaciones Provinciales se debían pasar para su ejecución al gobernador, quien tenía el derecho de objetarlas (art. 162). Las Diputaciones, conforme se establecía en el artículo 167, no podrán deliberar sobre ninguno de los negocios comprendidos en las atribuciones del Congreso y del Poder Ejecutivo ni dictar órdenes o celebrar acuerdos contrarios a la Constitución o a las leyes.

Las provincias se dividieron en cantones y parroquias, y en cada cantón la ley atribuyó la autoridad gubernativa y económica a los “jefes políticos” designados por el gobernador (art. 176), quienes presidían los “Consejos municipales”, integrados a su vez por alcaldes y concejales designados por las Diputaciones Provinciales (art. 179).

En esta forma, el pacto centro-federal disminuyó la autonomía municipal que el texto constitucional de 1819 había consagrado, en beneficio de las Diputaciones Provinciales, donde se alojó el poder de los caudillos regionales para, inclusive, discutir el poder central<sup>246</sup>.

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

---

246 En la *Memoria* de la Secretaría de Interior y Justicia de 1832 se denunció, en efecto, cómo las Diputaciones de Caracas y Mérida traspasaron los límites establecidos por la Constitución en “escandalosa infracción”, arrogándose funciones atribuidas al Poder Legislativo nacional. Cfr. las referencias en J. M. CASAL MONTBRÚN. “Estudio preliminar”, *La Constitución de 1961 y la evolución constitucional de Venezuela*, cit., t. II, vol. I, anexo 13, p. 117.

## **D. La separación horizontal del poder y el sistema presidencial de gobierno**

Por otra parte, la Constitución de 1830 siguió el esquema del constitucionalismo venezolano anterior, estableciendo un sistema de separación de poderes, así:

El Poder Supremo se dividirá para su administración en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Cada Poder ejercerá las atribuciones que le señala esta Constitución, sin excederse de sus límites respectivos (art. 8.º).

### *1. El Poder Legislativo: el Congreso*

El Poder Legislativo se atribuyó al Congreso, compuesto por dos Cámaras: la de Representantes y la de Senadores (art. 48), cuyos miembros se elegían en segundo grado por las asambleas provinciales de electores. La cámara del Senado estaba compuesta por dos senadores por cada una de las provincias que hubiera en la República (art. 60). Tanto los senadores como los representantes tenían “este carácter por la nación y no por la provincia que los nombraba”, y no podían “recibir órdenes ni instrucciones particulares de las asambleas electorales ni de las Diputaciones provinciales” (art. 80).

Cada Cámara tenía algunas atribuciones privativas (arts. 57 y 65); y en general, al Congreso correspondía conforme al artículo 87, las siguientes atribuciones:

1. Dictar las leyes y decretos necesarios en los diferentes ramos de la administración pública, interpretar, reformar, derogar y abrogar las establecidas y formar los códigos nacionales.
2. Establecer impuestos, derechos y contribuciones, velar sobre su inversión y tomar cuenta de ella al Poder Ejecutivo y demás empleados de la República.
3. Determinar y uniformar la ley, valor, tipo y denominación de la moneda.

4. Fijar y uniformar los pesos y medidas.
5. Crear los tribunales y juzgados que sean necesarios.
6. Decretar la creación y supresión de los empleos públicos y señalarles sueldos, disminuirlos o aumentarlos.
7. Decretar en cada año la fuerza de mar y tierra, determinando la que deba haber en tiempo de paz, y arreglar por leyes particulares el modo de levantar y reclutar la fuerza permanente y la de milicia nacional y su organización.
8. Decretar el servicio de la milicia nacional cuando lo juzgue necesario.
9. Decretar la guerra en vista de los fundamentos que le presente el Presidente de la República y requerirle para que negocie la paz.
10. Decretar la enajenación, adquisición o cambio de territorio.
11. Prestar o no su consentimiento y aprobación a los tratados de paz, tregua, amistad, alianza ofensiva y defensiva, neutralidad y los de comercio concluidos por el jefe de la República.
12. Decretar los gastos públicos en vista de los presupuestos que le presente el Ejecutivo por las respectivas secretarías y una suma extraordinaria para los gastos imprevistos.
13. Decretar lo conveniente para la administración, conservación y enajenación de los bienes nacionales.
14. Contraer deudas sobre el crédito del Estado.
15. Establecer un Banco nacional.
16. Celebrar contratos con ciudadanos o compañías de nacionales o extranjeros para la navegación de ríos, apertura de caminos y otros objetos de utilidad general.



17. Promover por leyes la educación pública en las universidades y colegios, el progreso de las ciencias y artes y los establecimientos de utilidad general y conceder por tiempo limitado privilegios exclusivos para su estímulo y fomento.
18. Conceder premios y recompensas personales a los que hayan hecho grandes servicios a Venezuela.
19. Establecer las reglas de naturalización.
20. Decretar honores públicos a la memoria de los grandes hombres.
21. Conceder amnistías e indultos generales cuando lo exija algún grave motivo de conveniencia pública.
22. Elegir el lugar en que deba residir el Gobierno y variarlo cuando lo estime conveniente.
23. Crear nuevas provincias y cantones, suprimirlos, formar otros de los establecidos y fijar sus límites según crea más conveniente para la mejor administración previo el informe del Poder Ejecutivo y de la Diputación de la provincia a que corresponda el territorio de que se trata.
24. Permitir o no el tránsito de tropas extranjeras por el territorio del Estado.
25. Admitir o no extranjeros al servicio de las armas de la República.
26. Permitir o no la estación de escuadra de otra nación en los puertos de Venezuela por más de un mes.
27. Hacer el escrutinio y perfeccionar la elección de Presidente y Vicepresidente de la República y admitir o no sus renunciaciones.

## *2. El Poder Ejecutivo: el presidente y vicepresidente*

El Poder Ejecutivo, conforme al sistema presidencial de gobierno, estaba a cargo del presidente de la República (art. 103), pero con la figura de un vicepresidente (art. 109); ambos elegidos en segundo grado. El presidente de la República debía alcanzar las dos terceras partes de los votos de los electores que hubieran sufragado en los colegios electorales (art. 105), y no podía ser reelecto inmediatamente (art. 108), con lo cual se estableció el principio de la no reelección inmediata, que perduró en nuestro sistema constitucional hasta 1999.

La Constitución estableció tres secretarías para el despacho de los negocios correspondientes al Poder Ejecutivo: una del Interior y Justicia, otra de Hacienda y otra de Guerra y Marina, debiendo el Ejecutivo agregar a cualquiera de ellas el Despacho de las Relaciones Exteriores (art. 134). Los secretarios se configuraron en la Constitución como “los órganos precisos e indispensables del Gobierno” y, como tales, debían autorizar todos los decretos, reglamentos, órdenes y providencias que expediere”, de manera que las que no estuviesen autorizadas por el respectivo secretario no debían ser ejecutadas por ningún tribunal ni persona pública o privada, aunque aparecieran firmadas por el presidente de la República (art. 136). Los secretarios del Despacho, además, debían dar cuenta a cada Cámara en sus primeras sesiones del estado de sus respectivos ramos y además, cuantos informes se les pidieran por escrito o de palabra, reservando solamente lo que no convenga publicar (art. 137).

Conforme al artículo 117 de la Constitución, el presidente era el jefe de la administración general de la República y como tal tenía las atribuciones siguientes:

1. Conservar el orden y tranquilidad interior y asegurar el Estado contra todo ataque exterior.

2. Mandar ejecutar y cuidar de que se promulguen y ejecuten las leyes, decretos y actos del Congreso.
3. Convocar el Congreso en los períodos ordinarios y también extraordinariamente con previo consentimiento o a petición del Consejo de Gobierno cuando lo exija la gravedad de alguna ocurrencia.
4. Tener el mando supremo de las fuerzas de mar y tierra para la defensa de la República.
5. Llamar las milicias al servicio cuando lo haya decretado el Congreso.
6. Declarar la guerra a nombre de la República previo decreto del Congreso.
7. Dirigir las negociaciones diplomáticas, celebrar tratados de tregua, paz, amistad, alianza ofensiva y defensiva, neutralidad y comercio, debiendo proceder la aprobación del Congreso para prestar o denegar su ratificación a ellos.
8. Nombrar y remover los secretarios del Despacho.
9. Nombrar, con acuerdo del Consejo de Gobierno, los Ministros plenipotenciarios enviados y cualesquiera otros Agentes diplomáticos, Cónsules, Vicecónsules y Agentes comerciales.
10. Nombrar, con previo acuerdo y consentimiento del Senado, para todos los empleos militares, desde coronel y capitán de navío inclusive arriba, y a propuesta de los jefes respectivos, para todos los inferiores, con calidad de que estos últimos nombramientos tengan siempre anexo el mando efectivo, pues quedan abolidos de ahora en adelante todos los grados militares sin mando.
11. Conceder retiros y licencias a los militares y a otros empleados, según lo determine la ley.

12. Expedir patentes de navegación y también de corso y represalias cuando el Congreso lo determine o, en su receso, con el consentimiento del Consejo de Gobierno.
13. Conceder cartas de naturaleza conforme a la ley.
14. Nombrar a propuesta en terna la Corte Suprema de Justicia y los Ministros de las Cortes Superiores.
15. Nombrar los gobernadores de las provincias a propuesta en terna de la respectiva Diputación provincial.
16. Nombrar para todos los empleos civiles, militares y de hacienda cuyo nombramiento no se reserve a alguna otra autoridad en los términos que prescriba la ley.
17. Suspender de sus destinos a los empleados en los ramos dependientes del Poder Ejecutivo cuando infrinjan las leyes o sus decretos u órdenes, con calidad de ponerlos a disposición de la autoridad competente, dentro de tres días, con el sumario o documentos que hayan dado lugar a la suspensión para que los juzgue.
18. Separar a los mismos empleados cuando por incapacidad o negligencia desempeñen mal sus funciones, procediendo para ello el acuerdo del Consejo de Gobierno.
19. Cuidar de la recaudación e inversión de las contribuciones y rentas públicas con arreglo a las leyes.
20. Cuidar de que la justicia se administre pronta y cumplidamente por los Tribunales y Juzgados y que sus sentencias se cumplan y ejecuten.
21. En favor de la humanidad puede conmutar las penas capitales, con previo acuerdo y consentimiento del Consejo de Gobierno, a propuesta del tribunal que conozca de la causa en última instancia o a excitación del mismo Ejecutivo, siempre que ocurran graves y poderosos motivos, excluyéndose de esta atribución los que hayan sido sentenciados por el Senado.

La Constitución creó un Consejo de Gobierno compuesto por el vicepresidente de la República, que lo presidía; por cinco consejeros y por los secretarios del Despacho (art. 123); este Consejo tenía a su cargo, básicamente, funciones consultivas (art. 127). Uno de los cinco consejeros era un miembro de la Corte Suprema de Justicia nombrado por ella cada dos años, y los otros cuatro eran nombrados por las dos Cámaras del Congreso reunidas en una de sus primeras sesiones cada cuatro años y eran reemplazados por mitad cada dos años (art. 124). El Consejo debía elegir cada dos años un vicepresidente entre los miembros que no fueran nombrados por el Ejecutivo, para que reemplazase las ausencias del vicepresidente del Estado.

### *3. El Poder Judicial: la Corte Suprema*

El poder judicial se asignó a la Corte Suprema, a las cortes superiores, a los juzgados de primera instancia y a los demás tribunales creados por la ley (art. 144), y se previó que en las causas criminales la justicia se debía administrar por jurados (art. 142)

Para el nombramiento de los ministros de la Corte Suprema, los candidatos debían ser propuestos por el presidente de la República a la Cámara de Representantes en número triple; la Cámara debía reducir este número al doble y lo debía presentar al Senado para que éste nombrara los que debían componer la Corte (art. 147).

Entre las atribuciones de la Corte Suprema, además de las relativas a juzgar y sentenciar en las causas que se formen contra el presidente de la República y el vicepresidente encargado del Poder Ejecutivo, de las causas de responsabilidad que por mal desempeño en el ejercicio de sus funciones se formen a los secretarios del Despacho, y de las otras causas contenciosas respecto de altos funcionarios, se destaca la competencia para

... oír las dudas de los demás Tribunales sobre la inteligencia de alguna ley y consultar sobre ellas al Congreso por el conducto del Poder Ejecutivo si las considerase fundadas para la conveniente declaratoria (ord. 10).

Esta atribución de la Corte abría la posibilidad del control de constitucionalidad de las leyes. A tal efecto, la propia Constitución dispuso:

Ningún funcionario público expedirá, obedecerá ni ejecutará órdenes manifiestamente contrarias a la Constitución o las leyes o que violen de alguna manera las formalidades esenciales prescritas por éstas o que sean expedidas por autoridades manifiestamente incompetentes (art. 186).

## V. APRECIACIÓN FINAL

Como se puede apreciar de todo lo que hemos expuesto, bajo la influencia directa e inmediata de los principios constitucionales que resultaron de la Revolución Norteamericana y de la Revolución Francesa, los orígenes del constitucionalismo venezolano y latinoamericano se sitúan, en primer lugar, en las discusiones y actos adoptados por el antiguo Cabildo de Caracas, convertido, al declarar la independencia de Venezuela el 19 de abril de 1810, en Junta Suprema de las Provincias de Venezuela (Conservadora de los Derechos de FERNANDO VII). Allí se planteó el desconocimiento de la supuesta autoridad de la Regencia de Cádiz en las provincias de Venezuela, entre otros factores por no haber sido constituida por el voto de los habitantes de la provincia, la cual, como todas las americanas, había dejado de ser colonia, y había sido declarada como parte de la Corona de España.

La idea de constituir un gobierno propio y darse una Constitución propia derivó del proceso de independencia, que culminó un año después en la convocatoria de un Congreso o Junta General de Diputados de las Provincias

de Venezuela, para establecer un gobierno democrático representativo, a cuyo efecto se dictó el Reglamento de Elección y Reunión de Diputados, de 11 de junio de 1810.

En segundo lugar, los orígenes del constitucionalismo se sitúan igualmente en las discusiones de esta Junta General, también directamente influida por los principios de constitucionalismo que habían sido plasmados en el mundo moderno por las revoluciones Norteamericana y Francesa. Este cuerpo estaba compuesto de diputados provinciales electos en siete de las nueve provincias de la antigua Capitanía General de Venezuela, mediante elecciones relativamente universales e indirectas, que a su vez se constituyeron en Congreso General de las Provincias de Venezuela. Este Congreso se instaló el 2 de marzo de 1811, y a partir del 25 de junio de 1811, cuando comenzaron sus sesiones, tuvo en mente la redacción de una Constitución democrática, republicana y representativa, que se sancionó el 21 de diciembre de 1811. Esta Constitución fue precedida por la formal Declaración de los Derechos del Pueblo el 1.º de julio de 1811 y de la también formal Declaración de la Independencia el 5 de julio de 1811<sup>247</sup>.

Todo lo anterior ocurría antes de que se hubiese promulgado la Constitución de la Monarquía Española, de Cádiz, el 19 de marzo de 1812, y en paralelo con las reuniones de las Cortes de Cádiz, que se habían instalado el 24 de septiembre de 1810 y en las cuales también se había comenzado a delinear una Constitución monárquica de democracia representativa.

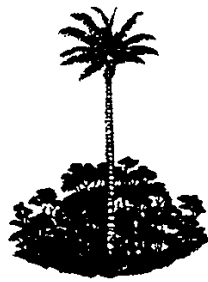
Posteriormente, los principios constitucionales de 1811 marcaron la evolución constitucional, y quedaron reflejados

---

247 Cfr. los textos en ALLAN R. BREWER-CARÍAS. *Las Constituciones de Venezuela*, Caracas, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, 1997, pp. 361 a 381; y *Libro de Actas del Supremo Congreso de Venezuela 1811-1812*, RAMÓN DÍAZ SÁNCHEZ (estudio preliminar), Caracas, Biblioteca de la Academia Nacional de la Historia, 2 vols., 1959.

tanto en la Constitución de Venezuela, de Angostura, de 1819, la cual fue influida además por las ideas del principal disidente del dominio español en las tierras americanas, SIMÓN BOLÍVAR, y en la Constitución de la República de Colombia, de Cúcuta, de 1821, así como en la Constitución de Valencia de 1830, mediante la cual se reconstituyó el Estado de Venezuela, Constitución que, por lo demás, fue la que más años de vigencia tuvo durante el siglo XIX, hasta 1857.





Editado por el Departamento de Publicaciones  
de la Universidad Externado de Colombia  
en mayo de 2008

Se compuso en caracteres Palatino de 11 puntos  
y se imprimió sobre papel propalbond de 70 gramos  
Bogotá - Colombia

*Post tenebras spero lucem*