

LOS APORTES DE LA REVOLUCIÓN FRANCESA AL CONSTITUCIONALISMO MODERNO Y SU REPERCUSIÓN EN HISPANOAMÉRICA A COMIENZOS DEL SIGLO XIX*

Allan R. Brewer-Carías

Profesor de la Universidad Central de Venezuela

INTRODUCCIÓN

En el último cuarto del Siglo XVIII se sucedieron en el mundo dos acontecimientos que transformaron radicalmente el orden político constitucional imperante, los cuales se desarrollaron con muy pocos años de diferencia entre uno y otro, pues fueron sólo 13 años los que separaron la Revolución Americana en 1776, de la Revolución Francesa de 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, sin duda, desde el punto de vista político, pueden considerarse como los acontecimientos más importantes del mundo moderno, los cuales tuvieron una enorme importancia para América Hispana, ya que fue allí, en concreto, en las antiguas Provincias de Venezuela, donde a comienzos del Siglo XIX por primera vez recibieron las influencias de los mismos y de sus consecuencias constitucionales; influencia que se recibió, precisamente cuando los próceres de la Independencia hispanoamericana se encontraban en la tarea de estar elaborando las bases de un nuevo sistema jurídico-estatal para un nuevo Estado independiente, segundo en su género en la historia política del mundo moderno, después de los Estados Unidos de Norte América.

En Caracas, por tanto, se formularon las instituciones de un Estado independiente que confederaba antiguas Provincias bajo la influencia directa y los aportes al constitucionalismo de aquellas dos revoluciones, aun antes incluso, de que se operaran cambios constitucionales en España, lo que se configura como un hecho único en América Latina. Al contrario, la mayoría

* Texto de la Conferencia dictada en la Facultad de Derecho y Comunicación Social de la Universidad Bernardo O'Higgins, *Seminario sobre Revisión del Legado Jurídico de la Revolución Francesa en las Américas*, Santiago de Chile, 26 de abril de 2011.

de las antiguas Colonias españolas que logran 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, lo que no pudo suceder en el caso de Venezuela al formarse el Estado independiente, donde puede decirse que se construyeron las bases de un Estado moderno, con un régimen constitucional moderno, mucho antes que 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 esa Revolución hispanoamericana que se operó en América Latina, el cual 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 rígida, permanente, contentiva de normas de rango superior, inmutable en ciertos aspectos y que no sólo organiza al Estado, es decir, no sólo tiene una parte orgánica, sino que también tiene una parte dogmática, donde se declaran los valores fundamentales de la sociedad y los derechos y garantías de los ciudadanos. Hasta ese momento, esta idea de Constitución no existía, y las Constituciones, a lo sumo, eran cartas otorgadas por los Monarcas a sus súbditos.

En *segundo lugar*, de esos dos acontecimientos surgió también la idea política derivada del nuevo papel que a partir de ese momento se confirió al pueblo, es decir, el papel protagónico del pueblo en la constitucionalización de la organización del Estado. En los Estados Unidos de América, las Asambleas coloniales asumieron la soberanía, y en Francia, la soberanía se trasladó del Monarca al pueblo y a la Nación; y a través de la idea de la soberanía del pueblo, surgieron todas las bases de la democracia, la representación y el republicanismo que, en ese sentido, constituyeron uno de los grandes aportes de dichas Revoluciones.

En *tercer lugar*, de esos dos acontecimientos políticos resultó el reconocimiento y declaración formal de la existencia de derechos naturales del hombre y de los ciudadanos, con rango constitucional, y por tanto, que debían ser respetados por el Estado. La libertad se constituyó, en esos

derechos, como un freno al Estado y a sus poderes, produciéndose así el fin del Estado absoluto e irresponsable. En esta forma, a las Declaraciones de Derechos que precedieron a las Constituciones de las Colonias norteamericanas al independizarse en 1776, siguieron la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de Francia de 1789, y las Enmiendas a la Constitución de los Estados Unidos del mismo año.

En *cuarto lugar*, además, dentro de la misma línea de limitación al Poder Público para garantizar la libertad de los ciudadanos, las Revoluciones Francesa y Americana aportaron al constitucionalismo la idea fundamental de la separación de poderes. Esta se formuló, en primer lugar, en la Revolución Americana, razón por la cual la estructura constitucional de los Estados Unidos en 1787, se montó sobre la base de la separación orgánica de poderes. El principio, por supuesto, se recogió aún con mayor fuerza en el sistema constitucional que resultó del proceso revolucionario francés, donde se le agregaron como elementos adicionales, el principio de la supremacía del Legislador resultado de la consideración de la ley como expresión de 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.

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 las Revolución Americana; y el parlamentarismo, como sistema de gobierno que dominó en Europa después de la Revolución Francesa, aplicado en las Monarquías parlamentarias.

En *sexto lugar*, fue de esos dos acontecimientos revolucionarios que surgió una nueva organización territorial del Estado, antes desconocida. En efecto, frente a las Monarquías Absolutas organizadas en base al centralismo y al 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 Americana con sus bases esenciales de gobierno local, y por la otra, el Municipalismo, originado particularmente de la Revolución Francesa.

En *séptimo lugar*, en particular respecto de la Revoluciones Americana, surgió otro principio del constitucionalismo moderno que fue el rol que asumieron los jueces en materia de control de la constitucionalidad de las leyes; derivado de la idea de que la Constitución, como norma suprema,

tenía que tener algún control, como garantía de su supremacía, y ese control se atribuyó al Poder Judicial.

De allí, incluso, el papel político que en los Estados Unidos de Norteamérica, adquirió la Corte Suprema de Justicia. En Francia, sin embargo, dada la desconfianza revolucionaria respecto de los jueces, frente a la separación absoluta de poderes, sólo sería cien años después que se originaría la consolidación de la justicia administrativa, que aún cuando separada del Poder Judicial, controlaría a la Administración.

Estos *siete principios* o aportes que resultan de la Revolución Americana y de la Revolución Francesa significaron, por supuesto, un cambio radical en el constitucionalismo, producto de una transición que no fue lenta sino violenta, aún cuando desarrollada en circunstancias y situaciones distintas. De allí que, por supuesto, la contribución de la Revolución Americana y de la Revolución Francesa al derecho constitucional, aun en estas siete ideas comunes, haya tenido raíces diferentes: en los Estados Unidos de Norte América se trataba de construir un Estado nuevo sobre la base de lo que eran antiguas colonias inglesas, situadas muy lejos de la Metrópoli y de su Parlamento soberano, y que durante más de un siglo se habían desarrollado independientes entre sí, por sus propios medios y gozando de cierta autonomía. En el caso de Francia, en cambio, no se trataba de construir un nuevo Estado, sino dentro del mismo Estado unitario y centralizado, sustituir un sistema político constitucional monárquico, propio de una Monarquía Absoluta, por un régimen totalmente distinto, de carácter constitucional y luego republicano.

Ambas Revoluciones Norteamericana y Francesa contribuyeron a los cambios profundos que se originaron en el constitucionalismo a partir de finales del Siglo XVIII, por lo que en mi criterio, éstos no pueden entenderse sino de la conjunción de los aportes de las mismas, por lo que las mismas no pueden analizarse como acontecimientos aislados en las transformaciones del constitucionalismo, pues el proceso revolucionario francés y sus aportes al constitucionalismo, sin duda, recibió en muchos aspectos, el reflejo de lo que había ocurrido años antes en los Estados Unidos. Así, es conocido que muchos de los revolucionarios americanos, 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 había aportado a la Revolución Americana, todo lo cual hace ver, con claridad, la influencia que tuvo la Revolución Americana en los acontecimientos de Francia.¹

Pero concretándonos específicamente a los aportes al constitucionalismo moderno en la forma cómo se originaron a raíz de la Revolución Francesa, hay que partir del hecho de que la misma se selló definitivamente trece años después de la Revolución Americana, en 1789 con un hecho político singular que fue la asunción del poder del Estado por una Asamblea Nacional que se enfrentó al Rey Luis XVI, adoptó la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano, y asumió el papel de reorganizador del Estado. Como antes dijimos, por tanto, al contrario de la Revolución Americana que tuvo por resultado un proceso de construcción de un nuevo Estado que surgía de entre un conjunto de antiguas 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 estructura política constitucional la de la Monarquía, produciéndose dentro de una 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, ello no estaba totalmente planificado, pero visto retrospectivamente, ese 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 revolucionario desde el punto de vista constitucional, sino tener claramente precisado, previamente, cuál era el régimen anterior que se cambió tan brusca y radicalmente, a partir de 1789, y cómo funcionaban sus instituciones.

¹ Ello, incluso, fue así escrito por contemporáneos de la Revolución, como fue el caso de Condorcet, con su libro sobre *Contribución de la Revolución de Norteamérica al desarrollo político de Europa*, 1789.

Ello, sin embargo, escapa totalmente al propósito de estas notas, que se limitar a concretizar los aportes que la Revolución Francesa dio al desarrollo del constitucionalismo moderno,² con particular referencia a las repercusiones que tuvo en el constitucionalismo hispanoamericano, partiendo incluso del supuesto de que para cuando se declaró la Independencia de Venezuela hace doscientos años en julio de 1811, y con ello, el inicio de la Revolución Hispanoamericana, ni la República existía ya en Francia, ni la Declaración de Derechos tenía rango constitucional, y la Revolución Francesa había cesado aplastada por el Imperio.

Esos aportes, que analizamos a continuación, se configuraron básicamente en torno a los principios de Constitución, de soberanía y representación, de separación de poderes, de supremacía de la ley y legalidad, de declaración de derechos del hombre, y de organización territorial del Estado

I. LA IDEA DE CONSTITUCIÓN

La idea de Constitución, como documento escrito, de valor superior y permanente, conteniendo las normas fundamentales de organización del Estado y la de Declaración de los Derechos de los Ciudadanos, con el carácter de ley suprema ubicada por encima de los poderes del Estado y de los ciudadanos, y no modificable por el Legislador ordinario fue, si duda, como hemos dicho, el aporte fundamental de la Revolución Americana al constitucionalismo moderno, plasmado en 1776, al declararse independientes las Antiguas Colonias Inglesas en Norteamérica.

² Véase en general sobre los aportes de ambas Revoluciones al constitucionalismo moderno lo que hemos expresado en Allan R. Brewer-Carías, *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° 1, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1992. Una segunda edición ampliada de este estudio se publicó como *Reflexiones sobre la Revolución Norteamericana (1776), la Revolución Francesa (1789) y la Revolución Hispanoamericana (1810-1830) y sus aportes al constitucionalismo moderno*, 2ª Edición Ampliada, Serie Derecho Administrativo No. 2, Universidad Externado de Colombia, Editorial Jurídica Venezolana, Bogotá 2008. Para estas notas hemos seguido lo que hemos expuesto en esos libros.

Esta concepción también se adoptó en Francia desde el mismo momento de la Revolución, sin duda, bajo la influencia americana, pero con aproximaciones propias y una concepción formal de la Constitución en su expresión y extensión, más en la tradición latina del derecho escrito, que fue la que influyó en América Latina.

En efecto, al contrario de la Constitución norteamericana de 1787 que en un conjunto de 7 artículos sólo reguló la parte orgánica y, al contrario de las Constituciones de las antiguas Colonias, no contuvo inicialmente una declaración de derechos; el primer acto constitucional de la Asamblea Nacional revolucionaria francesa en 1789, fue adoptar la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, la cual estaba precedida de unos artículos de la Constitución, en los cuales se recogieron los principios fundamentales de organización del Estado con base en el principio de la separación de poderes ("El Poder Legislativo reside en la Asamblea Nacional -art. 8-; "El Poder Ejecutivo supremo reside exclusivamente en el Rey" -art. 6-; y "El Poder Judicial no podrá en ningún caso ser ejercido por el Rey ni por el cuerpo Legislativo" -art. 17-).

Posteriormente, en 1791, la Asamblea dictó la primera Constitución francesa, formalmente hablando, que fue la segunda en la historia constitucional del mundo moderno, regulando extensamente una Monarquía Constitucional en cerca de 210 artículos, e incorporando al texto la Declaración de Derechos (17 artículos). El mismo esquema se siguió en las Constituciones Republicanas de 1793 (124 artículos) y 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, el Estado dejó de ser el Rey, como Monarca Absoluto, y comenzó a ser el pueblo organizado en Nación sujeto a una Constitución.

El aporte fundamental del constitucionalismo francés en cuanto a la idea de Constitución, por tanto, fue que no sólo los Textos revolucionarios de 1791, 1793 y 1795 se configuraron como Constituciones no sólo orgánicas sino dogmáticas, precedidas todas de una Declaración de Derechos que no contenía la Constitución norteamericana de 1787, y que sólo se incorporaron a la misma, precisamente en 1789 y 1791, al sancionarse las primeras diez Enmiendas. La Declaración de Derechos de rango constitucional es, por tanto, el gran aporte a la idea de Constitución de la Revolución Francesa.

Ahora bien, la primera de las Constituciones latinoamericanas que es la Constitución Federal para los Estados de Venezuela de 21 de diciembre de 1811,³ recibió la influencia directa tanto de la Constitución Francesa como de la Constitución Americana. De la Constitución Americana recibió la influencia de la forma federal del Estado, del Presidencialismo como sistema de gobierno dentro del esquema de la separación de poderes, y del control de la constitucionalidad, como la garantía objetiva de la Constitución. Pero en cuanto a la redacción del Texto Constitucional de 1811, la influencia directa de la Constitución Francesa es evidente, particularmente en la regulación detallada de la forma de elección indirecta de los representantes, en el reforzamiento de la separación de poderes, y en la extensa Declaración de Derechos fundamentales que contiene.

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

Lo cierto es que en la conformación inicial del Estado Venezolano no se recibió influencia alguna de las instituciones españolas.⁴ Para 1811, España era una Monarquía invadida por las tropas Napoleónicas, en plena guerra de independencia frente al invasor francés, y fue a partir de 1812, con la Constitución de Cádiz, que comenzó a recibir alguno de los aportes del constitucionalismo, como el principio de la separación de poderes. Sin embargo, España continuó siendo una Monarquía durante todo el Siglo XIX, en tanto que la evolución republicana de Venezuela que comienza en 1811, y

³ Véase el texto en Allan R. Brewer-Carías, *Las Constituciones de Venezuela*, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Tomo I, Caracas 2008, pp. 553 ss.

⁴ Véase nuestro estudio Allan R. Brewer-Carías, "El paralelismo entre el constitucionalismo venezolano y el constitucionalismo de Cádiz (o de cómo el de Cádiz no influyó en el venezolano)" en *Libro Homenaje a Tomás Polanco Alcántara*, Estudios de Derecho Público, Universidad Central de Venezuela, Caracas 2005, pp. 101-189.

con todos sus altibajos políticos, se desarrolló sin interrupciones hasta el presente. Venezuela, por tanto, al contrario de lo que sucedió en otros países de América Latina, no recibió inicialmente influencia alguna derivada de la Constitución de Cádiz, la cual sólo rigió en parte de su territorio durante la confusión de la guerra de independencia, al contrario de lo que sucedió en otros países de América Latina, que al haber logrado su independencia más tarde, a comienzos del Siglo XIX, recibieron la influencia de la Constitución gaditana.⁵

II. EL PRINCIPIO DE LA SOBERANÍA NACIONAL, EL REPUBLICANISMO Y EL GOBIERNO REPRESENTATIVO

El segundo principio que surge del constitucionalismo revolucionario francés, fue el de la soberanía nacional que contrasta con el régimen del absolutismo basado en la soberanía era el Monarca, quien ejercía todos los poderes e, incluso, otorgaba la Constitución del Estado. Con la Revolución, el Rey fue despojado de su soberanía; deja de ser Rey de Francia y comenzó a ser Rey de los franceses, trasladándose la soberanía al pueblo. La noción de Nación surgió entonces, para lograr privar al Rey de su soberanía; pero como la soberanía existía sólo en la persona que la podía ejercer, era necesario crear 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."⁶

Esa Nación en la teoría revolucionaria, se identificada con lo que *Sieyès* estudió como el *Tercer Estado* de los *Estados Generales*, que comparado con los otros estamentos (nobleza y clero), era el estamento bajo, es decir, la Nación

⁵ Véase lo que hemos expuesto en Allan R. Brewer-Carías, "La Constitución de Cádiz y los principios del constitucionalismo moderno: Su vigencia en Europa y en América," en Asdrúbal Aguiar (Coordinador), *La Constitución de Cádiz de 1812, fuente del derecho Europeo y Americano. Relectura de sus principios fundamentales. Actas del IV Simposio Internacional Unión Latina*, Ayuntamiento de Cádiz, Cádiz 2010, pp. 35-55

⁶ Véase Berthélemy- Duez, *Traité élémentaire de droit constitutionnel*, Paris 1933, p. 74, citado por M. García Pelayo, *Derecho Constitucional Comparado*, Madrid 1957, p. 461.

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."⁷ 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, por la Revolución, con apoyo popular.⁸ 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,⁹ configurándose como un instrumento contra los privilegios y discriminaciones, buscando, al contrario, 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."¹⁰

De allí el principio de la soberanía atribuida a la Nación y no al Rey o a los gobernantes, que se recogió en el 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. 3).

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

⁷ Véase E. Sieyès, "*Qu'est-ce que le tiers Etat?*" (Ed. R. ZAPPETI), Genève 1970, p. 121.

⁸ "El pueblo -los no privilegiados- por supuesto eran los que apoyaban al tercer Estado, es decir, a la burguesía, pues no tenían otra alternativa, en el sentido de que no podían apoyar a la nobleza ni al clero, que representaban los privilegios." Véase G. De Ruggiero, *The History of the European Liberalism*, Boston 1967, p. 74.

⁹ Véase G. De Ruggiero, *op. cit.*, p. 75, 77.

¹⁰ Véase J.L. ARANGUREN, *Ética y política*, Madrid 1963, p. 293, 297, citado por E. Díaz, *Estado de derecho y sociedad democrática*, Madrid 1966, p. 80.

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

y la Declaración que precedió la Constitución de 1795, señaló

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

Estos principios fueron recogidos en la Declaración venezolana de Derechos del Pueblo de 1811,¹¹ cuyos primeros 2 artículos de la Sección "Soberanía del Pueblo" establecieron:

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

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

La Constitución de 1811, además, definió la soberanía popular conforme a la misma orientación, indicando que:

"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 comenzó la soberanía 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

¹¹ Véase el texto en Allan R. Brewer-Carías, *Las Constituciones de Venezuela*, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Tomo I, Caracas 2008, pp. 549-551

solemnemente para formar y establecer la siguiente Constitución, por la cual se han de gobernar y administrar estos Estados".

La idea del pueblo soberano, por tanto, que no sólo proviene de la Revolución Francesa sino antes, de la Revolución Americana, se 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, desde el momento en que la Nación ejercía su poder a través de representantes. En todo caso, fue precisamente por el sistema que se estableció para la participación, que la Revolución tuvo una especial significación social vinculada a la burguesía, ya que conforme al sistema de sufragio que se estableció, un gran número de ciudadanos fue excluido de la actividad electoral.

En todo caso, después de la Monarquía y ejecutado Luis XVI, la Constitución de 1793 estableció la República, en sustitución de la Monarquía, como "única e indivisible" (art. 1). En consecuencia, el pueblo soberano, constituido por "la universalidad de los ciudadanos franceses", nombraba sus representantes en los cuales le delegaba el ejercicio de los poderes públicos (art. 7 a 10). Esta idea de la representatividad, sin embargo, en Francia se impuso desde el momento mismo de la Revolución, en 1789, a pesar de que al inicio la forma del gobierno siguió siendo Monárquica. Así, en la Constitución de 1791 se estableció que:

"La Nación de la cual emanan todos los poderes, no los puede ejercer sino por delegación. La Constitución francesa es representativa: los representantes son el cuerpo legislativo y el Rey" (art. 2, título III).

Por tanto, incluso el Rey se convirtió con la Revolución en representante de la Nación, hasta que fue decapitado, y con ello la Monarquía convertida en República, fue completamente representativa.

Esta idea de representatividad republicana, por supuesto, también provino inicialmente de la Revolución Americana, 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, siendo el sistema de gobierno netamente republicano y representativo, conforme a la más exacta expresión francesa de la Declaración de 1789 (art. 6), la Constitución de 1811 estableció que:

"La Ley es la expresión libre de la voluntad general de la mayoría de los ciudadanos, indicada por el órgano de sus representantes legalmente constituidos" (art. 149).

III. EL PRINCIPIO DE LA SEPARACIÓN DE PODERES

La idea de la separación de poderes, debido a la formulación teórica de *Locke* y *Montesquieu*, fue expresada constitucionalmente, por primera vez, en las Constituciones de las Colonias Americanas de 1776, y luego imbuida en el texto de la Constitución Norteamericana de 1787, que como se dijo fue una Constitución básicamente de carácter orgánico.

El principio de la separación de poderes, sin embargo, en Francia, fue materialmente el motivo fundamental de la Revolución, al punto de que en la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano en 1789 se incluyó, en el artículo XVI, la famosa proposición de que:

"Toda sociedad en la cual la garantía de los derechos no esté asegurada, ni la separación de poderes determinada, no tiene Constitución".

Por lo tanto, en los artículos de la Constitución que siguieron a la Declaración de 1789, como primer acto constitucional revolucionario, se establecieron expresamente las consecuencias del principio, al establecer que "El Poder Legislativo reside en la Asamblea Nacional" (art. 8); que "El Poder Ejecutivo supremo reside exclusivamente en el Rey" (art. 16), no pudiendo este poder "hacer ninguna ley" (art. 17); y que "El Poder Judicial no podrá en ningún caso, ser ejercido por el Rey, ni por el cuerpo legislativo" (art. 17).

Este principio de la separación de poderes, de la esencia del proceso revolucionario francés, fue incorporado en forma expresa en la Constitución de 1791 en la cual se precisó (Título III):

- "3. El Poder Legislativo es delegado a una Asamblea Nacional, compuesta de representantes temporales, libremente elegidos por el pueblo, para ser ejercido por ella, con la sanción del Rey, de la manera que se determina en esta Constitución.
4. El gobierno es monárquico: el Poder Ejecutivo es delegado en el Rey, para ser ejercido bajo su autoridad, por los Ministros y otros agentes responsables, de la manera que se determina en esta Constitución.
5. El Poder Judicial es delegado a los jueces electos temporalmente por el pueblo".

En particular, surgió así 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.

Sin embargo, en el sistema francés de separación de poderes que se consagró en la Constitución de 1791, se estableció un claro predominio del Poder Legislativo, de manera que el Rey no podía ni convocar, ni suspender ni disolver la Asamblea; sólo tenía un poder de veto, 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 hasta que fue juzgado y ejecutado. En principio, sólo los Ministros eran responsables penalmente. En todo caso, la Asamblea tenía importantes atribuciones ejecutivas, como el nombramiento de algunos funcionarios, la vigilancia de la administración, la declaración de la guerra y la ratificación de los Tratados.

La consecuencia del principio de la separación de poderes, en un esquema en el cual el Legislador tenía la supremacía, fue la prohibición impuesta a los Poderes Ejecutivo y al Judicial de inmiscuirse en los asuntos de los otros Poderes. Así, al regular las funciones de los administradores de Departamento, la Constitución de 1791 precisó que "no podrán, ni inmiscuirse en el ejercicio del Poder Legislativo, o suspender la ejecución de las leyes, ni actuar en el orden judicial, ni sobre las disposiciones u operaciones militares" (art. 3, Cap. IV, Título IV). En cuanto al Poder Judicial, se estableció, que este "en ningún caso podría ser ejercido por el Cuerpo Legislativo ni por el Rey" (art. 1, Cap. V, Título 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 a los funcionarios administrativos, ni citar ante ellos a los administradores en razón de sus funciones" (art. 3, Cap. V, Título III).

En materia judicial, esta concepción extrema de la separación de poderes tenía una razón histórica: los *Parlements*, que eran los Tribunales del Antiguo Régimen, habían tenido un papel activo como instrumentos de la aristocracia, para oponerse a las reformas impositivas. La Revolución había surgido, entonces, signada por una reticencia tal respecto del Poder Judicial, que la separación de poderes llegó allí al extremo de impedir no sólo que los jueces pudiesen interpretar las leyes (por supuesto, jamás la posibilidad de anular leyes), sino la injerencia de los Tribunales respecto de la Administración, lo que fue incluso consagrado expresamente en la Ley 16-24 de agosto de 1790 sobre la reorganización del Poder Judicial, en la cual además de abolir la venalidad de las funciones judiciales y establecer la gratuidad de la justicia (Título II, art. 2), se estableció que:

"Las funciones judiciales son distintas y permanecerán siempre separadas de las funciones administrativas. Los jueces no podrán, so pena de prevaricación, perturbar, de la manera que sea, las operaciones de los cuerpos administrativos, ni citar ante ellos a los administradores en razón de sus funciones (Título II, art. 13)."¹²

Fue este principio externo, el que llevó, casi 100 años después, a la consolidación de la jurisdicción contencioso administrativa a cargo del Consejo de Estado para juzgar la Administración y para anular los actos administrativos (jurisdicción contencioso-administrativa) pero, por supuesto, en forma separada respecto del Poder Judicial. Es decir, la jurisdicción contencioso-administrativa en Francia, en definitiva, tuvo su origen en el acto revolucionario de expresión extrema de la separación de poderes, que prohibía a los jueces ordinarios juzgar a la Administración, lo que sigue teniendo vigor.

En materia de control de la legislación, la situación de abstención de los jueces era similar. Conforme a las enseñanzas de *Montesquieu* los jueces sólo

¹² Véase J. Rivero, *Droit Administratif*, Paris 1973, p. 129; J.M. Auby et R. DRAGO, *Traité de contentieux administratif*, Paris 1984, Vol. I, p. 379.

podían ser "la boca que pronuncia las palabras de la Ley"¹³ por lo que incluso, como se señaló, la interpretación de la Ley les era prohibida inicialmente, y mediante el procedimiento llamado del *referé legislatif*, los jueces estaban obligados a consultar a la Asamblea Nacional cuando tuviesen dudas sobre la interpretación de las leyes.¹⁴ En este esquema, los jueces no podían controlar la constitucionalidad de las leyes, lo que incluso condujo a que, a partir de la Constitución de 1958 en Francia, se hubiese creado un Consejo Constitucional, también separado del Poder Judicial, para juzgar dicha constitucionalidad, pero sólo respecto de las leyes sancionada por la Asamblea, pero aún no promulgadas.

El principio de la separación de poderes, por supuesto, también influyó en el constitucionalismo de nuestros países, pero no conforme a la interpretación extrema francesa, sino conforme a la modalidad adoptada en los Estados Unidos, y que se expresó en las Constituciones de las Colonias de 1776, de las cuales proviene la siguiente expresión del Preámbulo de la Constitución de Venezuela 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 compartimientos estancos, sino conforme a un sistema de pesos, contrapesos, e interferencias constitucionales radicalmente distintos al sistema francés. En particular, entre ellas, resulta necesario destacar el papel del Poder Judicial en el control de los otros poderes respecto de su adecuación a la Constitución, y a la vigencia de la garantía objetiva de la Constitución, conforme a la influencia recibida del constitucionalismo americano.

De acuerdo a ello, en Venezuela, desde el siglo XIX el Poder Judicial (la Corte Suprema) ejerce la jurisdicción contencioso-administrativa (control de

¹³ Montesquieu, *De l'Esprit of Laws*, Book XI, Ch VI, citado por Ch. H. MC ILWAIN, *The High Court of Parliament and its Supremacy*, Yale, 1910, p. 323.

¹⁴ *Idem*

la legalidad y constitucionalidad de las actividades administrativas) y la jurisdicción constitucional (control de la constitucionalidad de las leyes), y ello no puede considerarse ni nunca se ha considerado como una ruptura o violación del principio de la separación de poderes, sino como una consecuencia esencial del mismo.

En efecto, la Constitución de 1811, estableció expresamente el principio de la supremacía constitucional, con la consecuencia expresa de que:

"Las leyes que se expidan contra el tenor de 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:

"[E]stán exentos y fuera del alcance del poder general ordinario del gobierno y que, conteniendo o apoyándose sobre los indestructibles y sagrados principios de la naturaleza, toda ley contraria a ellos que se expida por la legislatura federal o por las provincias será absolutamente nula y de ningún valor" (art. 199).

En estos principios, sin duda, debe situarse el origen de la concepción venezolana del poder atribuido a la Corte Suprema de Justicia para declarar la nulidad de las leyes inconstitucional, tan característico de nuestra tradición constitucional, e inexistente en Francia, salvo a partir de 1958 por lo que se refiere al control preventivo de la constitucionalidad de las leyes no promulgadas, y más recientemente en 2009, por lo que refiere al control a posteriori de la constitucionalidad de las leyes.

En los principios establecidos en la Constitución venezolana de 1811, además, 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, plasmado en el Código de Procedimiento Civil desde 1897, adoptado, sin duda, bajo la influencia del constitucionalismo norteamericano.

IV. EL PRINCIPIO DE LA SUPREMACÍA DE LA LEY, DEL QUE DERIVA EL PRINCIPIO DE LA LEGALIDAD

La Revolución Francesa estuvo signada por el principio de la supremacía del legislador, que representaba a la Nación, de manera que al haber estado la Asamblea Nacional en 1789 controlada por el *Tercer Estado*, la misma se convirtió en representante todopoderosa de la Nación. De allí que de acuerdo al postulado definido por Rousseau de que la "ley es expresión de la voluntad general", y haber la Asamblea asumido el carácter de poder constituyente al momento de la Revolución, en la Constitución de 1791 se estableció que:

"No hay en Francia una autoridad superior a la de la ley. El Rey no reina sino por ella, y es en nombre de la Ley que él puede exigir obediencia" (Art. 3, 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.

Además, desde el punto de vista sustantivo, el principio de la supremacía de la Ley se fundó sobre el de su generalidad, lo que a la vez fue garantía de la igualdad, uno de los postulados básicos de la Revolución. Las leyes de libertad, que tenían por objeto hacer posible el libre desenvolvimiento de los miembros del grupo social, fueron el instrumento de la Asamblea contra los privilegios que fueron abolidos.

En todo caso, siendo la ley expresión de la voluntad general, se consagró el derecho de todos los ciudadanos de "concurrir personalmente o por sus representantes" a la formación de la ley (art. VI), estableciéndose en los artículos de la Constitución que siguieron a la Declaración los siguientes principios:

"Ningún acto de los Cuerpos Legislativos podrá ser considerado como ley, si no ha sido hecho por los representantes de la Nación libremente elegidos y si no ha sido sancionado por el Monarca" (art. 9).

"El Poder Ejecutivo no puede hacer ley alguna, incluso prioritaria, sino proclamar, conforme a las leyes, para ordenar o 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 que:

"Los Tribunales no podrán tomar directa o indirectamente, parte alguna en el ejercicio del poder legislativo, ni suspender o impedir la ejecución de los decretos del Cuerpo Legislativo, sancionados por el Rey, so pena de prevaricación" (art. 10, Título n).

Por otra parte, a la base de la concepción de la ley como expresión de la voluntad general, está la idea que emergió de la Revolución de que no sólo no había autoridad superior a la de la ley, sino que era a través de ella como se podía gobernar y exigir obediencia. Así, frente al poder absoluto del Monarca en el Antiguo Régimen, emergió el principio de la legalidad, base del Estado de Derecho: sólo se puede gobernar en virtud y con sujeción de las leyes.

La concepción de la ley como expresión de la voluntad general, fue recogida expresamente en la Declaración venezolana de Derechos del Pueblo de 1811, al establecer que:

"La ley se forma por la expresión libre y solemne de la voluntad general, y ésta se expresa por los apoderados que el pueblo elige para que representen sus derechos" (art. 3 Segunda Sección).

Asimismo, en el texto de la Constitución de 1811 se estableció:

"La ley es la expresión libre de la voluntad general o de la mayoría de los ciudadanos, indicadas por el órgano de sus representantes legalmente constituidos. Ella se funda sobre la justicia y la utilidad común y ha de proteger la libertad pública e individual contra toda opresión o violencia" (art. 149).

La Constitución de 1811, sin embargo, no siguió el postulado tan radical de la supremacía de la ley, y en cambio, formuló el principio de la supremacía constitucional al declarar como "absolutamente nulas y sin ningún valor" las leyes contrarias a los derechos fundamentales (art. 199); y en general, al considerar sin "ningún valor" las leyes contrarias a la Constitución, la cual se declaró como la "Ley Suprema del Estado" (art. 227).

V. LA DECLARACIÓN DE DERECHOS

Conforme a la más clásica concepción liberal, y a las enseñanzas de *Loche*, *Montesquieu* y *Rousseau*, la declaración de Derechos Fundamentales es 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 hombre. 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 americanas particularmente en cuanto al principio mismo de la necesidad de una formal declaración de derechos. Una larga polémica se ha originado en cuanto a esa influencia americana desde comienzos del Siglo XX,¹⁵ la cual puede decirse que incluso, 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; *Lafayette* 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 Americana 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 Norte América"; y *Jefferson* estaba presente en París en 1789, habiendo sucedido a *Benjamín Franklin* como Ministro Americano en Francia.¹⁶ 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 influenciada directamente por el pensamiento de *Rousseau* y *Montesquieu*: sus redactores tomaron de *Rousseau*

¹⁵ Véase G. Jellinek, *La Declaration des Droits de l'Homme et du Citoyen*, trad. Fardis, París, 1902; G. Boutmy, "La Declaration des Droits de l'Homme et du Citoyen et M. Jellinek," en *Annales des Sciences Politiques*, XVIII, 1902, pp. 415 a 443; G. Jellinek, "La Declaration des Droits de l'Homme et du Citoyen" (Réponse de M. Jellinek a M. Boutmy), en *Revue du Droits Public et de la Science Politique en France et à l'étranger*, T. XVIII, París, pp. 385 a 400.

¹⁶ J. Rivero, *Les libertés publiques*, París, 1973, Vol. I, p. 455; A.H. Robertson, *Human Rights in the World*, Manchester, 1982, p. 7.

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. *De Montesquieu* derivó su desconfianza fundamental respecto del poder y consecuentemente, el principio de la separación de poderes para que el poder frene al poder.

Por supuesto, los derechos proclamados en la Declaración eran los derechos naturales del hombre, en consecuencia inalienables y universales. No se trataba de derechos que la sociedad política otorgaba, sino derechos que pertenecían a la naturaleza inherente del ser humano. La Declaración, por tanto, se configura como una formal adhesión 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 hombre, 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 comenzó por proclamar que "El fin de toda asociación política es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre", que se enumeraron como "la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión" (art. 2). Además, la Declaración postuló como derecho fundamental, la igualdad, al

inscribir en su primer artículo que "los hombres nacen y permanecen libres e iguales en sus derechos" y proclamar en su artículo 6 la igualdad ante la Ley, así:

"Ella debe ser la misma para todos, sea que proteja o que castigue. Todos los ciudadanos siendo iguales ante sus ojos, son igualmente admisibles a todas las dignidades, cargos y empleos públicos, según su capacidad, y sin otra distinción que la de sus virtudes y talentos".

Esta Declaración de 1789, además de referir a los derechos naturales de todos los hombres, puede caracterizarse por otros aspectos: Primero, sin duda, por la influencia de *Rousseau*: se basa 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 ha 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 limitados hasta el punto de que sólo puede actuar dentro de los límites impuestos por los derechos declarados y consecuentemente, 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 Americanas 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 Americanas, 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 a todos los miembros de la comunidad política sus derechos, por los 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 Americanas, 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 así, 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^{er} Vendémiaire del año IV, es decir, el 23 de septiembre de 1795).

Este aporte fundamental de la Revolución de la proclamación de derechos naturales del hombre (no sólo de los franceses), tuvo sus repercusiones inmediatas en Venezuela, donde la Sección Legislativa de la Provincia de Venezuela del Congreso General, el 1^o de julio de 1811, adoptó la "*Declaración de Derechos del Pueblo*", incluso, antes de la firma del Acta de la Independencia el 5 de julio de 1811. Se trata de la primera declaración de derechos fundamentales con rango constitucional, adoptada luego de la Declaración Francesa, en la historia del constitucionalismo moderno, con lo cual se inició una tradición constitucional que ha permanecido invariable en Venezuela.

El texto de la Declaración de 1811, que fue luego recogido y ampliado en la Constitución de ese mismo año, puede decirse que fue la traducción de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano que precedió la Constitución francesa de 1793. Ese texto llegó a Venezuela antes de 1797, a través de un español, José María Picornell y Gomilla, uno de los conjurados en la llamada "Conspiración de San Blas", de Madrid, de 1794, quien, una vez ésta descubierta, fue deportado a las mazmorras españolas en el Caribe.¹⁷

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, sirvió para la Declaración de Derechos del Pueblo de 1811 y luego para el capítulo respectivo de la Constitución de 1811. En ese texto, sin embargo, se incorporó una novedosa norma que no encuentra antecedentes ni en los textos constitucionales norteamericanos ni franceses, y es la que contiene la "garantía objetiva" de

¹⁷ Véase P. Grases, *La Conspiración de Gual y España y el Ideario de la Independencia*, Caracas, 1978, p.13.

los derechos, y que declara "nulas y de ningún valor" las leyes que contrariaran la declaración de derechos, de acuerdo a los principios que ya se habían establecido en la célebre sentencia *Marbury contra Madison*, de 1803, de la Corte Suprema de los Estados Unidos.

VI. 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 americano, y, particularmente, en Venezuela. En efecto, el Antiguo Régimen fue un régimen político altamente centralizado, en el cual no había poderes locales. Los Intendentes eran la fuente única de poder en las Provincias, y las autoridades locales que podía haber, eran delegados del Intendente, sometidos a su control. No existía, por tanto, un poder municipal ni nada que se le pareciera.

Con motivo de las propuestas de reforma impositiva, en 1775, el Ministro *Turgot* había planteado establecer Municipalidades, pero ello no llegó a 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 antiguas e históricas circunscripciones territoriales, estableciendo una uniformización territorial general, al dividir el país en Departamentos, éstos en Distritos, los Distritos en Cantones y éstos en Comunas, que eran las municipalidades, creándose así el Poder Municipal. En cada villa, burgo o parroquia, entonces, se constituyó una municipalidad o una comuna, generalizándose la institución municipal.

En efecto, la creación de Municipios uniformes en todo el territorio de Francia, por tanto, condujo a la sustitución definitiva de las cartas, fueros y privilegios locales, de manera que como lo observó *de Tocqueville*, 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 la Revolución, con la creación antes de 1787, a iniciativa de los Ministros de Luis XVI, de las asambleas provinciales junto al Intendente, y en cada pueblo, 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, queriendo mejorarlo todo, acabaron por enredarlo todo”, produciéndose entonces “una de las mayores perturbaciones que haya registrado jamás la historia de un gran pueblo”, en la cual “Cada francés había experimentado una confusión particular. Nadie sabía ya ni a quien obedecer, ni a quién dirigirse”;¹⁸ y terminaba señalando *de Tocqueville*, que “Perdido el equilibrio de las partes que componían la Nación, un último golpe bastó para hacerla oscilar y producir el más vasto trastorno y la más espantosa confusión que hayan tenido lugar jamás.”¹⁹

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. 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”;²⁰ y al mismo lo siguieron los Decretos de 14 y 22 de diciembre del mismo año 1789. En el primero se dispuso la supresión y abolición que “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 tendían en su cabeza al alcalde.

¹⁸ Alexis de Tocqueville, *El Antiguo Régimen y la Revolución*, Alianza Editorial, Tomo II, Madrid 1982, p. 197

¹⁹ *Idem*, Tomo II, p. 197

²⁰ Luciano Vandelli, *El Poder Local. Su origen en la Francia revolucionaria y su futuro en la Europa de las regiones*, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid 1992, p. 28, nota 10.

En el segundo Decreto se dividió el territorio francés de manera uniforme en departamentos, distritos y cantones, suprimiéndose los intendentes, y además se dispuso que "en cada villa, burgo, parroquia y comunidad del campo habrá una municipalidad."²¹ Este principio se consagró luego, expresamente, en la Constitución de 1791, al regular en su título 'La división del Reino', que: "El Reino es uno e indivisible: su territorio se distribuye en 83 Departamentos, cada Departamento en Distritos, cada Distrito en Cantones".

De ello resultó que en 1791 en la Francia revolucionaria había 43.915 municipios, que comenzaron a llamarse comunas. Estas entidades municipales, además de las funciones propias de la Administración general que les podían ser delegadas, ejercían el "poder municipal", concepto que venía de los escritos de Benjamín *Constant* y de las propuestas de reforma del ministro *Turgot* (1775),²² y que luego se arraigaría en el constitucionalismo iberoamericano, de manera que por ejemplo, aparece en Venezuela, a partir de la Constitución de 1857 (artículos 6 y 85).

Con esta división territorial, como lo percibió *Edmund Burke* en tiempos de la Revolución: "Es la primera vez que se ve a los hombres hacer pedazos su patria de una manera tan bárbara"; pero *de Tocqueville* acotaría años después, que en realidad, si bien "Parecía, en efecto que se desagarraban cuerpos vivos, ... lo único que se hacía era despedazar cuerpos muertos."²³ Sin embargo, lo cierto es que el sistema produjo la disolución del Estado al haber estallado Francia en cuarenta mil pedazos, cada uno con una especie de república soberana y anárquica que no tenían nexo alguno con el poder central en construcción.

Por ello, esta reforma sólo duró cinco años, porque al tratar la Revolución de desmontar un sistema tan centralizado como el de la Monarquía Absoluta, en un sistema de división territorial donde se crearon más de 40.000 comunas o municipios, con poderes locales propios, lo que hizo fue

²¹ Albert Soboul, *La révolution française*, Gallimard, París 1981, pp. 198 y ss.

²² Eduardo García de Enterría, *Revolución Francesa y Administración contemporánea*, Taurus Ediciones, Madrid 1981, pp. 72, 76, 135.

²³ Alexis de Tocqueville, *El Antiguo Régimen... cit.* Tomo I, p. 107.

desquiciar el Estado, por lo que fue la propia Asamblea Nacional, la que luego tuvo que retroceder en la creación del Poder Municipal.

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

Pero el torbellino revolucionario que no había cesado, comenzó a producir su propia transformación con el golpe de Estado del 18 de brumario del año VIII (9 de noviembre de 1799), a raíz del cual Napoleón reimplantaré la centralización que se había establecido en el Antiguo Régimen y que había quedado destrozada con la Revolución. Sin eliminarse las 40.000 comunas, se estableció un esquema de control centralizado sobre las mismas, creándose un sistema escalonado y jerarquizado de control sobre ellas, donde serían esenciales las figuras del prefecto y subprefecto dependientes del poder central y controlando a los alcaldes, establecidos en la Ley de 28 pluvioso del año VIII (17 de febrero de 1800).²⁴

La centralización administrativa por el establecimiento de esa rígida cadena institucional que unía: Ministro, Prefecto, Subprefecto y Alcalde, y que dio origen al llamado control de tutela, sin duda, fue uno de los aportes más importantes a la Administración municipal y local, y a la propia construcción del Estado centralizado. Como lo diría el Presidente *François Mitterand*, casi doscientos años después, al proponer la reforma descentralizadora de 1981: "Francia tuvo que acudir a un poder fuerte y centralizado para hacerse. Hoy necesita un poder descentralizado para no

²⁴ Véase Luciano Vandelli, *El Poder Local. Su origen en la Francia revolucionaria y su futuro en la Europa de las regiones*, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid 1992, pp. 29 y ss.; Eduardo García de Enterría, *Revolución Francesa y Administración contemporánea*, Taurus Ediciones, Madrid 1981, pp. 107 y ss.; Sandra Morelli, *La Revolución Francesa y la Administración Territorial en Colombia, Perspectivas comparadas*, Universidad Externado de Colombia, 1991, pp. 31 y ss.

deshacerse.”²⁵ Esta, entre tantas, fue precisamente una de las motivaciones de la sanción de la conocida Ley francesa de Libertad de las Comunas de 1982.²⁶

Tres principios configuraron el régimen municipal napoleónico: primero, el principio de la creación de un municipio por cada colectividad local –aún de dimensiones mínimas– abarcando desde el pequeño pueblo rural hasta el gran centro urbano; segundo, el principio de la uniformidad e igualdad formal del régimen de los municipios a pesar de la diversidad territorial, geográfica y demográfica de los mismos a lo largo y ancho de los territorios estatales; y tercero, las reglas generales de funcionamiento de la tutela, como instrumento de control sobre las entidades locales. Todo ello configuró un modelo de régimen municipal, sin duda que se extendió por toda Europa.²⁷

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, es decir, el de la generalización de colectividades locales en el territorio y el del control de tutela, llegaron a nuestras costas; y al contrario, desde el inicio del Siglo XIX, 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 Americana, siendo como estaba el nuevo estado constituido por provincias aisladas, descentralizadas y con gran autonomía, que venían del esquema colonial español. La forma de unir políticamente aquellas Provincias en un solo Estado, realmente era el esquema federal, por lo que Venezuela lo tomó del federalismo de los Estados Unidos para estructurar el nuevo Estado, en Provincias soberanas (equivalentes a los Estados miembros de la Federación).

²⁵ Citado por Jaime Castro, *La cuestión territorial*, Editorial Oveja Negra, Bogotá 2003, p. 26.

²⁶ Sobre la aplicación de la Ley del 2 de marzo de 1982, véase en general, André Terrazoni, *La décentralisation a l'épreuve des faits*, LGDJ, Paris 1987

²⁷ Luciano Vandelli, *El Poder Local. Su origen en la Francia revolucionaria y su futuro en la Europa de las regiones*, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid 1992, pp. 153 y ss.

Pero además, para organizar internamente a las Provincias, los constituyentes venezolanos tomaron el esquema territorial francés, pero no en el texto de la Constitución de 1811 que organizaba una "confederación", sino en el de las Constituciones provinciales. No se olvide que conforme a la Constitución de 1811, las Provincias eran "Estados Soberanos", correspondiéndoles a ellos, en sus respectivas Constituciones, disponer la organización territorial interna. Por tanto, una vez dictada la Constitución de 21 de diciembre de 1811, las Provincias comenzaron a dictar sus Constituciones regulándose en ellas, la organización territorial del país.

Es de destacar, así, por ejemplo, el esquema territorial establecido en la "Constitución de la Provincia de Venezuela" (enero 1811), cuyo territorio comprendía el área central del país, conforme al cual como en Francia, Se dividió la Provincia en cinco Departamentos, los Departamentos en Cantones y los Cantones en Distritos, estableciéndose las Municipalidades en las Capitales de Distritos. Se creó así, el Poder Municipal en 1811, en la Constitución Provincial de Venezuela agregando a la propia tradición municipal que provenía de España, los aportes de la concepción francesa. Por ello, desde el punto de vista de la organización territorial, el municipalismo venezolano puede considerarse que no tiene su origen en el español, sino más bien en la concepción francesa, que luego España recoge, con posterioridad, a partir de 1830.

APRECIACIÓN FINAL

Todos los antes mencionados 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, por lo que Francia continuó siendo un país con régimen monárquico durante buena parte del siglo XIX, hasta 1870. Sus frutos se dieron en estas tierras, cuando ya Francia no era una República, y los derechos del hombre, había sido eliminados del texto de las Constituciones.

Sin embargo, los aportes al constitucionalismo moderno de la Revolución fueron, a tiempo, recogidos por otros países y sin la menor duda, en

particular, por los países de América Latina. En estos, en particular, los principios de constitucionalismo tanto de la Revolución Americana como de la Revolución Francesa, encontraron de inmediato campo de cultivo en nuestros países, habiéndose desarrollado 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.

La realidad de este proceso, en todo caso, fue que algunas antiguas colonias españolas en Hispanoamérica, como es el caso de Venezuela, no recibieron influencia alguna para la Constitución de sus Estados independientes en 1811, del régimen político-constitucional español, que en ese momento era el propio del Antiguo Régimen, por lo demás, en crisis general por la invasión napoleónica. España, durante el siglo XIX, siguió siendo además una Monarquía, en la cual ni siquiera una Declaración de Derechos se dictó, por lo que sólo fue con la Constitución de 1978 cuando España entró, definitivamente, en los moldes del constitucionalismo moderno (declaración de derechos, control de la constitucionalidad de las leyes, Constitución como norma).

En consecuencia, fueron las transformaciones constitucionales originadas por la Revolución Americana y de la Revolución Francesa las que tuvieron mayor influencia directa en la construcción inicial del sistema constitucional hispano americano, razón por la cual nunca llegaremos a entender, adecuadamente, nuestras propias instituciones sin, en definitiva, tener claros los aportes recibidos tanto de la Revolución Francesa como de la Revolución Americana, y que he intentado resumir someramente.

Esos aportes fueron los que permitieron que a comienzos del siglo XIX, después de las primeras dos Constituciones del mundo moderno, la de los Estados Unidos de América de 1776 y la de Francia de 1791, la tercera Constitución moderna, republicana, en la historia constitucional haya sido la de Venezuela de 1811.

Para ello, en Venezuela, la Junta Suprema Conservadora de los Derechos de Fernando constituida el 19 de abril de 1810, entre los primeros actos constitucionales que adoptó, estuvo la convocatoria a elecciones de un

Congreso General con representantes de las Provincias que conformaban la antigua Capitanía General de Venezuela,²⁸ cuyos diputados, en representación del pueblo constituido en Congreso constituyente, fueron los que adoptaron el 21 de diciembre de 1811 la Constitución Federal de los Estados de Venezuela, luego de haber declarado solemnemente la independencia el 5 de julio del mismo año 1811.

Antes, incluso, el Supremo Congreso de Venezuela había adoptado la tercera de las declaraciones de derechos fundamentales en la historia del constitucionalismo moderno, que fue la "Declaración de Derechos del Pueblo" adoptada el 1º de julio de 1811 por el Congreso General de Venezuela, texto que meses después se recogió, ampliado, en el Capítulo VE de la Constitución de 1811.

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, aún cuando más dentro de la línea del balance norteamericano que de la concepción extrema francesa. El presidencialismo, se instauró en Venezuela, a partir de 1811, inicialmente como un ejecutivo triunviral, y luego, unipersonal, a partir de 1819.

Además, Venezuela fue el primer país del mundo, en 1811, después de Norteamérica, en adoptar la forma federal en la organización del Estado conforme a la concepción norteamericana; y a la vez, fue el primer país del mundo, en 1812, en haber adoptado la organización territorial municipal que legó la Revolución Francesa.

Por último, fue en Venezuela, además, en la Constitución de 1811, donde por primera vez se recogió toda la influencia del papel del Poder Judicial, como fiel de la balanza entre los poderes del Estado, proveniente fundamentalmente de la experiencia norteamericana.

Haciendo este recuento histórico, y destacando cómo Venezuela fue a comienzos del siglo XIX el suelo más fértil para comenzar el largo proceso de sembrar las raíces y cultivar el surgimiento de un Estado de derecho,

²⁸ Véase el texto del Reglamento de Elecciones en Allan R. Brewer-Carías, *Las Constituciones de Venezuela*, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Tomo I, Caracas 2008, pp. 535-543.

montado en los principios del constitucionalismo moderno derivados de las Revoluciones norteamericana y francesa, y que encontró su desarrollo adecuado con el advenimiento del régimen democrático en la segunda mitad del siglo XX; ante la realidad de lo que ha ocurrido en Venezuela en esta primera década de este siglo XXI, con el asalto al poder y al Estado perpetrado por una horda de forajidos que han implantado el régimen autoritario e ineficiente que padecemos; no tengo otras expresiones que no sean las de dolor, al ver ahora completamente seco aquél otrora frondoso - aún cuando algo descuidado - árbol de la democracia y del Estado de derecho; de ver marchitados sus frutos, y sus ramas - las del poder público - cortadas despiadadamente y con furia, y lanzadas a una hoguera de una utopía desquiciada.

La esperanza de reconstruir lo perdido de democracia y de Estado de derecho es, sin embargo, lo que no perdemos, para lo cual tendremos que prepararnos en el futuro a los efectos de poder partir de las cenizas y quizás, volver a los inicios, casi como si estuviéramos en 1811; y volver a aprender, pero ahora con mejores bagajes y aportes de nuestros propios países hispanoamericanos, como es el caso de esta tierra, de Chile, de la que fue la Nueva Extremadura, que tantas veces y en forma tan exitosa ha tenido que rehacer el Estado.

Santiago, 26 de abril de 2011.