

LA CREACIÓN DEL CONSEJO DE ESTADO POR SIMÓN BOLÍVAR EN 1817, COMO PARTE DEL PROCESO DE RECONSTITUCIÓN DEL ESTADO DE VENEZUELA, Y SU REFORMULACIÓN, POR EL MISMO BOLÍVAR EN 1828, AL ASUMIR EL PODER SUPREMO EN LA REPÚBLICA DE COLOMBIA*

Allan R. Brewer-Carías

Profesor emérito de la Universidad Central de Venezuela

INTRODUCCIÓN

El Consejo de Estado fue creado y recreado por Simón Bolívar, primero en Venezuela en 1817, y segundo, en Colombia; en ambos momentos en circunstancias excepcionales, y con características y funciones distintas en uno y otro caso.

En el primer caso, Bolívar actuó en su carácter de Jefe Supremo de la República de Venezuela y Capitán General de los Ejércitos de Venezuela y de la Nueva Granada, y como tal, en el Cuartel General de Angostura, en lo que es hoy Ciudad Bolívar en Venezuela, el 30 de octubre de 1817, creó el Consejo de Estado como parte del proceso de reconstitución del Estado de Venezuela que había sido creado con la Constitución Federal de 21 de diciembre de 1811, luego de cinco años de guerra con los ejércitos españoles que habían invadido el país. Dicha institución se creó con carácter provisional para asistir al Jefe Supremo en el cumplimiento de funciones políticas y de gobierno, y especialmente, para ejercer las funciones legislativas del Estado de Venezuela.

En el segundo caso, diez años después, el mismo Bolívar, en su carácter de Libertador Presidente de Colombia, al asumir el Poder Supremo (Dictadura), en Bogotá, el 27 de agosto de 1828, volvió a crear un Consejo de Estado en el Decreto Orgánico que dictó como “ley constitucional” para regir el Estado en sustitución de la Constitución de Colombia de 1821, cuya vigencia se suspendió, recogiendo en dicha institución las funciones que en esta última Constitución se atribuyeron a un Consejo de Gobierno. Es decir, la institución, en este caso, se estableció como órgano de carácter consultivo para asistir al Jefe Supremo en sus funciones de gobierno del Estado de Colombia.

En 1817, la creación de dicha institución estuvo motivada, como el mismo Bolívar lo explicó tras la conquista de la Provincia de Guayana, por la imposibilidad que había de poder restablecer la vigencia plena en los territorios de Venezuela de la Constitución

* Trabajo preparado como texto de base para las conferencias dictadas por el autor en el Seminario *El Significado institucional del Consejo de Estado en el derecho comparado y en la consolidación del Estado Social de derecho*, Universidad del Rosario, Bogotá, 26 / 27 de octubre de 2017; y en el *XXIII Encuentro de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Encuentro del Bicentenario*, Consejo de Estado, Bogotá, 31 de octubre / 3 de noviembre de 2017.

Federal de los Estados de Venezuela del 21 de diciembre de 1811, y poner a funcionar los órganos fundamentales del Estado como había sido originalmente su intención, para lo cual dictó diversos decretos reorganizando el Estado de Venezuela.

Es decir, la creación de la institución del Consejo de Estado se produjo en el marco de una situación excepcional, como fue el proceso de la reconstitución del Estado de Venezuela, guiado por el principio de la separación de poderes, distinguiendo Bolívar entre el órgano del Poder Ejecutivo que Bolívar ejercía como Jefe Supremo, y cuyas funciones complementó creando el 5 de noviembre de 1817 un Consejo de Gobierno para suplirlo en caso de necesidad; reorganizando el Poder Judicial, lo cual hizo mediante decreto del 6 de octubre de 1817 regulando los tribunales de primera instancia y la Alta Corte de Justicia; y atribuyendo provisionalmente el Poder Legislativo al Consejo de Estado que creó por decreto de 30 de octubre de 1817.¹

Dicho objetivo de reconstituir el Estado de Venezuela por lo demás, puede decirse que fue una constante en los escritos del Libertador desde cuándo comenzó, en 1813, desde Cúcuta y por encargo del Soberano Congreso de las Provincias Unidas de Nueva Granada, la reconquista militar de Venezuela; y fue una necesidad imperiosa en 1817 dados los intentos que hubo desde mayo de ese año, con ocasión del llamado Congreso de Cariaco, propiciados por jefes militares de las fuerzas republicanas por establecer un gobierno provisional civil en la República que supuestamente pudiera ser reconocido por potencias extranjeras.

La creación del Consejo de Estado en 1817, por tanto, sólo puede entenderse en el marco de esa reconstitución del Estado de la República de Venezuela, que Bolívar asumió en el proceso de liberación de las Provincias ocupadas por los ejércitos españoles, después de la Capitulación que habían firmado Francisco de Miranda y Domingo Monteverde en julio de 1812. Dado el carácter provisional y las funciones legislativas asignadas, el Consejo de Estado de 1817 por ello, dicho órgano desapareció del marco constitucional de la organización del Estado al sancionarse por el Congreso de Angostura en 1819, y regularse en ella el Poder Legislativo atribuido al Congreso.

Posteriormente, el propio Congreso de Angostura, atendiendo a una propuesta de Bolívar, sancionó la Ley de la Unión de los pueblos de Colombia en diciembre de 1819 lo que motivó que el Congreso entrara en receso, y se convocara un nuevo Congreso a reunirse en la Villa del Rosario de Cúcuta, el cual sancionó la Constitución de la República de Colombia de Cúcuta de 1821. En esta tampoco se reguló algún Consejo de Estado sino que lo que se creó fue un Consejo de Gobierno con carácter consultivo.

La institución del Consejo de Estado reapareció posteriormente en Colombia, en 1828, en forma totalmente distinta a la figura de 1817, con carácter netamente consultivo igual al

¹ Véase el texto de todos estos actos constitucionales de reconstitución del Estado de Venezuela en Allan R. Brewer-Carías, *Las Constituciones de Venezuela*, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas 2008, Tomo I, pp. 595-617. Véase en general sobre muchos de los temas tratados en este estudio: Allan R. Brewer-Carías, *Historia Constitucional de Venezuela*, Caracas, Editorial Alfa, 2 tomos, 2008; y en Colección Tratado de Derecho Constitucional, Tomo II, Fundación de Derecho Público, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2014. Igualmente, véase Allan R. Brewer-Carías, *Orígenes del constitucionalismo moderno en Hispanoamérica*, Colección Tratado de Derecho Constitucional, Tomo II, Fundación de Derecho Público, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2014,

Consejo de Gobierno de 1821. La creación del Consejo de Estado en este caso, también en situaciones excepcionales, se produjo con el Decreto de Libertador de 1828 mediante el cual, luego del fracaso del intento de reforma constitucional por la Convención de Ocaña, asumió como Libertador-Presidente el Poder Supremo (la Dictadura) dejando sin efecto la Constitución de 1821.

La institución del Consejo de Estado en Colombia, por tanto, con ese nombre, y como órgano consultivo se creó efectivamente en 1828 y se consolidó posteriormente en Colombia a raíz de su regulación en la Constitución de 1830, hasta 1853; recreándose posteriormente, con cambios fundamentales, y funcionando hasta nuestros días.

En cambio, en Venezuela solo tuvo dos años de vigencia entre 1817 y 1819, pero como órgano básicamente legislativo, si bien también con algunas funciones de órgano de consulta. Luego, como órgano exclusivamente consultivo, en la misma orientación del Consejo de Gobierno previsto en la Constitución de 1821, en Venezuela se recogió con el mismo nombre de Consejo de Gobierno en la Constitución de 1830, al separarse el Estado de Venezuela del de Colombia, institución que sin embargo solo perduró en el constitucionalismo venezolano hasta 1858. Luego, tardíamente si incorporó en la Constitución de 1999 pero nunca se ha materializado por ser sus funciones incompatibles con un régimen autoritario.

En consecuencia, como suele suceder con todas las instituciones, sólo a través de una aproximación histórica es que se puede llegar a comprender y explicar las razones y naturaleza de la creación del Consejo de Estado en Venezuela en 1817 y de su recreación en Colombia a partir de 1828.

Por todo ello, lo cierto es que como tendremos ocasión de explicar históricamente, en 2017 lo que se celebraron fueron en realidad doscientos años de la introducción en la América Hispana de la institución del Consejo de Estado creado mediante el decreto de Simón Bolívar de 30 de octubre de 1817, en el marco de la reorganización del Estado de Venezuela, que con funciones básicamente legislativas, tuvo una duración de solo dos años hasta 1819.

La República de Colombia, como consecuencia de la unión legal de los pueblos de Colombia, en la Constitución de Cúcuta se reguló un Consejo de Gobierno con funciones de carácter consultivo, el cual sin duda puede considerarse como el antecedente inmediato para la introducción de la figura del Consejo de Estado en Colombia con funciones netamente consultivas, que se creó mediante el Decreto constitucional de Bolívar de 1828, al asumir la Dictadura.

La creación del Consejo de Estado en 1817, por supuesto, no fue una decisión política aislada, que en consecuencia no puede analizarse en forma aislada, fuera del contexto histórico del momento concreto de Angostura de octubre de 1817, que fue el de la terminación de la conquista de la Provincia de Guayana por parte de Bolívar en Venezuela y del inicio del proceso de reconstitución del Estado de Venezuela luego de cinco años de guerras de liberación. Solo analizado en ese contexto es que se puede entender por qué Simón Bolívar lo creó en octubre de ese año; qué fue lo que lo motivó a tomar dicha decisión; y cuál fue su objetivo en relación con el Estado de Venezuela.

La decisión, en efecto, formó parte de un conjunto de decisiones extraordinarias que adoptó el Libertador para reconstituir y organizar el Estado de Venezuela, el cual se había constituido conforme a la Constitución federal de 21 de diciembre de 1811, y el cual para

ese momento ya había materialmente desaparecido por la invasión militar española de las Provincias de Venezuela ocurrida a partir de marzo de 1812, y cuyas fuerzas ocuparon la totalidad del territorio de las mismas.

Esa invasión ocurrió luego de la Capitulación firmada en julio de 1812 entre las fuerzas militares de la República y las españolas, razón por la cual a comienzos de 1813 el Congreso de la Nueva Granada le encomendó a Bolívar la liberación de dichas provincias de Venezuela del yugo español. Tras cinco años de guerras conducidas por el Libertador como Jefe Supremo, y por tanto, conduciendo un de gobierno que se había tornado en exclusivamente militar, consideró necesario buscar organizar al Estado de Venezuela con rasgos de gobierno civil, y eso fue precisamente lo que se propuso hacer el Libertador en Angostura en 1817.

Eso, lo había vislumbrado el Libertador en medio de la Campaña Admirable desde 1813, conforme a su propia convicción expresada durante los años de la guerra de liberación; e incluso se lo llegaron a plantear algunos de sus propios subalternos.

De allí la creación del Consejo de Estado en ese momento, como una pieza más dentro de un conjunto de decisiones que adoptó para la reorganización del Estado de Venezuela, que había quedado devastado por la guerra, todo lo cual que obliga estudiar su Decreto de creación de 1817 dentro de ese contexto histórico. Sólo así se pueden dar respuestas a las interrogantes mencionadas sobre la real motivación de esa decisión, muy lejos de haber sido una imitación de figuras europeas, y en particular, del Consejo de Estado que había creado por Napoleón, en 1799.²

Con tal propósito, estudiaremos los siguientes puntos:

Primero, recordaremos cuál fue la estructura constitucional del Estado venezolano establecida en 1811 que ya se había perdido cuando se creó el Consejo de Estado en 1817, y cuyas provincias ocupadas, el Congreso de Nueva Granada encomendó a Simón Bolívar liberar

Segundo, destacaremos algo sobre la reacción de España contra la independencia de Venezuela, lo que provocó la caída de la primera República y la guerra de liberación comandada por Simón Bolívar por encargo del Congreso de Nueva Granada;

Tercero, nos referiremos al tema de la necesidad que encontró Bolívar de reorganizar el Estado de Venezuela luego de la devastación de la guerra, y la creación en ese cuadro del Consejo de Estado en 1817

Cuarto, estudiaremos el proceso de la reorganización provisional del Estado de Venezuela en Angostura en 1817, y la creación del Consejo de Estado.

² No creemos que pueda afirmarse pura y simplemente que “El Consejo de Estado Colombiano fue creado en 1817 por Simón Bolívar quien tomó como modelo el Consejo de Estado francés que estableció Napoleón en 1799.” Véase Rafael Ballén, “El Consejo de Estado francés en el Antiguo Régimen,” *Revista Diálogos de Saberes*, No. 25, Bogotá, julio-diciembre 2016, pp. 13-32. Consultado en <file:///C:/Users/Alan%20Brewer/Downloads/Dialnet-ElConsejoDeEstadoFrancesEnElAntiguoRegimen-2693562.pdf>. Ese “dogma de fe” que hemos encontrado repetido infinidad de veces en la bibliografía colombiana, en nuestro criterio, como demostramos en este trabajo, no es correcto. Primero, porque en 1817 no se creó el Consejo de Estado Colombiano; y segundo, porque el Consejo de Estado que creó Bolívar en 1817, no tuvo como modelo el Consejo de Estado francés, ni siguió su orientación de órgano de carácter netamente consultivo.

Quinto analizaremos la Constitución Política de Venezuela de Angostura de 1819 y la ausencia en la misma de previsión alguna sobre el Consejo de Estado.

Sexto, el proceso de la unión de los pueblos de Colombia, mediante la fusión de las Provincias del Nuevo Reino de Granada y de la Capitanía General de Venezuela en la República de Colombia mediante leyes de 1819 y 1821, y la Constitución de Cúcuta de 1821.

Séptimo, analizaremos la recreación del Consejo de Estado con motivo de la Dictadura de Bolívar de 1828, y la disolución de la República de Colombia con la sanción de las Constituciones de la República de Colombia y del Estado de Venezuela de 1830.

Concluyendo con una precisión final sobre la suerte del Consejo de Estado en el constitucionalismo posterior de Colombia y Venezuela

I. ALGO SOBRE LA CONSTITUCIÓN FUNDACIONAL DEL ESTADO DE VENEZUELA EN 1811, CUYAS PROVINCIAS OCUPADAS EL CONGRESO DE NUEVA GRANADA ENCOMENDÓ A SIMÓN BOLÍVAR LIBERAR

El Estado en Venezuela cuyas Provincias ocupadas por el ejército español se había encomendado liberar a Simón Bolívar por el Congreso de Nueva Granada a comienzos de 1813, en efecto, se había constituido como Estado independiente de España, como resultado de un proceso constituyente desarrollado por los diputados electos en siete de las nueve provincias que conformaron la antigua Capitanía General de Venezuela, que conformaron el Congreso Supremo de las Provincias de Venezuela que se reunió en Caracas durante el año 1811, el cual culminó con la sanción de la Constitución Federal de las Provincias de Venezuela de 21 de diciembre de 1811,³ después de haber aprobado la Declaración de Independencia de Venezuela el 5 de julio de 1811

Dicho Congreso había sido convocado por la Junta Suprema de caracas que se había constituido el 11 de abril de 1810, deponiendo las autoridades españolas,⁴ y fue electo en 1811 conforme a un “Reglamento de elecciones y reunión de diputados” aprobado por dicha Junta Suprema, mediante el cual se aseguró la representación de las provincias que conformaron la antigua Capitanía General de Venezuela.⁵

³ Véase el texto en Allan R. Brewer-Carías, *Las Constituciones de Venezuela*, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas, 2008, Tomo I, pp. 555-579

⁴ Sobre el golpe de Estado del 10 de abril de 1811, véase Allan R. Brewer-Carías y Enrique Vilorio, *La Revolución de Caracas de 1810*, con prólogo de Guillermo Morón, Colección Salamanca, Historia, Educación y Geografía (Biblioteca Guillermo Morón) 44, Centro de Estudios Ibéricos y Americanos de Salamanca, Caracas 2011.

⁵ Véase el texto del Reglamento en Allan R. Brewer-Carías, *Las Constituciones de Venezuela*, *op. cit.*, Tomo I, pp. 535-543. Véase sobre el Reglamento de elecciones de 1811, Allan R. Brewer-Carías, “La primera manifestación de representatividad democrática y las primeras leyes electorales en España e Hispanoamérica en 1810 (La elección de diputados a las cortes de Cádiz conforme a la *Instrucción* de la Junta Central Gubernativa del Reino de enero de 1810, y la elección de diputados al Congreso General de Venezuela conforme al *Reglamento* de la Junta Suprema de Venezuela de junio de 1810), Trabajo elaborado para la obra colectiva coordinada por José Guillermo Vallarta Plata, *Libro Homenaje a la Constitución española de Cádiz de 1812*, Instituto Iberoamericano de Derecho Local Municipal, Guadalajara, 2012.

La Constitución Federal de 1811 fue la tercera Constitución republicana del mundo moderno, después de las Constituciones de los Estados Unidos y de Francia de finales del siglo XVIII, y fue la primera Constitución moderna en el mundo hispanoamericano.⁶ La misma, por supuesto, se inspiró en los principios desarrollados como consecuencia de las Revoluciones norteamericana y francesa, estableciéndose en consecuencia, la igualdad como uno de los “derechos del hombre en sociedad” (éstos eran conforme al artículo 151, la libertad, la igualdad, la propiedad y la seguridad) derivados del “pacto social”. Esta concepción pactista encontró su expresión en el propio texto constitucional, al expresar sus artículos 141 y 142, lo siguiente:

“Después de constituidos los hombres en sociedad han renunciado a aquella libertad limitada y licenciosa a que fácilmente los conducían sus pasiones, propias sólo del estado salvaje. El establecimiento de la sociedad presupone la renuncia de esos derechos funestos, la adquisición de otros más dulces y pacíficos, y la sujeción a ciertos deberes mutuos”.

“El pacto social asegura a cada individuo el goce y posesión de sus bienes, sin lesión del derecho que los demás tengan a los suyos”.

La Constitución de 1811, con la cual se inició el constitucionalismo en Venezuela,⁷ quedó expresada en un texto de 228 artículos agrupados en nueve capítulos, destinados a regular el Poder Legislativo (Arts. 3 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).

1. La Confederación de las Provincias

La Constitución estuvo precedida de un “Preliminar” contentivo de las “Bases del Pacto Federativo que ha de constituir la autoridad general de la Confederación,” en las cuales se precisó el sistema de distribución de poderes y facultades entre la Confederación y las Provincias o Estados confederados, adoptándose la forma federal del Estado, lo que también ocurrió por primera vez en el constitucionalismo moderno después de su creación en la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica.

Dicho sistema de distribución del poder se basó en el principio de la atribución general de poderes a las Provincias, de manera que:

“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.”

6 Véase 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*, 2ª Edición Ampliada, Serie Derecho Administrativo No. 2, Universidad Externado de Colombia, Editorial Jurídica Venezolana, Bogotá 2008,.

7 Véase Allan R. Brewer-Carías, *Evolución Histórica del Estado*, Tomo I, Instituciones Políticas y Constitucionales, Universidad católica del Táchira, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas-San Cristóbal 1996, pp. 268 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 cuanto a la organización territorial del Estado, por tanto, en la Constitución de 1811 se optó por la de un Estado Federal dividido en Provincias, precisamente delimitadas sobre las antiguas provincias coloniales que configuraron la Capitanía General de Venezuela, en las cuales existían Legislaturas Provinciales (la denominación 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, siendo el ejemplo más acabado la Constitución de la Provincia de Caracas de 31 de enero de 1812 (sancionada dos meses antes que la de Cádiz), con 328 artículos.⁸ En cada Provincia, el Gobernador era electo 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).

2. 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, de manera que:

“El ejercicio de esta autoridad confiada a la Confederación no podrá jamás hallarse reunido en sus diversas funciones. El Poder Supremo debe estar dividido en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y confiado a distintos Cuerpos independientes entre sí y en sus respectivas facultades.”

Además, el artículo 189 insistía en que

“Los tres Departamentos esenciales del Gobierno, á saber: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial, es preciso que se conserven tan separados e independientes el uno del otro cuanto lo exija la naturaleza de un gobierno libre lo que es conveniente con la cadena de conexión que liga toda fábrica de la Constitución en un modo indisoluble de Amistad y Unión.”

La Constitución de 1811 además, recogió el principio de la supremacía de la Ley como “la expresión libre de la voluntad general” conforme al texto de la Declaración Francesa de 1789, y de que la soberanía que residiendo en los habitantes del país, se ejercía por los representantes. Para tal efecto, los artículos 149 y 150 de la Constitución dispusieron:

⁸ Véase Allan R. Brewer-Carías, *La Constitución de la Provincia de Caracas de 31 de enero de 1812. Homenaje al bicentenario*, (Prólogo de Alfredo Arismendi), Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Colección Estudios No. 100, Caracas 2011.

“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"

3. La religión católica (Capítulo I)

El Capítulo I de la Constitución de 1811 se destinó a regular la Religión, proclamándose a la Religión Católica, Apostólica y Romana como la religión del Estado y la única y exclusiva de los habitantes de Venezuela (Art. 1).

4. El Poder Legislativo (Capítulo II)

El Capítulo II tuvo por objeto regular al “Poder Legislativo” atribuido al Congreso General de Venezuela, el cual fue dividido en dos Cámaras, una de Representantes y un Senado (Art. 3).

En dicho Capítulo se reguló el proceso de formación de las leyes (Arts. 4 a 13); la forma de elección de los miembros de la Cámara de Representantes y del Senado (Art. 14 a 51) con una regulación detallada del proceso de elección de manera indirecta en congregaciones parroquiales (Art. 26) y en congregaciones electorales (Art. 28); sus funciones y facultades (Art. 52 a 66); el régimen de sus sesiones (Art. 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 elecciones⁹ reservándose entonces el control político del naciente Estado a la aristocracia criolla y a la naciente burguesía parda.

5. El Poder Ejecutivo (Capítulo III)

El Capítulo III reguló el “Poder Ejecutivo,” disponiendo que residiría en la ciudad federal “depositado en tres individuos, elegidos popularmente” (Art. 72) por las Congregaciones Electorales (Art. 76) por listas abiertas (Art. 77). En el Capítulo no sólo se reguló la forma de elección del triunvirato (Arts. 76 a 85), sino qué se definieron las atribuciones del Poder Ejecutivo (Arts. 86 a 99) y sus deberes (Arts. 100 a 107).

De acuerdo a la forma federal de la Confederación, se reguló la relación entre los Poderes Ejecutivos Provinciales y el Gobierno Federal, indicándose que aquéllos eran, en cada Provincia, “los agentes naturales e inmediatos del Poder Ejecutivo Federal para todo aquello que por el Congreso General no estuviere cometido a empleados particulares en los ramos de Marina, Ejército y Hacienda Nacional” (Art. 108).

9 Véase R. Díaz Sánchez, "Evolución Social de Venezuela (hasta 1960)", en M. Picón Salas y otros, *Venezuela Independiente 1810-1960*, Caracas, 1962, p. 197, y C. Parra Pérez, “Estudio preliminar” al libro: *La Constitución Federal de Venezuela de 1811 y Documentos afines*, Academia nacional de la Historia, Caracas, 1959, p. 32. 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). Véase. J. Gil Fortoul, *Historia Constitucional de Venezuela*, Obras Completas, Tomo I, Caracas, 1953, p. 259.

6. 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).

7. Las Provincias (Capítulo V)

El Capítulo V reguló a las Provincias, estableciéndose límites a su autoridad, en particular, que no podían “ejercer acto alguno que corresponda a las atribuciones concedidas al Congreso y al Poder Ejecutivo de la Confederación” (Art. 119), previéndose en el artículo 124 que:

“Para que las leyes particulares de las Provincias no puedan nunca entorpecer la marcha de los 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”.

El Capítulo, además, reguló aspectos relativos a las relaciones entre las Provincias y sus ciudadanos (Arts. 125 a 127); y al eventual aumento de la Confederación mediante la posible incorporación de las provincias de Coro, Maracaibo y Guayana cuyos representantes no habían formado parte del Congreso (Arts. 128 a 132) por haber permanecido leales a la Corona española.

En cuanto al gobierno y administración de las Provincias, la Constitución de 1811 remitió a lo que dispusieran 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.”

8. 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).

9. 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 150), Derechos del hombre en sociedad (Arts. 151 a 191), Derechos del hombre en sociedad (Arts. 192 a 196) y Deberes del cuerpo social (Arts. 197 a 199).

En este Capítulo se recogieron, enriquecidos, los artículos de la Declaración de los Derechos del Pueblo del 1 de julio de 1811,¹⁰ y en su redacción se recibió la influencia directa del texto de las Declaraciones de las antiguas colonias norteamericanas, de las

¹⁰ Véase Allan R. Brewer-Carías, *Las declaraciones de derechos del pueblo y del hombre de 1811 (Bicentenario de la Declaración de “Derechos del Pueblo” de 1º de julio de 1811 y de la “Declaración de Derechos del Hombre” contenida en la Constitución Federal de los Estados de Venezuela de 21 de diciembre de 1811)*, (Prólogo de Román José Duque Corredor), Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas 2011.

Enmiendas a la Constitución de los Estados Unidos de América y de la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, y en relación con esta última, de los documentos de la conspiración de Gual y España de 1797.¹¹

En la Primera Sección sobre “Soberanía del pueblo,” se precisaron los conceptos básicos que en la época originaban una república, comenzando por el “pacto social,” a cuyo efecto los artículos 141 y 142 de la Constitución dispusieron:

“Después de constituidos los hombres en sociedad han renunciado a aquella libertad ilimitada y licenciosa a que fácilmente los conducían sus pasiones, propia sólo del estado salvaje. El establecimiento de la sociedad presupone la renuncia de esos derechos funestos, la adquisición de otros más dulces y pacíficos, y la sujeción a ciertos deberes mutuos. El pacto social asegura a cada individuo el goce y posesión de sus bienes, sin lesión del derecho que los demás tengan de los suyos” (Art. 141 y 142).

La Sección continúa con el concepto de soberanía (art. 143) y de su ejercicio mediante representación (art. 144–146), el derecho al desempeño de empleos públicos en forma igualitaria (art. 147), con la proscripción de privilegios o títulos hereditarios (art. 148), la noción de la ley como expresión de la voluntad general (art. 149) y la nulidad de los actos dictados en usurpación de autoridad (art. 150).

En la Segunda Sección sobre “Derechos del hombre en sociedad,” al definirse la finalidad del gobierno republicano (art. 151), se enumeran como tales derechos a la libertad, la igualdad, la propiedad y la seguridad (art. 152), y a continuación se detalla el contenido de cada uno: se define la libertad y sus límites solo mediante ley (art. 153–156), la igualdad (art. 154), la propiedad (art. 155) y la seguridad (art. 156).

Además, en esta sección se regulan los derechos al debido proceso: el derecho a ser procesado solo por causas establecidas en la ley (art. 158), el derecho a la presunción de inocencia (art. 159), el derecho a ser oído (art. 160), el derecho a juicio por jurados (art. 161). Además, se regula el derecho a no ser objeto de registro (art. 162), a la inviolabilidad del hogar (art. 163) y los límites de las visitas autorizadas (art. 165), el derecho a la seguridad personal y a ser protegido por la autoridad en su vida, libertad y propiedades (art. 165), el derecho a que los impuestos sólo se establezcan mediante ley dictada por los representantes (art. 166), el derecho al trabajo y a la industria (art. 167), el derecho de reclamo y petición (art. 168), el derecho a la igualdad respecto de los extranjeros (art. 168), la proscripción de la irretroactividad de la ley (art. 169), la limitación a las penas y castigos (art. 170) y la prohibición respecto de los tratos excesivo y la tortura (arts. 171–172), el derecho a la libertad bajo fianza (art. 174), la prohibición de penas infamantes (art. 175), la limitación del uso de la jurisdicción militar respecto de los civiles (art. 176), la limitación a las requisiciones militares (art. 177), el régimen de las milicias (art. 178), el derecho a portar armas (art. 179), la eliminación de fueros (180) y la libertad de expresión de pensamiento (art. 181). La Sección concluye con la enumeración del derecho de petición de las Legislaturas provinciales (art. 182) y el derecho de reunión y petición de los ciudadanos (art. 183–184), el poder exclusivo de las Legislaturas de suspender las leyes o detener su ejecución (art. 185), el poder de legislar atribuido al Poder Legislativo (art. 186), el derecho del pueblo a participar en la legislatura (art. 187), el principio de la alternabilidad republicana (art. 188), el principio de la separación de poderes entre el Legislativo, el

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

Ejecutivo y el Judicial (art. 189), el derecho al libre tránsito entre las provincias (art. 190), el fin de los gobiernos y el derecho ciudadano de abolirlos y cambiarlos (art. 191).

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

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

“Para precaver toda trasgresión 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 y apoyándose sobre los indestructibles y sagrados principios de la naturaleza, toda ley contraria a ellas que se expida por la Legislatura federal o por las provincias, será absolutamente nula y de ningún valor.”

10. Disposiciones generales (Capítulo IX)

Por último, el Capítulo IX, en unos Dispositivos Generales estableció normas sobre el régimen de los indígenas (Arts. 200) y su igualdad (Arts. 201); la ratificación de la abolición del comercio de negros (Art. 202); la igualdad de los pardos (Art. 203); y la extinción de títulos y distinciones (Art. 204).

En particular, en cuanto a la igualación social las normas de la Constitución conllevaron a la eliminación de los “títulos”¹² y la restitución de los derechos “naturales y civiles” a los pardos¹³, 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 esclavos¹⁴, la esclavitud como tal no fue abolida y se mantuvo hasta 1854; a pesar de las exigencias del Libertador en 1819¹⁵.

12 “Quedan extinguidos todos los títulos concedidos por el anterior gobierno y ni el Congreso, ni las Legislaciones Provinciales podrán conceder otro alguno de nobleza, honores o distinciones hereditarias...” (Art. 204). Por otra parte, la Constitución de 1811, expresamente señalaba que: “Nadie tendrá en la Confederación de Venezuela otro título ni tratamiento público que el de ciudadano, única denominación de todos los hombres libres que componen la Nación...” (Art. 236), expresión que ha perdurado en toda nuestra historia constitucional.

13 “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).

14 “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).

15 Véase Parra Pérez; “Estudio Preliminar”, *loc. cit.*, p. 32. En su discurso de Angostura de 1819, Simón Bolívar imploraba al Congreso “la confirmación de la libertad absoluta de los esclavos,

Se reguló, además, el juramento de los funcionarios (Arts. 206 a 209); la revocación del mandato (Art. 209 y 210), las restricciones sobre reuniones de sufragantes y de congregaciones electorales (Arts. 211 a 214); la prohibición a los individuos o grupos de arrogarse la representación del pueblo (Art. 215); la disolución de las reuniones no autorizadas (Art. 216); el tratamiento de “ciudadano” (Art. 226); y la vigencia de la Recopilación de las Leyes de Indias mientras se dictaban el Código Civil y Criminal acordados por el Congreso (Art. 228).

11. La supremacía constitucional

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

“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 religiosamente sin excusa ni pretexto alguno; pero las leyes que se expiden contra el tenor de ella no tendrán ningún valor sino cuando hubieren llenado las condiciones requeridas para una justa y legítima revisión y sanción.”

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

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

Esta norma, novedosa en relación con lo que regularon en los antecedentes constitucionales norteamericanos ni franceses, contiene la “garantía objetiva” de los derechos, declarando “nulas y de ningún valor” las leyes que contrariaran la declaración de derechos, lo que fue de acuerdo a los principios que ya se habían establecido en la célebre sentencia *Marbury v. Madison*, de 1803, de la Corte Suprema de los Estados Unidos.

II. ALGO SOBRE LA REACCIÓN DE ESPAÑA CONTRA LA INDEPENDENCIA DE VENEZUELA, LA CAÍDA DE LA PRIMERA REPÚBLICA Y LA GUERRA DE LIBERACIÓN COMANDADA POR BOLÍVAR POR ENCARGO DEL CONGRESO DE LA NUEVA GRANADA

La declaración de independencia de las Provincias de Venezuela, que formaban la Capitanía General de Venezuela, y la constitución del nuevo Estado independiente con la Constitución Federal de 21 de diciembre de 1811 no fue comprendida ni fue tolerada por la Regencia de España ni por las Cortes de Cádiz, las cuales ordenaron el bloqueo marítimo de las Provincias y la invasión militar de las mismas, lo que se inició desde Puerto Rico a

como imploraría por mi vida y la vida de la República”, considerando a la esclavitud como “la hija de las tinieblas”. Véase el Discurso de Angostura en J. Gil Fortoul, *Historia Constitucional de Venezuela*, top. cit., Apéndice, Tomo Segundo, pp. 491 y 512.

comienzos de 1812,¹⁶ habiendo logrado para mitades de ese mismo año ocupar, luego de la Capitulación de las fuerzas patriotas, la ocupación de todo el territorio de la República, y la caída de la misma.

Con ello, se originó la primera de las guerras de liberación desarrolladas en el Continente americano, en defensa de un Estado independiente que ya había sido constituido, desarrollada contra los invasores españoles. Después de más de un año de luchas, muchas circunstancias llevaron a la necesidad de la firma de una capitulación entre las fuerzas patriotas comandadas por Francisco de Miranda y las fuerzas invasoras comandadas por Domingo de Monteverde; y entre ellas, el impacto del devastador terremoto del 24 de marzo de 1812 que azotó todo el territorio del país.

La capitulación originó, en medio de muchas circunstancias dolorosas, la ocupación del territorio de la República por el invasor español, con el saldo directo de la prisión de Francisco de Miranda, quien el 30 de julio de 1812 fue entregado a los españoles por sus oficiales subalternos, entre ellos Simón Bolívar; y la afortunada salida de éste del territorio de Venezuela, con salvoconducto otorgado por el jefe español Domingo de Monteverde, en septiembre del mismo año de 1812, recalando unas semanas después en Cartagena de Indias.¹⁷

Desde allí, Simón Bolívar, además de comenzar a formular sus ideas políticas con la reflexión sobre la caída de la República en Venezuela, expresadas particularmente en su llamado “Manifiesto de Cartagena,”¹⁸ se puso al servicio militar, primero, del Estado de Cartagena con la misión de “limpiar” el curso del río Magdalena, lo que logró llegando a Ocaña en enero de 1813; segundo, de las Provincias Unidas de Nueva Granada, para expulsar de su territorio al Coronel Ramón Correa, lo que logró a fines de febrero de 1813 en la batalla de Cúcuta; y tercero, de las mismas Provincias Unidas para desalojar a los españoles del territorio de la República de Venezuela, con base en su tesis política y militar de que “Venezuela en manos de España, sería el punto de penetración de América.”¹⁹

Por encargo entonces del Congreso de la Nueva Granada, Bolívar inició desde Cúcuta, en abril de 1813, la penetración de las provincias de Venezuela en lo que se ha denominado la “Campana Admirable;” que desarrolló con todo éxito llegando a Mérida en mayo de ese año; a Trujillo en julio, donde dictó el Decreto de Guerra a Muerte;²⁰ entrando finalmente en Caracas en agosto de 1813, donde el 14 de octubre de ese año la Municipalidad de Caracas le otorgó el título de “Libertador.” Regresó a Santa Fe de Bogotá en diciembre de 1813.

16 Véase Allan R. Brewer-Carías, “Crónica de un desencuentro: las provincias de Venezuela y las Cortes de Cádiz (1810-1812),” en José E. Palomino Manchego y José de Jesús Naveja Macías (Coordinadores), *La Constitución de Cádiz de 1812 (A propósito de su Bicentenario)*, Universidad Inca Garcilaso de la Vega, Colegio de Abogados de Lima, Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, Lima 2015, pp. 769-808.

17 Véase Allan R. Brewer-Carías, *Sobre Miranda, Entre la perfidia de uno y la infamia de otros y otros escritos*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2016, p. 64 ss.

18 Véase el texto en Véase Vicente Lecuna (ed.), *Proclamas y Discursos del Libertador*, Caracas, 1939, pp. 33 a 35.

19 Véase Tomás Polanco Alcántara, *Simón Bolívar*, Ediciones GE, Caracas 2000, p 219.

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

La liberación de la Provincia de Caracas, sin embargo, no significó la liberación de Venezuela, pues con la continuación de la guerra, la provincia de Caracas volvió a caer en manos de los realistas, de manera que ya para mitades de 1814, la capital fue tomada por José Tomás Boves, caudillo al servicio de la Corona,²¹ provocando la llamada “emigración” a Oriente por parte de la población de la capital, ordenada por Bolívar. Éste, en septiembre se embarcó con destino a Cartagena, donde llegó por segunda vez, para presentarse ante el Congreso, y dar cuenta de lo que fuera la caída de la llamada “segunda República.”

En todo caso, el Congreso de la Nueva Granada lo nombro “Capitán General de los Ejércitos de la Confederación”, pero los conflictos internos en Cartagena, lo obligaron a renunciar al mando, y salió en mayo de 1815 para Jamaica.

Bolívar, pasó desde Jamaica a Haití en 1816, donde lo acogió el Presidente Alejandro Petión; y desde allí realizó la “Expedición de Los Cayos” con destino a Venezuela, llegando a Margarita, donde se proclamó en mayo de 1816, de nuevo, “el gobierno independiente de Venezuela”; ratificándole una Asamblea al Libertador, la Jefatura Suprema del Estado y de los Ejércitos de Venezuela.

Bolívar regresó a Haití. Se produjeron continuas disensiones entre los jefes patriotas, y el General Santiago Mariño, segundo jefe de la expedición de Los Cayos y del Ejército, quien había sido ratificado en la Asamblea de Margarita, promovió la reunión del denominado Congreso de Cariaco reunido el 8 de mayo 1817, en el cual sin desconocer la autoridad militar del Libertador, se estableció un gobierno federal, nombrándose un Ejecutivo plural.²²

Consta en efecto del Acta del Congreso de esa fecha, denominado Congreso Supremo de la República, que el mismo lo integraron los

“representantes de los Estados Unidos de Venezuela, Francisco Xavier Mayz diputado por el Estado Cumaná, miembro del Departamento Ejecutivo y Presidente del mismo (in rotation) durante su permanencia en Valencia (9 de Mayo de 1812), Francisco Xavier de Alcalá, Manuel Isaba, Diego Vallenilla, Francisco de Paula Navas, Diego Antonio Alcalá, Diego Bautista Urbaneja y Manuel Maneyro,” quienes asumieron “el carácter nacional representativo a que hemos sido’ restituidos por el eminente General Santiago Mariño procediendo éste en nombre del Jefe Supremo de la República el digno ciudadano Simón Bolívar.”

Dichos representantes declararon restablecido desde esa fecha “el Gobierno Federal de la República de Venezuela, en sus tres departamentos legislativo, ejecutivo y judicial, para el debido despacho de los negociados que respectivamente les corresponden,” y procedieron a desinar un Ejecutivo plural, de tres, entre ellos a Simón Bolívar, disponiendo que como estaba ausente otros designados ejercerían la función ejecutiva provisionalmente. Designaron igualmente los encargados del Departamento judicial.

Los representantes ordenaron finalmente que lo decidido fuera trasmitido al General Simón Bolívar excitándolo “a tomar posesión –tan pronto como sus deberes militares se lo

21 Véase Juan Uslar Pietri, *Historia de la Rebelión Popular del año 1814, Contribución al estudio de la Historia de Venezuela*, París, 1954.

22 Véase José Gil Fortoul, *Historia Constitucional de Venezuela*, Obras Completas, Tomo I, Caracas, 1953, pp. 246–247

permitan— de un puesto en que no podrá menos que prestar a la República servicios de grande importancia y dignos de su nombre y de sus gloriosos hechos.”²³

Bolívar regresó a Venezuela en el mismo año 1817, y a pesar de que en el Congreso no se había desconocido su autoridad militar, lo desconoció mencionándolo incluso en correspondencias solo como “el llamado Congreso.”²⁴ De seguidas, conquistó la libertad de Guayana, Provincia que desde 1811 había permanecido fiel a la Corona, fijando la sede de su gobierno en Angostura, en el sitio de la actual Ciudad Bolívar, en el Estado Bolívar de Venezuela; cuando ya en operaciones sucesivas había logrado el reconocimiento de su jefatura suprema.

En Angostura se propuso culminar lo que puede decirse había sido su obsesión política desde 1813, que fue la reconstitución institucional del Estado de Venezuela, que había quedado destruido. La conquista de Guayana, por tanto, acentuó la necesidad de establecer un orden institucional para el gobierno civil.

III. LA NECESIDAD DE REORGANIZAR EL ESTADO DE VENEZUELA A PARTIR DE 1813 Y LA CREACIÓN DEL CONSEJO DE ESTADO EN 1817

Como hemos indicado, el Consejo de Estado se creó en la América Hispánica, en particular, en el Estado de Venezuela, mediante decreto del Libertador Simón Bolívar del 30 de octubre de 1817, en el marco de la reorganización del Estado de Venezuela luego de la devastación de la guerra de liberación que condujo Bolívar por encargo del Congreso de la Nueva Granada.

1. Algunos antecedentes político-militares de la creación del Consejo de Estado

La idea de la creación de dicho Consejo de Estado, incluso fue planteada en las propias filas militares del Libertador por algunos de sus prominentes generales durante el mismo año 1817, como consecuencia de la necesidad de reorganizar el Estado de Venezuela dotando a la República de un gobierno con alguna base civil, luego de cinco años de guerra de liberación, que el Libertador se había propuesto desde 1813.

En efecto, en febrero de 1817, el general Santiago Mariño quien luego estaría entre los organizadores del Congreso de Cariaco habría propuesto a Bolívar la creación de una especie de Consejo de Estado para auxiliarlo en el gobierno, habiendo sin embargo sido la respuesta de Bolívar al planteamiento, muy tajante, respondiéndole que:

“en cuanto me desocupe de atenciones más urgentes que son las de batir a los enemigos, convocaré un Consejo para que establezca una administración regular, capaz de mantener la República. Por el momento, todo lo que se haga será inconsulto y precipitado.”²⁵

23 Véase el Acta del Congreso de Cariaco de 8 de mayo de 1817, en Allan R. Brewer-Carías, *Las Constituciones de Venezuela*, op. cit., tomo I, pp. 593-594

24 Véase las referencias en Tomás Polanco, *Simón Bolívar*, op. cit., pp. 307 ss.

25 Así lo dijo en carta al general Brión, fechada en Barcelona, el 13 de febrero de 1917. Véase en *Escritos del Libertador*, Tomo X, 1847, p. 180. Véase las referencias en Tomás Polanco, *Simón Bolívar*, op. cit., pp. 304

La propuesta se retomó luego en el antes mencionado Congreso reunido en San Felipe de Cariaco el 8 de mayo de 1817., de cuya constitución supo Bolívar después de regresar de Haití por el oriente de Venezuela, en junio de 1817.

Pero no faltaron otros generales de su Ejército que también abogaran por el establecimiento de alguna forma de gobierno civil, y entre ellos se destacó el general Manuel Piar, a quien Bolívar no solo había nombrado General en jefe en mayo de 1817, sino incluso pensaba designarlo Segundo en el mando de los Ejércitos. Piar le planteó a Bolívar en junio de 1817, la idea de “reformular lo que hay y hablando en términos propios, ayudar a usted en el gobierno,” indicándole que se trataba solo de la:

“pretensión dar a usted un senado o consejo para que tenga algo de democrática o de representativa nuestra forma de gobierno y para que haya quien trabaje en lo civil y político mientras usted se ocupa de las atenciones de la guerra.”²⁶

El desencuentro que originaron todas estas propuestas, entre otras cosas, le costó la vida al propio general Piar, conduciendo finalmente a la orden de aprehensión del general Mariño y al fusilamiento de Piar, lo que ocurrió el 16 de octubre de 1817.

Dos semanas después, el 30 de octubre de 1817 Bolívar creó el Consejo de Estado en el marco de un conjunto de decisiones sobre la reorganización del Estado de Venezuela.

Ahora bien, independientemente de que haya sido como resultado de sugerencias de sus subalternos para mitigar su poder absoluto, o por convicción propia, lo cierto es que la creación del Consejo de Estado en 1817 formó parte de un conjunto de decisiones que adoptó para establecer las bases de un sistema provisional de gobierno del Estado de Venezuela, conforme al principio de la separación de poderes, por el cual tanto había abogado el Libertador y conforme a su obsesión por reconstituir dicho Estado.

2. *Las ideas constitucionales del Libertador y su crítica al sistema constitucional de la Constitución de 1811*

Desde el comienzo de la Campaña Admirable, Bolívar manifestó una preocupación constante por la reconstrucción del Estado de Venezuela como resultado de la guerra de liberación que comandaba, habiendo sido su propósito inicial restablecer en Venezuela el orden constitucional que se había regulado en la Constitución Federal de 1811.

Ello originó, sin embargo, una gran paradoja, pues las ideas constitucionales que Bolívar había expresado hasta entonces eran contrarias al esquema constitucional que los constituyentes de 1811 habían diseñado para constituir el nuevo Estado, en un proceso en el cual por lo demás, él no había participado, pues no fue diputado al Congreso General de 1811.

Hay que recordar que Simón Bolívar fue ante todo un hombre del Poder. Lo ejerció militarmente, lo condujo civilmente, y además, lo concibió institucionalmente. Por ello, si bien es cierto que no llegó a participar activamente en la concepción constitucional del primigenio Estado venezolano en 1811,²⁷ su intensa labor política y militar posterior no se

26 Así lo dijo en carta del general Briceño a Bolívar de junio de 1817. Véase las referencias en Tomás Polanco, *Simón Bolívar*, op cit., pp. 310-311.

27 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 ella, 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

redujo a comandar las guerras de independencia y a ejercer la conducción política de Venezuela en momentos de total desorganización, sino que además, desarrolló ideas constitucionales para la reconstrucción del Estado,²⁸ adaptada a la convulsa sociedad que quedó en estas tierras después de la Independencia.

Y ello lo comenzó con su primera alocución pública que fue el llamado “Manifiesto de Cartagena” de finales de 1812, en el cual calificó la construcción institucional de la República reflejada en la Constitución federal de diciembre de 1811, como propia de una “república aérea” atribuyéndole a dicha concepción y a sus autores la caída misma de la República, lo que, posteriormente originaría en la Nueva Granada el lamentable y despectivo calificativo de la “patria boba” para referirse a ese período de nuestra historia.²⁹ Simón Bolívar, en efecto, diría a los seis meses de haber caído la primera República en Venezuela, respecto del gobierno de la misma que:

“los códigos que consultaban nuestros magistrados no eran los que podían enseñarles la ciencia práctica del Gobierno, sino los que han formado ciertos buenos visionarios que, imaginándose *repúblicas aéreas*, han procurado alcanzar la perfección política, presuponiendo la perfectibilidad del linaje humano. Por manera que tuvimos filósofos por Jefes, filantropía por legislación, dialéctica por táctica, y sofistas por soldados.”³⁰

No es de extrañar con semejante apreciación, que Bolívar pensase que como las circunstancias de los tiempos y los hombres que rodeaban al gobierno en ese momento eran “calamitosos y turbulentos, [el gobierno] debe mostrarse terrible, y armarse de una firmeza igual a los peligros, sin atender a leyes, y constituciones, ínterin no se restablece la felicidad y la paz.”³¹ Por ello concluyó afirmando tajantemente que “entre las causas que han producido la caída de Venezuela, debe colocarse en primer lugar la naturaleza de su constitución que, repito, era tan contraria a sus intereses, como favorable a los de sus contrarios.”³²

todos los intereses revolucionarios”, clamando por la necesidad de declarar la Independencia de España, diciendo: “Pongámos sin temor la piedra fundamental de la libertad suramericana: vacilar es perdersnos”. Véase en Sociedad Bolivariana de Venezuela, *Escritos del Libertador*, Tomo IV, Ediciones Cuatricentenario de la Ciudad de Caracas, Caracas 1968, p. 81

28 Véase lo expuesto en Allan R. Brewer-Carías. “Ideas centrales sobre la organización del Estado en la obra del Libertador y sus proyecciones contemporáneas”, en *Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales*, No. 95–96, Caracas enero–junio 1984, pp. 137 ss

29 Véase, por ejemplo, por lo que se refiere a la Nueva Granada, el empleo del término en el libro *La Patria Boba*, que contiene los trabajos de J.A. Vargas Jurado (*Tiempos Coloniales*), José María Caballero (*Días de la Independencia*), y J.A. de Torres y Peña (*Santa Fé Cautiva*), Bogotá 1902. El trabajo de Caballero fue publicado con los títulos *Diario de la Independencia*, Biblioteca de Historia Nacional, Bogotá 1946, y *Diario de la Patria Boba*, Ediciones Incunables, Bogotá 1986. Véase también, José María Espinosa, *Recuerdos de un Abanderado*, *Memorias de la Patria Boba 1810-1819*, Bogotá 1876.

30 Véase Simón Bolívar, “Manifiesto de Cartagena,” en *Escritos Fundamentales*, Caracas, 1982 y en *Itinerario Documental de Simón Bolívar. Escritos selectos*, Ediciones de la Presidencia de la República, Caracas 1970, pp. 30 ss. y 115 ss.

31 *Idem*.

32 *Idem*.

Pero aparte de esta crítica feroz al esquema constitucional de 1811, las primeras ideas que manejó inicialmente Bolívar en el proceso de reorganización del Estado luego de la caída de la primera República, giraron en torno al republicanismo y la representatividad, como contrario al régimen monárquico, lo que implicaba que el Estado debía tener un sustento popular y democrático, de manera que no pudiera 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,³³ en 1814, en su Discurso en la Asamblea de 2 de enero en la Iglesia de San Francisco, en Caracas,³⁴ en 1816, en su Proclama al desembarcar en Margarita e iniciar la campaña de Oriente y Guayana;³⁵ en 1817 al instalar el Consejo de Estado en Angostura.³⁶ Sobre ello insistió posteriormente, en 1818, en su Discurso en la sesión del Consejo de Estado el 1º de octubre y en su Proclama a los venezolanos el 22 de octubre;³⁷ en 1819, en su Proclama a los granadinos el 8 de septiembre, luego de la Batalla de Boyacá al plantear la unión de la Nueva Granada y Venezuela.³⁸

Esos planteamientos posteriormente los siguió formulando, por ejemplo, en 1824, en su Proclama a los peruanos el 25 de diciembre de 1824, con motivo de la Batalla de Ayacucho;³⁹ en 1825, en su alocución al Congreso constituyente del Perú, en Lima, el 10 de febrero;⁴⁰ en 1826, en su discurso ante el Congreso constituyente de Bolivia el 25 de mayo⁴¹ al presentar el Proyecto de Constitución para Bolivia;⁴² y en su Proclama a los venezolanos en Maracaibo, el 16 de diciembre de 1826, en la cual les exigía frente a las tendencias separatistas, no matar la patria, y prometía “llamar al pueblo para que delibere” en una Gran Convención Nacional donde “el pueblo ejercerá libremente la omnipotencia, allí decretará sus leyes fundamentales” y concluía: “Nadie sino la mayoría, es soberana;”⁴³ en 1828, en su Mensaje a la Convención de Ocaña el 29 de febrero de 1828⁴⁴ y en su Discurso ante el Consejo de Gobierno en Bogotá después de la disolución de aquella

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

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

35 *Idem.*, p. 146

36 *Ibidem.*, pp. 171 y 172

37 *Ibidem.*, p. 193

38 *Ibidem.*, p. 240.

39 *Ibidem.*, pp. 298 y 299

40 *Ibidem.*, pp. 300 y 303.

41 *Ibidem.*, pp. 322 y ss

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

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

44 *Idem.*, p. 370

Convención;⁴⁵ en 1829, en la convocatoria que hizo a los pueblos de Colombia para que manifestaran su opinión sobre el gobierno y la Constitución,⁴⁶ y en fin, en su Mensaje al Congreso Constituyente de la República de Colombia el 20 de enero de 1830⁴⁷ y en su Proclama a los colombianos al dejar el mando, el 24 de enero de 1830.⁴⁸

En todos estos escritos, el Libertador planteó siempre la necesidad de que la organización del Estado y su Constitución y gobierno, fueran una manifestación de la soberanía popular y no el producto de la voluntad de un Jefe Supremo. Por ello, en todos los casos en que le correspondió asumir el Poder Público en su totalidad, siempre buscó su legitimación a través de la consulta a los pueblos y de la reunión de un Congreso o Asamblea.

La segunda de las ideas fundamentales sobre las cuales se expresó el Libertador en su carrera militar y política fue en relación con el principio de la separación de poderes, particularmente por la consagración en la Constitución Federal de Venezuela de 1811 de cierta hegemonía del Poder Legislativo, para evitar precisamente la formación de un poder fuerte, que quizás fue uno de los factores que originó la caída de la Primera República, generando críticas del Libertador Simón Bolívar, lo cual condicionó la vida republicana en las décadas posteriores.

Contra esta debilidad del Poder Ejecutivo constitucionalmente consagrada, el cual además era tripartito en la Constitución Federal de 1811, en efecto, el primero en reaccionar fue el Libertador en su Manifiesto de Cartagena en 1812 y luego en su Discurso de Angostura en 1819, en el cual propuso 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.

Dijo en su Discurso de Angostura:

“Aquí el Congreso ha ligado las manos y hasta la cabeza a los Magistrados. Este cuerpo deliberante ha asumido una parte de las funciones Ejecutivas, contra la máxima de Montesquieu, que dice que un Cuerpo Representativo no debe tomar ninguna resolución activa: debe hacer Leyes, y ver si se ejecutan las que hace. Nada es tan contrario a la armonía de los Poderes, como su mezcla. Nada es tan peligroso con respecto al pueblo como la debilidad del Ejecutivo”.

Y agregaba:

“En las Repúblicas el Ejecutivo debe ser el más fuerte porque todo conspira contra él; en tanto que en las Monarquías el más fuerte debe ser el Legislativo, porque todo conspira en favor del Monarca...”.

Y concluía diciendo:

“Por lo mismo que ninguna forma de Gobierno es tan débil como la democrática, su estructura debe ser de la mayor solidez; y sus instituciones consultarse para la estabilidad. Si no es así, contemos con que se establece un ensayo de Gobierno, y no un sistema permanente: contemos con una sociedad díscola, tumultuaria, anárquica, y no

45 *Ibidem.*, p. 379

46 Véase en José Gil Fortoul, *Historia Constitucional de Venezuela*, Berlín 1904, tomo I, p. 468.

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

48 *Idem.*, p. 399

con un establecimiento social, donde tengan su imperio la felicidad, la paz y la justicia.”⁴⁹

Insistió además, en su Discurso de Angostura en que:

“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.”⁵⁰

La tercera de las ideas fundamentales sobre la organización del Estado a las cuales se refirió insistentemente el Libertador en sus años de actividad militar y política, fue sobre la distribución vertical o territorial del poder del Estado, y en particular sobre el régimen Federal que se había adoptado en la constitución del Estado de Venezuela en la Constitución federal de 1811.

Sobre el tema, que gira en torno a la opción entre centralismo y descentralización en la organización del Estado, ya se había pronunciado el primer constitucionalista del mundo moderno que fue Alexis de Tocqueville, al analizar el sistema político federal de los Estados Unidos, considerando que en el mismo, el “más funesto todos los vicios”, como “inherente al sistema federal mismo,…” era “la debilidad relativa del gobierno de la Unión”, pues estimaba que “una soberanía fraccionada será siempre más débil que una soberanía completa.”⁵¹

Por lo que se refiere a Bolívar fue un feroz opositor al sistema federal y sus ideas quedaron plasmadas desde su rotunda afirmación en la comunicación que dirigió el 12 de agosto de 1813 al Gobernador de Barinas en la cual le expuso sus ideas fundamentales para la organización y buena marcha del Estado, diciéndole que: “Jamás la división del poder ha establecido y perpetuado gobiernos, sólo su concentración ha infundido respeto para una nación.”⁵²

Sin embargo, lo cierto es que al momento de la independencia, el sistema español había dejado en el territorio de las nuevas repúblicas un sistema de poderes autónomos Provinciales y Ciudadinos, hasta el punto de que la declaración de independencia la realizan los Cabildos en las respectivas Provincias, iniciándose el proceso después del intento fallido de Quito en 1809, en el Cabildo de Caracas el 19 de abril de 1810.

Se trataba, por tanto, de construir estados, en territorios disgregados en autonomías territoriales descentralizadas en manos de Cabildos o Ayuntamientos coloniales. La federación, así, fue hasta cierto punto la fórmula sacada de la Constitución norteamericana para integrar pueblos habituados a un sistema de poderes descentralizados, y ella fue adoptada en 1811, dividiéndose el Estado en Provincias, cada una de las cuales debía dictarse su propia Constitución en relación con la organización de sus propios poderes públicos, pero indicándose en la Constitución Federal, la necesaria existencia en cada Provincia de Legislaturas provinciales en las diversas provincias, a cargo del Poder

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

50 *Idem.*, p. 139

51 Véase Alexis de Tocqueville, *La democracia en América*, México, 1973.

52 Véase el texto en *Escritos del Libertador*, tomo V, *op. cit.*, p. 24

Legislativo provincial (arts. 25, 48, 124, 130, 134 y 135). Estas Legislaturas provinciales, precedieron, sin duda a las Diputaciones provinciales de Cádiz.

El Libertador, sin embargo, como se dijo, fue un crítico feroz de la forma federal, y por tanto, de todo esquema de distribución vertical del poder en nuestras nacientes repúblicas, y como se dijo, 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.”⁵³

Coincidió en cierta forma el Libertador con Alexis de Tocqueville, quien además de lo antes señalado respecto de la Constitución de los Estados Unidos expresó que:

“se parece a esas bellas creaciones de la industria humana que colman de gloria y de bienes a aquellos que las inventan pero permanecen estériles en otras manos.”⁵⁴

Ahora bien, en contraste con al esquema federal, el Libertador propugnó una forma de Estado centralizado, para lo cual afirmó 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.”⁵⁵

Esto mismo lo repitió al año siguiente, en la comunicación que dirigió en 1813 al Gobernador de Barinas, en la cual expuso sus ideas fundamentales para la organización y buena marcha del Estado, en la cual afirmó “...no son naciones poderosas y respetadas sino las que tienen un gobierno central y enérgico.”⁵⁶

Posteriormente, en 1815, en su Carta de Jamaica, insistió el Libertador en sus críticas al sistema federal al constatar que:

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

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

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

56 Véase en *Escritos del Libertador*, tomo V, cit., p. 24

“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.”⁵⁷

Y posteriormente, en 1819, expresó 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.”⁵⁸

“El magnífico sistema Federativo –decía– no era dado a los venezolanos ganarlo repentinamente al salir de las cadenas. No estábamos preparados para tanto bien; el bien como el mal, da la muerte cuando es súbito y excesivo;”

y agregó:

“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.”⁵⁹

Este criterio político del Libertador a favor del centralismo lo va a acompañar hasta el fin de sus días. Así lo expuso, por ejemplo, en 1829 en una carta que envió 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.”

Ello lo llevó a afirmar rotundamente:

“Yo pienso que mejor sería para la América adoptar el Corán que el gobierno de los Estados Unidos, aunque es el mejor del mundo...”⁶⁰

3. *La gran paradoja: la idea del restablecimiento del orden constitucional de 1811 en Venezuela al inicio de la campaña de liberación de sus Provincias*

A pesar de todas sus críticas al sistema constitucional de 1811, la gran paradoja que se aprecia en el proyecto del Libertador desde que inició la Campaña Admirable para la liberación de Venezuela, fue su propósito de restablecer en sus territorios, la vigencia de la Constitución federal de 1811 y su sistema institucional.

Ello lo expresó inicialmente desde Cúcuta en Instrucciones dadas el 28 de abril de 1813 al Dr. Cristóbal Mendoza quien había sido Presidente de Venezuela como miembro del Poder Ejecutivo federal en 1812, para que pasase a encargarse del Gobierno de Mérida:

“en nombre de la República de Venezuela, ínterin determina el Congreso de la Nueva Granada lo que tenga a bien acordar sobre la naturaleza y forma de Gobierno bajo la cual deberán administrarse los países reconquistados.”

Bolívar le indicó a Mendoza que el principal objetivo “se dirigía a restablecer el antiguo orden de cosas en la ciudad de Mérida”, asumir el título de Gobernador de la

57 Idem., p. 97

58 Ibídem., p. 120

59 Ibídem., p. 140

60 Ibídem., pp. 200 y 201

Provincia, “teniendo por autoridad soberana la del Supremo Congreso de la Nueva Granada, entretanto que se restablece el Gobierno de la República de Venezuela.”⁶¹

Esa fue la legitimidad de origen que Bolívar diseñó para la reconquista de Venezuela, lo cual notificó formalmente al Presidente Encargado del Poder Ejecutivo de la Unión colombiana en comunicación de la misma fecha, indicándole se trataba de “tomar posesión del Gobierno de la Provincia de Mérida, bajo la protección del Congreso de la Nueva Granada, y a nombre de la República de Venezuela.” Este “modelo de Gobierno,” decía el Libertador al Presidente,” que le parecía:

“muy adecuado para conciliar la naturaleza del anterior Gobierno federal de Venezuela, con el sometimiento que es debido y conveniente al de la Nueva Granada y a sus Jefes Militares, para de este modo lograr que los pueblos conciban la esperanza de ver restablecer su deseado Gobierno federal y al cual tienen una firme adhesión, sin las trabas y embarazos que podrían producirnos unas autoridades independientes que no reconociesen un centro y se opusiesen quizás algunas veces, o retardasen por lo menos, las operaciones militares, a cuyos Jefes no estuviesen subordinadas.”⁶²

Una vez liberada la provincia de Mérida en mayo de 1813, Bolívar proclamó, desde allí, “el establecimiento de la Constitución venezolana, que regía los Estados antes de la irrupción de los bandidos que hemos expulsado;” que no era otra sino la Constitución Federal de 1811. Al mes siguiente, desde Trujillo, al tomar conciencia del sesgo social de la guerra que se estaba ya librando, el 15 de junio de 1813, en su proclama de guerra a muerte, Bolívar también anunció que su misión era “restablecer los Gobiernos que formaban la Confederación de Venezuela,” indicando que los Estados ya liberados (Mérida y Trujillo) se encontraban ya “regidos nuevamente por sus antiguas Constituciones y Magistrados.”⁶³

Luego, en el Discurso dirigido a los ciudadanos y Magistrados de la ciudad de Barinas el 13 de julio de 1813 sobre el régimen político instaurado en la liberada Provincia de Barinas, explicó que su misión, como enviado del Soberano Congreso de la Nueva Granada, además de “destruir el intruso Gobierno español”, era “restablecer la República de Venezuela sobre las mismas bases que existían antes de la irrupción de los bandidos.” A tal efecto Bolívar repuso “el Poder Ejecutivo provincial en el ciudadano Manuel Antonio Pulido que ejercía estas funciones al tiempo de la disolución de la República,” disponiendo que contaba con toda autoridad para organizar e Gobierno político y civil “ínterin se libera la capital de Venezuela y se restablece con solidez y legalidad el Gobierno que debe regir las Provincias Unidas de nuestra Confederación.”⁶⁴

61 Véase el texto de las Instrucciones en *Escritos del Libertador*, Tomo IV, Caracas 1968, pp. 221 y 222 (Doc. No. 164). Igualmente en Allan R. Brewer-Carías, *Las Constituciones de Venezuela*, op. cit., Tomo I, p. 585.

62 Véase el texto del Oficio de 30 de abril de 1813 en *Escritos del Libertador*, Tomo IV, Caracas 1968, pp. 226 y 227 (Doc. No. 167). Igualmente en Allan R. Brewer-Carías, *Las Constituciones de Venezuela*, op. cit., Tomo I, p. 586.

63 “Discurso a la Municipalidad de Mérida, 31 de mayo de 1813, en Hermán Petzold Pernía, *Bolívar y la ordenación de los Poderes Públicos en los Estados Emancipados*, Caracas 1986, p. 32.

64 Véase el texto del Discurso en Barinas, en *Escritos del Libertador*, Tomo IV, Caracas 1968, pp. 360 y 362 (Doc. No. 255). Igualmente en Allan R. Brewer-Carías, *Las Constituciones de Venezuela*, op. cit., Tomo I, p. 587.

4. *Los efectos de la guerra y el abandono de todo intento de restablecer la vigencia de la Constitución de 1811 en la reconstitución y organización del Estado de Venezuela*

Pero los efectos de la guerra y la devastación provocada por la misma y por las acciones de Monteverde, pronto provocaron que las intenciones iniciales de restablecer en los territorios liberados la Constitución Federal de 1811, tuvieran que ser abandonadas por el Libertador.

Monteverde había impuesto la aplicación de la ley de la conquista en los territorios ocupados por las fuerzas españolas, negándose incluso a jurar la Constitución de Cádiz que desde marzo se había sancionado en España, violado la Capitulación que había suscrito con Miranda; y la respuesta del Libertador, no pudo ser otra que la aplicación de la ley marcial en los territorios que fue ocupando.

Monteverde, en efecto, representación que dirigió a la Audiencia de Caracas el 30 de diciembre de 1812, llegó a afirmar que si bien Coro, Maracaibo y Guayana, que habían sido las provincias de la Capitanía que no habían participado en la conformación del Estado federal de 1811, “merecen estar bajo la protección de la Constitución de la Monarquía,” es decir, de la de Cádiz que había pretendido jurar en Caracas bajo rito militar, en cambio afirmaba que:

“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.”⁶⁵

La respuesta de Bolívar se puede apreciar del contenido del Decreto de Guerra a Muerte que Bolívar dictó en Trujillo el 15 de junio de 1813, al ordenar pasar por las armas (“contad con la muerte”) a todo aquél español o americano, que “aun siendo indiferente” no obrara “activamente en obsequio de la libertad de Venezuela.”⁶⁶

Posteriormente el Libertador en su declaración y proclamación desde Caracas, al año siguiente, el 17 de junio de 1814, decretó la *ley marcial*, entendiéndolo por tal “la cesación de toda otra autoridad que no sea la militar,” con orden de alistamiento general, anunciando para quienes contravinieran la orden que “serán juzgados y sentenciados como traidores a la patria, tres horas después de comprobarse el delito.”

Así quedaron los territorios del Estado de Venezuela sumidos bajo la ley militar, la ley marcial o la ley de la conquista, barriéndose con todo lo que fuera civilidad, contribuyendo desde entonces, con el militarismo resultante, con el desplazamiento, secuestro y sustitución de los próceres civiles de la independencia,⁶⁷ quedando lamentablemente

65 “Representación dirigida a la Regencia el 17 de enero de 1813,” en J.F. Blanco y R. Azpúrua, *Documentos para la historia de la vida pública del Libertador*, Ediciones de la Presidencia de la República, Caracas 1978., Tomo IV, pp. 623–625.

66 “Decreto de guerra a muerte,” de 13 de junio de 1813 (versión facsimilar) en Hermán Petzold Pernía, *Bolívar y la ordenación de los Poderes Públicos en los Estados Emancipados*, Caracas 1986, p. 33.

67 Véase Allan R. Brewer-Carías, “Epílogo: El secuestro y suplantación de los próceres,” al libro de Giovanni Meza Dorta, *El Olvido de los Próceres. La filosofía constitucional de la Independencia y su distorsión producto del militarismo*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2012, pp. 105-122

arrinconados todos aquéllos extraordinarios principios civiles, concebidos y elaborados por los civiles, que fueron los hicieron la independencia.⁶⁸

Con todo ello, era evidente que ya no podía plantearse la reorganización del Estado de Venezuela restableciendo la vigencia de la Constitución Federal de 1811, siendo en realidad necesario organizar un nuevo Estado por la desaparición de la propia República; para lo cual incluso pidió asesoramientos diversos respecto sobre un Plan de Gobierno Provisorio.⁶⁹

Todo ello comenzó a delinearlo el propio Bolívar al reconquistar la Provincia de Caracas en agosto de 1813. Así, en su primera comunicación dirigida al Congreso de la Nueva Granada el 8 de agosto de 1813 con el informe dirigido a la Comisión Político-Militar del mismo, sobre la liberación de la capital de Venezuela, Bolívar informó “desde la ilustre capital de Venezuela [...] el restablecimiento de esta República,” señalando que:

“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 augusto Congreso.”⁷⁰

En el Manifiesto del día siguiente 9 de agosto de 1813 que dirigió a sus conciudadanos, en el cual resumió los planes para la organización del Estado, insistió en la misma idea anterior de legitimar el poder:

“Una asamblea de notables, de hombres virtuosos y sabios, debe convocarse solemnemente para discutir y sancionar la naturaleza del gobierno, y los funcionarios que hayan de ejercerla en las críticas y extraordinarias circunstancias que rodean a la República. El Libertador de Venezuela renuncia para siempre, y protesta formalmente, no aceptar autoridad alguna que no sea la que conduzca a nuestros soldados a los peligros para la salvación de la Patria”⁷¹.

Ello lo reiteró en una nueva comunicación al Presidente del Congreso de Nueva Granada el 14 de agosto de 1813, en la cual le indicó “la próxima convocatoria de una Asamblea popular, para determinar la naturaleza del gobierno y la Constitución del Estado”, anunciándole la organización de los Departamentos Supremos de la Administración.⁷²

⁶⁸ Véase Véase Allan R. Brewer-Carías, “La independencia de Venezuela y el inicio del constitucionalismo hispanoamericano en 1810-1811, como obra de civiles, y el desarrollo del militarismo a partir de 1812, en ausencia de régimen constitucional,” en *Revista de Historia Constitucional*, Revista Electrónica, <http://hc.rediris.es>, No 14, Oviedo 2013, pp. 405-424.

Véase en: <http://www.historiaconstitucional.com/index.php/historiaconstitucional/article/view/377/340>

⁶⁹ Véase los documentos más notables en este sentido en: *Simón Bolívar y la Ordenación del Estado en 1813* (Estudios preliminares de Pedro Grases y Tomás Polanco), Caracas, 1979.

⁷⁰ Véase en *Escritos del Libertador*, Sociedad Bolivariana de Venezuela, tomo V, Caracas, 1969, p. 5. Allan R. Brewer-Carías, *Las Constituciones de Venezuela*, op. cit., Tomo I, p. 589

⁷¹ *Escritos del Libertador*, Sociedad Bolivariana de Venezuela, tomo V, op. cit. p. 10.

⁷² *Ibidem.*, p. 30.

Posteriormente, desde Puerto Cabello, el 1 de febrero de 1814, Bolívar se dirigió al Congreso de la Nueva Granada donde le advirtió sobre el “crítico estado de Venezuela,” reconociendo definitivamente que:

“las autoridades que existían en el momento de la capitulación de San Mateo, no pueden absolutamente reponerse; porque los individuos que las ejercían se hallan casi todos fuera de Venezuela y sería necesaria una elección popular para constituir legítimamente otros. No es posible realizar asambleas populares, cuando algunos pueblos son alterativamente ocupados por amigos y enemigos, y cuando la mayor parte de los ciudadanos están en el ejército; pero cuando fueran posibles las reuniones, serían muy peligrosas en una tal situación, a lo menos entorpecerían el principal objeto de repeler los enemigos, lo que incontestablemente sacrificaría la República.”

Luego, el 6 de septiembre de 1815, en su famosa “Carta de Jamaica” (Contestación de un americano meridional a un caballero de esta isla)⁷³, entre otros aspectos, expuso sus ideas políticas sobre el gobierno en América hispana, refiriéndose en algunos párrafos a la “heroica y desdichada Venezuela,” – en un texto que bien hubiera podido haber dicho sobre lo que hoy (2017), doscientos años después, ocurre en Venezuela – , que :

“sus acontecimientos han sido tan rápidos y sus devastaciones tales, que casi la han reducido á una absoluta indigencia, y a una soledad espantosa: no obstante que era uno de los más bellos países de cuantos hacían el orgullo de la América. Sus tiranos gobiernan un desierto y solo oprimen á tristes restos, que escapados de la muerte, alimentan una precaria existencia: algunas mujeres, niños y ancianos son los que quedan.”⁷⁴

Sobre el sistema de gobierno establecido en 1811, apreció que las instituciones políticas adoptadas, habían “sido el más claro ejemplo de la ineficacia de la forma demócrata y federal para nuestros nacientes estados,” agregando que “los sistemas enteramente populares, lejos de sernos favorables, temo mucho que vengan a ser nuestra ruina.”⁷⁵

De regreso de Haití en 1816, al legar a Margarita en la llamada “Expedición de Los Cayos,” Bolívar proclamó, de nuevo, “el gobierno independiente de Venezuela,” quedando ratificado en una Asamblea al Libertador, en la Jefatura Suprema del Estado y de los Ejércitos de Venezuela; afirmando en una Proclama a los venezolanos de 8 de mayo de 1816, que:

“El Congreso de Venezuela será nuevamente instalado donde y cuando sea vuestra voluntad. Como los pueblos independientes me han hecho el honor de encargarme de la autoridad suprema, yo os autorizo para que nombréis vuestros diputados en Congreso, sin otra convocación que la presente; confiándoles las mismas facultades soberanas que en la primera época de la República”⁷⁶.

73 Véase en Simón Bolívar, *Escritos Fundamentales*, Monte Ávila Editores, Caracas, 1982, pp. 82 y ss.

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

75 *Idem.*

76 Véase en *Proclamas y Decretos del Libertador*, *op. cit.*, p. 146.

Pasaron luego las vicisitudes mencionadas del Congreso de Cariaco,⁷⁷ que fue el intento más serio de limitación a los poderes del Libertador, y en 1817, de regreso a Venezuela, como hemos mencionado, se produjo la conquista de Guayana, fijando en Angostura la capital del Gobierno de Venezuela y residencia provisional de las autoridades.

IV. LA REORGANIZACIÓN PROVISIONAL DEL ESTADO DE VENEZUELA EN ANGOSTURA EN 1817, Y LA CREACIÓN DEL CONSEJO DE ESTADO

Establecida desde mayo de 1817 una sede permanente del gobierno en Angostura, el Libertador como Jefe Supremo de la República de Venezuela y Capitán General de los Ejércitos de Venezuela y de la Nueva Granada, comenzó a tomar los pasos necesarios para reconstituir el Estado de Venezuela, conforme se decidiera en un Congreso integrado por diputados electos, como lo había anunciado, explicado y prometido a través de los años de guerra.

1. La organización provisional del Estado conforme al principio de la separación de poderes

Teniendo esa mira, sin embargo, incluso a los efectos de poder hacer la convocatoria de las elecciones correspondientes, procedió a emitir una serie de decretos disponiendo la reorganización provisional del Estado, para asegurar su funcionamiento hasta que un nuevo Congreso sancionase la nueva Constitución del Estado.

Dicha organización provisional del Estado de Venezuela la concibió Bolívar bajo el principio de la separación de poderes, que tanto había invocado y por el que tanto se había abogado, estableciendo en líneas generales el siguiente conjunto de decisiones:

Primero, en relación con el Poder Ejecutivo del cual él mismo era titular en su carácter de Jefe Supremo y Capitán General de los Ejércitos de Venezuela y la Nueva Granada, reforzó su estructura creando el Estado Mayor General de los Ejércitos, y un Consejo de Gobierno para que manejara el Estado en su ausencia. Además, en su concepción centralista del Estado, procedió a organizar provisionalmente la administración territorial de las Provincias.

Segundo, en relación con el Poder Judicial, procedió a reorganizarlo, creando con todo detalle los Tribunales de la república, y particularmente creando una la Alta o Suprema Corte de Justicia.

Y tercero, en cuanto al Poder Legislativo, creó un Consejo de Estado provisional para que, presidido por el Jefe Supremo, asumiera las funciones legislativas del Estado, y además pudiera servir de órgano de consulta para las decisiones ejecutivas importante.

Estos decretos, por tanto, fueron parte de un programa global de reorganización del Estado de Venezuela, razón por la cual no pueden analizarse en forma aislada, sino como parte de dicho programa cuyas líneas generales resumió el propio Libertador precisamente en su Discurso de instalación del Consejo de Estado, en Angostura, el 1º de noviembre de 1817, en el cual, entre otros aspectos, señaló:

“[...] cuando el pueblo de Venezuela rompió los lazos opresivos que lo unían a la nación española, fue su primer objeto establecer una Constitución sobre las bases de la

77 Véase el Acta del Congreso de Cariaco de 8 de mayo de 1817, en Allan R. Brewer-Carías, *Las Constituciones de Venezuela, op. cit.*, tomo I, pp. 593-594

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 sobre el porqué la guerra había impedido “dar al gobierno de la República la regularidad constitucional que las actas del Congreso habían decretado en la primera época”, precisando, al referirse al tercer período de la República iniciado en Margarita, luego de la expedición de Los Cayos en 1816, lo siguiente:

“En la isla de Margarita volvió a tomar una forma regular la marcha de la República; pero siempre con el carácter militar desgraciadamente anexo al estado de guerra. El tercer período de Venezuela no había presentado hasta aquí, un momento favorable, en que se pudiese colocar al abrigo de las tempestades el arca de nuestra Constitución”.

Reseñó el Libertador, en ese Discurso, que por la Asamblea de Margarita del 6 de mayo de 1816 se había creado y nombrado “un poder ejecutivo bajo el título de Jefe Supremo de Venezuela. Así, sólo faltaba la institución del cuerpo legislativo y del poder judicial”, por lo que agregaba, que: “La creación del Consejo de Estado debía llenar las funciones del poder legislativo, correspondiendo a una Alta Corte de Justicia el tercer poder del cuerpo soberano.”⁷⁸

De todo lo expuesto por el mismo Bolívar, y en cuanto se refiere al Consejo de Estado, conforme a sus propias palabras ciertamente no pudo haber sido más clara su intención de crear el Consejo de Estado con el objeto de ejercer provisionalmente y con toda la precariedad institucional del momento histórico, las funciones legislativas del Estado.

2. La creación de los órganos para el ejercicio del Poder Judicial: los Tribunales y la Alta Corte de Justicia

Por lo que se refiere al Poder Judicial, el establecimiento de Tribunales de Primera Instancia y de una Alta Corte de Justicia fue el primer acto constitucional que dictó el Libertador en fecha 6 de octubre de 1817,⁷⁹ motivando del Decreto en que era:

“de primera necesidad el arreglo y organización de Tribunales que administren justicia a las Provincias libres de la República, y deseando dar a estos tribunales la libertad e independencia que exige la justa división de los poderes.”

En cuanto a los “tribunales inferiores o de primera instancia,” el decreto dispuso que debía haber uno en cada capital de Provincia, a cargo de un Gobernador Político, “que oiga y decida en primera instancia las acusaciones, quejas, denunciaciiones, acciones y demás, por escrito, que ocurran en la Provincia, así civiles como criminales” (art. 1). El nombramiento de estos Gobernadores Políticos correspondía al Gobierno Supremo de la República, quien también era competente “para suspenderlos del ejercicio de sus funciones, cuando por sus faltas o abusos se hagan indignos de ellas” (art. 16).

⁷⁸ *Idem.*, pp. 173 y 174.

⁷⁹ Texto tomado de *Decretos del Libertador*, tomo I, 1813-1825, Caracas, 1961, páginas 84 a 86. Véase el decreto de 6 de octubre de 1817, en Allan R. Brewer-Carías, *Las Constituciones de Venezuela*, *op. cit.*, pp. 595 y 596.

En los procedimientos y decisiones respectivas, los Gobernadores Políticos de Provincia debían atenerse a “las leyes, usos y prácticas que han regido siempre en Venezuela, a menos que estén derogadas o se deroguen por el presente decreto o por alguna ley o decreto de la República (art. 2).

Se dispuso que las sentencias dictadas en las causas civiles debía ser ejecutadas conforme a las leyes (art. 3); y en las causas criminales de delitos que mereciesen pena aflictiva o infamatoria, las sentencias solo podían ejecutarse luego de que fueran confirmadas por la Alta Corte de Justicia de la República, con presencia del proceso (art. 4). En todo caso, las sentencias en todas esas causas eran siempre apelables ante Tribunal de la Alta Corte de la República (art. 5).

Los gobernadores, para la más fácil administración de justicia, debían delegar su autoridad a otros, para que instruyan los procesos y sustancien las causas que ocurran en los departamentos, distritos y pueblos distantes de la capital; pero se reservará así la decisión o sentencia definitiva” (art. 9).

La Alta Corte de Justicia se estableció en “la capital de la República y mientras se liberte ésta, en la de la Provincia de Guayana,” para oír y decidir en segunda y última instancia las apelaciones propuestas y admitidas ante los Gobernadores Políticos de Provincia (Art. 10). Dicha Alta Corte debía componerse de un Presidente, dos Ministros vocales y un Fiscal o acusador público, que debían ser todos letrados (art. 11), correspondiendo al Jefe Supremo su nombramiento y remoción (art. 18).

Esta Alta Corte, además de sus funciones de Tribunal de apelaciones, conocía como Tribunal de primera instancia “en los casos concernientes a cónsules extranjeros; y en los que alguna Provincia de la República sea parte, bien sea contra otra Provincia, sobre límites, o cualquiera otra diferencia, o bien contra uno o muchos ciudadanos de otra Provincia, y en los juicios que deban seguirse contra los Gobernadores Políticos de Provincia” (art. 12).

El decreto también dispuso que en sus procedimientos y decisiones la Alta Corte debía también sujetarse “a las leyes, usos y prácticas que han regido siempre en Venezuela, a menos que estén derogadas o se deroguen por el presente decreto, o por alguna ley o decreto de la República” (art. 13).

3. La reorganización de los órganos del Poder Ejecutivo

En relación con la organización del Poder Ejecutivo, el Libertador, quien lo ejercía en su carácter de Jefe Supremo, procedió a reforzar su funcionamiento, creando en primer lugar, un Consejo de Gobierno; estableciendo un el Estado mayor de los Ejércitos, y organizando provisionalmente la administración territorial del Estado

A. La creación del Consejo de Gobierno

El Consejo de Gobierno lo creó Bolívar mediante decreto de 5 de noviembre de 1817, a los efectos de que no faltase “un centro fijo de Gobierno y de Administración” durante la campaña militar que el mismo se aprestaba a emprender. En el decreto dispuso que si por su “muerte u otro acontecimiento” quedase privado “absolutamente de atender al Gobierno de la República,” a los efectos de que ésta no quedase “expuesta a los horrores de la anarquía,” el gobierno estaría a cargo de un Consejo de Gobierno, integrado por “el

Almirante Luis Brión, Presidente; el General de División Manuel Cedeño, y del Intendente General Francisco Zea, Vocales” (art. 1).⁸⁰

A dicho Consejo le asignó las siguientes atribuciones:

“1°. Para recibir Cónsules y Enviados extranjeros. 2°. Para entablar y concluir negociaciones de comercio. 3°. Para comprar y contratar armas, municiones, vestuarios y toda especie de elementos de guerra. 4°. Para proveer las divisiones que obran en las Provincias de Cumaná, Barcelona, Guayana, Barinas y Caracas, de cuanto necesiten para la guerra. 5°. Para estipular y pagar el precio de dichos objetos. 6°. Para llenar estas funciones se reunirá el Consejo, siempre y cuando lo tenga por conveniente, debiendo ser convocado por el Presidente” (art. 2).

El decreto especificó, además, que

“en caso de muerte del Jefe Supremo o de que sea hecho prisionero por los enemigos, quedará el Consejo revestido de la plena autoridad y facultades del Poder Supremo, por el término de sesenta días, durante los cuales pondrá en ejecución las disposiciones que se expresan en un pliego cerrado y sellado, de que se depositarán tres copias del todo iguales: la una, en el Consejo de Gobierno, la otra, en el Estado Mayor General, y la otra, en la Secretaría del Consejo de Estado” (art. 3).

B. La organización territorial centralizada del Estado

En virtud de que conforme al Decreto de 6 de octubre de 1817 de organización del Poder Judicial, le había otorgado a los Gobernadores políticos, funciones de tribunales de primera instancia, dando origen a una “separación de los gobiernos político y militar,” mediante un nuevo decreto de 3 de julio de 1818,⁸¹ Bolívar dispuso que dichos gobernadores políticos de provincia no ejercerían “otras funciones que las del Tribunal de primera instancia conforme al Decreto de 6 de octubre de 1817,”(art. 1) correspondiendo entonces las funciones de “alta policía y la policía municipal” de las provincias “a los gobernadores comandantes generales de las mismas”(art. 2).

En tal carácter de jefes de la policía de la provincia, “los gobernadores comandantes generales serán presidentes de las municipalidades, convocarán y presidirán las asambleas de los padres de familia, recibirán sus sufragios y los de los electores conforme al reglamento de 6 de octubre de 1817 sobre la creación de la Municipalidad” (art. 3).

El Decreto dispuso además, que los gobernadores o comandantes militares de plaza, ciudad, villa o pueblo ejercerían dentro de ellas la policía como tenientes del gobernador comandante general de la provincia (art. 4).

En esta forma, conforme al decreto, se dispuso que quedaban “derogadas, sin valor ni efecto alguno, cuantas leyes, decretos o reglamentos atribuyan a los gobernadores políticos de provincia el ejercicio de la policía en la parte en que se opongan a alguno de los antecedentes artículos “(art. 5).

⁸⁰ Texto tomado de *Decretos del Libertador*, tomo I, 1813-1825, Caracas, 1961, pp. 106 y 107. Véase igualmente en Allan R. Brewer-Carías, *Las Constituciones de Venezuela, op.cit.*, Tomo I, p 599

⁸¹ Texto tomado de *Decretos del Libertador*, tomo I, 1813-1825, Caracas, 1961, pp. 130 y 131. Véase igualmente en Allan R. Brewer-Carías, *Las Constituciones de Venezuela, op.cit.*, Tomo I, p. 601

4. La creación del órgano para el ejercicio del Poder Legislativo: el Consejo de Estado

Por lo que se refiere al Poder Legislativo, Bolívar creó al Consejo de Estado, mediante decreto de 30 de octubre de 1817,⁸² explicando en el encabezamiento del Decreto, entre los motivos para ello que:

“era imposible establecer por ahora un buen Gobierno representativo y una Constitución eminentemente liberal, a cuyo objeto se dirigen todos mis esfuerzos y los votos más ardientes de mi corazón, mientras no se halle libre y tranquila la mayor parte del territorio de la República, especialmente la capital.”

Por ello, “deseando que las providencias importantes, las leyes, reglamentos e instituciones saludables que deben entretanto publicarse para la administración y organización de las Provincias ya libres o que se liberten, sean *propuestas, discutidas y acordadas en una Asamblea*, que por su número y por la dignidad de los que la compongan merezcan la confianza pública,” entonces Bolívar procedió a crear:

“un Consejo Provisional de Estado que residirá por ahora en la capital de la Provincia de Guayana, y será compuesto del Almirante, del Jefe de Estado Mayor General, del Intendente General, del Comisario General del Ejército, del Presidente y Ministros de la Alta Corte de Justicia, del Presidente y Ministros del Tribunal de Secuestros, de los Secretarios del Despacho y de los empleados siguientes de esta Provincia, mientras resida en su capital, a saber: el Gobernador Comandante general, los Generales y Coroneles que estén en actual servicio en esta ciudad, el Intendente, los Ministros Contador y Tesorero, y el Gobernador Político” (art. 1)

Dicho Consejo se dividió en tres secciones: Primera: Estado y Hacienda que abarcaba “las Relaciones Exteriores, todos los negocios de Estado y alta policía, arreglo de contribuciones directas o indirectas, administración de rentas, etc.” Segunda: Marina y Guerra, que abarcaba “todo lo concerniente a la organización y movimiento de las fuerzas de tierra y mar y a la administración militar armas, víveres, vestuarios, pertrechos y municiones, etc.” Y Tercera: Interior y Justicia, que abarcaba “la administración civil y de justicia, la policía municipal, todo lo relativo al fomento interior, comercio, agricultura, industria, instrucción pública, establecimiento de beneficencia, caminos, puentes y calzadas, etc.” (art. 3 y 8).

El Consejo de Estado se configuró adscrito al Jefe Supremo, quien lo convocaba y presidía, pudiendo delegar esa función, en su ausencia, en alguno de los consejeros (art. 4); y tenía un Secretario nombrado por el Gobierno Supremo (art. 9) .

Todos los miembros de alguna sección tenía la iniciativa para poder proponer en ella “cuantos planes, reglamentos, providencias, etc., le parezcan convenientes al bien público en el ramo de sus atribuciones,” pero sólo el presidente de la sección podía hacerlo en Consejo de Estado, siempre que el proyecto hubiese sido aprobado por la sección (art. 5). El artículo 6 del Decreto, dispuso que tanto las secciones como el Consejo General de Estado sólo tenían “voto consultivo” (art. 6), y además, que para los asuntos que el Jefe Supremo quisiera “consultar en particular habrá un Consejo privado compuesto del

⁸² Texto tomado de *Decretos del Libertador*, tomo I, 1813-1825, Caracas, 1961, pp. 99 a 101. Véase igualmente en Allan R. Brewer-Carías, *Las Constituciones de Venezuela, op.cit.*, Tomo I, p.597-598

Almirante, de los Gobernadores militar y político, de los Presidentes de las secciones y de los Secretarios del Despacho,” (art. 11). El decreto especificó, finalmente, que si en los asuntos que se pidiese dictamen del Consejo de Estado, el Jefe Supremo se conformare con el mismo, “el decreto que recaiga sobre él lo expresará por esta fórmula: «oído el Consejo de Estado u oída la sección N o las secciones N, N, del Consejo de Estado» (art. 10).

A pesar de estas funciones consultivas, sin embargo, del texto del decreto, de su motivación y de las propias palabras del Libertador al instalarlo, fue evidente que Bolívar no pensó en crear un órgano con funciones meramente consultivas o de asesoría del gobierno, ni de un órgano que hiciese parte del gobierno; sino en realidad, de un órgano que debía ejercer el poder legislativo, ciertamente en forma provisional, que debía actuar como una “asamblea” para suplir la ausencia de un Congreso, y que tenía a su cargo “proponer, discutir y aprobar” los cuerpos normativos de la República mientras se dictaba la nueva Constitución,⁸³ los cuales para entrar en vigencia debían tener el “ejecútese” del Jefe Supremo.

En el mismo discurso que pronunció Bolívar en el acto de instalación del Consejo de Estado, incluso expresó su criterio en el sentido de que:

“La creación del Consejo de Estado, *va a llenar las augustas funciones del poder legislativo* no en toda la latitud que corresponde a la soberanía de este cuerpo, porque sería incompatible con la extensión y vigor que ha recibido el poder ejecutivo, no sólo para libertar el territorio y pacificarlo, sino para crear el cuerpo entero de la República (...).”⁸⁴

El Consejo de Estado, en esta forma, actuó como el órgano del Poder legislativo aprobando leyes, que entraron en vigencia con el “ejecútese” de Bolívar como Jefe Supremo. Con ello, Bolívar quiso regularizar el ejercicio de la función legislativa en el proceso de reorganización del Estado de Venezuela, la cual hasta ese momento había asumido en forma exclusiva como Jefe Supremo, siendo muestra de ello, por ejemplo, el decreto de 3 de septiembre de 1817, que declaró secuestrados y confiscados a favor de la República los bienes muebles e inmuebles pertenecientes al gobierno español, a sus vasallos de origen europeo o a los americanos realistas, creando para ello un Tribunal de Secuestros;⁸⁵ con lo que luego se dio origen a las llamadas leyes de reparto de los bienes confiscados, lo que se inició con el “Decreto sobre Repartición de Bienes como Recompensa a los Oficiales y Soldados” de 10 de octubre de 1817 sobre repartimiento de bienes nacionales entre los militares, el cual dispuso que las propiedades de españoles que

⁸³ Por su parte Libardo Rodríguez, en cambio, ha considerado que el Consejo de Estado habría nacido en 1817 “como una institución que hacía parte del gobierno, es decir, que formaba parte de la incipiente rama ejecutiva, por cuando se le atribuyeron funciones fundamentalmente gubernativas,” o “funciones simplemente consultivas o de asesoría al Gobierno.” Véase Libardo Rodríguez, *Derecho Administrativo*, Tomo II, Editorial Temis, Bogotá 2017, pp. 478 y 494.

⁸⁴ Véase el texto del discurso en “Palabras del Libertador Simón Bolívar en la Instalación del Consejo de Estado en Angostura en 1817,” en <http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/prensa/100anos.pdf>.

⁸⁵ Véase en José Gil Fortoul, *Historia Constitucional de Venezuela*, Berlín, 1907, Tomo I p. 264

no se pudieren enajenar a beneficio del erario público, sería repartidas y adjudicadas a los del ejército en cantidades proporcionales.⁸⁶

Precisamente para buscar regularizar la función legislativa del Estado, semanas después de estos decretos, se creó el Consejo de Estado, el cual asumió la aprobación de leyes, y entre ellas, la más importante, el “Reglamento para la segunda convocación del Congreso de Venezuela” del 17/24 de octubre de 1818, que debía instalarse en enero de 1819, y que entre otras tareas tendría la de “Tratar de Gobierno y Constitución.”⁸⁷

En el texto de este último Reglamento también se aprecia cómo fue el Consejo de Estado el que “formó” el cuerpo normativo, y cómo fue el mismo Consejo de Estado el que lo “aprobó después de serias discusiones en acuerdos de 17 y 19 de octubre” como lo expresó en el texto el Secretario del Consejo de Estado, Ramón García Cádiz. ” En el texto del Reglamento, a renglón seguido consta de seguidas el “cúmplase y ejecútense” dado por el Jefe Supremo ordenándolo circular entre los Comandantes Generales de las Provincias libres de Venezuela “para que lo ejecuten.”

La situación era relativamente similar a la que en los sistemas presidenciales de gobierno deriva de la relación que existe entre el órgano legislativo, que sanciona las leyes, y el órgano del Poder Ejecutivo, que debe promulgarlas. El hecho de que las leyes sancionadas por el Congreso, para poder entrar en vigencia, deben llevar el ejecútense o ser promulgadas por el Jefe del Poder Ejecutivo, no convierte al Congreso en un órgano consultivo. Lo mismo podría decirse *mutatis mutandis* del Consejo de Estado en su formulación provisional en 1817, como parte de la reconstitución del Estado de Venezuela.⁸⁸

El status del Consejo de Estado como uno de los órganos de los tres poderes del Estado, en particular el encargado de la función legislativa conforme al principio de la separación de poderes adoptado por el Libertador al reorganizar el Estado de Venezuela, se aprecia además, en el texto de la muy importante Declaración que emitió la República de Venezuela mediante Decreto del Jefe Supremo, de ratificar la voluntad de la República de Venezuela “de vivir independiente o perecer en la contienda” ante las amenazas de intervención de las Potencias europeas coaligadas en la Santa Alianza, de fecha 20 de noviembre de 1818, la cual, como consta fue emitida:

86 Véase el texto en http://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/doctrina-del-libertador--0/html/ff6f5f94-82b1-11df-acc7-002185ce6064_28.html#I_24. Véase la referencia a esta ley en el encabezamiento de la Ley de 6 de enero de 1820, y en el art. 1 de la Ley de 28 de septiembre de 1821, dictadas ambas por el Congreso de Cúcuta.

87 Texto tomado de José Félix Blanco y Ramón Azpúrua, *Documentos para la historia de la vida pública del Libertador*, Caracas, (reimpresión, Caracas, 1978), tomo VI, pp. 480-488. Véase igualmente en Allan R. Brewer-Carías, *Las Constituciones de Venezuela, op.cit.*, Tomo I, pp. 603-611

88 Por su parte Libardo Rodríguez ha considerado que “en el decreto se le asignaba al Consejo de Estado como funciones las de rendir dictámenes de los cuales podía surgir la expedición de decretos, si el Jefe Supremo estaba de acuerdo con lo expresado por esa corporación, de tal manera que carecía de funciones decisorias pues sus dictámenes no eran obligatorios.” Véase Libardo Rodríguez, *Derecho Administrativo*, Tomo II, Editorial Temis, Bogotá 2017, p. 494. Esa apreciación podría ser válida respecto del Consejo de Estado creado por Bolívar en 1828, pero en nuestro criterio no para el creado en 1817. Éste sí tenía poderes decisorios, lo único es que para que sus actos pudieran entrar en vigencia debían tener el ejecútense del Jefe Supremo.

“Reunidos en Junta Nacional, el Consejo de Estado, la Alta Corte de Justicia, el Gobernador Vicario general de este Obispado, Sede vacante, el Estado Mayor- General, y todas las Autoridades Civiles y Militares...”

Es decir, la declaración se emitió reunidos los órganos de los tres poderes del Estado, siendo el Consejo de Estado en encargado del Poder Legislativo, y en la misma la República de Venezuela concluyó declarando que:

“7.º Últimamente declara la República de Venezuela que desde el 19 de abril de 1810 está combatiendo por sus derechos, que ha derramado la mayor parte de la sangre de sus hijos, que ha sacrificado todos sus bienes, todos sus goces, y cuanto es caro y sagrado entre los hombres por recobrar sus Derechos Soberanos, y que por mantenerlos ilesos, como la Divina Providencia se los ha concedido, está resuelto el Pueblo de Venezuela a sepultarse todo entero en medio de sus ruinas, si la España, la Europa, y el Mundo se empeñan en encorvarla bajo el yugo español.”⁸⁹

De todo lo anterior, por sus antecedentes político-militares en el proceso de reorganización del Estado de Venezuela, y en particular, por la naturaleza y funciones que Bolívar le atribuyó al Consejo de Estado que creó en 1817, no parece factible sostener que para su creación Bolívar se haya “inspirado” en forma alguna en la figura del Consejo de Estado de Francia que Napoleón había creado en 1799 como órgano netamente consultivo, conforme a la tradición monárquica anterior de los Consejos reales. Y por supuesto, menos aún pensamos que se puede sostener que por el hecho de que el joven Bolívar, cuando tenía 16 años, estaba en Madrid, haya registrado nada específico sobre la creación del Consejo de Estado por Napoleón, ni siquiera porque luego haya visitado brevemente París entre 1801 y 1802, cuando contaba con 18 años, y cuando sus intereses juveniles obviamente eran otros, como lo resumió por carta dirigida a Alexandre Dehollain-Arnoux, indicándole con razón, que “no hay en la tierra un cosa como París. Seguramente que allí es en donde uno se puede divertir infinito sin fastidiarse jamás.”⁹⁰ En ese mismo año se casó Bolívar con su prima Maria Teresa Toro en Madrid, regresando a Caracas.

5. *La convocatoria al Congreso de Venezuela para formalizar la reconstitución del Estado de Venezuela: el Congreso de Angostura*

Al año siguiente de la reorganización provisional del Estado de Venezuela, en 1818, se realizó la campaña militar del Centro, enfrentándose los ejércitos republicanos a los del General Pablo Morillo.

El Libertador, en la sesión del Consejo de Estado del 1º 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.”⁹¹

Para tales efectos, el Consejo de Estado, como se ha dicho, discutió y aprobó el “Reglamento para la segunda convocación del Congreso de Venezuela” que debía

⁸⁹ Véase el texto en Allan R. Brewer-Carías, *Las Constituciones de Venezuela, op.cit*, Tomo I, pp. 613 ss.

⁹⁰ Véase en Tomás Polanco Alcántara, *Bolívar, op. cit*, pp. 64-65

⁹¹ Véase Pedro Grases, “Notas Editorial”, en *El Libertador y la Constitución de Angostura de 1819*, Caracas, 1969, p. 7

instalarse en enero de 1819, y que entre otras tareas tendría la de “Tratar de Gobierno y Constitución.”⁹² Entre las motivaciones del mismo, estuvo el principio de la Libertad Civil, basado en la afirmación de que:

“No someterse a una ley que no sea la obra del consentimiento general del Pueblo, no depender de una autoridad que no sea derivada del mismo origen, es el carácter de la Libertad civil a que aspiramos. Cualquiera que sea la nación privada de este derecho, no ha menester otra causa para armarse contra quien pretendiere gobernarla con una potestad emanada de otro principio. Si para cegar la única fuente visible del poder nacional, recurrieren al Cielo los usurpadores, será entonces más calificado el derecho de resistencia contra la usurpación, porque al crimen de la tiranía se añade el de la impostura y sacrilegio.”

Realizadas las elecciones durante 1818, el Congreso de Angostura se instaló el 15 de febrero de 1819, y en esa oportunidad el Libertador leyó su hermoso Discurso de Angostura en el cual expuso sus ideas sobre el Estado y su organización, configurándose como la exposición de motivos del Proyecto de Constitución que sometió a la consideración de dicha Asamblea.⁹³

El Congreso designó al Libertador, además, como Presidente interino del Estado de Venezuela,⁹⁴ quien continuó conduciendo la guerra saliendo inmediatamente para Apure, y luego para la Nueva Granada, para sellar en Boyacá la independencia de Colombia.

V. LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE VENEZUELA DE ANGOSTURA DE 1819 Y LA AUSENCIA DE PREVISIÓN SOBRE EL CONSEJO DE ESTADO

El Congreso sancionó la Constitución política de Venezuela 15 de agosto de 1819, conocida como de “Constitución de Angostura,”⁹⁵ influida por los principios del constitucionalismo moderno que ya se habían incorporado en la Constitución de 1811 y por las propias ideas del Libertador,⁹⁶ en cuya elaboración por supuesto no hubo influencia alguna de la Constitución de Cádiz, la cual por lo demás, para 1814 ya había sido anulada por el propio Fernando VII, al restaurar la Monarquía en España.

Por ello, la Constitución de 1819, además de contener una extensa declaración de Derechos y deberes del hombre y del ciudadano (34 artículos, Título I), en su Título 5º,

⁹² Texto tomado de José Félix Blanco y Ramón Azpúrua, *Documentos para la historia de la vida pública del Libertador*, Caracas, (reimpresión, Caracas, 1978), tomo VI, pp. 480-488. Véase igualmente en Allan R. Brewer-Carías, *Las Constituciones de Venezuela, op.cit.*, Tomo I, pp. 603-611

⁹³ Véase Ángel Francisco Brice, Prólogo a las *Actas del Congreso de Angostura*, Instituto de Derecho Público, Caracas, 1969, pp. 9 y ss.

⁹⁴ Véase el Acta de 16 de febrero de 1819, *Idem.*, p. 101.

⁹⁵ Véase. Véase en general, Carolina Guerrero, “Los constituyentes de la Unión Colombiana: Una creación limitada y menguada”, en Elena Plaza y Ricardo Combellas (Coordinadores), *Procesos Constituyentes y Reformas Constitucionales en la Historia de Venezuela: 1811–1999*, Universidad Central de Venezuela, Caracas 2005, tomo I, pp. 75–106

⁹⁶ Véase *El Libertador y la Constitución de Angostura de 1819*, (ed: Pedro Grases), Prólogo: Tomás Polanco, Caracas 1970. Véase en general, *Los Proyectos Constitucionales de Simón Bolívar, El Libertador 1813–1830*, Caracas 1999.

siguiendo los principios de la de 1811 dispuso que “La soberanía de la nación reside en la universidad de los ciudadanos. Es imprescriptible e inseparable del pueblo”; y que “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). A tal efecto, se reguló un sistema democrático representativo republicano de gobierno, montado sobre el principio de la separación de poderes, con un presidencialismo reforzado, insistiendo en el Título 5º, art 2, que: “El poder soberano estará dividido para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial” (art. 2).

El sistema electoral para la elección de representantes, en la Constitución de Angostura siguió exactamente la orientación de lo establecido en 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. (Título 4º); estableciéndose un sistema de elección indirecta para los representantes ante la Cámara de Representantes. 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.

El Título 6º 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 que fueron elegidos 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.”

En cuanto a la organización territorial del Estado, la Constitución de 1819 estableció como importante disidencia respecto del texto de la Constitución de 1811, y conforme a la orientación del pensamiento de Bolívar, un Estado Centralizado o República “unitaria y centralista,”⁹⁷ en contraste con la forma federal inicial, respecto de la cual Bolívar había sido un opositor pertinaz, lo que en definitiva provocó que el texto constitucional de 1819 organizara una República “una e indivisible” (art. 1º), aun cuando con una división territorial de diez Provincias (Barcelona, Barinas, Caracas, Coro, Cumaná, Guayana, Maracaibo, Margarita, Mérida y Trujillo) (art. 2º), todas bajo la autoridad de un gobernador sujeto inmediatamente al Presidente de la República (Título IX, Sección Primera, Art. 1º), sin prever regulación alguna respecto de órganos legislativos en las provincias.

Los límites y demarcaciones de cada una de las provincias debían ser fijadas por el Congreso; y las mismas se dividían 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). Se precisó, sin embargo, 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).

97 Para un análisis de la labor del Congreso de Angostura, véase Pedro Grases (ed.), *Actas del Congreso de Angostura*, Instituto de Derecho Público, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1969..

En el Título 9º de la Constitución de 1819 sobre la organización interior del Estado, se reguló lo concerniente a la administración de las provincias, estableciéndose 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). Estos gobernadores de las provincias tenían las siguientes funciones (art. 20): ejercer la alta policía 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). 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).

En cuanto a la municipalidad que debía existir en cada departamento (art. 4), 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 dividieron 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 el agente que debe presidir la asamblea primaria o parroquial; y en las demás funciones de agente eran ejercidas por el prefecto en la parroquia capital del departamento (art. 5).

El Libertador, además de las tres ideas básicas que hemos comentados sobre la organización del Estado relativas a la democracia y representatividad, a la separación de poderes y a la centralización del Estado que influyeron en la redacción del texto constitucional de 1819, formuló otras propuestas originales y novedosas para el constitucionalismo de la época, que sin embargo no fueron acogidas por el Congreso, como fueron por ejemplo, las relativas a la Presidencia Vitalicia, al Senado Hereditario y a la conformación del Poder Moral.⁹⁸

En particular, sobre éste último, la propuesta del Libertador, sin embargo se incluyó en el texto de la Constitución publicado, pero como un “apéndice” informativo, en el cual se indicó, entre otras cosas que dicha propuesta del Poder Moral fue rechazada finalmente por considerarse, por algunos, “como una inquisición moral no menos funesta ni menos

⁹⁸ En anexo a la Constitución de 1819, sin embargo, se publicó el Título correspondiente al Poder Moral. Véase en Allan R. Brewer-Carías, *Las Constituciones de Venezuela, op. cit.*, pp. 367–371

horrible que la religiosa” y en todo caso “de muy difícil establecimiento y en tiempos presentes absolutamente impracticable.”⁹⁹

En la Constitución de 1819, por otra parte, y por supuesto, al haber sido sancionada por un Congreso electo, y haberse regulado en el Título Sexto, el Poder Legislativo atribuyéndoselo al Congreso General de Venezuela dividido en dos Cámaras, la del Senado y la de Representantes, en el texto constitucional no se hizo referencia ni previsión alguna a la institución del Consejo de Estado que se había creado en 1817, solo provisionalmente para asumir el Poder Legislativo en la reconfiguración del Estado de Venezuela. De ello se deduce que el Consejo de Estado creado por el Libertador el 30 de octubre de 1817 solo tuvo una duración de dos años, desapareciendo en 1819.

Por último, también se destaca en la Constitución de 1819 la ausencia de referencia a la institución del Consejo de Gobierno, creada en 1817 como parte del Poder Ejecutivo, para prever las posibles suplencias del Jefe Supremo en caso de muerte.

Debe observarse por último, que toda la organización constitucional del Estado de Venezuela establecida en la Constitución de Angostura de 1819, respecto de la cual tanto trabajó personalmente Simón Bolívar, sin embargo solo tuvo aplicación en las provincias de Venezuela durante algo más de un escaso año, no sólo porque la guerra continuó, sino porque en 1821, y siguiendo la orientación que dio el mismo Bolívar, se produciría constitucionalmente la unión de los pueblos de Venezuela y Colombia, en una sola Nación Colombiana, conforme a la Constitución de Cúcuta de 1821.¹⁰⁰

VI. LA UNIÓN DE LOS PUEBLOS DE COLOMBIA, MEDIANTE LA FUSIÓN DE LAS PROVINCIAS DEL NUEVO REINO DE GRANADA Y DE LA CAPITANÍA GENERAL DE VENEZUELA EN LA REPÚBLICA DE COLOMBIA MEDIANTE LEYES DE 1819 Y 1821, Y LA CONSTITUCIÓN DE CÚCUTA DE 1821

Durante el año 1819, y mientras el Congreso discutía sobre el proyecto de la Constitución, Bolívar, con poderes ilimitados otorgados por el Congreso respecto de “las Provincias que fueren el teatro de sus operaciones,”¹⁰¹ participó en la Campaña de Apure; a mediados de ese mismo año había pasado la Cordillera hacia Nueva Granada, para continuar ahora la guerra de liberación de Cundinamarca. Y así, el 7 de agosto de 1819 ya había triunfado en la Batalla de Boyacá; y con ello declaró a las provincias de Cundinamarca como sujetas al Congreso y al Gobierno de Angostura.

⁹⁹ Véase en Allan R. Brewer-Carías, *Las Constituciones de Venezuela, op. cit.*, Tomo I, p. 637

¹⁰⁰ Véase 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 Allan R. Brewer-Carías, *Las Constituciones de Venezuela, op. cit.*, pp. 373-376

¹⁰¹ Véase Acuerdo del Congreso de 20 de marzo de 1819, en *Decretos del Libertador*, tomo I, 1813-1825, Caracas, 1961, pp. 146 y 147. Véase igualmente en Allan R. Brewer-Carías, *Las Constituciones de Venezuela, op. cit.*, Tomo I, p. 617.

Así consta en su Proclama del 8 de septiembre de 1819 en la cual, además, abogó por la “reunión de la Nueva Granada y Venezuela en una República”, precisando que una Asamblea Nacional así debía decidirlo.¹⁰²

Por ello, a su regreso a Angostura desde la Nueva Granada, el 14 de diciembre de 1819 propuso al Congreso formalmente 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.”¹⁰³

Conforme a esta propuesta, el 17 de diciembre de 1819, el mismo Congreso de Angostura sancionó la “Ley Fundamental de la República de Colombia, de acuerdo con 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.”¹⁰⁴

De acuerdo a esta Ley, “el Poder Ejecutivo sería ejercido por un Presidente, y en su defecto por un Vicepresidente, nombrados interiormente por el actual Congreso” (art. 4), dividiéndose la República de Colombia, en tres grandes Departamentos: Venezuela, Quito y Cundinamarca (art. 6), los cuales debían ser Administrados por un Jefe cada uno, con el título de Vicepresidente (art. 6).

En dicha Ley, en consecuencia, el Congreso dispuso ponerse en receso el 15 de agosto de 1820, a los efectos de que se procediera a efectuar nuevas elecciones para configurar un nuevo Congreso con representantes de todas las provincias de Venezuela y Colombia, como Congreso General de Colombia (art. 11), fijándose la fecha de su reunión en la Villa del Rosario de Cúcuta el 1º de enero de 1821.

En la misma sesión del 17 de diciembre de 1819, el Congreso, de nuevo, eligió al General Bolívar como Presidente del Estado de Colombia y Vicepresidente a Francisco Zea; y como Vicepresidente de los Departamentos de Cundinamarca y Venezuela, al General Santander y Juan G. Roscio, respectivamente.

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

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 que: “Una victoria final ha terminado la guerra en Venezuela”, les precisó la configuración de la Gran Colombia:

102 Véase Vicente Lecuna (ed.), *Proclamas y Discursos del Libertador*, Edición ordenada por el gobierno de Eleazar López Contreras, Caracas 1939, p. 240.

103 Véase en Pedro Grases (ed.), *Actas del Congreso de Angostura*, cit., pp. 349 y ss., y en V. Lecuna (ed.), *Proclamas y Decretos del Libertador*, op. cit., p. 245.

104 Véase *Actas del Congreso de Angostura*, cit., pp. 356 y ss.).

“la unión de Venezuela, Cundinamarca y Quito ha dado un nuevo realce a vuestra existencia política y cimentado para siempre vuestra estabilidad. No será Caracas la capital de una República será sí, la capital de un vasto departamento gobernado de un modo digno de su importancia. El Vicepresidente de Venezuela goza de las atribuciones que corresponden a un gran Magistrado.”¹⁰⁵

Como previsto, el Congreso General de Colombia se reunió en Cúcuta en mayo de 1821 y el 12 de julio ratificó la Ley Fundamental de la Unión de los pueblos de Colombia.

El 30 de agosto, el Congreso sancionó la Constitución de 1821, y a comienzos de octubre el Libertador aceptó la Presidencia de Colombia que el Congreso le ofreció, siempre que se le autorizara a continuar a la cabeza del ejército dejando todo el gobierno del Estado al General Santander, elegido Vicepresidente.¹⁰⁶ Con tal carácter de Presidente, Bolívar le puso el ejecútase a la Constitución el 6 de octubre de 1821, ejerciendo la Presidencia de Colombia hasta 1830.

Tratándose de un texto constitucional que fusionaba en una nueva Nación Colombiana los territorios que habían sido del Estado de Venezuela creado en 1811 en lo que era el territorio de la Capitanía General de Venezuela, y que habían sido de las Provincias Unidas de Colombia creada en lo que habían sido los territorios del Nuevo reino de Granada, en la misma por primera vez en el constitucionalismo de nuestros países se comenzó a definir el territorio de sus componentes territoriales. En cuanto a Colombia se definió por el que formaba el antiguo Virreinato del Nuevo reino de Granada y en cuanto al de Venezuela, se lo definió por el que formaba la antigua Capitanía General de Venezuela establecida por Real Cédula de 8 de septiembre de 1777,¹⁰⁷ tal como estaba configurado en 1810 antes del proceso político iniciado el 19 de abril de ese año. En esta forma, puede decirse que se siguió el principio del derecho internacional público americano, conocido como el *uti possidetis juris*, según el cual nuestro país tenía derechos sobre los territorios que correspondían, en 1810 a la Capitanía General de Venezuela, de tal manera que los límites territoriales del país, eran los mismos que correspondían en ese año a dicha entidad colonial, en relación al virreinato de la Nueva Granada, el Brasil y la Guayana Holandesa.¹⁰⁸

A tales efectos, el artículo 5º de dicha Ley Fundamental dispuso así:

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

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

106 Véase en *Proclamas y Decretos del Libertador*, *op. cit.*, p. 266.

107 De acuerdo a esta Real Cédula quedaban sometidos al Capitán General de la Provincia de Venezuela, los gobernadores de las Provincias de Cumaná, Guayana y Maracaibo y las islas de Margarita y Trinidad, tanto en lo gubernativo y militar, con lo que quedaba políticamente configurada la Capitanía General de Venezuela, completamente segregada del virreinato de Santa Fe. Véase F. González Guinán, *Historia Contemporánea de Venezuela*, Tomo I, Caracas, 1954, p. 11. Véase además, el texto en *La Capitanía General de Venezuela 1777* Edición de la Presidencia y del Concejo Municipal del Distrito Federal, Caracas, 1977.

108 Véase Ernesto Wolf, *Tratado de Derecho Constitucional Venezolano*, Tomo I, Caracas, 1945, p. 40.

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

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

Esta Constitución de la República de Colombia, de Cúcuta, de 1821,¹⁰⁹ en cuanto a la organización general del Estado estuvo signada por el principio del centralismo de Estado, al integrarse las provincias de Cundinamarca, Venezuela y Ecuador, dividiéndose el territorio de la República de Colombia que estableció, en tres Departamentos, los cuales quedaron bajo el mando político de Intendentes. Estos eran nombrados por el Presidente de la República con acuerdo del Senado, y le estaban sujetos (art. 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, 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, donde existían cabildos o municipalidades (art. 155).¹¹⁰,

Pero a pesar del centralismo en la distribución vertical del poder, que siguió la orientación centralista de la Constitución de Angostura, en la Constitución de 1821 en cambio no se siguió la otra idea de Bolívar de un Ejecutivo fuerte en el marco de la separación horizontal de poderes, debilitando aún más su posición en relación con lo que consagró el texto de 1819, con grandes controles por parte del Senado y de un Consejo de Gobierno que reguló, en el capítulo relativo al Poder Ejecutivo.¹¹¹

Dicho Consejo se reguló como integrado por el Vicepresidente de la República, un Ministro de la Alta Corte de Justicia nombrado por el Presidente y los Secretarios del despacho que eran los de Relaciones Exteriores, del Interior, de Hacienda, de Marina y de Guerra (arts.133 y 136); debiendo el Presidente oír el dictamen del mismo en diversos casos específicos como la devolución de leyes al Congreso (art. 46); declarar la guerra (art. 119); celebrar tratados (art. 120); realizar nombramientos de agentes y ministros diplomáticos (art. 121), en caso de receso del Congreso (art. 122), y de funcionarios cuando ello no fuera reservado a otras autoridades (art. 123); suspender empleados ineptos (art. 125); conmutar penas (art. 127); y decretar medidas de excepción en caso de conmoción interior (art. 128).

Por su carácter de órgano consultivo, este Consejo de Gobierno por lo que respecta a Colombia, en nuestro criterio podría considerarse como el antecedente directo del Consejo de Estado de Colombia que luego, con ese nombre, y similares funciones el Libertador creó

109 Véase el texto en Allan R. Brewer-Carías, *Las Constituciones de Venezuela*, op. Cit., Tomo I, pp. 649-665.

110 Véase artículo 6º de la Ley Fundamental y artículo 150 de la Constitución. En 1821 a Venezuela se le señalaron tres Departamentos: Orinoco formado por las Provincias de Guayana, Cumaná, Barcelona y Margarita el Departamento de Venezuela, con las Provincias de Caracas y Barinas y el Zulia, con las de Coro, Trujillo, Mérida y Maracaibo. En 1824 se creó un nuevo Departamento en Venezuela, el de Apure y en 1826, se creó el de Maturín. Véase los datos en Augusto Mijares, “La Evolución Política de Venezuela” (1810–1960), en M. Picón Salas y otros, *Venezuela Independiente 1810–1960*, Caracas, 1962, p. 67.

111 Véase P. Ruggeri Parra, *Historia Política y Constitucional de Venezuela*, op. cit., Tomo I, pp. 68, 62 y 64; José Gil Fortoul, *Historia Constitucional de Venezuela*, op. cit., Tomo I, p. 622..

en el Decreto constitucional de 1828, mediante el cual asumió la Dictadura, como se indica más adelante.

La Constitución reguló además la figura del Vicepresidente para ejercer las funciones de Presidente en caso de falta absoluta (muerte, destitución renuncia), y en cualquier caso de falta temporal (art.108). El esquema constitucional de la Constitución de 1821, en todo caso, no se pudo ejecutar con toda regularidad, entre otros importantes motivos, por la ausencia de Bolívar del ejercicio de la Presidencia de la vasta República de Colombia, por encontrarse comandando los ejércitos en el Sur. Ello motivó el desarrollado del carácter localista y regional de las autoridades de los Departamentos creados en la nueva República, particularmente los de Venezuela,¹¹² provocando el desconocimiento paulatino de la unidad de la nueva República y de la autoridad del Gobierno de Bogotá, donde se había situado desde 1821 la capital provisional. El caudillismo militar y regional que tanto se desarrolló con motivo de las guerras de independencia, y la anarquía personalista que implicó, indudablemente que provocaron la destrucción de la Gran República, incluso llegándose a poner en duda y discusión la autoridad del Libertador.¹¹³

La verdad es que en ese proceso, el Gobierno de Bogotá, ejercido por el Vicepresidente Santander en ausencia de Bolívar, no tuvo nunca poder real sobre los jefes militares en guerra de Venezuela, y particularmente, sobre el general Páez,¹¹⁴ a lo que se suma el hecho de que la Municipalidad de Caracas se negase a jurar fidelidad completa al texto constitucional, institucionalizando la tendencia separatista de los venezolanos respecto de la nueva República;¹¹⁵ en reconocimiento en Venezuela de la jefatura militar de Páez en contra de las decisiones del gobierno de Bogotá;¹¹⁶ la asunción por Bolívar del Poder Supremo el 27 de agosto de 1828, llegando a regular la supresión de las Municipalidades; y por último, después de 1826 el inicio del predominio absoluto del general Páez en

112 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”. Cit., por Augusto Mijares, “Evolución Política de Venezuela” (1810–1960)”, *loc. cit.*, p. 69.

113 Como sucedió en el denominado Congreso de Cariaco, que fue uno de los detonantes del fusilamiento de Piar.

114 El mismo Soublette, Jefe Superior del Departamento de Venezuela, reconocía que no tenía ningún poder sobre los jefes militares venezolanos (Páez y Mariño) y que sólo Bolívar podía controlarlos. Véase la carta dirigida por Soublette al Libertador en Noviembre de 1821 en las *Memorias de O'Leary*, tomo VIII, p 26, cit., por Augusto Mijares, “Evolución Política de Venezuela” (1810–1960)”, *loc. cit.*, p 70.

115 Véase Augusto Mijares, “Evolución Política de Venezuela” (1810–1960)”, *loc. cit.*, p. 68; José A. Páez, *Autobiografía*, tomo I, Nueva York, 1870, pp. 292 y ss.; en particular, p. 371; José Gil Fournoul, *Historia Constitucional de Venezuela.*, tomo I, pp. 470 y ss., y 585.

116 Véase Augusto Mijares, “Evolución Política de Venezuela” (1810–1960)”, *loc. cit.*, pp. 75 y ss.; José Gil Fortoul, *Historia Constitucional de Venezuela, op. cit.*, tomo I, pp. 587 y ss. El mismo General Páez consideró la época de los años posteriores al año 1826, como dolorosa y “la más funesta” de su vida. Véase J. A. Páez, *Autobiografía*, tomo I, Nueva York, 1870, tomo I, pp. 286 y 292 y ss.

Venezuela, con la anuencia del Libertador para evitar una nueva guerra civil, y su renuncia a hacerse “jefe de facciones” de carácter caudillista.¹¹⁷ Todo ello culminó con la separación definitiva de Venezuela de la República de Colombia,¹¹⁸ reconstituyéndose el Estado de Venezuela.

VII. LA RECREACIÓN DEL CONSEJO DE ESTADO CON LA DICTADURA DE BOLÍVAR DE 1828, Y LA DISOLUCIÓN DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA CON LA SANCIÓN DE LAS CONSTITUCIONES DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA Y DEL ESTADO DE VENEZUELA DE 1830

El conflicto entre las fuerzas centrífugas en Colombia y Venezuela en relación con el gobierno de la República, tuvo uno de sus capítulos fundamentales en la Convención de Ocaña de 1828, que había sido convocada, como asamblea constituyente para reformar la Constitución de Cúcuta de 1821, que se desarrolló en la dicha ciudad de Ocaña entre abril y junio de 1828, teniendo como objetivos políticos resolver los problemas en la República, particularmente para dirimir el conflicto entre santanderistas y bolivarianos, partidarios los primeros de un gobierno federal y, los segundos, de un régimen centralista. En el transcurso de las sesiones de la Convención, no fue posible llegar a un acuerdo sobre las bases que debía tener la nueva Constitución, razón por la cual los partidarios de Bolívar rompieron el quórum, lo que motivó la disolución de la Convención. A ello le siguió la realización en junio de 1828 de una asamblea popular en Cundinamarca con los partidarios del Libertador-Presidente, en la cual se lo proclamó dictador.

Ello motivó a Bolívar a emitir un Decreto Orgánico con el carácter de “ley constitucional del Estado” (art. 26), de 28 de agosto de 1828, por medio del cual asumió la dictadura, dejando sin vigencia la Constitución de Cúcuta de 1821.¹¹⁹ Entre las motivaciones del decreto está que, no habiendo sido posible que la Convención de Ocaña completara su misión de reformar la Constitución:

“que el pueblo en esta situación, usando de los derechos esenciales que siempre se reserva para libertarse de los estragos de la anarquía y proveer del modo posible a su conservación y futura prosperidad, me ha encargado de la suprema magistratura para que consolide la unidad del Estado, restablezca la paz interior y haga las reformas que se consideren necesarias.”

En ese decreto, Bolívar estableció las regulaciones constitucionales fundamentales para el funcionamiento del Estado, dividiéndolo en los siguientes Títulos: I, sobre El Poder Supremo; II. Sobre el Ministerio de Estado y Consejo de Ministros; III. Sobre el Consejo de

117 Véase José Gil Fortoul, *Historia Constitucional de Venezuela, op. cit.*, Tomo primero, p. 616. Bolívar escribía, en efecto: “Más vale estar con él que conmigo, porque yo tengo enemigos y Paéz goza de opinión popular”. “La República se va a dividir en partidos; en cualquier parte que me halle me buscarán por caudillo del que se levante allí; y ni mi dignidad ni mi puesto me permiten hacerme jefe de facciones”. Véase las citas en Augusto Mijares, “Evolución Política de Venezuela” (1810–1960),” *loc. cit.*, pp. 78 y 80. Véase J.A. Paéz, *Biografía, op. cit.*, tomo I, p. 375.

118 Véase José Gil Fortoul, *Historia Constitucional de Venezuela, op. cit.*, tomo I, pp. 612 y 614.

119 Véase el texto en *Decretos del Libertador*, Tomo III, 1828-1830, Caracas 1961, pp. 137-144 Véase en Allan R. Brewer-Carías, *Las Constituciones de Venezuela, op. cit.*, Tomo I. pp.677-680.

Estado; IV. De la organización y administración del territorio de la república; y V. De la administración de Justicia.

En el Decreto, además, Bolívar volvió sobre la idea de un Consejo de Estado, pero en este caso por supuesto totalmente distinta a la que había formulado en 1817, estableciéndolo ahora como un órgano netamente consultivo, en la misma orientación del Consejo de Gobierno creado en la Constitución de Cúcuta de 1821, presidido por el propio Bolívar Libertador, e integrado por “el presidente del Consejo de Ministros, los ministros secretarios de Estado, y al menos de un consejero por cada uno de los actuales departamentos de la República” (art 8). Dispuso el artículo 9 del decreto, que solo “cuando el Libertador no presida al consejo de Estado lo hará el presidente del Consejo de ministros.”

El artículo 10 del decreto le asignó al Consejo de Estado las siguientes competencias:

1. Preparar todos los decretos y reglamentos que haya de expedir el Jefe del Estado, ya sea tomando la iniciativa, o a propuesta de los ministros respectivos, o en virtud de órdenes que se le comuniquen al efecto. Un reglamento especial que se dará el Consejo, previa la aprobación del gobierno, fijará las reglas de proceder a su propia policía;

2. Dar su dictamen al gobierno en los casos de declaración de guerra, preliminares de paz, ratificación de tratados con otras naciones, en los de los números 9 (reformular sentencias de consejos de guerra), 10 (conmutar penas) y 11 (amnistía e indultos) del Artículo 2º, Título I de este Decreto, y en todos los demás asuntos en que se le pida (entre ellos, la demarcación interna del territorio del Estado, art. 10);

3. Informar sobre las personas de aptitud y mérito para las prefecturas y gobiernos de las provincias, para jueces de la alta corte, cortes de apelación y de los demás tribunales y juzgados; para los arzobispados, obispados, dignidades, canongías, raciones y medias raciones de las iglesias metropolitanas y catedrales, y para jefes de las oficinas superiores y principales de hacienda.”

Se reguló así, el Consejo de Estado, que siguió funcionando en Colombia por habérselo integrado en el texto de la Constitución de Colombia del 29 de abril de 1830; institución que también se recogió en la Constitución de Venezuela de ese mismo año 1830, con las mismas funciones consultivas, pero con el nombre de Consejo de Gobierno que se había previsto en la Constitución de Cúcuta de 1821. Esas Constituciones de 1830, fueron los textos constitucionales con los que se produjo la separación definitiva de ambas naciones.

Ese proceso de separación, aparte todos los condicionamientos políticos que contribuyeron a su realización, desde el punto de vista constitucional puede decirse que se inició formalmente en 1829, como consecuencia de la circular expedida por el Libertador el 31 de agosto de 1829, confirmada el 16 de octubre de ese año, en la cual excitó a los pueblos a manifestar sus opiniones sobre la forma de gobierno que debía adoptar Colombia, sobre la Constitución que debía adoptar el Congreso, y sobre la elección del Jefe del Estado.¹²⁰

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

120 Véase José Gil Fortoul, *Historia Constitucional de Venezuela*, Berlín, 1904, tomo I, p. 468.

Constitución de Cúcuta,¹²¹ en la ciudad de Valencia, reunida una Asamblea Popular el 23 de noviembre de 1829, convocada por el Gobernador de la Provincia de Carabobo, “conviniere todos unánimemente en que Venezuela no debe estar unida a la Nueva Granada y Quito, porque las leyes que convienen a aquellos territorios, no son a propósito para éste, enteramente distinto por costumbres, clima y producciones”, y acordaron también que se dirigiese

“esta petición al Congreso constituyente, para que teniéndola en consideración provea los medios más justos, equitativos y pacíficos, a fin de conseguir la separación sin necesidad de ocurrir a vías de hecho; antes bien proporcionando a este país una reunión en que sus habitantes, congregados legítimamente, expresen su voluntad; y que en todo caso ella sea definitiva, sin que los otros Estados tengan derecho de intervención en sus resoluciones”.

La remisión de esa Acta se acordó hacerla por conducto del “Jefe Superior Civil y Militar, General en Jefe, benemérito J. A. Páez.”¹²²

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.”¹²³

La reacción anti-bolivariana 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 que ejerciera “su poderosa influencia para que nuestra separación y organización se haga en paz.”¹²⁴

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 abril, lo cual solo ocurrió el 6 de mayo de 1830.

Entre febrero y abril, a instancias de Bolívar en el Congreso de Bogotá, se reunieron en Cúcuta comisionados de Colombia y Venezuela para tratar de llegar a un acuerdo pacífico, esfuerzos que a pesar de la labor del Mariscal Sucre, fracasaron.

Bolívar, que tenía la resolución de abandonar el poder, manifestó al Congreso de Bogotá que no aceptaría la Presidencia de la República, y el 1° de marzo, éste 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 1830,¹²⁵ y por Decreto separado acordó ofrecérsela a Venezuela para su adopción.

121 *Idem*, p. 470.

122 *Idem*, pp. 470 y 471.

123 *Idem*, p. 472..

124 *Idem*, p. 473.

125 Véase en general, Herviz Geralda González Camacho, “El proceso constituyente del Congreso Admirable, Bogotá 1830”, en Elena Plaza y Ricardo Combellas (Coordinadores), *Procesos*

El Congreso de Valencia, reunido desde mayo de 1830 y constituido en Congreso constituyente, designó a José Antonio Páez como Presidente provisional de Venezuela y a Diego Bautista Urbaneja, como Vicepresidente; y el 10 de julio de ese mismo año dictó un Reglamento de Organización Provisional del Estado, conforme al cual, el Poder Ejecutivo provisional se depositó en una persona con la denominación de Presidente del Estado de Venezuela, teniendo un Consejo de Gobierno compuesto por el 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.¹²⁶

Dicho Consejo de Gobierno, puede decirse que fue el espejo de lo que Bolívar reguló en su decreto de la Dictadura de 1828 con el nombre de Consejo de Estado, pues tenía exactamente las mismas funciones, y que luego se recogió en la Constitución de Colombia de 1830. De manera que siguiendo caminos diferentes, a partir de 1830, en Colombia, con el nombre de Consejo de Estado, y en Venezuela, con el nombre de Consejo de Gobierno, se reguló la misma institución de carácter consultivo para asistir al Jefe de Estado en sus funciones de gobierno.

El Congreso de Venezuela, además, el 6 de agosto de 1830 expidió un Decreto sobre garantías de los venezolanos para el gobierno provisorio,¹²⁷ y consideró la propuesta del Congreso de Bogotá sobre la Constitución adoptada por el mismo, el 29 de abril. Sobre ello, el 17 de agosto de 1830, decretó:

“Que Venezuela ocupada de su propia Constitución conforme a la voluntad unánime de los pueblos, no admite la Constitución que se le ofrece, ni como existe, ni con reformas cualesquiera que sean; pero que está dispuesta a entrar en pactos recíprocos de federación que unan, arreglen y representen las altas relaciones nacionales de Colombia, luego que ambos Estados estén perfectamente constituidos y que el General Bolívar haya evacuado el territorio de Colombia.”¹²⁸

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.¹²⁹

En la Constitución de Venezuela de 1830, como se dijo, se reguló el Consejo de Gobierno, con las mismas atribuciones que en la Constitución de Colombia de 1830 se

Constituyentes y Reformas Constitucionales en la Historia de Venezuela: 1811–1999, Universidad Central de Venezuela, Caracas 2005, tomo I, pp. 107–129.

¹²⁶ Véase el texto del Reglamento provisorio para el Gobierno de Estado en Allan R. Brewer-Carías, *Las Constituciones de Venezuela*, op. cit., Tomo I, pp. 697-702.

¹²⁷ Véase el texto en *Leyes y Decretos de Venezuela*, tomo I, 1830–1840, Biblioteca de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas, 1982, pp. 30 y 31.

¹²⁸ Véase el texto en *Leyes y Decretos de Venezuela*, tomo I, 1830–1840, cit., p. 33.

¹²⁹ Véase en general, Eleonora Gabaldón, *La Constitución de 1830 (El debate parlamentario y la opinión de la prensa)*, Instituto Biblioteca Nacional, Ed. Turnes, Caracas 1991; y Enrique J. Sánchez Falcón, “El Congreso constituyente venezolano de 1830”, en Elena Plaza y Ricardo Combellas (Coordinadores), *Procesos Constituyentes y Reformas Constitucionales en la Historia de Venezuela: 1811–1999*, Universidad Central de Venezuela, Caracas 2005, tomo I, pp. 131–154.

asignaron al Consejo de Estado, siguiendo la orientación del Consejo de Gobierno previsto en la Constitución de Cúcuta de 1821.

El 17 de diciembre de 1830 murió el Libertador Simón Bolívar: el mismo día, once años después de la sanción en Angostura de la Ley Fundamental de la unión de los pueblos de Colombia, es decir, el mismo año en el cual desapareció aquella gran nación que él visualizó, por la separación de Venezuela, y su reconstitución como República autónoma.

Esta separación entre otros aspectos esenciales, por la necesidad de redefinir los territorios de ambos Estados, condujo al inicio de conversaciones diplomáticas entre los dos países para establecer la aplicación del principio del *uti possidetis juris*, llegándose a suscribir el Tratado de amistad, alianza, comercio, navegación y límites de 14 de diciembre de 1833, entre los Ministros Santos Michelena de Venezuela y Lino de Pombo de Colombia, que buscaba resolver la situación, es decir, buscaba determinar la frontera entre los dos países con la aplicación de la regla del *uti possidetis juris* que tanto Colombia como Venezuela invocaban para la determinación de sus respectivos territorios; Tratado que lamentablemente no fue aprobado por el Congreso de Venezuela, razón por la cual no entró en vigencia.¹³⁰

En cuanto al constitucionalismo posterior en nuestros países, la Constitución de Venezuela del 24 de septiembre de 1830,¹³¹ fue sin duda, uno de los textos que más influencia tuvieron en el proceso constitucional venezolano, dado los largos años de vigencia que tuvo hasta que fue reformado en 1857. Su texto siguió la misma línea constitucional que se había iniciado en Venezuela con la Constitución del 21 de diciembre de 1811, de cuyo texto recibió una influencia fundamental así como de las Constituciones de 1819 y 1821, aun cuando mitigando el centralismo que había propugnado Bolívar.

La forma de Estado que se adoptó en la Constitución de 1830 fue, en efecto, una fórmula mixta, transaccional, entre centralismo y federación, resultado de las discusiones que precedieron a su sanción en 1830. Se optó así, en definitiva, por una fórmula “centro federal o mixta”, como la denominó el Congreso,¹³² 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),¹³³ gozaban de amplia autonomía e, inclusive, contaban además con un

130 Véase el texto en Leandro Área y Elka Nieschulz de Stockhausen, *El Golfo de Venezuela. Documentación y Cronología*, Caracas, 1984, pp. 80 a 89. En ese libro puede verse el dictamen de la Cámara de Representantes de Venezuela de 7 de abril de 1835 planteando la desaprobación del Proyecto (p. 90), el Decreto Legislativo que aprueba sólo parte del articulado del Tratado (p. 99 y 100), y el dictamen del Senado sobre el Proyecto (pp. 103 a 110).

131 Véase los comentarios de Páez sobre las causas que motivaron a Venezuela a separarse de la Unión Colombiana, en J. A. Páez, *Autobiografía*, Nueva York, 1870, Tomo II, cit., pp. 1 ss. Debe señalarse, que la elección de diputados que formaron el Congreso de Venezuela se hizo en base a un Decreto expedido por el General Páez, que estableció el sufragio restringido por razones económicas. Véase F. González Guinán, *Historia Contemporánea de Venezuela*, cit., Tomo II, p. 11. Véase el texto del Decreto en Allan R. Brewer-Carías, *Las Constituciones de Venezuela, op. cit.* Tomo I, pp. 411 ss.

132 Véase en J. Gil Fortoul, *Historia Constitucional de Venezuela*, Tomo II, cit., pp. 19 y 20. Véase P. Ruggeri Parra, *Historia Política y Constitucional de Venezuela*, Tomo II, cit., p. 17.

133 Los Diputados que conformaron el Congreso Constituyente de Valencia provenían de las siguientes Provincias 11 Provincias: Apure, Barcelona, Barinas, Caracas, Carabobo, Coro,

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.

Estas Diputaciones intervenían en la designación de los Gobernadores de Provincia mediante la presentación de 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 federación que los constituyentes buscaron.¹³⁴

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: 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; 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; presentar a la Corte Suprema de Justicia tantos letrados con las cualidades necesarias cuantas sean la 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; presentar al Poder Ejecutivo ternas para el nombramiento de gobernadores y pedir la remoción de estos empleados cuando falten a sus deberes y su continuación sea perjudicial al bien de la provincia; pedir a la autoridad eclesiástica con los datos necesarios la remoción de los párrocos que observen una conducta notoriamente reprehensible y perjudicial al bien de sus feligreses; presentar al gobernador ternas para el nombramiento de jefes de cantón y de los empleados en la administración de las rentas provinciales; 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; supervigilar en el cumplimiento de la ley de manumisión y ejercer las demás atribuciones que ella le designe; hacer con proporción el repartimiento de las contribuciones que decreta el Congreso entre los cantones de cada provincia; hacer, según la ley, el reparto de reemplazos para el ejército y armada con que deba contribuir la provincia; 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; contratar empréstitos sobre los fondos provinciales o municipales para las obras de sus respectivos territorios; resolver sobre la adquisición, enajenación o cambio de edificios, tierras o cualesquiera otros bienes que pertenezcan a los fondos provinciales o municipales; establecer bancos provinciales; fijar y aprobar anualmente el presupuesto de

Cumaná, Guayana, Maracaibo, Margarita y Mérida. Véase en Allan R. Brewer-Carías, *Las Constituciones de Venezuela, op. cit.*, Tomo I, p. 460.

134 Artículo 156 y siguientes de la Constitución de 1830 y particularmente los artículos 164,4 y 170. Véase los comentarios sobre esta Constitución en J. Gil Fortoul, *Historia Constitucional de Venezuela, op. cit.*, Tomo II, pp. 77 ss.

los gastos ordinarios y extraordinarios que demanda el servicio municipal en cada provincia; 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; 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; 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; 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; favorecer por todos los medios posibles los proyectos de inmigración y colonización de extranjeros industriosos; 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; 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; y 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 consagró, en beneficio de las Diputaciones Provinciales, donde se alojó el poder de los caudillos regionales para, inclusive, discutir el poder central.¹³⁵ El sistema electoral que estableció, por otra parte, reservaba a la oligarquía económica el

135 En la *Memoria de la Secretaría de Interior y Justicia de 1832* se denunció en efecto, cómo las Diputaciones de Caracas y Mérida traspasaron los límites establecidos por la Constitución en “escandalosa infracción”, arrogándose funciones atribuidas al Poder Legislativo Nacional. Véase las referencias en J. M. Casal Montbrún, *La Constitución de 1961 y la Evolución Constitucional de Venezuela*, Caracas, 1972, Vol. I, anexo 13 del Estudio Preliminar, p. 117.

control de todas las asambleas y autoridades siguiendo la orientación de los textos constitucionales anteriores, lo cual confirmaba el carácter oligárquico del gobierno.¹³⁶

Este federalismo–centralista que se previó en el texto de 1830, en todo caso, es el que de hecho o de derecho perduró en Venezuela, y que hemos tenido hasta la actualidad, con vaivenes y altibajos que han ido de un extremo a otro en nuestra historia político–constitucional.

Por otra parte, la Constitución 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).

UNA PRECISIÓN FINAL: LA SUERTE DEL CONSEJO DE ESTADO EN COLOMBIA Y VENEZUELA

En ese esquema constitucional, la institución del Consejo de Estado creada en Venezuela en 1817 y recreada en Colombia en 1828, en ambos casos en situaciones excepcionales, y con competencias distintas, como se ha dicho, en Venezuela, se recogió posteriormente, también en circunstancias excepcionales, con el nombre de “Consejo de Gobierno” en el Decreto de Gobierno provisional que dictó José Antonio Páez en 1830, ha viéndose incorporó posteriormente en las Constituciones de Venezuela de 1830 y de 1857. Al año siguiente, en 1858, desapareció del constitucionalismo venezolano posterior, hasta que en la Constitución de 1999, lo recreó dentro de la estructura general del Poder Ejecutivo, con el nombre de Consejo de Estado, como “órgano superior de consulta del Gobierno y de la Administración Pública Nacional,” con competencia para “recomendar políticas de interés nacional en aquellos asuntos a los que el Presidente o Presidenta de la República reconozca de especial trascendencia y requieran de su opinión” (art. 251).

Dicho Consejo de Estado, conforme al artículo 252, “lo preside el Vicepresidente Ejecutivo y está conformado, además, por cinco personas designadas por el Presidente de la República; un representante designado por la Asamblea Nacional; un representante designado por el Tribunal Supremo de Justicia y un Gobernador designado por el conjunto de mandatarios o mandatarias estatales.”

Ese órgano, en los dieciocho años de vigencia de la Constitución de 1999, nunca ha tenido existencia real y efectiva.

En cuanto a Colombia, en cambio, siguiendo la orientación del Consejo de Gobierno previsto en la Constitución de Cúcuta de 1821, y luego del Consejo de Estado creado por el Libertador en el decreto de la Dictadura de 28 de agosto de 1828, mediante el cual suspendió los efectos de la Constitución de 1821, dicho Consejo de Estado se incorporó en la Constitución de la República de Colombia del 29 de abril de 1830, como un órgano consultivo del Poder Ejecutivo, y por tanto, en forma radicalmente distinta a la figura original decretada por el Libertador el 30 de octubre de 1817, cuando se lo configuró

136 Véase las apreciaciones de L. Vallenilla Lanz, *Cesarismo Democrático*, Caracas, 1952, p. 193, y de P. Ruggeri Parra, *Historia Política y Constitucional de Venezuela*, Tomo II, Editorial Universitaria, Caracas 1949, p. 17.

como órgano provisional en la reorganización del Estado de Venezuela para el ejercicio del Poder legislativo.

En efecto, en la Constitución de Colombia de 1830,¹³⁷ en el Título VII sobre el Poder Ejecutivo, se incluyó además de las secciones relativas al Jefe del Ejecutivo y a los Ministros de Estado, una sección tercera sobre “Del Consejo de Estado,” siguiendo la orientación de la institución recogida en el Decreto del 27 de agosto de 1828, de Bolívar, instaurando la Dictadura, establecido como lo indica el artículo 95, como un órgano netamente consultivo del Poder Ejecutivo, específicamente, “para auxiliar al Poder Ejecutivo con sus luces en los diversos ramos de la Administración pública,” con la precisión en la Constitución del carácter no vinculante de sus decisiones, al indicarse expresamente que “el Jefe del Ejecutivo no está obligado a seguir el dictamen del Consejo de Estado. (art. 98)

En la Constitución se estableció además, la integración del Consejo de Estado, por “el Vicepresidente de la República, que lo presidirá, de los Ministros Secretarios del Despacho, del Procurador General de la Nación, y de doce Consejeros escogidos indistintamente de cualquier clase de ciudadanos” (art. 95).

Las competencias específicas del Consejo se enumeraron en el artículo 97 de la Constitución, para:

“1. Dar su dictamen para la sanción de las leyes, y en todos los negocios graves y medidas generales de la Administración Pública, y en todos los casos que le exijan el jefe del Ejecutivo;

2. Preparar, discutir y formar los proyectos de ley que hayan de presentarse al Congreso en nombre del Jefe del Ejecutivo; y

3. Hacer las consultas (sobre ciertos empleos) en los casos que se le atribuyen por el artículo 85, é informar sobre la aptitud, mérito y circunstancias de las personas que consultare (propusiere).”

La última competencia del Consejo de Estado conforme a las previsiones de dicho artículo 85 de la Constitución se refería a la consulta o dictamen previo que el Jefe del Ejecutivo debía hacerle o requerirle al Consejo para nombrar a los ministros plenipotenciarios y agentes diplomáticos, a los magistrados de las Cortes de Apelación, al Procurador General de la Nación y sus agentes, y a los canónicos y prebendas de la Iglesia católica; para conmutar la pena capital; suspender a los empleados públicos.

De todo lo anterior resulta, por tanto, que hace doscientos años lo que se produjo fue la creación primigenia por el Libertador Simón Bolívar, del Consejo de Estado, en el proceso de su reconstitución del Estado de Venezuela (1817), como órgano político para asistir al Jefe Supremo básicamente en el ejercicio de las funciones legislativas, el cual desapareció en 1819 al sancionarse la Constitución de Angostura de 1819.

El mismo Bolívar recreó la institución del Consejo de Estado en 1828, también en circunstancias excepcionales al asumir en el proceso de la Dictadura el Poder Supremo, siguiendo la orientación de las competencias atribuidas al Consejo de Gobierno en la Constitución de Cúcuta de 1821, habiéndose incorporado la institución en el texto de la

¹³⁷ Véase el texto en *Cuerpo de Leyes de la República de Colombia 1821-1830*, Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico, Universidad Central de Venezuela, Caracas 1961, pp. 535 ss.

Constitución de Colombia de 1830 como órgano de asesoría y consulta no vinculante, integrado en el Poder Ejecutivo.

En Venezuela, las mismas funciones consultivas en relación con el Poder Ejecutivo que se atribuyeron al Consejo de Estado colombiano, se asignaron a una institución denominada “Consejo de Gobierno” establecido en el Decreto de Gobierno provisorio de Venezuela de 1830 y en la Constitución del Estado de Venezuela del mismo año 1830.

Se trató, sin duda, de la misma institución con carácter consultivo similar al Consejo de Estado Colombiano regulado en la Constitución de Colombia de 1830, pero con diferente nombre, y que en Venezuela, sin embargo desapareció del constitucionalismo a partir de la Constitución de 1858. Si bien en 1999 se incorporó en la Constitución una institución denominada Consejo de Estado, como órgano consultivo del Poder Ejecutivo, la misma nunca ha funcionado

El Consejo de Estado en Colombia, en cambio, creado en 1828 y 1830 como órgano consultivo del Poder Ejecutivo, si bien desapareció del constitucionalismo a partir de la Constitución de 1853, ello fue sólo por cuarenta años, habiendo sido recreado en la Constitución de 1886, con el cambio fundamental de habersele atribuido a la institución, además de sus funciones consultivas, algunas funciones jurisdiccionales en materia de justicia administrativa, que lo han convertido en la institución singular que es, en el constitucionalismo latinoamericano, y que después de un breve periodo de desaparición de una década (1905-1914), desde 1914 ha funcionado con todo éxito en Colombia en la conducción de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

Pero esa es otra historia que nadie mejor que los colombianos pueden explicar.

New York / Bogotá octubre 2017