

Sobre el inicio del constitucionalismo en América hispana en 1811, antes de la sanción de la Constitución de Cádiz de 1812

ALLAN R. BREWER-CARIÁS*

Sumilla

Introducción

- I. Los inicios del proceso constituyente hispanoamericano en las provincias de Venezuela y de la Nueva Granada: 1810-1811
- II. La Constitución Federal para los Estados de Venezuela de 21 de diciembre de 1811
 1. La idea de Constitución
 2. El principio de la soberanía nacional, el republicanismo y el gobierno representativo
 3. La declaración de derechos del pueblo y del hombre
 4. El principio de la separación de poderes
 5. Los principios de la organización territorial del Estado: federalismo y municipalismo
- III. El Acta de la Confederación de las Provincias Unidas de la Nueva Granada de 27 de noviembre de 1811
- IV. Los principios del constitucionalismo moderno en la Constitución de Cádiz de 1812
 1. La Constitución como ley suprema producto de la soberanía popular
 2. La soberanía y representación popular
 3. La declaración constitucional de derechos
 4. La separación de poderes
 5. El rol de la justicia
 6. La organización territorial del Estado

* Profesor de la Universidad Central de Venezuela.

Introducción

Las dos grandes revoluciones que se sucedieron a finales del siglo XVIII, la norteamericana de 1776 y la francesa de 1789, sin duda fueron los elementos que sirvieron de detonante para que se produjera el trastrocamiento del Estado absoluto y el comienzo de la adopción de los principios del constitucionalismo moderno en España con la sanción de la Constitución de la Monarquía Española de 19 de marzo de 1812, y cuya repercusión en el mundo hispanoamericano está fuera de toda duda a pesar de su corta vigencia (1812-1814), particularmente después de que se volvió a poner en vigencia en 1820.

Sin embargo, con frecuencia se olvida que la América hispana fue, antes que Cádiz, el primer campo de experimentación en Hispanoamérica para la aplicación de los principios del constitucionalismo moderno a partir de 1810, como consecuencia de la revolución que se produjo al iniciarse la independencia de las antiguas colonias de España en América. Ello, mientras las Cortes de Cádiz estaban en proceso de ser convocadas, originó la necesidad de constituir nuevos Estados nacionales. Ante lo único que tenían las antiguas colonias como ejemplo para la configuración de un Estado, que era el régimen monárquico y contra el que precisamente se comenzaban a sublevar, la opción por el esquema que derivaba de las experiencias norteamericana y francesa era inevitable.

Los principios fundamentales que derivaron de aquellos dos acontecimientos del siglo XVIII —que originaron el Estado moderno¹ y los revolucionarios hispanoamericanos adoptaron—, en síntesis, fueron los siguientes:

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

¹ Véase en general sobre los estos principios derivados de las revoluciones norteamericana y francesa en Allan R. Brewer-Carías. *Reflexiones sobre la Revolución americana (1776) y la Revolución francesa (1789) y sus aportes al constitucionalismo moderno*. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana, 1992. Una segunda edición ampliada de este estudio se publicó como *Reflexiones sobre la Revolución norteamericana (1776), la Revolución francesa (1789) y la Revolución hispanoamericana (1810-1830) y sus aportes al constitucionalismo moderno*. Segunda edición ampliada. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2008.

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

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

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

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

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

Estos principios, producto de las revoluciones norteamericana y francesa, por supuesto, se configuraron conforme al proceso político específico que en cada caso las acompañó, y que fueron, en el caso de los Estados Unidos de Norteamérica,

el proceso de construcción de un Estado nacional nuevo, sobre la base de lo que habían sido antiguas colonias inglesas situadas en la América del Norte, muy lejos de la metrópoli y de su Parlamento soberano, y que durante más de un siglo, se habían venido desarrollando independientes entre sí, por sus propios medios y gozando de cierta autonomía; y en el caso de Francia, el proceso de transformar un viejo Estado monárquico, unitario y centralizado, que durante siglos había conformado la monarquía absoluta, en un régimen político totalmente distinto, de un Estado de carácter constitucional, y luego republicano.

Estos fueron los principios que tuvieron repercusión inmediata en la Revolución hispanoamericana, en paralelo al proceso constituyente de Cádiz, con la declaración de independencia de las antiguas colonias españolas en la América hispana, y en particular con la adopción, entre 1811 y 1812, de constituciones provinciales tanto en las provincias de la Capitanía General de Venezuela como en las del Nuevo Reino de Granada, e inmediatamente después, mediante la elección de diputados provinciales en las provincias de la Capitanía General de Venezuela para la constitución de un Congreso General, con la sanción de la Constitución Federal de los Estados de Venezuela del 21 de diciembre 1811², que fue la primera constitución nacional sancionada en el mundo hispanoamericano; y de la sanción del Acta de la Confederación de las Provincias Unidas de la Nueva Granada de 27 de noviembre de 1811.

De ello resulta que en la conformación constitucional inicial que se produjo de los Estados nacionales en Venezuela y en la Nueva Granada, no se recibió —no pudo recibirse— influencia alguna de las instituciones constitucionales españolas de 1812³; influencia que, en cambio, si se recibió en otros países del continente americano. Para cuando se dictaron las primeras constituciones provinciales y nacionales americanas, en 1811-1812, España todavía era una monarquía, invadida por las tropas napoleónicas, que se encontraba en plena guerra de independencia frente al invasor francés; habiendo sido solo a partir de 1812, con la Constitución de Cádiz, cuando España comenzó a recibir los aportes del constitucionalismo moderno. Dicha Constitución, solo estuvo en vigencia hasta mayo de 1814, cuando Fernando VII la anuló por real decreto de 4 de mayo de 1814, declarándola «de ningún valor ni efecto, ahora ni en tiempo alguno, como si no hubiesen pasado

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

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

jamás tales actos, y se quitasen de en medio del tiempo», de manera que como se dijo, sus principios solo comenzaron a influir en Europa y en la América hispana, en realidad, con ocasión de su juramento por el Rey a partir de 1820⁴.

Estas notas están destinadas a analizar la recepción de los principios del constitucionalismo moderno derivados de las revoluciones francesa y norteamericana en esas primeras constituciones nacionales de la América hispana que fueron adoptadas antes de la sanción de la Constitución de Cádiz de 1812, entre 1811 y 1812, en las provincias de Venezuela y de la Nueva Granada.

I. Los inicios del proceso constituyente hispanoamericano en las provincias de Venezuela y de la Nueva Granada: 1810-1811

El proceso constituyente de los nuevos Estados hispanoamericanos que surgieron a comienzos del siglo XIX, puede decirse que se inició, luego del fallido levantamiento de Quito del 10 de agosto de 1809, con el exitoso golpe de Estado que se produjo en la provincia de Caracas el 19 de abril de 1810⁵, cuando el Cabildo Metropolitano de la Provincia de Caracas que presidía el gobernador y capitán general de la Capitanía General de Venezuela, Vicente de Emparan, lo depuso de su cargo junto con todas las autoridades españolas coloniales, y se conformó entonces una «Junta Suprema Conservadora de los Derechos de Fernando VII»⁶, en lo que se puede considerar el primer acto constitucional de un nuevo gobierno, y el inicio de la conformación jurídica de un nuevo Estado en la América hispana⁷.

Dicho proceso revolucionario tuvo un rápido proceso de expansión con motivo de su inmediata divulgación y comunicación a todos los demás cabildos de las provincias de la Capitanía General de Venezuela, lo que originó que se constituyeran juntas en Cumaná (27 de abril), Barcelona (27 de abril), Margarita (1 de mayo), una Junta Superior de Gobierno y Conservación, en Barinas (5 de mayo),

⁴ Véase lo que hemos expuesto en Allan R. Brewer-Carías, «La Constitución de Cádiz y los principios del constitucionalismo moderno: su vigencia en Europa y en América». En Asdrúbal Aguiar (coord.). *La Constitución de Cádiz de 1812, fuente del derecho europeo y americano. Relectura de sus principios fundamentales. Actas del IV Simposio Internacional Unión Latina*. Cádiz: Ayuntamiento de Cádiz, 2010, pp. 35-55

⁵ Véase por ejemplo, Daniel Gutiérrez Ardila. *Un nuevo reino. Geografía política, pactismo y diplomacia durante el interregno en Nueva Granada (1808-1816)*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2010, pp. 157 ss.

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

⁷ Véase en general Tomás Polanco. «Interpretación jurídica de la Independencia». En *El movimiento emancipador de Hispanoamérica, Actas y Ponencias*. Caracas, 1961, tomo IV, pp. 323 y ss.

y la Junta Superior de Guayana (11 de mayo)⁸. El resultado fue que dos meses después, ya para junio de ese mismo año de 1810, en las provincias de lo que había sido la Capitanía General de Venezuela se comenzaba a hablar oficialmente de la «Confederación de Venezuela»⁹, por lo que para ese momento, la Junta Suprema de Caracas incluso estaba integrada con representantes de las provincias de Cumaná, Barcelona y Margarita. Sin embargo, y a pesar de ello y de que venía actuando como Junta Suprema de todas las provincias de la Capitanía, necesitaba de la representación oficial de las otras provincias y, en definitiva, de la constitución de un «Poder Central bien constituido». Precisamente por considerar que había «llegado el momento de organizarlo», procedió a convocar: «A todas las clases de hombres libres al primero de los goces del ciudadano, que es el de concurrir con su voto a la delegación de los derechos personales y reales que existieron originariamente en la masa común».

Se trataba de la convocatoria, por la Junta Suprema, de la elección y reunión de los diputados que habrían de conformar «la Junta General de Diputación de las Provincias de Venezuela», a cuyo efecto, el 11 de junio de 1810, dictó el correspondiente Reglamento de Elecciones¹⁰, en el cual se previó, además, la abdicación de sus poderes en dicha Junta General de todas las provincias, quedando la Suprema solo como Junta Provincial de Caracas (capítulo III, artículo 4). Este Reglamento de Elecciones, sin duda, fue el primero de todos los dictados en materia electoral en el mundo hispanoamericano.

En los meses siguientes de 1810, por otra parte, las diversas provincias se fueron incorporando al movimiento revolucionario, de manera que el 16 de septiembre, el Cabildo de la ciudad de Mérida proclamó la revolución del 19 de abril y se erigió en Junta Suprema de Gobierno, a la cual se adhirieron, el 11 de octubre, la ciudad de la Grita; el 14 de octubre, la parroquia de Bailadores; el 21 de octubre, la parroquia de San Antonio del Táchira, y el 28 de octubre, la ciudad de San Cristóbal. Además, el 9 de octubre de 1810, el Ayuntamiento de Trujillo instaló la Junta Patriótica de Trujillo¹¹.

⁸ Véase en Daniel Gutiérrez Ardila, *Un nuevo reino...* Ob. cit., p. 211

⁹ Véase la «refutación a los delirios políticos del Cabildo de Coro, de orden de la Junta Suprema de Caracas» de 1 de junio de 1810, en *Textos Oficiales de la Primera República de Venezuela*. Caracas: Biblioteca de la Academia Nacional de la Historia, 1959, tomo I, p. 180.

¹⁰ Véase el texto en *Textos Oficiales...* Ob. cit., tomo II, pp. 61-84; y en Allan R. Brewer-Carías. *Las Constituciones de Venezuela*. Ob. cit., tomo I, pp. 535-543.

¹¹ Véase Tulio Febres Cordero (comp.). *Actas de Independencia. Mérida, Trujillo, Táchira en 1810*. Mérida: El Lápiz Ed., 2008.

Las elecciones al Congreso o Junta General, en las cuales solo participaron siete de las nueve provincias de la antigua Capitanía General¹², se realizaron a finales de 1810 y se eligió un total de 44 diputados distribuidos así: 24 por Caracas, 9 por Barinas, 4 por Cumaná, 3 por Barcelona, 2 por Mérida, uno por Trujillo y uno por Margarita¹³. Dicho Congreso o Junta General se instaló en 2 de marzo de 1811, adoptó expresamente el principio de la separación de poderes para organizar el nuevo gobierno, y procedió a designar mientras se sancionaba la Constitución del Estado, a un Poder Ejecutivo plural, y de una Alta Corte de Justicia.

Desde su instalación, se comenzó a hablar en todas las provincias de la necesidad de constituir una «Confederación de las Provincias de Venezuela», pero en la cual conservaran sus peculiaridades políticas propias. Para ello, a finales del mismo mes de marzo de 1811, el Congreso nombró una comisión para redactar la Constitución de la Provincia de Caracas, la que serviría de modelo para que las demás provincias de la Confederación dictasen la suya; así, en abril de 1811, procedió a exhortar a las diversas «Legislaturas provinciales» a que acelerasen la formación de las respectivas constituciones provinciales¹⁴.

El 1 de julio de 1811, la sección del Congreso General por la Provincia de Caracas, proclamó una «Declaración de los Derechos del Pueblo»¹⁵, que fue la primera declaración de derechos fundamentales con rango constitucional que se adoptó en la historia constitucional luego de las dictadas después de la Revolución francesa y de la Revolución norteamericana. A los pocos días, el 5 de julio de 1811, el Congreso General aprobó la «Declaración de Independencia de Venezuela», la nueva nación pasó a denominarse «Confederación Americana de Venezuela»¹⁶ y el 21 de diciembre de 1811 sancionó la que sería la primera Constitución de Venezuela

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

¹³ Véase C. Parra Pérez. *Historia de la Primera República de Venezuela*. Caracas: Academia de la Historia, 1959, tomo I, p. 477.

¹⁴ Véase *Libro de Actas del Supremo Congreso de Venezuela 1811-1812*. Caracas: Biblioteca de la Academia Nacional de la Historia, 1959, tomo II, p. 401.

¹⁵ Véase Allan R. Brewer-Carías. *Las Constituciones de Venezuela*. Ob. cit., tomo I, pp. 549-551.

¹⁶ Véase el texto de las sesiones del 5 de julio de 1811 en *Libro de Actas...* Ob. cit., pp. 171 a 202. Véase el texto Acta de la Declaración de la Independencia, cuya formación se encomendó a Juan Germán Roscio, en P. Ruggeri Parra, *Historia política y constitucional de Venezuela*. Caracas: Editorial Universitaria, 1949, tomo I, apéndice, pp. 79 y ss. Asimismo en Francisco González Guinán. *Historia Contemporánea de Venezuela*. Caracas: Ediciones de la Presidencia, 1954, tomo I, pp. 26 y ss.; y en Allan R. Brewer-Carías. *Las Constituciones de Venezuela*. Ob. cit., tomo I, pp. 545-548.

y de todos los países hispanoamericanos, la Constitución Federal de los Estados de Venezuela¹⁷, directamente inspirada en los principios del constitucionalismo revolucionario de Norteamérica y de Francia.

Antes de la sanción de la Constitución Federal de diciembre de 1811, pero después de que la provincia de Caracas ya hubiese iniciado en 1810 el proceso constituyente al transformarse su Cabildo en la Junta Suprema Conservadora de los Derechos de Fernando VII, otras provincias de la antigua Capitanía General de Venezuela también habían iniciado sus procesos constituyentes¹⁸, habiendo incluso sancionado sendas constituciones provinciales, como fue el caso del «Plan de Gobierno Provisional de la Provincia de Barinas de 26 de marzo de 1811»; de la Constitución Provisional de la Provincia de Mérida de 31 de julio de 1811; y del «Plan de Constitución Provisional Gubernativo de la Provincia de Trujillo de 2 de septiembre de 1811»¹⁹. Otras provincias dictarían sus constituciones con posterioridad, en 1812, como fue el caso de la «Constitución Fundamental de la República de Barcelona Colombiana de 12 de enero de 1812»; y de la «Constitución para el gobierno y administración interior de la Provincia de Caracas del 31 de enero de 1812»²⁰.

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

¹⁷ Véase el texto de la Constitución de 1811, en *La Constitución Federal de Venezuela de 1811 y Documentos afines* (Estudio preliminar de C. Parra Pérez). Caracas: Academia Nacional de la Historia, 1959, pp. 151 y ss., y en Allan R. Brewer-Carías. *Las Constituciones de Venezuela*. Ob. cit., tomo I, pp. 553 ss.

¹⁸ Véase en general, Allan R. Brewer-Carías. «Las primeras manifestaciones del constitucionalismo en las tierras americanas: las constituciones provinciales y nacionales de Venezuela y la Nueva Granada en 1811-1812 como fórmula de convivencia civilizada». En José Guillermo Vallarta Plata (coord.). *1812-2012. Constitución de Cádiz: libertad e independencia*. Guadalajara: Instituto Iberoamericano de Derecho Local y Municipal, Organización Iberoamericana de Cooperación Intermunicipal, Gobierno Municipal, 2012, pp. 297-392.

¹⁹ Véase en general, Carlos Restrepo Piedrahita. *Primeras Constituciones de Colombia y Venezuela 1811-1830*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1996, pp. 37 y ss.

²⁰ Véase por ejemplo, sobre la Constitución de la Provincia de Caracas, Allan R. Brewer-Carías. *La Constitución de la Provincia de Caracas de 21 de diciembre de 1811*. Caracas: Academia de Ciencias Políticas y Sociales, 2012.

«Constitución de Gobierno sobre bases de libertad e independencia respectiva de ellas, ligadas únicamente por un sistema federativo».

En el Acta respectiva de ese Cabildo Extraordinario, en todo caso, la Junta Suprema reconoció la autoridad de Fernando VII, sujetándose el nuevo Gobierno a la Superior Junta de Regencia de España, lo cual, sin embargo, fue inmediatamente revisado y rechazado en sesión de la misma Junta Suprema de 26 de julio de 1810²¹. Con posterioridad, durante los meses siguientes del año 1810, también se instalaron gobiernos revolucionarios en casi todas las provincias del Nuevo Reino, como sucedió en Tunja donde se instaló una Junta el 26 de julio, y una Junta Suprema, el 18 de diciembre; en Neiva, el 27 de julio; en Girón, el 30 de julio; en Pamplona, una Junta Gubernativa el 31 de julio; en Santa Marta, una Junta Superior Provincial el 10 de agosto; en Popayán, una Junta Provisional y de Seguridad Pública el 11 de agosto; en Cartagena, una Junta Suprema el 14 de agosto; en Antioquia, un Congreso provincial el 30 agosto; en Casanare, una Junta Superior Provincial el 13 de septiembre; en Quito, una Junta Superior de Gobierno el 19 de septiembre; en Ibarra, una Junta provincial el 27 de septiembre; en Mompox, una Junta el 11 de octubre; y en Zipaquirá, una Junta, en diciembre de 1810. Al año siguiente, en 1811, además, se estableció la Junta de las Ciudades Amigas del valle del Cauca, el 1 febrero; y además, se instaló la Junta Suprema de Popayán, el 26 de junio²².

Las elecciones para el Congreso de las Provincias de Nueva Granada se comenzaron a realizar en las diversas provincias, en las cuales, además, en paralelo, se comenzaron a dictar constituciones provinciales, de manera que antes de que se formara el Estado «Provincias Unidas de la Nueva Granada» mediante Acta de la Federación de 27 de noviembre de 1811, se habían dictado diversas constituciones provinciales como fue el caso del «Acta de la Constitución del Estado libre e independiente del Socorro de 15 de agosto de 1810; de la Constitución Monárquica de Cundinamarca de 30 de marzo de 1811; la Constitución de la República de Tunja de 9 de diciembre de 1811; la Constitución del Estado de Antioquia de 21 de marzo de 1812; la Constitución del Estado de Cartagena de Indias de 15 de junio de 1812. Posteriormente se dictaron constituciones en las provincias de Popayán (1814), Pamplona (1815), Mariquita (1815) y Neiva (1815)».

Antes de que se sancionara la Constitución Monárquica de Cádiz de 19 de marzo de 1812, por tanto, en la América hispana ya se había iniciado un muy importante proceso constituyente inspirado directamente en los principios del constitucionalismo moderno, que fue el que originó la sanción de las antes mencionadas diversas

²¹ Véase Carlos Restrepo Piedrahita. *Primeras Constituciones...* Ob. cit., pp. 22-26.

²² Véase en Daniel Gutiérrez Ardila. *Un Nuevo Reino...* Ob. cit., pp. 211-213

constituciones provinciales y, además, la constitución de dos nuevos Estados nacionales en la historia constitucional, con la sanción de la Constitución Federal para los Estados de Venezuela de 21 de diciembre de 1811 y el Acta de Confederación de las Provincias Unidas de la Nueva Granada de 27 de noviembre de 1811.

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

Dejando aparte las muy importantes constituciones provinciales que se adoptaron entre 1810 y 1811, nuestro interés en estas páginas es destacar el proceso constituyente inicial hispanoamericano y sus manifestaciones constitucionales en textos constitucionales «nacionales» en 1811, precisamente antes de que se sancionara la Constitución de Cádiz de 19 de marzo de 1812, y que ocurrió con la sanción de la «Constitución Federal de los Estados de Venezuela de 21 de diciembre de 1811» y, un mes antes, del «Acta de la Confederación de las Provincias Unidas de Nueva Granada de 27 de noviembre de 1811». Ambas constituciones se adoptaron mediante el desarrollo de sendos procesos de elección de diputados provinciales para integrar Congresos nacionales constituyentes con el objeto de configurar nuevos Estados nacionales. La primera de las mencionadas constituciones tuvo el contenido y estructura de una constitución moderna, estableciendo una Federación, y puede considerarse como la primera constitución nacional sancionada en la América hispana; no así la segunda, la cual realmente lo que estableció fueron las bases de una Confederación de Estados.

II. La Constitución Federal para los Estados de Venezuela de 21 de diciembre de 1811

La Constitución Federal para los Estados de Venezuela, que como lo destacó Carlos Restrepo Piedrahita, «fue la primera Constitución “nacional” en el continente americano»²³, fue sancionada por el Congreso General el 21 de diciembre de 1811²⁴, integrado por los representantes de las provincias de Margarita, de Mérida, de Cumaná, de Barinas, de Barcelona, de Trujillo y de Caracas²⁵, y aun cuando no

²³ Véase Carlos Restrepo Piedrahita. *Primeras constituciones...* Ob. cit., p. 21.

²⁴ Véase el texto en Allan R. Brewer-Carías. *Las constituciones de Venezuela*. Ob. cit., tomo I, pp. 553-581. Además, en *La Constitución Federal de Venezuela de 1811 y documentos afines*. Caracas: Biblioteca de la Academia Nacional de la Historia, 1959.

²⁵ Véase *Libro de Actas del Supremo Congreso de Venezuela 1811-1812* («Estudio preliminar» de Ramón Díaz Sánchez). Caracas: Biblioteca de la Academia Nacional de la Historia, 2 vols., 1959.

tuvo vigencia real superior a un año debido al inicio de las guerras de Independencia, condicionó la evolución de las instituciones políticas y constitucionales venezolanas hasta nuestros días; habiendo recogido en su texto todos los principios del constitucionalismo moderno derivado de las revoluciones norteamericana y francesa. En sus 228 artículos se reguló, entonces, el Poder Legislativo (artículos 3 a 71), el Poder Ejecutivo (artículos 72 a 109), el Poder Judicial (artículos 110 a 118), las provincias (artículos 119 a 134) y los derechos del hombre que se respetará en toda la extensión del Estado (artículos 141 a 199). En el capítulo I, además, se reguló la religión, y se proclamó a la religión católica, apostólica y romana como la religión del Estado y la única y exclusiva de los habitantes de Venezuela (artículo 1).

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

1. La idea de Constitución

La idea de Constitución, como documento escrito, de valor superior y permanente, conteniendo las normas fundamentales de organización del Estado y la de Declaración de los Derechos de los Ciudadanos, con el carácter de ley suprema ubicada por encima de los poderes del Estado y de los ciudadanos, y no modificable por el legislador ordinario se plasmó en la Constitución Federal para los Estados de Venezuela de 21 de diciembre de 1811, la cual, de la Constitución norteamericana recibió la influencia de la forma federal del Estado, del presidencialismo como sistema de gobierno dentro del esquema de la separación de poderes, y del control de la constitucionalidad consecuencia de la garantía objetiva de la Constitución. Sin embargo, en su redacción, el texto constitucional de 1811 recibió la influencia directa de la Constitución francesa, particularmente en la regulación detallada de la forma de elección indirecta de los representantes, en el reforzamiento de la separación de poderes, y en la extensa Declaración de Derechos fundamentales que contiene.

Con frecuencia se ha indicado que el texto de la Constitución venezolana de 1811 fue una copia de la Constitución norteamericana, lo que no es exacto, no solo por el contenido de ambas, sino por la extensión de los textos: siete artículos —aun cuando extensos cada uno— en la Constitución norteamericana de 1787,

Véase además, Juan Garrido Rovira. «La legitimación de Venezuela (El Congreso Constituyente de 1811)». En Elena Plaza y Ricardo Combella (coords.). *Procesos constituyentes y reformas constitucionales en la historia de Venezuela: 1811-1999*. Caracas: Universidad Central de Venezuela, 2005, tomo I, pp. 13-74; e Irene Loreto González. *Algunos aspectos de la historia constitucional venezolana*. Caracas: Academia de Ciencias Políticas y Sociales, 2010, pp. 79 ss.

contra los 228 artículos de la Constitución venezolana de 1811. En realidad, este texto se inspiró de principios de la Constitución norteamericana y a la vez, de la redacción del texto de las constituciones francesas revolucionarias, tanto en su parte dogmática como en su parte orgánica.

En todo caso, lo importante a retener es que la Constitución Federal para los Estados de Venezuela, se concibió como la norma suprema e inviolable, fuera del alcance del legislador ordinario, como se plasmó expresamente en su artículo 227 al indicar que: «Las leyes que se expidan contra el tenor de ella no tendrán ningún valor sino cuando hubieren llenado las condiciones requeridas para una justa y legítima revisión y sanción».

En el mismo sentido, luego de la enumeración de los derechos del hombre, el artículo 199 de la Constitución de 1811 precisó que dichos derechos: «Están exentos y fuera del alcance del poder general ordinario del gobierno y que, conteniendo o apoyándose sobre los indestructibles y sagrados principios de la naturaleza, toda ley contraria a ellos que se expida por la legislatura federal o por las provincias será absolutamente nula y de ningún valor».

2. El principio de la soberanía nacional, el republicanismo y el gobierno representativo

El principio de la soberanía del pueblo también se recogió en el proceso constituyente iniciado en Venezuela en 1810 y en la Constitución de 1811. En efecto, debe recordarse que al instalarse la Junta Suprema de Venezuela Conservadora de los Derechos de Fernando VII, deponiendo al gobernador Emparan del mando de la provincia de Venezuela, esta asumió el «mando supremo» o «suprema autoridad» de la provincia²⁶, «por consentimiento del mismo pueblo»²⁷. La motivación de esta revolución se expuso en el texto del Acta, en la cual se consideró que por la disolución de la Junta Suprema Gubernativa de España, que suplía la ausencia del monarca, el pueblo había quedado en «total orfandad», razón por la cual se estimó que: «El derecho natural y todos los demás dictan la necesidad de procurar los medios de conservación y defensa y de erigir en el seno mismo de estos países un sistema de gobierno que supla las enunciadas faltas, ejerciendo los derechos de la soberanía, que por el mismo hecho ha recaído en el pueblo».

²⁶ Véase el texto del Acta del Ayuntamiento de Caracas de 19 de abril de 1810. En Allan R. Brewer-Carías. *Las Constituciones de Venezuela*. Ob. cit., tomo I, pp. 531-533.

²⁷ Así se establece en la «Circular» enviada por el Ayuntamiento el 19 de abril de 1810 a las autoridades y corporaciones de Venezuela. Véase J.F. Blanco y R. Azpúrua. *Documentos para...* Ob. cit., tomo II, pp. 401-402. Véase también en *Textos oficiales*. Ob. cit., tomo I, p. 105.

Desde el inicio, por tanto, la idea de la soberanía cuyo titular era el pueblo fue un motor fundamental de la revolución, siguiendo el enunciado francés, al punto de que al desconocer el Consejo de Regencia que la Junta Suprema Gubernativa de España había nombrado, el Ayuntamiento argumentó que:

No puede ejercer ningún mando ni jurisdicción sobre estos países, porque *ni ha sido* constituido *por el voto de estos fieles habitantes*, cuando han sido ya declarados, no colonos, sino partes integrantes de la corona de España, y, como tales han sido llamados al ejercicio de la *soberanía* interna y a la reforma de la Constitución Nacional²⁸.

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

[...] que sustituyéndose indefinidamente unas a otras, solo se asemejan en atribuirse todas una delegación de la soberanía que, no habiendo sido hecha ni por el Monarca reconocido, ni por la gran comunidad de españoles de ambos hemisferios, no puede menos de ser absolutamente nula, ilegítima, y contraria a los principios sancionados por nuestra legislación²⁹.

La Junta de Caracas en dicha comunicación agregaba que:

De poco se necesitará para demostrar que la Junta Central carecía de una verdadera representación nacional; porque su autoridad no emanaba originariamente de otra cosa que de la aclamación tumultuaria de algunas capitales de provincias, y porque jamás han tenido en ellas los habitantes del nuevo hemisferio la parte representativa que legítimamente les corresponde. En otras palabras, desconocemos al nuevo Consejo de Regencia³⁰.

Ello precisamente fue lo que había provocado en Caracas, como se expresó en el Acta de otra sesión del Ayuntamiento del mismo día 19 de abril de 1810, el «establecimiento del nuevo gobierno»³¹ a cargo de «una Junta Gubernativa de estas Provincias, compuesta del Ayuntamiento de esta Capital y de los vocales

²⁸ Lo que afirma de nuevo, en comunicación enviada al propio Consejo de Regencia de España explicando los hechos, razones y fundamentos del establecimiento del nuevo gobierno. J.F. Blanco y R. Azpúrua. *Documentos para la historia de la vida pública del Libertador*. Caracas: Ediciones de la Presidencia de la República, 1983, tomo II, p. 408; y *Textos oficiales*. Ob. cit., tomo I, pp. 130 y ss.

²⁹ Véase *Textos oficiales*. Ob. cit., tomo I, p. 130.

³⁰ Ídem., p. 134.

³¹ Véase el texto en J.F. Blanco y R. Azpúrua. *Documentos para...* Ob. cit., tomo I, p. 393.

nombrados por el voto del pueblo»³², como manifestación tanto de «la revolución de Caracas» como de «la independencia política de Caracas», a las que aludía un manifiesto de la Junta Gubernativa en el cual prometió:

Dar al nuevo gobierno la forma provisional que debe tener, mientras una Constitución aprobada por la *representación nacional legítimamente constituida*, sanciona, consolida y presenta con dignidad política a la faz del universo la provincia de Venezuela organizada, y gobernada de un modo que haga felices a sus habitantes, que pueda servir de ejemplo útil y decoroso a la América³³.

Y fue precisamente esa representación nacional integrada en el Congreso General de 1811, la que adoptó la Declaración de Derechos del Pueblo de 1 de julio de 1811³⁴, en la cual, en los primeros dos artículos de la Sección de «Soberanía del Pueblo», se dispuso que:

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

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

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

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

Artículo 144. La soberanía de un país, o supremo poder de reglar o dirigir equitativamente los intereses de la comunidad, reside, pues esencial y originalmente en la masa general de sus habitantes y se ejercita por medio de apoderados o representantes de estos, nombrados y establecidos conforme a la Constitución.

Conforme a estas normas, por tanto, en las antiguas provincias coloniales de España que formaron Venezuela, la soberanía del monarca español cesó y comenzó la soberanía a ejercerse por el pueblo, que se dio a sí mismo una Constitución

³² Así se denomina en el manifiesto del 1 de mayo de 1810. Véase en *Textos oficiales*. Ob. cit., tomo I, p. 121.

³³ Véase el texto en J. F. Blanco y R. Azpúrua. *Documentos para...* Ob. cit., tomo II, p. 406, y en *Textos oficiales*. Ob. cit., tomo I, p. 129.

³⁴ Véase el texto en Allan R. Brewer-Carías. *Las Constituciones de Venezuela*. Ob. cit., tomo I, pp. 549-551

a través de sus representantes electos que formaron su Congreso Constituyente. Por ello, la Constitución de 1811, comienza señalando:

En nombre de Dios Todopoderoso, Nos, el pueblo de los Estados de Venezuela, usando de nuestra soberanía... hemos resuelto confederarnos solemnemente para formar y establecer la siguiente Constitución, por la cual se han de gobernar y administrar estos Estados.

La idea del pueblo soberano, por tanto, que no solo proviene de la Revolución francesa sino antes, de la Revolución americana, se arraigó en el constitucionalismo venezolano desde 1811, contra la idea de la soberanía monárquica que aún imperaba en España en ese momento, y contra la cual se inició el proceso de independencia. Y de allí el republicanismo y de la representatividad como forma de gobierno, que se ejerce siempre mediante representantes, habiéndose indicado en la Constitución de 1811, como se dijo, que la soberanía se ejercita solo «por medio de apoderados o representantes de estos, nombrados y establecidos conforme a la Constitución» (artículo 144). Por ello, agregó la Constitución de 1811:

Artículo 146. Ningún individuo, ninguna familia, ninguna porción o reunión de ciudadanos, ninguna corporación particular, ningún pueblo, ciudad o partido, puede atribuirse la soberanía de la sociedad que es imprescindible, inajenable e indivisible, en su esencia y origen, ni persona alguna podrá ejercer cualquier función pública del gobierno si no la ha obtenido por la Constitución (artículo 146).

En definitiva, siendo el sistema de gobierno netamente republicano y representativo, la Constitución de 1811 estableció que:

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

3. La declaración de derechos del pueblo y del hombre

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

El texto de la Declaración de Derechos del Pueblo de 1811, que luego fue recogido, aunque ampliado, en la Constitución de 1811, puede decirse que fue la traducción de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano que precedió la Constitución francesa de 1793, y que llegó a Venezuela antes de 1797, a través de José María Picornell y Gomilla, uno de los conjurados en la llamada «Conspiración de San Blas», de Madrid, de 1794, quien, una vez esta descubierta, fue deportado a las mazmorras españolas en el Caribe³⁵. En el puerto de La Guaira, en 1797, Picornell entró en contacto con los criollos Gual y España, y en la conspiración que llevaba el nombre de ambos, de ese año, también debelada, circuló la traducción de la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre. Ese texto fue el que precisamente, catorce años después, sirvió para la Declaración de Derechos del Pueblo de 1811 considerada por Pedro Grases, como «la declaración filosófica de la Independencia»³⁶ y luego para el capítulo respectivo de la Constitución de 1811.

El texto de los «Derechos del pueblo» contiene 43 artículos divididos en cuatro secciones: «Soberanía del pueblo», «Derechos del hombre en sociedad», «Deberes del hombre en sociedad», y «Deberes del cuerpo social», precedidos de un «Preámbulo». En términos generales los derechos declarados en el documento fueron los siguientes:

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

Sección segunda: Derechos del hombre en sociedad: Fin de la sociedad y el gobierno (artículo 1); derechos del hombre (artículo 2); la ley como expresión de la voluntad general (artículo 3); libertad de expresión del pensamiento (artículo 4); objetivo de la ley (artículo 5); obediencia de la ley (artículo 6); derecho a la participación política (artículo 7); derecho al sufragio (artículos 8-10); debido proceso (artículo 11); proscripción de actos arbitrarios, responsabilidad funcional, y protección ciudadana (artículo 12-14); presunción de inocencia (artículo 15); derecho a ser oído, artículo 16; proporcionalidad de las penas (artículo 17); seguridad, artículo 18;

³⁵ Véase Pedro Grases. *La Conspiración de Gual y España y el Ideario de la Independencia*. Caracas: Ministerio de Educación, 1978, p. 13.

³⁶ Véase Pedro Grases. *La Conspiración de Gual y España*. Ob. cit., p. 81. En otra obra dice Grases que la declaración «Constituye una verdadera declaración de independencia, anticipada al 5 de julio. Véase en Pedro Grases, «Estudio sobre los “Derechos del Hombre y del Ciudadano”», en el libro *Derechos del hombre y del ciudadano* («Estudio preliminar» por Pablo Ruggeri Parra y «Estudio histórico-crítico» por Pedro Grases). Caracas: Academia Nacional de la Historia, 1959, p. 165.

propiedad, artículo 19; libertad de trabajo e industria (artículo 20); garantía de la propiedad y contribuciones solo mediante representantes (artículo 21); derecho de petición (artículo 22); derecho a resistencia (artículo 23); inviolabilidad del hogar (artículo 24); derechos de los extranjeros (artículos 25-27).

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

Sección cuarta: Deberes del cuerpo social: la garantía social (artículo 1); límites de los poderes y responsabilidad funcional (artículo 2); seguridad social y socorros públicos (artículo 3); instrucción pública (artículo 4).

Cuatro meses después, en el texto de la Constitución federal de diciembre de 1811, se incorporó un Capítulo VIII dedicado a los «Derechos del hombre que se reconocerán y respetarán en toda la extensión del Estado», distribuidos en cuatro secciones: Soberanía del pueblo (artículos 141 a 159), Derechos del hombre en sociedad (artículos 151 a 191), Derechos del hombre en sociedad (artículos 192 a 196) y Deberes del cuerpo social (artículos 197 a 199). Dichos derechos se complementaron, por otra parte, con diversas previsiones incorporadas en el Capítulo IX sobre Disposiciones generales.

En este Capítulo VIII se recogieron, enriquecidos, los artículos de la Declaración de los Derechos del Pueblo de 1811, y en su redacción se recibió la influencia directa del texto de las Declaraciones de las antiguas colonias norteamericanas, de las Enmiendas a la Constitución de los Estados Unidos de América y de la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, y en relación con esta última, de los documentos de la conspiración de Gual y España de 1797³⁷.

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

³⁷ Véase Allan R. Brewer-Carías. *Los derechos humanos en Venezuela: casi 200 años de historia*. Caracas: Academia de Ciencias Políticas y Sociales, 1990, pp. 101 y ss.

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

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

En la sección cuarta sobre «Deberes del cuerpo social», donde se precisa las relaciones y los deberes de solidaridad social (artículos 197-198), y se establece en el artículo 199, la declaración general sobre la supremacía y constitucional y vigencia de estos derechos, y la nulidad de las leyes contrarias a los mismos.

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

4. El principio de la separación de poderes

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

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

Además, el artículo 189 insistía en que:

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

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

Así, en cuanto al Poder Legislativo, en el Capítulo II se lo reguló, atribuyéndoselo al Congreso General de Venezuela, dividido en dos Cámaras, la de Representantes

y el Senado (artículo 3); con normas destinadas a regular el proceso de formación de las leyes (artículos 4 a 13); la forma de elección de los miembros de la Cámara de Representantes y del Senado (artículos 14 a 51) con una regulación detallada del proceso de elección de manera indirecta en congregaciones parroquiales (artículo 26) y en congregaciones electorales (artículo 28); sus funciones y facultades (artículos 52 a 66); el régimen de las sesiones de las Cámaras (artículos 67 a 70); y sus atribuciones especiales (artículo 71).

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

Artículo 3. La ley se forma por la expresión libre y solemne de la voluntad general, y esta se expresa por los apoderados que el pueblo elige para que representen sus derechos.

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

Artículo 149. La ley es la expresión libre de la voluntad general o de la mayoría de los ciudadanos, 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 individual contra toda opresión o violencia.

En el Capítulo III se reguló al Poder Ejecutivo en forma plural, se dispuso que residiera en la ciudad federal y estuviera «depositado en tres individuos elegidos popularmente» (artículo 72) por las Congregaciones Electorales (artículo 76) por listas abiertas (artículo 77). En el Capítulo no solo se reguló la forma de elección del triunvirato (artículos 76 a 85), sino que se definieron las atribuciones del Poder Ejecutivo (artículos 86 a 99) y sus deberes (artículos 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 aquellos 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» (artículo 108).

Por último, en cuanto al Poder Judicial, el Capítulo IV se destinó a regularlo, depositándolo en una Corte Suprema de Justicia (artículos 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 (artículo 116).

5. Los principios de la organización territorial del Estado: federalismo y municipalismo

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

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

En todo lo que por el Pacto Federal no estuviere expresamente delegado a la Autoridad General de la Confederación, conservará cada una de las provincias que la componen su soberanía, libertad e independencia; en uso de ellas tendrán el derecho exclusivo de arreglar su Gobierno y Administración territorial bajo las leyes que crean convenientes, con tal que no sean de las comprendidas en esta Constitución ni se opongan o perjudiquen a los Pactos Federativos que por ella se establecen.

En cuanto a las competencias de la Confederación «en quien reside exclusivamente la representación nacional», se dispuso que estaba encargada de:

Las relaciones extranjerías, de la defensa común y general de los Estados Confederados, de conservar la paz pública contra las conmociones internas o los ataques exteriores, de arreglar el comercio exterior y el de los Estados entre sí, de levantar y mantener ejércitos, cuando sean necesarios para mantener la libertad, integridad e independencia de la Nación, de construir y equipar bajeles de guerra, de celebrar y concluir tratados y alianzas con las demás naciones, de declararles

la guerra y hacer la paz, de imponer las contribuciones indispensables para estos fines u otros convenientes a la seguridad, tranquilidad y felicidad común, con plena y absoluta autoridad para establecer las leyes generales de la Unión y juzgar y hacer ejecutar cuanto por ellas quede resuelto y determinado.

En todo lo no atribuido a la Confederación, la competencia entonces correspondía a las provincias que se concibieron como «Estados soberanos», correspondiéndoles a ellos, en sus respectivas constituciones, disponer sus poderes y en particular su organización territorial.

Por tanto, una vez dictada la Constitución de 21 de diciembre de 1811, las Legislaturas Provinciales comenzaron a dictar sus constituciones regulándose en ellas, la organización territorial del país que fue donde se organizó el poder municipal. Se destaca así, por ejemplo, el esquema territorial establecido en la Constitución de la Provincia de Venezuela dictada en enero de 1812, y que dividió uniformemente a la provincia en cinco departamentos; a cada uno de los departamentos los dividió en cantones; a cada uno de los cantones los dividió en distritos; y estableció municipalidades en las Ccapitales de distritos.

Este Estado nacional de la Federación de los Estados de Venezuela funcionó hasta marzo de 1812, cuando como consecuencia del armisticio firmado entre el general Francisco de Miranda y el coronel Domingo de Monteverde, este reasumió el control de las provincias de Venezuela en nombre de la Corona española, e hizo jurar aunque brevemente la Constitución de Cádiz de 1812.

III. El Acta de la Confederación de las Provincias Unidas de la Nueva Granada de 27 de noviembre de 1811

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

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

de Nueva Granada³⁸, con 78 artículos. Estatuvo, sin duda, influencia de los textos constitucionales norteamericanos, y mediante ella se estableció la primera república neogranadina, con el título de Provincias Unidas de la Nueva Granada (artículo 1). De la Constitución disintieron los diputados de las provincias de Cundinamarca y Chocó —que representaban las tendencias centralistas— «por considerar inconveniente el sistema federal adoptado» y marcaron así el desacuerdo entre federalistas y centralistas, hecho que se evidenció en la lucha entre la mayoría de las provincias y la de Cundinamarca y desembocó a finales de 1812 en enfrentamientos armados. Esta primera de estas guerras culminó con el triunfo de la Federación en enero de 1813, en Santafé de Bogotá, y la formación de un solo gobierno con el mismo nombre de Provincias Unidas de Nueva Granada.

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

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

Las provincias se reconocieron entre sí como mutuamente «iguales, independientes y soberanas, garantizándose la integridad de sus territorios, su administración interior y una forma de gobierno republicano» (artículo 6); para ello se reservaron expresamente, un conjunto de poderes y potestades (artículo 7), entre los cuales destaca

³⁸ Véase el texto en Jorge Orlando Melo. *Documentos constitucionales colombianos, 1810-1815*. En <http://www.jorgeorlandomelo.com/bajar/documentosconstitucionales1.pdf>

«la facultad de darse un gobierno como más convenga a sus circunstancias, aunque siempre popular, representativo y análogo al general de la Unión, para que así resulte entre todas la mejor armonía, y la más fácil administración, dividiendo sus poderes, y prescribiéndoles las reglas bajo las cuales se deben conducir» (artículo 7.1); la policía, el gobierno interior y económico de sus pueblos, y nombramiento de toda clase de empleados (artículo 7.2); la formación de sus códigos civiles y criminales (artículo 7.3); el establecimiento de los juzgados y tribunales superiores e inferiores (artículo 7.4); y la creación y arreglo de milicias provinciales (artículo 7.5); y en general, «todo aquello que no siendo del interés general, ni expresamente delegado en los pactos siguientes de federación, se entiende siempre reservado y retenido» (artículo 7.8).

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

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

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

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

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

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

IV. Los principios del constitucionalismo moderno en la Constitución de Cádiz de 1812

Los principios del constitucionalismo moderno antes mencionados que germinaron en tierras americanas en 1811 y que, como hemos visto, giran en torno a la idea de Constitución, de la soberanía nacional y del gobierno representativo, de la declaración de derechos del hombre y del ciudadano, de la separación de poderes

y de las formas de gobierno; del rol del Poder Judicial, y de la nueva organización territorial del Estado, también germinaron en la otra orilla del Atlántico, precisamente a raíz de la convocatoria de las Cortes de Cádiz y desde su instalación, el 24 de septiembre de 1810, y fueron los que posteriormente se recogieron en el texto de la Constitución de la Monarquía Española de 19 de marzo de 1812³⁹.

Como se ha dicho, la Constitución solo tuvo un corto periodo inicial de vigencia de dos años hasta su anulación el 4 de mayo de 1814⁴⁰, periodo en el cual, además, tuvo una dificultosa o casi nula aplicación, en las colonias americanas que no habían declarado su independencia. Sin embargo, particularmente después de 1820, su texto fue el vehículo para que todos esos principios adoptados en la misma, influyeran en el constitucionalismo de muchos países hispanoamericanos y europeos, contribuyendo a la quiebra del Antiguo Régimen en Europa⁴¹.

1. La Constitución como ley suprema producto de la soberanía popular

La Constitución de Cádiz de 1812 también estuvo imbuida del principio de la Constitución como ley superior a la cual deben someterse los órganos del Estado, concebida como texto escrito y rígido para limitar el poder, producto de la soberanía nacional, por lo que con ella, se inició el constitucionalismo moderno en España.

En particular, en cuanto a la rigidez de la Constitución, la misma resultó de los procedimientos dispuestos previstos para su reforma (artículos 376 a 384), así como por el principio general de su inmodificabilidad por un periodo de ocho

³⁹ El texto de la Constitución de 1812 y de los diversos decretos de las Cortes de Cádiz los hemos consultado en *Constituciones españolas y extranjeras*. Ediciones de Jorge de Esteban. Madrid: Taurus, 1977, tomo I, pp. 73 y ss.; *Constitución Política de la Monarquía Española promulgada en Cádiz de 19 de marzo de 1812*. Prólogo de Eduardo García de Enterría. Madrid: Civitas, 1999.

⁴⁰ En pleno proceso de configuración política de Venezuela y en plena guerra de independencia, el 11 de diciembre de 1813, España firmó el Tratado con Francia en el que se reconoció a Fernando VII como rey, y este, cinco meses después, el 4 de mayo de 1814 adoptó su célebre manifiesto sobre abrogación del Régimen Constitucional mediante el cual se restableció la autoridad absoluta del monarca, declaró «nulos y de ningún valor ni efecto, ahora, ni en tiempo alguno, como si no hubiesen pasado jamás... y se quitasen de en medio del tiempo» la Constitución y los actos y leyes dictados durante el periodo de gobierno constitucional. Véase en *Constituciones españolas y extranjeras*. Ob. cit., pp. 125 y ss.

⁴¹ Véase en general, M. Artola (ed.). *Las Cortes de Cádiz*. Madrid: Marcial Pons, 1991; Rafael Jiménez Asensio. *Introducción a una historia del constitucionalismo español*. Valencia: Tirant lo Blanch, 1993; J.F. Merino Merchán, *Regímenes históricos españoles*. Madrid: Tecnos, 1988; Jorge Mario García Laguardia. «Las Cortes de Cádiz y la Constitución de 1812. Un aporte americano». En Jorge Mario García Laguardia, Carlos Meléndez Chaverri, Marina Volio. *La Constitución de Cádiz y su influencia en América (175 años 1812-1987)*. San José: CAPEL, 1987, pp. 13 y ss.

años, durante los cuales, se dispuso, no podía proponerse «alteración, adición ni reforma en ninguno de sus artículos» (artículo 375).

Este carácter de la Constitución como norma suprema y de obligatorio cumplimiento se plasmó, además, en el Título X de la misma que estableció el régimen de «la observancia de la Constitución», en el cual se incorporaron normas como el derecho general de todos los españoles de peticionar ante las Cortes o ante el rey, en una especie de acción popular, «para reclamar la observancia de la Constitución» (artículo 373); y además, la obligación general de toda persona que fuera a ejercer cargos públicos, civiles, militares o eclesiásticos, de prestar juramento, al tomar posesión de su destino, de guardar la Constitución» (artículo 374). Igual obligación se previó para los individuos integrantes de los ayuntamientos y de las Diputaciones provinciales (artículo 337).

Además, la Constitución dispuso, en cuanto al plan general de enseñanza, que el Estado debía concebir, que se debía establecer la obligación de que «la Constitución política de la Monarquía [se debía explicar] en todas las universidades y establecimientos literarios, donde se enseñen las ciencias eclesiásticas y políticas» (artículo 368).

2. La soberanía y representación popular

Siguiendo el mismo postulado de la Revolución francesa del despojo al monarca de la soberanía y su traslado a la Nación, en España por obra de los constituyentes de Cádiz, pasó del monarca a la Nación española, con lo que se puso fin al principio de la soberanía absoluta del monarca que había sido lo característico del Antiguo Régimen. Por ello, España entró en la corriente del constitucionalismo moderno, no con el Estatuto o Constitución de Bayona de 1808, la cual solo había sido una Carta otorgada por Napoleón para ocupar los territorios de España, luego de haber supuestamente oído una Junta Nacional, sino con la Constitución de Cádiz que fue emanación de la soberanía nacional, expresada por los diputados de las Cortes que habían sido electos mediante sufragio a dos niveles. La Constitución de 1812 fue así decretada por «las Cortes generales y extraordinarias de la Nación española», es decir, por el cuerpo representativo de la Nación, declarándose expresamente en ella que «la soberanía reside esencialmente en la Nación» (artículo 3). De ello derivó, entonces, que el rey tuviera un poder delegado, por la nación conforme a la Constitución, habiendo dejado de ser solo rey «por la gracia de Dios», comenzando además a serlo por «la Constitución» (artículo 173).

Este principio de la soberanía nacional, en todo caso, ya antes se había esbozado en el decreto de las Cortes de Cádiz dictado el día de su constitución, el 24 de septiembre de 1810, al disponer la atribución del Poder Ejecutivo al Consejo de Regencia, para lo cual se llamó a sus miembros a prestar el siguiente juramento ante las Cortes:

¿Reconocéis la soberanía de la nación representada por los diputados de estas Cortes generales y extraordinarias? ¿Juráis obedecer sus decretos, leyes y constitución que se establezca según los santos fines para que se han reunido, y mandar observarlos y hacerlos ejecutar?⁴².

Correspondiendo la soberanía a la Nación, la forma de ejercerla fue, por supuesto, mediante representantes electos por lo que, los diputados electos popularmente a las Cortes fueron «representantes de toda la Nación, nombrados por los ciudadanos» (artículo 27). Con ello se rompió la configuración estamental de la representación propia del Antiguo Régimen, conforme al cual se aseguraba la participación del clero, la nobleza y la burguesía, actuando cada estamento por separado, conforme a las instrucciones que recibían. El carácter unicameral de las Cortes eliminó toda posibilidad de representación de los estamentos en alguna otra cámara. La Constitución, sin embargo, incorporó la figura del Consejo de Estado que había sido creada por la Constitución francesa de 1795, en la cual, en cierta forma, quedó asegurada alguna representación a la nobleza.

En todo caso, como consecuencia del principio de la representación, la Constitución de Cádiz incorporó por primera vez en la historia constitucional de España un completo sistema de elecciones libres para la elección de los diputados a las Cortes, con una regulación detallada del sistema electoral. Para ello se estableció un procedimiento electoral indirecto, en cuatro fases de elección de compromisarios de parroquias, de partido y de provincia; conforme al cual estos últimos elegían los diputados a Cortes. El sufragio fue limitado, reservado a los hombres y censitario respecto de los elegidos.

En todo caso, fue contra este traslado de la soberanía a la Nación que Fernando VII reaccionó tan pronto llegó a España en 1814, al denunciar que la Cortes se habían constituido «de un modo jamás usado en España aun en los tiempos más arduos» al no haber participado en la misma «los Estados de la Nobleza y Clero, aunque la Junta Central lo había mandado», y además, considerando que los diputados a las Cortes, desde el mismo día de su instalación, lo habían

⁴² Rafael Flaquer Martequi. «El Ejecutivo en la revolución liberal». En M. Artola (ed.). *Las Cortes de Cádiz*. Ob. cit., p. 47.

«despojado de su soberanía» al haberla atribuido «nominalmente a la Nación, para apropiársela así ellos mismos, y dar a esta después, sobre tal usurpación, las Leyes que quisieron»⁴³. Por ello, su real decreto de 4 de mayo de 1814, declaraba la Constitución sancionada en nombre de la Nación, como «de ningún valor ni efecto, ahora ni en tiempo alguno, como si no hubiesen pasado jamás tales actos, y se quitasen de en medio del tiempo».

3. La declaración constitucional de derechos

En el texto de la Constitución de Cádiz, contrariamente a la fórmula de las constituciones coloniales norteamericanas y de las constituciones francesas, no se incorporó una declaración de derechos del hombre y el ciudadano pero se dispuso, sin embargo, como obligación general de la Nación, «conservar y proteger por leyes sabias y justas, la libertad civil, la propiedad y los demás derechos legítimos de todos los individuos que la componen» (artículo 4).

En virtud de esta declaración general, y en ausencia de otra declaración enumerativa de derechos, la Constitución, a lo largo de su articulado específicamente reguló muchos derechos de las personas, entre ellos, el derecho a la igualdad y prohibición de privilegios (artículo 172.9); el derecho a la libertad personal (artículo 172.11), de manera que solo podía decretarse la prisión por orden judicial luego de una información sumaria (artículo 287), y se agregó la exigencia de motivación de los autos de detención (artículo 293), la limitación a la privación preventiva de libertad (artículo 295), y la protección frente a detenciones arbitrarias (artículo 299); el derecho de propiedad (artículo 172.10); el derecho de las personas a terminar sus diferencias mediante árbitros elegidos por ambas partes (artículo 280); el derecho a ser juzgado por los jueces naturales, es decir, «por ninguna comisión, sino por el tribunal competente determinado con anterioridad por la ley» (artículo 247); con la garantía del derecho a ser oído (artículo 290); mediante declaración sin juramento (artículo 291), salvo en caso de haber sido arrestado *in fraganti* (artículo 292), así como a ser informado de los cargos (artículos 300 y 301); el derecho a no ser sometido a tormento (artículo 303); el derecho a no ser sancionado con pena de confiscación de bienes (artículo 304); y el derecho a la inviolabilidad de la casa, la cual solo podía ser allanada «en los casos que determine la ley para el buen orden y seguridad del Estado» (artículo 306).

⁴³ Véase el texto en <http://www.historiasiglo20.org/HE/texto-decretovalenciafernandoVII.htm>

Además, la Constitución de 1812 estableció la libertad de todos los españoles «de escribir, imprimir y publicar sus ideas políticas sin necesidad de licencia, revisión o aprobación alguna anterior a la publicación, bajo las restricciones y responsabilidad que establezcan las leyes» (artículo 371); en particular las derivadas de la declaración del artículo 12 en el sentido de que «la religión de la nación española es y será perpetuamente la Católica Apostólica Romana, y la nación la protege por leyes sabias y justas y prohíbe el ejercicio de cualquier otra».

Por otra parte, en materia de impuestos se estableció el principio de la reserva legal (artículo 172.8).

Por último, deben destacarse las previsiones de la Constitución en materia de derechos sociales al disponer que «en todos los pueblos de la Monarquía se establecerán escuelas de primeras letras, en las que se enseñará a los niños a leer, escribir y contar, y el catecismo de la religión católica, que comprenderá también una breve exposición de las obligaciones civiles» (artículo 366); y se «arreglará y creará el número competente de universidades y de otros establecimientos de instrucción, que se juzguen convenientes para la enseñanza de todas las ciencias, literatura y bellas artes» (artículo 367).

4. La separación de poderes

El principio de la separación de poderes comenzó a tener aplicación en España, en el decreto dictado por las Cortes de Cádiz el mismo día de su constitución, el 24 de septiembre de 1810, que partía del supuesto de que no convenía «queden reunidos el Poder Legislativo, el Ejecutivo y el Judiciario», declarando entonces que las propias Cortes, que venían de arrogarse la soberanía nacional, «se reservan el ejercicio del poder legislativo en toda su extensión». En cuanto al Poder Ejecutivo, el mismo, en ausencia del rey, se delegó al Consejo de Regencia; y en cuanto al Poder Judicial, las Cortes declararon que confirmaban «por ahora a todos los tribunales y justicias establecidas en el reino, para que continúen administrando justicia según las leyes».

La secuela de ello fue que en la Constitución de Cádiz de 1812, también se adoptó el principio de separación de poderes, siguiendo más el esquema francés inicial, de la monarquía constitucional, al atribuirle el Poder Ejecutivo al monarca. Se trataba, por supuesto, de una Constitución de la Monarquía, para lo cual declaró que «el Gobierno de la Nación española es una Monarquía moderada hereditaria» (artículo 14), y posibilitó entonces la configuración del Estado conforme al principio de la separación de poderes y su limitación.

Conforme al mismo, las potestades estatales se distribuyeron así: la potestad de hacer las leyes se atribuyó a las Cortes con el rey (artículo 15); la potestad de hacer ejecutar las leyes, al rey (artículo 16); y la potestad de aplicar las leyes en las causas civiles y criminales, a los tribunales (artículo 17). Esto último se ratificó en el artículo 242, al disponer que «La potestad de aplicar las leyes en las causas civiles y criminales pertenece exclusivamente a los tribunales».

En cuanto al rey, como Poder Ejecutivo, la Constitución de Cádiz estableció el principio de la inviolabilidad del rey disponiendo que «no estaba sujeto a responsabilidad» (artículo 168). Ello motivó la regulación de los secretarios de Estado y del despacho (artículo 222), que debían firmar todas las órdenes del rey (artículo 225), de las cuales eran responsables ante las Cortes «sin que sirva de excusa hacerlo manado el Rey» (artículo 226). Este «refrendo» de los secretarios de Estado era condición de validez de las órdenes del rey (artículo 225)⁴⁴.

En cuanto a las Cortes, estas se configuraron como un parlamento unicameral, con independencia respecto de los otros poderes del Estado, cuyos diputados eran inviolables por sus opiniones (artículo 128), sin que el rey las pudiera disolver. Las Cortes, además, eran autónomas en cuanto a dictar sus propias normas y reglamentos internos (artículo 127). Para asegurar la continuidad del trabajo legislativo, la Constitución creó la Diputación Permanente de Cortes que debía funcionar en el periodo entre las sesiones ordinarias de las Cortes (artículo 159).

5. El rol de la justicia

En cuanto al Poder Judicial, conforme al principio de la separación de poderes, la Constitución de Cádiz estableció específicamente su autonomía al garantizarse a los magistrados y jueces que «no podrán ser depuestos de sus destinos, sean temporales o perpetuos, sino por causa legalmente probada y sentenciada; ni suspendidos, sino por acusación legalmente intentada» (artículo 252). Asimismo, la Constitución dispuso que «ni las Cortes ni el Rey podrán ejercer en ningún caso las funciones judiciales, avocar causas pendientes, ni mandar abrir los juicios fenecidos» (artículo 243); y los tribunales «no podrán ejercer otras funciones que las de juzgar y hacer que se ejecute lo juzgado» (artículo 245). Ello conllevaba

⁴⁴ Debe mencionarse como antecedente de esta previsión en España, la disposición de la Constitución de Bayona (1808) respecto del secretario de Estado, quien con la calidad de ministro, debía refrendar todos los decretos (artículo 28); siendo además, los ministros, responsables de la ejecución de las leyes y órdenes del rey (artículo 31).

la prohibición a los tribunales de «suspender la ejecución de las leyes, ni hacer reglamento alguno para la administración de justicia» (artículo 246).

Por otra parte, en relación con las funciones del Tribunal Supremo de Justicia (artículo 259) para garantizar la Constitución, solo se le atribuyó competencia en el artículo 261, para «oír las dudas de los demás tribunales sobre la inteligencia de alguna ley, y consultar sobre ellas al Rey con los fundamentos que hubiere, para que promueva la conveniente declaración en las Cortes».

6. La organización territorial del Estado

La Constitución de Cádiz también recogió las influencias de la reorganización territorial de los poderes del Estado que derivaron de las revoluciones de fines del siglo XVIII. En efecto, en materia de organización territorial del poder, la Constitución de Cádiz reguló en cierta forma un Estado unitario descentralizado⁴⁵, conforme a la cual la Constitución reguló el gobierno de las provincias y pueblos mediante la creación de Diputaciones provinciales y ayuntamientos.

En esta forma, cuando el artículo 16 enumeró los ámbitos territoriales que comprendían el territorio español tanto en la Península como en la América septentrional y meridional, estaba enumerando las «provincias» las cuales, en cuanto a su gobierno interior, se regularon en los artículos 324 y siguientes de la Constitución. Allí se estableció que si bien el gobierno político de las provincias residía en un jefe superior nombrado por el rey (artículo 324); en cada una de ellas habría una Diputación llamada provincial para promover su prosperidad, presidida por el jefe superior (artículo 325) pero integrada por siete individuos elegidos (artículo 326) por los mismos electores de partido que debían nombrar los diputados de Cortes (artículo 328). Esas provincias tenían amplísimas facultades atribuidas a las diputaciones en el artículo 335⁴⁶.

⁴⁵ Véase Alfredo Gallego Anabitarte. «España 1812, Cádiz. Estado Unitario, en perspectiva histórica». En M. Artola (ed.), *Las Cortes de Cádiz*. Ob. cit., pp. 140 y ss.

⁴⁶ Dicha norma enumera las siguientes: «1) Intervenir y aprobar el repartimiento hecho a los pueblos de las contribuciones que hubieren cabido a la provincia. 2) Velar sobre la buena inversión de los fondos públicos de los pueblos y examinar sus cuentas, para que con su visto bueno recaiga la aprobación superior, cuidando de que en todo se observen las leyes y reglamentos. 3) Cuidar de que se establezcan ayuntamientos donde corresponda lo haya, conforme a lo prevenido en el artículo 310. 4) Si se ofrecieren obras nuevas de utilidad común de la provincia, o la reparación de las antiguas, proponer al Gobierno los arbitrios que crean más convenientes para su ejecución, a fin de obtener el correspondiente permiso de las Cortes. En Ultramar, si la urgencia de las obras públicas no permitiese esperar la solución de las Cortes, podrá la diputación con expreso asenso del jefe de la provincia usar desde luego de los arbitrios, dando inmediatamente cuenta al Gobierno para la aprobación de las Cortes. Para la recaudación de los arbitrios la diputación,

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

La división del territorio en estas provincias, se comenzó a concretar en España mediante el decreto de las Cortes de 23 de mayo de 1812, con el cual se restablecieron en diversas partes del territorio, Diputaciones provinciales, mientras se llegaba «el caso de hacerse la conveniente división del territorio español»⁴⁷.

El esquema territorial provincial de Cádiz, en todo caso, fue efímero y solo fue por decreto de 22 de enero de 1822 cuando se intentó dar a la provincia una concreción territorial definida, estableciéndose lo que puede considerarse como la primera división regular del territorio español, en cierto número de provincias. Fue luego, por real decreto de 30 de noviembre de 1833, cuando se estableció en forma definitiva a la provincia como circunscripción administrativa del Estado unitario español⁴⁸.

En cuanto al régimen local, la Constitución dispuso la existencia de ayuntamientos en los pueblos, para su gobierno interior, compuestos por alcaldes, regidores y el procurador síndico (artículo 309); todos electos (artículos 312, 313, 314). Para tal efecto, el artículo 310 dispuso que «se pondrá ayuntamiento en los pueblos

bajo su responsabilidad, nombrará depositario, y las cuentas de la inversión, examinadas por la diputación, se remitirán al Gobierno para que las haga reconocer y glosar y, finalmente, las pase a las Cortes para su aprobación. 5) Promover la educación de la juventud conforme a los planes aprobados, y fomentar la agricultura, la industria y el comercio, protegiendo a los inventores de nuevos descubrimientos en cualquiera de estos ramos. 6) Dar parte al Gobierno de los abusos que noten en la administración de las rentas públicas. 7) Formar el censo y la estadística de las provincias. 8) Cuidar de que los establecimientos piadosos y de beneficencia llenen su respectivo objeto, proponiendo al Gobierno las reglas que estimen conducentes para la reforma de los abusos que observaren. 9) Dar parte a las Cortes de las infracciones de la Constitución que se noten en la provincia. 10) Las diputaciones de las provincias de Ultramar velarán sobre la economía, orden y progresos de las misiones para la conversión de los indios in fieles, cuyos encargados les darán razón de sus operaciones en este ramo, para que se eviten los abusos: todo lo que las diputaciones pondrán en noticia del Gobierno.

⁴⁷ Véase A. Posada. *Escritos municipalistas y de la vida local*. Madrid: IEAL, 1979, p. 180; y *Evolución legislativa del régimen local en España 1812-1909*. Madrid: IEAL, 1982, p. 69.

⁴⁸ Véase Antonio María Calero Amor. *La división provincial de 1833. Bases y antecedentes*. Madrid: IEAL, 1987; Luis Morell Ocaño. «Raíces históricas de la concepción constitucional de las Provincias». *Revista Española de Derecho Administrativo*, 42 (1984), pp. 349 a 365. Madrid: Civitas.

que no le tengan, y en que convenga le haya, no pudiendo dejar de haberle en los que por sí o con su comarca lleguen a mil almas, y también se les señalará término correspondiente». Se siguió en este aspecto la municipalización del territorio que había caracterizado al proceso francés después de la Revolución⁴⁹.

New York, junio 2012

⁴⁹ En el artículo 321 se enumeraron ampliamente las competencias de los ayuntamientos así: 1) La policía de salubridad y comodidad. 2) Auxiliar al alcalde en todo lo que pertenezca a la seguridad de las personas y bienes de los vecinos, y a la conservación del orden público. 3) La administración e inversión de los caudales de propios y arbitrios conforme a las leyes y reglamentos, con el cargo de nombrar depositario bajo responsabilidad de los que le nombran. 4) Hacer el repartimiento y recaudación de las contribuciones, y remitirlas a la tesorería respectiva. 5) Cuidar de todas las escuelas de primeras letras, y de los demás establecimientos que se paguen de los fondos del común. 6) Cuidar de los hospitales, hospicios, casas de expósitos y demás establecimientos de beneficencia, bajo las reglas que se prescriban. 7) Cuidar de la construcción y reparación de los caminos, calzadas, puentes y cárceles, de los montes y plantíos del común, y de todas las obras públicas de necesidad, utilidad y ornato. 8) Formar las ordenanzas municipales del pueblo, y presentarlas a las Cortes para su aprobación por medio de la diputación provincial, que las acompañará con su informe. 9) Promover la agricultura, la industria y el comercio según la localidad y circunstancias de los pueblos, y cuanto les sea útil y beneficioso.