

Artículos

Influencia hispánica en la adopción del federalismo en Venezuela

Manuel Rachadell

Profesor de la Universidad Central de Venezuela

Resumen: *Sin mayor reflexión se afirma frecuentemente que la consagración de la forma federal del Estado en la Constitución de 1811 no fue sino el producto de una imitación servil de la Carta Fundamental de los Estados Unidos de Norteamérica, y ello no es cierto. En este artículo no se consideran las diferencias de nuestra ley suprema con la de los Estados Unidos, que son muchas, sino que se sustenta la tesis de que en la Península Ibérica se habían generado unas instituciones autonómicas que adquirieron mayor fuerza en Hispanoamérica –sobre todo en el territorio de lo que después fue Venezuela–, las cuales se unieron a las particularidades de nuestra idiosincrasia para fundamentar la exigencia, en el momento de la Emancipación, de un sistema político que garantizara, al mismo tiempo, la unión de las provincias y la autonomía de cada una de ellas. Por supuesto que las fórmulas federales norteamericanas fueron conocidas y aprovechadas por nuestros primeros constituyentes, pero a medida que se profundiza en el conocimiento de nuestra historia se evidencia que la idea federal –sin esta denominación– se había venido macerando en los siglos de la dominación española, hasta el punto de que si el federalismo no hubiera existido habríamos tenido que inventarlo para organizar políticamente la nueva República.*

Palabras claves: *federalismo, Municipio, Provincias, autonomía, Constitución, emancipación.*

SUMARIO

- I. INTRODUCCIÓN
- II. LA AUTONOMÍA MUNICIPAL
- III. LA ESTRUCTURA PROVINCIAL
- IV. EL MOVIMIENTO JUNTISTA ESPAÑOL
- V. CONSIDERACIÓN FINAL

I. INTRODUCCIÓN

Las fórmulas jurídicas que resultaron de los grandes debates de la Convención de Filadelfia en el verano de 1787, y que dieron origen a la Constitución de los Estados Unidos de América sancionada ese año, fueron estudiadas y aprovechadas por nuestros primeros consti-

tuyentes para formar la unión de las Provincias, sin menoscabo de sus autonomías¹. Según Parra Pérez, “Es sabido que la revolución de los Estados Unidos produjo en materia constitucional tres textos capitales: 1º Los artículos de Confederación y de Unión Perpetua, suscritos por los delegados de las provincias insurgentes el 9 de julio de 1778; 2º la Constitución dictada por la Convención el 17 de septiembre de 1787; 3º Las Enmiendas o Adiciones a la Constitución, de las cuales las diez primeras componen el *bill of rights* y que fueron ratificados de 1789 a 1791.” Los documentos citados en primer y segundo lugar se incluyeron, traducidos al castellano, en el libro *La Independencia de la Costa Firme justificada por Tomás Paine treinta años ha*, publicado por el venezolano Manuel García de Sena en Filadelfia en 1811,² y que contiene, además, el texto de la *Declaración de la Independencia de los Estados Unidos*, los *Artículos de Confederación y Perpetua Unión*, la *Constitución de los Estados Unidos* y las constituciones de *Massachusetts, Connecticut, New Jersey, Pennsylvania y Virginia*. El libro de García de Sena, que circuló por toda Hispanoamérica, fue conocido por los integrantes del Congreso que se reunió en Caracas ese año.³ Por esta razón, se ha sostenido que nuestra primera Constitución fue una imitación de la Carta norteamericana, pero no es cierto. Entre nosotros se dio un conjunto de circunstancias que indujeron a nuestros primeros constituyentes a consagrar una unión que garantizara al mismo tiempo la autonomía de las partes integrantes, y a estos fines se tuvo presente el modelo norteamericano, el cual no se siguió fielmente; pero la necesidad de diseñar un sistema político con esas características tiene su raíz en exigencias de nuestra realidad, entre las cuales el influjo de los antecedentes hispánicos tuvo una significación capital. En las consideraciones que siguen nos limitaremos a destacar la influencia de la evolución política española en la decisión de adoptar el federalismo como forma para el Estado que se estaba creando.

En efecto, la mayor parte de los autores que han estudiado los antecedentes de la idea federal plasmada en nuestra primera Constitución, sin dejar de reconocer la importancia del ejemplo norteamericano, dan por sentado que la forma de Estado acogida fue el producto de un sentimiento autonomista que se había forjado en los siglos de la dominación española. Para Vallenilla Lanz, “El hecho de que el federalismo fuera tan popular en casi todo nuestro Continente, es la más elocuente comprobación de que correspondía a un sentimiento instintivo, cuyas raíces se hundían no sólo en las tradiciones coloniales y autóctonas, contra las cuales no hemos reaccionado todavía, sino en las propias tradiciones de la Madre Patria”.⁴

Ese sentimiento autonomista fue inducido por las instituciones municipales peninsulares, que alcanzaron particular desarrollo en el nuevo mundo, por la estructura de provincias existente al momento de la emancipación y por el ejemplo de la Madre Patria, donde las Juntas Provinciales se proclamaron titulares de la soberanía ante la invasión Napoleónica.

1 José Brito González: “Bases reales de la Constitución de 1811 y pervivencias federales ante tendencias centralistas posteriores”, en la *Revista Politeia* Nº 5, Instituto de Estudios Políticos de la UCV, Caracas, 1976, pp. 253 a 272.

2 Caracciolo Parra Pérez. *Historia de la Primera República de Venezuela*, Caracas, 1939, p. 163.

3 Reimpresa en 1949 por el Instituto Panamericano de Geografía e Historia, Comisión de Historia, Caracas, con Estudio Preliminar de don Pedro Grases.

4 Laureano Vallenilla Lanz: *Disgregación e Integración, Ensayo sobre la formación de la nacionalidad venezolana*. Segunda Edición, C.A. Tipografía Garrido, Caracas, 1953, p. LVIII.

II. LA AUTONOMÍA MUNICIPAL

Según Arcaya, “En el alma popular estaba muy arraigado el régimen municipal español. Habían conquistado al través de sus cabildos las prerrogativas y fueros de que estaban orgullosos. A la América los trajeron y los implantaron”.⁵ Pero ha sido Vallenilla Lanz quien mejor ha trazado la evolución de las instituciones locales de España, su adaptación a la realidad americana y su significación en la conformación de nuestras nacionalidades.⁶ A continuación nos proponemos glosar las ideas de este autor.

En el largo y esforzado proceso de la reconquista de España frente a los árabes, “a medida que los príncipes cristianos se iban apoderando de las ciudades establecían en ellas colonias militares que venían a ser centros de resistencia contra los retornos ofensivos del enemigo, y hogares donde se organizaban nuevas empresas”.⁷ Ocupada la ciudad, se dividían las casas y las tierras “entre los miembros de la familia real, la Iglesia, los órdenes militares, los jefes y soldados del ejército, y todo aquél que se comprometía a fijar en ella su domicilio; todo el resto formaba el dominio inalienable de la comunidad”.⁸ Las ciudades reconquistadas debían conservarse en armas y enviar contingentes de tropas al Rey, que ellas debían mantener. Como recompensa a esos sacrificios, las ciudades fueron adquiriendo inmensas propiedades, el derecho de jurisdicción y una cuasi soberanía. En el curso del tiempo, las comunidades se constituyeron compuestas de una metrópoli (ciudad o villa) y de un territorio poblado de burgos tributarios (villas y aldeas) sometidas al Consejo, Consistorio o Cabildo capitular, el cual tenía facultad para establecer los impuestos y reglamentos para la administración de la comunidad. Los reyes otorgaron a las comunidades cartas pueblas y franquicias (Cartas Forales), en las que estaban preceptuados los deberes de los habitantes respecto del Soberano (contribución real y servicio militar) y los derechos y privilegios de que debían gozar. “En virtud de estas concesiones –dice Vallenilla- que al principio fueron puramente graciosas, pero que más tarde, por su duración, se convirtieron en contratos respetables, alcanzó el poder municipal castellano una independencia de que no hubo ejemplo en el resto de Europa”.

Una evolución en sentido contrario se inició –ocasionada por las recomendaciones de los letrados a los reyes-, en la dirección de aumentar la autoridad real sobre los territorios conquistados. Ejemplo de ello fueron los intentos de Alfonso X El Sabio de establecer una legislación general para todo el reino, conforme a la cual se subordinaban los fueros municipales a las leyes y los tribunales de la Corona se imponían sobre las justicias municipales. En cuanto a la administración de las comunas, comenzó una lucha que duró varios siglos por la pretensión de los monarcas de remplazar a magistrados electos por las comunidades (los regidores) por funcionarios designados por el Rey (los corregidores), que aún duraba cuando se produce el descubrimiento de América. No obstante, como las Cortes (parlamentos) estaban formadas por representantes de las ciudades –pues España no podía considerarse entonces sino como una federación de comunas cuyo único vínculo era el monarca, al decir de Vallenilla- la Corona debía tratarlas con cuidado para obtener que votaran la autorización para establecer impuestos y concedieran los subsidios para mantener los ejércitos reales. Por

5 Pedro M. Arcaya, “Discurso de recepción en la Academia de la Historia”, Caracas, 1910, *cit.* por José Gil Fortoul: *Historia Constitucional de Venezuela*, Tomo I, p. 23.

6 Laureano Vallenilla Lanz: *Disgregación e Integración*, *op. cit.*

7 *Ibidem*, p. 29.

8 *Ibidem*, p. 29.

estas razones, “Cuando las comunas querían obtener algún privilegio, solicitar alguna gracia, hacerse otorgar justicia, quejarse de la conducta del corregidor o protestar contra alguna medida fiscal que hiriese sus intereses, o influir, en fin, de algún modo sobre las resoluciones del gobierno ‘enviaban sus comisionados a la Corte, donde eran tratados a la par de los embajadores extranjeros’”.⁹

Al realizarse la conquista de América, los españoles –al igual que hicieron los ingleses– trasladaron al nuevo mundo sus instituciones de gobierno. Pero en Hispanoamérica los cabildos tuvieron una libertad más amplia que en la Península, circunstancia ésta atribuida a las grandes distancias y a la necesidad de encontrar soluciones rápidas a las cuestiones que pudieran presentarse. El caso venezolano, sin embargo, es particularmente notable en cuanto a la autonomía que llegaron a tener las instituciones locales. Guillermo Morón concuerda con Vallenilla Lanz y con Pedro Manuel Arcaya en la importancia que éstos atribuyen al hecho de que no hubo entre nosotros una Real Audiencia sino en el último cuarto de siglo de la dominación española, lo que impidió que dicha institución asumiera muchas de las funciones municipales, como ocurrió en casi todas las otras posesiones españolas. Morón agrega como elemento importante para explicar este fenómeno “el mestizaje venezolano, que fue un factor democratizante que influyó mucho en la vivacidad política, característica de nuestro pueblo. La ausencia de grandes masas indígenas, de culturas aborígenes importantes, hizo también posible que la ciudad nuestra fuera más igualitaria, más dentro del espíritu de la cultura cívica antigua –medieval, si se quiere– española”.¹⁰

Desde muy temprano en nuestra historia, los Cabildos o Ayuntamientos comenzaron a reunirse en Congresos de Ciudades o Congresos de Municipalidades, para ejercer con mayor fuerza ante la Corte el derecho de representación y petición que les garantizaba la tradición española, como ocurrió en 1560 y 1576. Pero la especial autonomía de los Cabildos de la futura Venezuela se manifiesta particularmente en la facultad de que gozaron los Alcaldes –elegidos anualmente por los Cabildos– de remplazar en sus jurisdicciones correspondientes a los Gobernadores de las Provincias, designados por el Rey, en caso de muerte o ausencia. Este privilegio se inicia en 1560, cuando el Rey aceptó la petición formulada en tal sentido por el conquistador Sancho Briceño, en representación de las ciudades y villas de la Provincia de Venezuela, y así fue consagrado en la ley 12 de las Leyes de Indias. Las vicisitudes de esta facultad han sido ampliamente estudiadas y su análisis desbordaría las presentes consideraciones, por lo que remitimos a las detalladas investigaciones de Guillermo Morón, quien concluye en que “El auge y gloria de los Cabildos venezolanos –provincialmente hablando– tiene así tres etapas: la primera hasta 1560, cuando eligen Alcaldes, Regidores y demás oficios concejiles de su propio seno; la segunda desde 1560 hasta 1676, la época de mayor autonomía, cuando cada Cabildo en su ciudad adquiere gran fuerza, hasta el punto de gobernar sus Alcaldes como Gobernadores en las interinarias por muerte del Gobernador; y la tercera etapa entre 1676 y 1736, cuando los Alcaldes Ordinarios de Caracas resumen en sus manos el

9 L. Vallenilla Lanz, *op. cit.*, p. 39. En este aspecto, Vallenilla cita el libro de Bovadilla *Política para Corregidores*, lib. III, cap. 8.

10 Guillermo Morón: *Historia de Venezuela*, Tomo 4, Editorial Britannica, 1971, pp. 146 y 147.

privilegio de la itineraria en toda la Provincia”.¹¹ Un testigo de la época decía que llegaron a ser “demasiado diestros los Alcaldes en el asunto de apeaar Gobernadores”.¹²

Pero además, los Cabildos hispanoamericanos, y especialmente el de Caracas, tuvieron la facultad de “suspender el cumplimiento de las órdenes reales si en su concepto perjudicaban los usos y costumbres establecidos o que pudieran alterar el orden público, apelando directamente al Rey para su supresión o modificación”.¹³ En tal sentido, se recuerda la suspensión de la aplicación de la Real Cédula llamada de “gracias al sacar”, de 1795, por la cual se dispensaba de la condición de pardos a las personas que pagaran una cantidad de dinero, que hicieron los cabildos de Caracas y de Maracaibo, alegando los grandes daños que originaría su sola publicación. En este caso la decisión real fue la de ratificar la Cédula suspendida en su aplicación, y Díaz Sánchez considera que “si se recuerda que ya para aquella fecha existía una manifiesta rivalidad entre la aristocracia criolla y los representantes peninsulares de la Corona, no resulta aventurado pensar que el Monarca quisiese poner en práctica una política demagógica destinada a soliviantar la pardocracia contra los orgullosos mantuanos”.¹⁴ En otros casos, como ocurrió con la Real Cédula del 28 de agosto de 1733, en la que se ordenaba establecer contribuciones especiales para la realización de determinadas obras públicas en Caracas, ante la protesta del Cabildo y del Gobernador de la Provincia, el Rey decidió que las obras se llevasen a cabo con los recursos ordinarios de la ciudad, sin nuevas contribuciones.¹⁵

El análisis de esta evolución es lo que permite a Gil Fortoul afirmar lo siguiente:

En la historia de la Colonia y en la revolución de Independencia los Ayuntamientos adquieren mayor importancia que en la metrópoli, hasta convertirse en institución peculiarmente americana. Órgano al principio de los conquistadores y pobladores, únicos dueños de la tierra y amos de todo, fueron poco a poco convirtiéndose en especie de “parlamentos”, donde, si bien predominaba la voz del Gobernador o Capitán general, representante ejecutivo de la Corona, se oía también el eco de una aspiración, confusa primero, sonora después, a establecer otra organización nacional o criolla. En las postrimerías del régimen puramente español, cuando a fines del siglo XVIII y comienzos del XIX aparece y se va rápidamente propagando el movimiento revolucionario, se verá que los Ayuntamientos, a semejanza de los parlamentos europeos enfrente del monarca, reivindican prerrogativas nuevas, se alzan contra el Poder Ejecutivo, se arrogan de hecho el gobierno local y admiten en su seno representantes del “pueblo”, de los “pardos”, ya constituyendo así la patria libre.¹⁶

Vinculando la autonomía de los Cabildos con la forma de Estado federal adoptada en la Constitución de 1811, Vallenilla expresa que “Cuando estalle la revolución y los Cabildos envíen sus representantes, primero a la Junta Suprema y luego al Congreso, se manifestarán más claramente las tendencias localistas de aquellos hombres, que por ningún respecto se

11 *Ibidem*, p. 191.

12 La frase, del padre Blas José Terrero, la cita Augusto Mijares en: *Coordenadas para nuestra historia. Temas de historia de Venezuela, Obras Completas*, Tomo VI, Monte Ávila Editores Latinoamericana, Caracas, 2000, p. 29.

13 Laureano Vallenilla Lanz, *op. cit.* p. 82.

14 Estudio Preliminar a las Actas del Congreso Constituyente de 1811-1812, Actas del Congreso Constituyente de 1811-1812, Ediciones Conmemorativas del Bicentenario del Natalicio del Libertador Simón Bolívar, Caracas, 1983, Tomo I, p. XLIX.

15 *Ídem*, pp. 85 a 88.

16 José Gil Fortoul. *Historia Constitucional de Venezuela*, 5ª Edición, Caracas, 1967, Tomo I, p. 107.

hallaban dispuestos a ceder a favor de un gobierno central, cuya creación era de imprescindible necesidad, un ápice de su autonomía, y se agarraron al **Federalismo** como a la única doctrina constitucional que podía responder en cierto modo al espíritu cantonalista que los animaba”.¹⁷

Pero esta transición del municipalismo al federalismo no es exclusiva de Venezuela, sino que se manifiesta en toda Hispanoamérica desde los inicios mismos del movimiento emancipador. A los Estados que hoy mantienen la forma federal se habían sumado en esa oportunidad Chile y Colombia, y en Centroamérica se había constituido una federación con un grupo de países que antes eran Provincias del Virreinato de Nueva España.¹⁸

III. LA ESTRUCTURA PROVINCIAL

A medida que avanzaba la fundación de ciudades y pueblos en el Nuevo Mundo, la Corona española fue creando unas divisiones territoriales que llamó provincias, término que se aplicó “a cualquiera de las concesiones que el rey hacía a los conquistadores y pobladores para establecer su dominio en las vastas regiones del Continente”¹⁹ y cuya significación más adecuada correspondía al equivalente de Gobernación.²⁰ Así, en la capitulación o contrata hecha en Madrid por los agentes de los Belzares, Enrique Ehinguer y Gerónimo Sailler, con la Reina Gobernadora Doña Juana, llamada La Loca, el 28 de marzo de 1528, se creó la Provincia de Venezuela, la cual se puso bajo la autoridad de un funcionario que tenía la condición de Gobernador y Capitán General de la Provincia.²¹ Las funciones de Gobernador se referían a los aspectos administrativos y las de Capitán General a las competencias militares, es decir, a todas las que implicaran el mando de tropas. Ambas funciones podían coincidir en una misma persona, pero podían también ser atribuidas a funcionarios distintos.

Posteriormente se crearon otras provincias, bajo diversas denominaciones y con límites que variaron en el tiempo, pero las mismas fueron consideradas como jurisdicciones independientes unas de otras y subordinadas todas a la Corona española, no como colonias sino como partes del Reino. Con respecto a las provincias andinas, ha expresado Mario Briceño Iragorri que “Los actuales Estados de Occidente, Táchira, Mérida, Zulia, Barinas y Apure, formaban una Provincia, primero llamada de Mérida, después de Maracaibo, que dependía en lo político, judicial y militar de Santa Fe de Bogotá”²². En efecto, en 1676, la jurisdicción de Maracaibo fue separada de la antigua Provincia de Venezuela y unida con las anteriores para formar la Provincia de Maracaibo. En cuanto al oriente, “en 1569 sale de España Diego Fernández de Serpa, portador de una capitulación para gobernar y poblar las tierras de ‘Cumaná, Guayana y Caura, que habían de intitularse Gobernación de la Nueva Andalucía’”²³.

En 1717 se constituye en Virreinato la Audiencia de Santa Fe de Bogotá, con jurisdicción, entre otras, sobre las provincias que después formarán la unión venezolana. En 1723 se

17 Disgregación e Integración, *cit.*, p. 97.

18 Jorge Carpizo (coord.): *Federalismo en Latinoamérica*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1973.

19 L. Vallenilla Lanz, *op. cit.*, p. 26.

20 Guillermo Morón, *op. cit.*, Tomo 4, p. 476.

21 *Ídem*, tomo 3, p. 23 y ss.

22 Mario Briceño Iragorri: *Tapices de Historia Patria*, Tercera Edición, Bogotá, 1950, pp. 48 y 49.

23 J. Gil Fortoul, *op. cit.*, Tomo I, p. 56.

extingue el Virreinato, volviéndose las cosas a su estado anterior. En 1739 se reconstituye como Virreinato el Nuevo Reino de Granada, con jurisdicción similar.²⁴ Al poco tiempo se inicia una evolución hacia la configuración de un centro político en lo que hoy es Venezuela, para, entre otros propósitos, defender mejor el territorio frente a las asechanzas de los piratas ingleses y holandeses, y cuyos hitos principales son los siguientes:

1. La Provincia de Venezuela, por órgano de su Gobernador Gabriel de Zuluaga, protestó por su inclusión en el Virreinato de Santa Fe, “no sólo por la obvia razón de que un poder ejercido desde Bogotá no surtirá efectos en lugares tan alejados, sino también porque la coherencia de relaciones entre las Provincias se distorsionaba”.²⁵ En respuesta, y como parte de las reformas que introducen los Borbones en la organización política y administrativa, el Rey Felipe V emite el 12 de febrero de 1742 la Real Cédula por la cual se libera a la Provincia de Venezuela de toda dependencia del Virreinato de la Nueva Granada, “no obstante lo dispuesto por mí en la cédula de 20 de agosto de 1739”, se restituyen a sus Gobernadores privilegios de que antes habían gozado en cuanto a gobierno, guerra, hacienda y Patronato y se atribuye al Gobernador y Capitán General de dicha provincia la autoridad para combatir el contrabando en las Provincias de Maracaibo (que incluía los Andes), Cumaná, Margarita, Trinidad y Guayana.

2. El 8 de diciembre de 1776, el Rey Carlos III crea la Intendencia de Ejército y Real Hacienda con jurisdicción en las Provincias de Venezuela, Cumaná, Guayana y Maracaibo y las Islas de Trinidad y Margarita, con sede en Caracas, para poner en sus debidos valores las Reales Rentas y fomentar sus poblaciones, agricultura y comercio.²⁶ Tan importantes funciones se ponen a cargo de don José de Ábalos, una de las personalidades descollantes que tuvo la administración española, quien contó entre sus méritos haber abierto los puertos al comercio con las colonias extranjeras, combatiendo la oposición de la Compañía Guipuzcoana, y quien se atrevió a enviar una carta al Rey en 1781 –en proceso de independencia las colonias que formaron los Estados Unidos– para proponerle “desprenderse de las provincias comprendidas en los distritos a que se extienden las audiencias de Lima, Quito, Chile y la Plata, como asimismo de las Islas Filipinas y sus adyacencias, exigiendo y creando de sus extendidos países tres o cuatro diferentes monarquías a que se destinen sus respectivos príncipes de la augusta Casa de V.M. y que esto se ejecute con la brevedad que exige el riesgo que corre y el conocimiento del actual sistema”.²⁷

3. Por Real Cédula fechada el 8 de septiembre de 1777 en San Ildefonso, el Rey Carlos III resolvió “la absoluta separación de las mencionadas Provincias de Cumaná, Guayana y Maracaibo e Islas de Trinidad y Margarita, del Virreynato y Capitanía General del Nuevo Reyno de Granada, y agregarlas en lo gubernativo y militar a la Capitanía General de Venezuela, del mismo modo que lo están, por lo respectivo al manejo de mi Real Hacienda, a la nueva Intendencia erijida en dicha Provincia, y ciudad de Caracas, su Capital”.²⁸ A esta deci-

24 *Ídem.* p. 109.

25 Guillermo Morón, *op. cit.* Tomo 5, p. 9.

26 Sobre este aspecto véase el estudio de Gisela Morazzani de Pérez Enciso: *La Intendencia en España y en América*, Caracas, U.C.V., 1996.

27 La Comunicación de Abalos al Rey fue reproducida por Carlos E. Muñoz Oraa: *Dos temas de Historia Americana*, Universidad de los Andes, Facultad de Humanidades y Educación, Mérida, Venezuela, 1967, pp. 34 a 44, cit. por Guillermo Morón, *op. cit.*, Tomo 5, p. 16.

28 El texto completo de la Ordenanza puede leerse en: *Documentos Fundamentales de la Historia de Venezuela (1979-1993)*, Los libros de El Nacional, Caracas, 1999, p. 11 y ss.

sión se atribuye particular significación por cuanto “vino a demarcar los límites territoriales de la futura nacionalidad venezolana, como que fue entonces cuando aquellas seis provincias, independientes unas de otras durante dos siglos, se agruparon por primera vez para constituir una sola entidad administrativa”.²⁹

4. En la Real Cédula de septiembre de 1777, a que antes nos referimos, se dispone también “separar en lo jurídico de la Audiencia de Santa Fé y agregar a la primitiva de Santo Domingo, las dos expresadas Provincias de Maracaibo y Guayana, como lo está la de Cumaná y las islas de Margarita y Trinidad, para que hallándose estos territorios bajo una misma Audiencia, un Capitán General y un Intendente inmediatos, sean mejor rejidos, y gobernados con mayor utilidad a mi Real Servicio”. El 6 de julio de 1786 se crea la Real Audiencia de Caracas, con jurisdicción sobre las provincias que luego formarían la unión venezolana, con sede en Caracas. El Presidente de la Audiencia es el Gobernador de la Provincia de Venezuela, quien también es el Capitán General con jurisdicción en todas las provincias mencionadas.

La Audiencia es el máximo tribunal de apelaciones en su ámbito territorial y cumple funciones políticas como consejera de su Presidente. Para Guillermo Morón, la Audiencia “No ejerce poder como el Gobernador en cada Provincia, pero está por encima del alto funcionario y ministro; no ejerce jurisdicción militar, pero interviene en sus juicios y fueros; no administra la Hacienda, pero la fiscaliza. Su Presidente permanece mudo en las sesiones, porque la Audiencia debe actuar con autonomía; aconseja, sin embargo en todas las cuestiones de Gobierno a su Presidente. No solamente es un Tribunal, sino también la *autoridad misma*”.³⁰ Por ello el autor que citamos ha expresado que “el *uti possidetis juris* de 1810 tiene su fundamentación en la Real Audiencia, esto es, en la jurisdicción territorial que ésta tuvo como su distrito”,³¹ del mismo modo como el historiador Arcila Farías sitúa el origen de esa unidad en la creación de la Intendencia en 1776.³²

5. Por Real Cédula firmada en Aranjuez, el 3 de junio de 1793, quedó erigido el Real Consulado, con sus funciones de tribunal de justicia mercantil y organismo de fomento industrial, comercial, agrícola y de obras públicas (navegación, vialidad),³³ con jurisdicción en las mismas provincias de la Real Intendencia, con lo cual se terminó de consumir la unidad territorial de lo que posteriormente sería Venezuela.

En su conjunto, las decisiones antes expuestas de la Corona fueron perfilando –no sin protestas de algunas ciudades– el liderazgo de Caracas, el cual se vio incrementado por la elevación a Arzobispado del Obispado de Caracas, el 24 de noviembre de 1803.³⁴

El Gobernador no tenía, pese a lo expuesto, una clara posición de dominio en la provincia, ni siquiera el de Caracas. Por una parte, el Gobernador era un funcionario sin vinculaciones con la sociedad donde ejercía sus funciones, y así lo había previsto expresamente la Corona para evitar la consolidación de poderes propios en ultramar. A estos fines, el período del

29 Laureano Vallenilla Lanz, *op. cit.*, p. 6.

30 Guillermo Morón: *op. cit.*, Tomo 5, p. 70.

31 *Ídem*, p. 88.

32 Prólogo a Morazzani de Pérez Enciso, *La Intendencia, cit.*, p. 17, cit. por Guillermo Morón, *op. cit.*, Tomo 5, p. 67

33 Guillermo Morón, *Ibidem*, p. 94.

34 *Ibidem*, p. 96.

Gobernador normalmente era de cuatro años y en la reglamentación que le era aplicable se disponía que “No podía tener más de cuatro esclavos en toda la extensión de la provincia, ni comerciar, ni casarse, ellos ni sus hijos; tampoco concurrir a bodas o entierros, ni presentar a nadie como padrino para recibir el Sacramento del Bautismo”.³⁵ Por otra parte el Gobernador, en ejercicio de sus funciones, estaba controlado por la Real Audiencia y por el Cabildo de la ciudad donde tenía su sede. En el caso de la Provincia de Venezuela, donde no hubo sino tardíamente una Real Audiencia, la función de control sobre las decisiones políticas del Gobernador la ejerció el Cabildo más plenamente. En tal sentido, expresa Vallenilla que “Fueron muchas las ocasiones en que el Rey amparó la independencia de los Cabildos en contra de los propios Gobernadores, aun existiendo fundamentos legales que justificasen las decisiones de estos Magistrados”.³⁶ Lo cierto es que en las capitales de las provincias que conformarían la unión venezolana existió una asamblea representativa de los ciudadanos –de la oligarquía criolla, particularmente- que sirvió de contrapeso a las facultades del Gobernador y que tuvo un ámbito territorial que excedía del correspondiente a las instituciones municipales.

La identificación que se produjo al momento de la independencia entre los Municipios y las provincias la expresa Vallenilla así:

Los sucesos del 19 de abril de 1810, la destitución de las autoridades españolas y la autonomía que inmediatamente asumieron las ciudades-cabildos erigiéndose en provincias, no fueron hechos singulares, ni extraños a la índole y a la tradición de los cuerpos municipales; y las doctrinas en que basaron sus derechos, fueron puramente españolas.

¿Y qué otra cosa representaron las provincias confederadas en 1810 y los Estados federales de 1811, sino las ciudades-cabildos fundadas por los Conquistadores “constituyendo cada una con su jurisdicción una entidad independiente?”.³⁷

Para el jurista Ambrosio Oropeza, por su parte, “disueltos, como decía Peñalver en el Congreso, ‘los pactos entre el pueblo español y el Monarca’, era llegado el momento de concertar una nueva alianza o confederación. Mas, como ésta no podía realizarse entre cabildos, porque equivaldría a dividir el país en incontables republiquetas, el Congreso fortaleció las entidades provinciales, les dio una autonomía y juridicidad que no tenían para que fueran ellas y no los ayuntamientos los integrantes de la nueva organización”.³⁸ Pero además, la autonomía municipal como antecedente del régimen federal ha sido puesto de relieve por un autor nacional cuando expresa: “llama poderosamente la atención como el Cabildo de Caracas se transforma en Congreso. Es verdad que se le da la denominación norteamericana de ‘Congreso’ pero la esencia del nuevo organismo no es otra cosa sino la del antiguo Cabildo caraqueño ampliado y que va a ejercer plenamente su papel tradicional, de ser quien gobierne la Capitanía en ausencia de quien represente el Poder del Rey. Para los venezolanos no era una figura extraña ver al Cabildo caraqueño legislar en vez del Rey, para todo el territorio de lo que después sería la República”.³⁹

35 Laureano Vallenilla Lanz, *op. cit.* p. 15.

36 *Ibidem*, p. 58.

37 *Op. cit.* p. 103.

38 Ambrosio Oropeza: *La nueva Constitución Venezolana* 1961, Italgráfica, Caracas, 2ª edición, 1971, pp. 168 y 169.

39 Cristóbal L. Mendoza en la Presentación del libro *Textos Oficiales de la Primera República de Venezuela*, Ediciones de la Presidencia de la República, Caracas, 1983, Tomo I.

IV. EL MOVIMIENTO JUNTISTA ESPAÑOL

A raíz de los sucesos de Bayona y de la invasión de la Península Ibérica por los ejércitos de Napoleón, lo que para los españoles significó la desaparición del Gobierno legítimo, se constituyó en cada provincia una Junta para ejercer las funciones de gobierno y una Junta Central del reino para coordinar las actividades de aquéllas en el propósito de conservar los derechos del Rey Fernando VII. Esta estructura de gobierno, asumida por imperio de la necesidad, se fundamentó en la conciencia autonomista que se había desarrollado en España durante los siglos anteriores y constituye, para el historiador español Demetrio Ramos Pérez, uno de los antecedentes que deben ser tenidos en cuenta en la formación del sentido federalista que se desarrolló en Hispanoamérica.⁴⁰

La influencia del movimiento español sobre los acontecimientos de 1810 se evidencia de la comunicación que dirige la Junta Suprema de Caracas a la Junta Superior de Cádiz, en la que expone las razones que tuvo la ciudad de Caracas para establecer su Gobierno propio el 19 de abril, en la que se comienza por decir que “Caracas imitando la conducta de la España ha tomado el partido que ella misma le ha enseñado cuando carecía del Gobierno Central, o cuando éste no podía atender á su seguridad, ni dirigir los pasos de su administración y defensa. Cada Provincia, ó cada Reino reasumiendo el ejercicio de la Soberanía, la explicaba por medio de sus Juntas Provinciales o Supremas. Valencia, Cataluña, Extremadura, mucho menos distante de la Central que Venezuela, quedaron separadas de ella y llevaban por sí misma las riendas del Gobierno, cuando el centro del poder era insuficiente para cuidar de su conservación y sostener los derechos de su independencia y libertad pérfidamente atacados por el común enemigo”.⁴¹

V. CONSIDERACIÓN FINAL

En los tiempos que corren se considera un simplismo afirmar que la adopción de la forma federal para el Estado venezolano en la Constitución de 1811 obedeció al puro deseo de imitar las instituciones políticas de los Estados Unidos. A medida que se profundiza en el conocimiento de nuestra realidad colonial se hace más evidente que la idea federal tiene un sólido basamento en la tradición hispánica y que nuestra primera Ley Fundamental es, en realidad, un intento por armonizar influencias de la ilustración francesa y de las fórmulas constitucionales norteamericanas con un sustrato político, social y económico de carácter autóctono, sedimentado a lo largo de los siglos de la dominación española.

40 Demetrio Ramos Pérez: “La revolución española de la guerra de independencia y su reflejo en las ideas constitucionales de la primera República de Venezuela” en Academia Nacional de la Historia: *El Pensamiento Constitucional de Latinoamérica 1810-1830*, Tomo II, pp. 87-88.

41 Documentos de la Junta Suprema de Caracas, *op.cit.* p. 100.