

Artículo

Las Provincias Coloniales y la Organización Territorial del Estado Venezolano

Allan R. Brewer-Carías

SUMARIO

- I. LA PROVINCIA EN LA ORGANIZACION POLITICA DE LAS INDIAS OCCIDENTALES
- II. LA INTEGRACION DE LAS PROVINCIAS DE VENEZUELA: LA CAPITANIA GENERAL DE VENEZUELA
- III. EL TERRITORIO DEL ESTADO FORMADO POR EL DE LAS PROVINCIAS DE LA CAPITANIA GENERAL DE VENEZUELA
- IV. LA PROVINCIA EN EL REGIMEN ESPAÑOL DE LA PENINSULA

La Declaración solemne de la Independencia de Venezuela del 5 de julio de 1811, se formuló por los representantes de las "Provincias Unidas de Caracas, Cumaná, Barinas, Margarita, Barcelona, Mérida y Trujillo, que forman la Confederación Americana de Venezuela en el Continente Meridional", reunidos en Congreso¹; y esos mismos representantes, reunidos en "Congreso General", elaboraron la "Constitución Federal para los Estados Unidos de Venezuela", sancionada el 21 de diciembre de 1811². Venezuela, como Estado independiente se configuró, entonces, como una Federación de Provincias y se estructuró sobre la base de la división provincial que nos había legado el régimen político de la Monarquía española.

I. LA PROVINCIA EN LA ORGANIZACION POLITICA DE LAS INDIAS OCCIDENTALES

En efecto, durante todo el proceso español de conquista y colonización en América, desde comienzos del siglo XVI hasta el inicio del siglo XIX, la *Provincia* se configuró como la estructura territorial básica para lo militar, la administración y el gobierno y la administración de justicia en los territorios de Ultramar. Estas Provincias, como unidades territoriales básicas, giraban en torno a una ciudad, que con sus autoridades locales (Ayuntamiento o Cabildo) hacía de cabeza de Provincia.

La Provincia, así, durante todo el período del dominio español en América hasta comienzos del siglo XIX, fue una institución territorial creada y desarrollada por la Monarquía española especialmente para el gobierno y administración de los territorios de América, no existiendo en la Península una institución territorial similar; no teniendo el término mismo ni siquiera un significado definido. En efecto, en las leyes del reino de Castilla, las cuales fueron en el inicio de la conquista las que básicamente se aplicaron en América, el término provincia no se refería a una división administrativa o política organizada, sino más bien se usaba como equivalente de región, comarca

1. Véase en Allan R. Brewer-Carías, *Las Constituciones de Venezuela*, Madrid, 1985, p. 171.

2. *Idem.*, p. 179.

o distrito e incluso de tierra sin régimen político o administrativo estable o fijo³. En ese mismo sentido se siguió utilizando hasta el punto de que las provincias que existían en la Península para fines del siglo XVIII tenían más realidad en los diferentes estudios que se habían elaborado por la Corona para uniformar la Administración territorial del Estado, que en la organización política existente.

No hay que olvidar que el descubrimiento de América en 1492, y el inicio del proceso de la conquista de los territorios americanos coincide, en España, con el fin de la larga lucha de la Reconquista del territorio peninsular por los reyes cristianos, con la toma de Granada en enero de 1492, y la subsiguiente expulsión de los moros y judíos a comienzos del siglo XVI. Este es el mismo tiempo del inicio del proceso de unificación política de los territorios de la España peninsular que desarrollan los Reyes Católicos, Isabel de Castilla y Fernando de Aragón, en torno a dos Reinos, el de Castilla y el de Aragón, unidos por un principio de unidad dinástica. El Estado español, por tanto, a partir de un mismo momento histórico, comienza a ordenarse territorialmente, por una parte en las provincias de los reinos de las Indias Occidentales y por la otra, en los territorios de los Reinos de Castilla y Aragón y los otros reinos de la península.

En todo caso, fue sólo a partir de la Constitución de Cádiz de 1812, dictada después el establecimiento del Estado venezolano como Estado independiente, que la Administración Provincial comenzó a implantarse en el Estado de la España peninsular, uniformizada luego a partir de las reformas de 1833, que siguiendo el esquema francés de los Departamentos, dividió la totalidad del territorio español en Provincias⁴.

La Provincia hispano-americana, en cambio, fue anterior a la Provincia peninsular, y su concepción durante la conquista y colonización, siguió los trazos de la institución que con el mismo nombre se desarrolló en el Imperio Romano para el gobierno y administración de los territorios conquistados por el ejército romano fuera de Italia (Ultramar) y que estaban a cargo de un gobernador (*propetor, procónsul o legati*)⁵.

En esta forma, en la *Recopilación de Leyes de los Reynos de las Indias*, mandadas a imprimir y publicar por el Rey Carlos II (1680), se resumió la estructura territorial para la ordenación política que España había creado en América, en la siguiente forma:

“Para mejor, y más fácil gobierno de las Indias Occidentales, están divididos aquéllos Reynos y Señoríos en Provincias mayores y menores, señalando las mayores, que incluyan otras muchas por distritos á nuestras Audiencias Reales: proveyendo en las menores Gobernaciones particulares, que por estar mas distantes de las Audiencias, las rijan y gobiernen en paz y justicia: y en otras partes, donde por la calidad de la tierra, y disposición de los lugares no ha parecido necesario, ni conveniente hacer Cabeza de Provincia, ni proveer en ella Gobernador, se han puesto Corregidores y Alcaldes mayores para el gobierno

-
3. Véase J. Cerdá Ruiz-Funes, “Para un Estudio sobre los Adelantos Mayores de Castilla (Siglos XIII-XV)”, *Actas del II Symposium Historia de la Administración*, Madrid, 1971, p. 191; T. Chiossone, *Formación Jurídica de Venezuela en la Colonia y la República*, Caracas, 1980, p. 74, nota 69.
 4. Véase el Real Decreto de 30 de noviembre de 1833, mandando hacer la división del territorio español en la Península e Islas adyacentes, en 49 provincias, en T. R. Fernández y J. A. Santamaría, *Legislación Administrativa Española del Siglo XIX*, Madrid, 1977, pp. 115 y ss.
 5. A. Posada, *Escritos Municipales y de la Vida Local*, Madrid, 1979, p. 284. Cfr. J. Arias, *Manual de Derecho Romano*, Buenos Aires, 1949 p., 58; F. Gutiérrez Alviz, *Diccionario de Derecho Romano*, Madrid, 1948. p. 504; T. Chiossone *op. cit.*, 74, nota Nº 69.

de las Ciudades y sus Partidos, y lo mismo se ha observado respecto de los Pueblos principales de Indios, que son Cabeceras de otros”⁶.

La *Recopilación* consideraba, además, que “la distinción de los términos y territorios de las Provincias”, era “uno de los medios con que más se facilita el buen gobierno”⁷.

En esta forma, la organización política del Imperio español en el territorio americano que recogía la *Recopilación de Leyes* en 1680, y que se había ido conformando durante casi dos siglos, era la siguiente:

La unidad territorial básica, como queda expuesto, fue la *Provincia*, la cual era la circunscripción territorial donde ejercía su autoridad, un Adelantado, al inicio de la labor descubridora y de conquistista, y luego un Gobernador⁸. El Gobernador ejercía el poder militar, por ello era Capitán General, y además, tenía a su cargo las funciones administrativas, de gobierno y de administración de justicia. Estas Provincias, como circunscripciones territoriales, tuvieron diversas formas de creación en el tiempo: inicialmente surgieron de las *Capitulaciones*, es decir, de los convenios suscritos entre el Monarca y el Jefe de una expedición proyectada, en las cuales se indicaban los derechos que la Corona se reservaba, así como los privilegios que se concedían a los participantes en la empresa descubridora. En ellas, al Jefe de la expedición se le otorgaba el título de *Adelantado*, con carácter vitalicio o hereditario, y con amplísimos poderes militares, de administración y de gobierno⁹; posteriormente, fueron creadas por la Corona por Reales Cédulas.

Las Provincias eran de dos clases: las Provincias mayores, y las Provincias menores. Las Provincias mayores agrupaban a otras Provincias menores, en cuyo caso, el Gobernador de la Provincia mayor llevaba el título de Capitán General, por su función militar en el territorio de las otras provincias menores, que eran comandadas por un Gobernador. Los gobernadores de cada Provincia gozaban de autonomía y se entendían directamente con la Real Audiencia o el Monarca. En el caso de Venezuela, al crearse la Capitanía General de Venezuela (1777), los gobernadores de las distintas provincias conservaron su autonomía excepto para asuntos militares que pasaron a estar bajo el Gobernador y Capitán General de Venezuela.

El Gobernador y Capitán General o el Gobernador, según el caso, tenían su sede en la ciudad Cabeza de Provincia, la cual generalmente le daba el nombre a ésta, y que como núcleo urbano siempre jugó un papel protagónico. Por ello, el sistema de ciudades, tanto en América como en la Península, fue la base para la organización

6. La Ley respectiva es de “Carlos II y la Reyna Gobernadora en esta Recopilación”, *Recopilación de Leyes de los Reynos de las Indias* (ed. 1943), Tomo II, Libro Quinto, Título Primero, p. 109.

7. *Idem*.

8. El carácter de los “Adelantados Gobernadores” en los primeros años después del Descubrimiento y en los primeros años de la conquista, sin duda, está inspirado en la figura de los Adelantados Mayores de Castilla, como oficiales del Rey en las “provincias”, generalmente fronterizas con los reinos moros, (que con la terminación de la reconquista se sustituyeron por los Alcaldes Mayores o Corregidores), equivalentes o semejantes a los Lugartenientes Generales, Gobernadores o Virreyes de la Corona de Aragón, Cfr. J. Cerdá Ruiz-Funes, *loc. cit.*, p. 190-192; J. M. Ots Capdequi, *Manual de Historia del Derecho Español de las Indias y del derecho propiamente Indiano*, Buenos Aires, 1945, p. 174.

9. Era a la vez Gobernador, Capitán General y Alguacil Mayor de su provincia. Cfr. J. M. Ots Capdequi, *El Estado Español en las Indias*, México, 1946, pp. 20-2p; *Manual de Historia del Derecho Español en las Indias*, *cit.*, p. 3.466; y *Estudios de Historia del Derecho Español en las Indias*, Bogotá, 1940: S. A. Zavala, *Las instituciones jurídicas en la conquista de América*, Madrid, 1935.

del territorio¹⁰, y en América dicho sistema se configuró, en definitiva, de la manera siguiente: Había ciudades integradas en el territorio de las provincias, en cuyos casos, las autoridades de las mismas, los Alcaldes (Alcaldes Mayores u Ordinario según la importancia de la villa, metropolitana o no) y los Regidores, que se reunían en ayuntamiento o concejo, estaban bajo la autoridad del Gobernador de Provincia¹¹. En los casos de ciudades que por la disposición de los lugares o la calidad de la tierra, no resultaba conveniente establecer una Provincia, y en los casos de Pueblos de Indios, la autoridad sobre éstas se atribuía a un Corregidor o Alcalde Mayor¹².

En esta forma, para 1680, cuando se manda a publicar la *Recopilación de Leyes*, los territorios que formaron luego a Venezuela estaban divididos en las siguientes cinco provincias: Margarita (1525), Venezuela (1528) o Caracas, Nueva Andalucía o Cumaná (1568); Guayana (1591) y Mérida y La Grita (Maracaibo) (1622)¹³; estando cada una de dichas provincias a cargo de un Gobernador y Capitán General, con sede en la ciudad Cabeza de Provincia, respectivamente, en La Asunción, Caracas, Cumaná, Santo Tomé y Maracaibo.

Ahora bien, conforme a la *Recopilación de Leyes*, las Provincias del Imperio Español en América, fueran Provincias mayores o menores, así como los Corregimientos y Alcaldías Mayores, como unidades territoriales básicas, se agruparon bajo la autoridad de las *Reales Audiencias* creadas conforme al modelo de las Reales Audiencias y Cancillerías de España que habían sido creadas en Valladolid y Granada, que abarcaron todo el territorio español peninsular, al norte y al sur del Tajo. De acuerdo al modelo peninsular, las Reales Audiencias tenían como función primordial la administración de justicia, por lo que entre otras competencias eran Tribunales de alzada respecto de las decisiones de los gobernadores; pero se diferenciaron del modelo peninsular en que en América, además de las funciones judiciales, se constituyeron en importantes órganos corporativos de gobierno, carácter que no tuvieron en España¹⁴. Así, las Audiencias velaban por el mantenimiento del orden y buena gobernación de las ciudades; nombraban *ad interim* a los gobernadores y a los funcionarios de las que estaban sometidos a su jurisdicción; y en sus funciones deliberativas-gubernativas, producían los Reales Acuerdos¹⁵.

Se distinguieron tres clases de audiencias: las Audiencias Virreinales, las Audiencias Pretoriales y las Audiencias Subordinadas. Las Virreinales eran las que tenían su sede en la capital del Virreinato y estaban presididas por el Virrey. Las Pretoriales, aquellas que tenían su sede en una Provincia mayor, y cuyo Presidente era entonces el Gobernador y Capitán General; y las Subordinadas las otras, generalmente situadas en una Provincia menor, presididas por el Gobernador¹⁶.

En cuanto a las Provincias que formaban el territorio de Venezuela, en 1680, y conforme a la *Recopilación de Leyes*, la Provincia de Mérida y La Grita, y la Provincia de Guayana, incluida Trinidad, formaban parte del distrito de la Real Audiencia

10. L. Morell Ocaña, "Raíces históricas de la concepción constitucional de la Provincia", en el libro *La Provincia*, IV Congreso Italo-Español de Profesores de Derecho Administrativo, Granada, 1985, pp. 15, 17, 18.

11. *Recopilación de Leyes*, Tomo II, Libro IV, Título V, p. 14 y Título VII, p. 19.

12. *Idem.*, Tomo II, Libro V, Título I, p. 109.

13. En el territorio de Venezuela, en 1680, no existían ni Corregimientos ni Alcaldías Mayores, como unidades territoriales separadas de las Provincias. Un Corregimiento existió en lo que es hoy los Estados Táchira y Mérida. El Corregimiento de Mérida y La Grita comprendía las ciudades de Mérida, San Cristóbal y San Antonio, territorio elevado a Provincia en 1622. Cfr. Guillermo Morón, *Historia de Venezuela*, Caracas, 1971, Tomo 3, p. 400.

14. J. M. Ots Capdequi, *El Estado Español...*, cit., p. 65; y *Manual de Historia...*, cit., p. 355.

15. *Idem.*

16. J. M. Ots Capdequi. *El Estado Español...*, cit., p. 65; y *Manual de Historia...*, cit., p. 356.

de Santa Fe; y las provincias de Venezuela, de Cumaná y de Margarita, formaban parte del distrito de la Real Audiencia de Santo Domingo de la Isla Española¹⁷.

Por otra parte, conforme a la *Recopilación de Leyes*, el territorio español en América inicialmente estaba dividido en dos Virreinos, el de Nueva España (1535) y el del Perú (1543), estando a cargo de cada Virrey, la cúspide del poder delegado por el Rey en las Indias. Los Virreyes, así, fueron una especie de *alter ego* del Rey, reunían todas las competencias estatales de la Monarquía en sus correspondientes Virreinos, configurándose como la más alta instancia después del Rey. Además, por la inmensidad de las distancias, la dificultad de las comunicaciones con la península y la urgencia de los problemas a ser resueltos, el Virrey decidía por sí mismo sin plantear siquiera la cuestión a los altos organismos radicados en España, por lo que hasta cierto punto, era *alter ego* de dichas instancias¹⁸. Los Virreyes, además, presidían la Real Audiencia virreinal, establecían los cambios de límites territoriales de las Audiencias que estaban en su jurisdicción territorial y promulgaban instrucciones para los Gobernadores y Capitanes generales, Corregidores y Alcaldes Mayores, quienes debían consultar al Virrey sobre las resoluciones de importancia que debían adoptar¹⁹.

En el siglo xvii, y conforme se ordenó en la *Recopilación de Leyes*, dependían del Virreinato de Nueva España, las Audiencias de Santo Domingo, México, Guatemala y Guadalupe; y del Virreinato del Perú, las de Panamá, Lima, Santa Fe de Bogotá, Charcas, Chile y Buenos Aires. En el siglo xviii, al crearse los Virreinos de Nueva Granada (1718), y Río de la Plata, quedaron en la jurisdicción del primero, las Audiencias de Santa Fe, Panamá, Quito y Venezuela; y dentro de las del segundo, las de Buenos Aires y Charcas²⁰.

En cuanto a las Provincias de Venezuela, en 1680, aquellas que estaban en la jurisdicción de la Real Audiencia de Santa Fe (Mérida, La Grita y Guayana) estaban bajo la jurisdicción del Virreinato del Perú; y aquellas que estaban en la jurisdicción de la Real Audiencia de Santo Domingo de la Isla Española (Venezuela, Cumaná y Margarita) estaban bajo la jurisdicción del Virreinato de Nueva España. Posteriormente, a partir de la creación del Virreinato de Nueva Granada (1718), las Provincias sometidas a la jurisdicción de la Real Audiencia de Santa Fe comenzaron a estar bajo la jurisdicción de dicho Virreinato.

Las Provincias de Venezuela, por tanto, no tuvieron una integración definida sino hasta 1777, cuando se crea la Capitanía General de Venezuela y luego, en 1786, cuando se erige la Real Audiencia de Caracas. A partir de esas fechas²¹ las Provincias de Venezuela quedan integradas en una sola jurisdicción militar y de administración de justicia. El Gobernador de la Provincia de Venezuela, comenzó a ser, además, Capitán General de las demás provincias e islas anexas y agregadas a ellas.

II. LA INTEGRACION DE LAS PROVINCIAS DE VENEZUELA: LA CAPITANIA GENERAL DE VENEZUELA

Como se ha señalado, por Real Cédula de 8 de septiembre de 1777, dada en San Ildefonso²² y en virtud de las representaciones formuladas a la Corona por el Virrey

17. *Recopilación de Leyes*, Tomo II, Libro V, Título II, pp. 113, 114 y 115.

18. J. M. Ots Capdequí. *El Estado Español...*, cit., p. 64 y *Manual de Historia...*, cit., p. 360-362.

19. *Idem.*

20. *Idem.*, pp. 66 y 356, respectivamente.

21. A las que hay que agregar la de 1776, cuando se crea la Intendencia del Ejército y Real Hacienda; y la de 1793, cuando se crea el Real Consulado de Caracas.

22. Véase el texto en J. F. Blanco y R. Azpúrua, *Documentos para la historia de la vida pública del Libertador*, Caracas, 1977, tomo 2, pp. 129-130.

del Nuevo Reyno de Granada y por los Gobernadores de las Provincias de Guayana y Maracaibo, acerca de los inconvenientes que producía a dichas Provincias así como a las de Cumaná, Margarita y Trinidad el seguir unidas al Virreinato del Nuevo Reino de Granada por la distancia en que se hallaban de su capital Santa Fe, lo que provocaba el retardo en las providencias, con graves perjuicios para el Real servicio, para evitar estos males y otros mayores que podrían ocasionarse "en el caso de una invasión", se resolvió "la absoluta separación de las mencionadas Provincias de Cumaná, Guayana y Maracibo e Islas de Trinidad y Margarita del Virreinato 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, en lo respectivo al manejo de mi Real Audiencia, a la nueva Intendencia crijada en dicha Provincia, y ciudad de Caracas, su capital"²³.

En efecto, con motivo de las reformas adoptadas por el rey Carlos III desde 1749, mediante la creación de las Intendencias en la Península, se había querido ordenar la administración territorial, que estaba subdividida, hasta entonces, en infinidad de derechos históricos. Así, las Intendencias originaron una nueva distribución territorial, en la que quedaban enclavados varios corregimientos y alcaldías mayores, y el Intendente intervenía en los asuntos de hacienda, guerra, policía y justicia²⁴. Pues bien, el esquema de las Intendencias se aplicó también a los territorios de América, y por ello se creó en 1776, la Intendencia del Ejército y Real Hacienda de las Provincias de Venezuela, Cumaná, Guayana, Maracaibo, Margarita y Trinidad, encargada de administrar las rentas. Son esas mismas Provincias las que al año siguiente se integran a la Capitanía General de Venezuela, por la Real Cédula de 1777, que dispuso además, "separar en lo jurídico de la Audiencia de Santa Fe, 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 inmediato, sean mejor rejidos y gobernados con mayor utilidad de mi Real Servicio"²⁵.

La consecuencia de la creación de la Capitanía General de Venezuela se establece claramente en la Real Cédula, al ordenar al Virrey y Audiencia de Santa Fe, el que se inhibieran y abstuvieran "del conocimiento de los respectivos asuntos que les tocaba antes de la separación" y a "los Gobernadores de las Provincias de Cumaná, Guayana y Trinidad, que obedezcan, como a su Capitán General, al que hoy es y en adelante lo fueren de la Provincia de Venezuela, y cumplan las órdenes que en asuntos de mi Real Servicio les comunicare en todo lo gubernativo y militar; y que asimismo den cumplimiento los Gobernadores de las Provincias de Maracaibo y Guayana á las Provisiones que lo sucesivo despachare mi Real Audiencia de Santo Domingo, admitiendo para ante ella, las apelaciones que se interpusieren según y en la forma que lo han hecho, o debido hacer para ante la de Santa Fe"²⁶.

Posteriormente, por Real Cédula de 13 de junio de 1786, se ratificó el reacomodo provincial que se había dispuesto en las Reales Cédulas de 1676 y de febrero de 1786 sobre la creación de las Provincias de Maracaibo y Barinas, ordenándose que la Provincia de Maracaibo continuase unida a la Capitanía General e Intendencia de Caracas, y además se dispuso, crear la Real Audiencia de Caracas, "para evitar los perjuicios que originan a los habitantes de dichas Provincias de Maracaibo, la de Cumaná, Guayana, Margarita e Isla de Trinidad, comprendidas en la misma Capita-

23. *Idem.*, p. 129.

24. Véase los comentarios a la Ordenanza de Intendentes y Corregidores de 1749, en V. Rodríguez Casado. "Las reformas provinciales en la España de Carlos III". *Crónicas del VI Congreso Historia Municipal Interamericano*, IEAL, Madrid, 1959, pp. 205-211.

25. Véase el texto en J. F. Blanco y R. Azpúrua, *op. cit.*, Tomo I, p. 129.

26. *Idem.*, p. 140.

nía General de recurrir por apelación de sus negocios a la Audiencia pretorial de Santo Domingo”²⁷.

Finalmente, por Real Cédula de 3 de julio de 1793, se erigió el Real Consulado de Caracas, con su Tribunal y jurisdicción en toda la Capitanía General de Venezuela, en los asuntos mercantiles²⁸.

En esta forma, para 1810, la base de la integración política de las Provincias de la Capitanía General de Venezuela estaba establecida con la creación, en 1776, de la Intendencia del Ejército y Real Hacienda; en 1777, de la Capitanía General de Venezuela; en 1786 de la Real Audiencia de Caracas; y en 1793, del Real Consulado de Caracas²⁹. El cuadro político territorial de las Provincias que formaban la Capitanía General de Venezuela en 1810, correspondía aproximadamente al territorio siguiente: la *Provincia de Margarita*, a la Isla de Margarita; la *Provincia de Venezuela* o *Caracas*, los territorios de los Estados Falcón, Lara, Portuguesa, Yaracuy, Cojedes, Carabobo, Aragua, Guárico, Miranda, y el Distrito Federal; la *Provincia de Cumaná* o *Nueva Andalucía*, los territorios de los Estados Anzoátegui, Sucre, Monagas y parte del territorio del Estado Delta Amacuro; la *Provincia de Guayana*, los territorios de los Estados Bolívar, Amazonas y parte del Delta Amacuro; la *Provincia de Maracaibo*, los territorios de los Estados Zulia, Mérida, Táchira y Trujillo; y la *Provincia de Barinas*, los territorios de los Estados Barinas y Apure.

A raíz de la constitución de la Junta Conservadora de los Derechos de Fernando VII, en Caracas, el 19 de abril de 1810, y del inicio del proceso de Independencia de Venezuela, en los meses subsiguientes se establecieron tres nuevas provincias: el 27 de abril, se constituyó una Junta Provincial en Barcelona, dando origen a la *Provincia de Barcelona*, con parte del territorio de la que era la Provincia de Nueva Andalucía o Cumaná³⁰; el 16 de septiembre de 1810, en la ciudad de Mérida se constituyó una Junta que asumió la autoridad soberana, constituyéndose la *Provincia de Mérida* con parte del territorio de la Provincia de Maracaibo, a la que se sumaron las ciudades de La Grita (11-10-1810) y San Cristóbal (28-10-1810); y el 9 de octubre de 1810, al constituirse una Junta se estableció la *Provincia de Trujillo*, con parte del territorio que correspondía a la Provincia de Maracaibo³¹.

En consecuencia, para finales de 1810, el territorio de Venezuela estaba integrado por las siguientes nueve (9) Provincias: Margarita, Caracas, Cumaná, Guayana, Maracaibo, Barinas, Barcelona, Mérida y Trujillo. El Congreso que declaró solemnemente la Independencia el 5 de julio de 1811, estaba integrado por representantes de las Provincias de Caracas, Cumaná, Barinas, Margarita, Barcelona, Mérida y Trujillo, y representantes de esas mismas siete (7) Provincias sancionaron la Constitución Federal para los Estados de Venezuela de 21 de diciembre de 1811. No habían participado en esos actos representantes de las Provincias de Guayana y Maracaibo, así como tampoco de Coro, que si bien pertenecían a la Provincia de Caracas, no se sumaron a la declaración de independencia y quedaron sometidas a la Corona. Por ello, el artículo 128 de la Constitución, estableció que “luego que libres de la opresión que sufren las provincias de Coro, Maracaibo y Guayana puedan y quieran unirse a la Confederación, serán admitidas a ella, sin que la violenta separación en que a su pesar y el nuestro han permanecido, pueda alterar para con ellas

27. Véase el texto en *Idem.*, p. 214.

28. Véase el texto en *idem.*, pp. 248 a 256. Véase en general, M. M. Alvarez F., *El Tribunal del Real Consulado de Caracas*, 2 tomos, Caracas, 1967.

29. Cfr. T. Chiossone, *op. cit.*, p. 89; G. Morón, “El Proceso de Integración”, *El Nacional*, 26-8-76, p. A.4.

30. Véase en J. F. Blanco y R. Azpúrua, *op. cit.*, Tomo II, p. 411.

31. Véase los textos en el libro *Las Constituciones Provinciales*. Biblioteca de la Academia Nacional de la Historia, Caracas 1959, pp. 341 a 350.

los principios de igualdad, justicia, fraternidad de que gozarán, desde luego, como todas las demás provincias de la Unión”³².

III. EL TERRITORIO DEL ESTADO FORMADO POR EL DE LAS PROVINCIAS DE LA CAPITANÍA GENERAL DE VENEZUELA

La Constitución Federal para los Estados de Venezuela, de 1811, hecha por los representantes “de Margarita, de Mérida, de Cumaná, de Barinas, de Barcelona, de Trujillo y de Caracas”, al establecer el Pacto Federal, dejó a cada una de esas Provincias “su Soberanía, Libertad e Independencia”, con “el derecho exclusivo de arreglar su gobierno y administración *territorial* bajo las leyes que crean convenientes”. Agregó el Preliminar de dicho texto, que “del mismo derecho gozarán todos aquellos territorios que por división del actual o agregación a él vengan a ser parte de esta Confederación”. Por ello, como se dijo, el artículo 128 de la Constitución, conforme a esa declaración se destinó a las otras Provincias que formaban la Capitanía General de Venezuela: Coro, Maracaibo y Guayana, las cuales “luego que libres de la opresión que sufren puedan y quieran unirse a la confederación, será admitidas a ella”.

En esta forma, aun cuando sin una definición expresa, el territorio de la Confederación se formó por el de las Provincias que formaban parte de la Capitanía General de Venezuela y cuyos representantes sancionaron la Constitución.

La Constitución de 1819, decretada “por nuestros representantes, diputados al efecto por las provincias de nuestro territorio que se han liberado ya del despotismo español”, en su título II, Sección Primera, artículo 2 estableció que:

“el territorio de la República de Venezuela se divide en diez Provincias que son: Barcelona, Barinas, Caracas, Coro, Cumaná, Guayana, Maracaibo, Margarita, Mérida y Trujillo. Sus límites y demarcaciones se fijarán por el Congreso”.

Este texto, en igual forma, sin definir el ámbito del territorio, al dividirlo en el de las Provincias, remitió al territorio de éstas para su determinación.

A partir de la Ley Fundamental de la Unión de los pueblos de Colombia de 1821 y de la Constitución de esa fecha, se comenzó a definir el territorio de la República por el que formaba la Capitanía General de Venezuela establecida por Real Cédula de 8 de septiembre de 1777, tal como estaba configurado en 1810 antes del proceso político iniciado el 19 de abril de ese año. En esta forma en Venezuela se siguió el principio de derecho internacional público americano, conocido como el de *Uti possidetis juris*, según el cual nuestro país tenía derechos sobre los territorios que correspondían en 1810 a la Capitanía General de Venezuela, de tal manera que los límites territoriales del país, eran los mismos que correspondían en ese año a dicha entidad colonial, en relación al Virreinato de la Nueva Granada, al Brasil y a la Guyana Británica.

En efecto, en 1821, la Ley Fundamental de la Unión de los pueblos de Colombia, sancionada en Cúcuta, al reunir los pueblos de Nueva Granada y Venezuela en una sola Nación, denominada República de Colombia, definió su territorio en la siguiente forma:

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

32. Véase en Allan R. Brewer-Carías, *Las Constituciones de Venezuela, op. cit.*, p. 194.

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

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

En la Constitución de 1830, luego de la separación de Venezuela de la Gran Colombia y su constitución como Estado independiente, se definió el territorio de Venezuela en la siguiente forma:

Art. 5. El territorio de Venezuela comprende todo lo que antes de la transformación política de 1810 se denominaba Capitanía General de Venezuela. Para su mejor administración se dividirá en provincias, cantones y parroquias, cuyos límites fijará la ley.

Esta norma de la Constitución de 1830, sustancialmente quedó con la misma redacción en las Constituciones posteriores, evolucionando hasta lograr la concepción vigente del texto constitucional de 1961.

IV. LA PROVINCIA EN EL REGIMEN ESPAÑOL DE LA PENINSULA

Contrariamente a lo que sucedió en los territorios coloniales, donde la Provincia fue el eje de la organización territorial que España montó en su imperio americano, en la península ibérica la división Provincial es un hecho posterior al inicio de la independencia hispano americana, que se inició con los trabajos de las Cortes de Cádiz en 1812.

En efecto, la Constitución de Cádiz de marzo de 1812, encargada de definir al territorio español y enumerar sus posesiones en la Península, agregó que:

“Art. 11. Se hará una división más conveniente del territorio español por una ley constitucional, luego que las circunstancias políticas de la Nación lo permitan”.

Las Cortes, por Decreto de 23 de mayo de 1812, restablecieron en diversas partes del territorio diputaciones provinciales, mientras se llegaba “el caso de hacerse la conveniente división del territorio español”, de lo que Adolfo Losada deduce en su obra *Escritos municipalistas de la vida local* “la idea que se tenía de la necesidad de una división territorial nueva en Provincias”. A esos efectos, en la Constitución de Cádiz se había previsto un capítulo relativo al “Gobierno Político de las Provincias y de las Diputaciones provinciales” (Arts. 324 a 337).

En realidad, las Cortes, al regular las Diputaciones Provinciales lo que habían hecho fue conservar la figura de las Juntas Provinciales que habían surgido al calor de la guerra de independencia, 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, asumiendo tales diputaciones el control de tutela de éstos (Art. 323).

El esquema de Cádiz, fue efímero. El 11 de diciembre de 1813 España firmó el Tratado con Francia en el que se reconoció a Fernando VII como Rey, y éste, cinco meses después, el 4 de mayo de 1814 adoptó su célebre manifiesto sobre abrogación del Régimen Constitucional mediante el cual se restableció la autoridad absoluta del monarca, declarando “nulos y de ningún valor ni efecto, ahora, ni en tiempo alguno, como si no hubiesen pasado jamás... y se quitasen de en medio del tiempo” la

Constitución y los actos y leyes dictados durante el período de gobierno constitucional y se extinguió así, por Reales Cédulas de junio y julio de 1814 la nueva estructura municipal y provincial que se había comenzado a establecer, restableciéndose el sistema municipal a la condición que tenía en marzo de 1808.

El 10 de marzo de 1820, mediante Manifiesto regio el mismo Fernando VII había sido obligado a aceptar y jurar la Constitución de Cádiz ante el Ayuntamiento de Madrid, restableciéndose así la estructura municipal abolida en 1814, reorganizándose de nuevo las Provincias y comunicándose a las Cortes, ante las cuales el Rey renovó el 9 de julio de 1820 el juramento de fidelidad a la Constitución.

Por Decreto de 22 de enero de 1822 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. Sin embargo, de nuevo, desde Francia se invadió la Península ejecutando Luis XVIII la decisión del Congreso de Verona, de la Santa Alianza, de liquidar el principio monárquico-liberal que surgía en España. El triunfo de los ejércitos borbónicos obligaron a las Cortes a negociar, y el Rey, de nuevo, con apoyo extranjero, asumió el poder absoluto restableciéndose por Real Decreto de 17 de octubre de 1824, de nuevo los ayuntamientos perpetuos y eliminando las bases populares de los ayuntamientos constitucionales.

En 1833 falleció Fernando VII, siendo sustituido por Isabel II, pero bajo la regencia de María Cristina de Borbón como gobernadora del Reino. Fue así, por Real Decreto de 30 de noviembre de 1833 que por fin se formuló la división territorial de la Península, en Provincias, con lo cual se consagró en forma definitiva a la Provincia como circunscripción administrativa del Estado español³³.

33. Véase nota N° 4.