

# Algo sobre los orígenes del municipio en la América Hispana, con particular referencia a Venezuela (1811)

Allan R. BREWER-CARÍAS\*  
RVLJ, N.º 16, 2021, pp. 137-181.

## SUMARIO

**Introducción 1. Las capitulaciones de conquista y poblamiento y la provincia como base de la organización territorial de las Indias 2. La obligación de los adelantados de organizar el gobierno municipal 3. La municipalidad en el Derecho indiano 4. Los cambios en el régimen municipal por la influencia de la Revolución francesa 5. Algunos principios del régimen municipal derivados de la Revolución francesa**  
*5.1. El principio de la igualdad y la uniformización del régimen municipal 5.2. De la anarquía municipal a la organización piramidal del poder* **6. Los principios del régimen municipal napoleónico y sus repercusiones en España y en Iberoamérica**  
*6.1. El principio de la multiplicidad de municipios en Europa y, en particular, en España 6.2. El régimen municipal colonial en Iberoamérica: Los cabildos provinciales 6.3. El municipio republicano en América Hispana alejado del ciudadano 6.4. El desarrollo de la autonomía municipal en América en contraste con el control de tutela europeo* **7. El régimen municipal en la primera Constitución de la América Hispana: La Constitución Federal para las Provincias de Venezuela de 1811**  
*7.1. La Constitución federal de 1811 y el origen del régimen municipal en la Venezuela independiente 7.2. La discusión sobre el ámbito del*

---

\* Universidad Central de Venezuela, Profesor Emérito.

*territorio de la provincia de Caracas y su división 7.3. La división territorial uniforme de la provincia de Caracas en departamentos, cantones y distritos 7.4. Algo sobre las competencias municipales 7.5. La división territorial del régimen municipal en la provincia de Caracas 7.6. El régimen de elección de cargos representativos en la provincia y, en particular, en el ámbito municipal 7.7. Los agentes municipales en las parroquias y en los lugares distantes*

## Introducción

La América Hispana, como conjunto de naciones, no es otra cosa que el resultado final de un descomunal proceso de ocupación y municipalización sistemática del extenso territorio que va desde San Agustín en la Florida hasta las tierras australes; proceso que no tiene parangón en la historia de la humanidad.

Dicho proceso fue desarrollado por la Corona Española a partir del siglo XVI, para ir organizando la ocupación del enorme Continente que fueron descubriendo sus adelantados, mediante la fundación de innumerables pueblos, villas y ciudades, en un proceso guiado por estrictas normas jurídicas que se fueron dictando para las Indias (las que conformaron el Derecho indiano), cuyo cumplimiento explica la pasmosa regularidad y orden urbano que caracterizó el proceso de poblamiento de América<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Sobre este proceso véanse nuestros trabajos: *El modelo urbano de ciudad colonial y su implantación en Hispanoamérica*. Universidad Externado de Colombia. Bogotá, 2008, 133 pp. El texto de ese curso, por otra parte, estuvo íntegramente basado en mi libro: *La ciudad ordenada (Estudio sobre «el orden que se ha de tener en descubrir y poblar» o sobre el trazado regular de la ciudad hispanoamericana) (Una historia del poblamiento de la América colonial a través de la fundación ordenada de ciudades)*. 1.<sup>a</sup>, Universidad Carlos III de Madrid-BOE. Madrid, 1997; 2.<sup>a</sup>, Editorial Critería. Caracas, 2006, 545 pp., ilustrada con 636 planos antiguos y recientes; reimpr. de la 2.<sup>a</sup> edición: Editorial Thomson-Aranzadi. Madrid, 2008, 545 pp.

Y decimos que fue un proceso de «municipalización» del territorio, partiendo de la propia etimología de la propia palabra «municipio» que viene del latín: *municipium*, como palabra compuesta de *munus*, *muneris* (cargo, oficio, deber, obligación), y el verbo *capio*, *capere* (tomar, coger, recibir); y que identifica en general a una comunidad política local o *comune*, establecida en un territorio (término municipal), con una población (vecinos) y regida por autoridades propias (municipes, ediles), designadas o electas, que tenían la obligación política de servir a la misma en los cargos.

La América, por tanto, se conformó a través de la fundación de ciudades, lo que implicó siempre la creación de municipios; y los países hispanoamericanos surgieron de la agrupación de las antiguas provincias coloniales, que a su vez agruparon municipios.

El Derecho aplicable a ese proceso de creación de ciudades y de «municipalización» del territorio en América fue el Derecho castellano, que era el que regía en el Reino de Castilla, y que imponía a los adelantados la obligación de fundar pueblos para que se materializara la incorporación de las tierras descubiertas a la Corona. Conforme al Código de las Siete Partidas (1348), en efecto, las nuevas tierras descubiertas correspondían «a aquél que las poblara primeramente»; quien además, lo debía hacer mediante un acto formal (*ad solemnitatem*) de creación que tenía efectos jurídicos importantísimos, por lo que debía siempre quedar formalizado en acta levantada por escribano, en la cual, entre otros aspectos, debía quedar registrada la demarcación del territorio de la *civitas*, la designación de las nuevas autoridades de la misma y el repartimiento de las tierras a los vecinos; con lo cual el pueblo adquiriría existencia legal.

El Código de las Siete Partidas, que era el cuerpo jurídico básico del Derecho castellano, en efecto definía el proceso de poblar o de establecer un pueblo, como el asentar o reunir hombres mayores, medianos y menores en forma comunal (partida 7, título 1º, ley 1), en un territorio o lugar edificado y generalmente cercado (partida 7, título 33, ley 6), sometido a autoridades y leyes. Por ello, el pueblo era una «república» en el sentido referido por Marco Tulio CICERÓN

(54 a. C.), cuando señalaba que «República es cosa del pueblo; pueblo no es toda reunión de hombres congregados de cualquier manera, sino sociedad formada bajo la garantía de las leyes y con el objeto de utilidad común» (*Tratado de la Republica*); o una *civitas*, como ARISTÓTELES (347 a. C.) la definía como agrupación de hombres establecida en un lugar para su común beneficio y sometidos a leyes comunes (*La Política*, Libro Primero, Capítulo Primero); considerada por Isidoro DE SEVILLA (siglo VII) también como un número de hombres juntados por un lazo social (*Ethymologiae*).

Por ello es que decimos que América, y los países del Continente, en definitiva, surgieron de la municipalización del territorio con los pueblos y ciudades que se fundaron. Ese proceso de municipalización, y la forma urbana utilizada para el diseño de la ciudad colonial fue, sin duda, la gran creación y legado cultural urbano español en el Nuevo Continente, materializada en un trazado regular, que se hacía partiendo del establecimiento de una plaza mayor o central dispuesta a cordel y regla, de la cual paulatinamente fueron saliendo las calles trazadas en línea recta, formando una trama urbana en manzanas o cuadras generalmente iguales (como un damero), tal y como todavía hoy se aprecia en todos los centros o cascos históricos de los pueblos y ciudades latinoamericanas. Ese no había sido en general el modelo urbano desarrollado en la Península; sino que fue diseñado por España para la ocupación territorial de América.

Lo importante, en todo caso, de esa increíble empresa urbana y de municipalización territorial tan extendida, es que fue un proceso «ordenado» en el sentido de que no solo fue realizada en acatamiento a precisas normas jurídicas que al efecto se fueron dictando por la Corona, relativas al acto fundacional mismo, a la definición del territorio de la población, a la repartición de solares entre los vecinos, y a la designación de autoridades del municipio (regidores y corregidores), sino que fue «ordenado» en cuanto a la adopción de una sola forma urbana reticular para las ciudades, que se repitió regularmente, y que es la que caracteriza a todas las ciudades del Continente, la cual no existía, salvo algunas excepciones, en las ciudades de la Península que generalmente tenían y tienen una trama urbana irregular e intrincada.

En ese proceso, por tanto, nada quedó al azar o a la sola experiencia o criterio de los adelantados y pobladores, de manera que, incluso en sus inicios, cuando el proceso del descubrimiento, conquista y colonización de la América hispana se desarrolló por iniciativas privadas, conforme capitulaciones que fueron otorgadas por los monarcas a los adelantados, en cuanto al proceso de poblamiento del territorio, el mismo obedeció siempre a una política centralizada, trazada desde la Corona, y que se plasmó paulatinamente en ordenanzas, instrucciones y reales providencias dictadas especialmente para la empresa americana, para asegurar, jurídicamente, mediante el poblamiento, que las nuevas tierras descubiertas en las Indias se incorporaran a la Corona de Castilla.

Esa fue, precisamente, una de las diferencias esenciales que existió entre los procesos colonizadores español e inglés en América, iniciado el último, 100 años después del primero. Si bien ambos estuvieron a cargo de particulares que obtuvieron una concesión real a su propio riesgo y ventura, en el caso de la conquista y colonización española el proceso fue muy rápidamente ordenado por la Metrópoli, enmarcándolo en normas jurídicas que evidenciaron una deliberada política del Estado español, que fue lo que dio origen al «Derecho indiano», es decir, a un cuerpo de leyes dictadas por la Corona especialmente para las Indias. Ese ordenamiento es el que explica cómo en la América Hispana, a diferencia de Norte América, se estableció una organización política territorial racional y jerarquizada para el gobierno interno en el Nuevo Mundo, compuesta por virreynatos, audiencias, capitánías generales, provincias y municipios (esquema que ni siquiera existió así de completo en la propia Península), con autoridades propias, estando las últimas a cargo de gobernadores, corregidores y cabildos o ayuntamientos.

La colonización fue, por tanto, para el conquistador en América, un proceso de fundación de pueblos, villas o ciudades, realizado formalmente mediante acta auténtica, los cuales no surgieron simplemente del establecimiento o asentamiento de campamentos, aldeas, rancherías o embarcaderos; al punto de que, si no se fundaban formalmente pueblos, se consideraba que no había legalmente conquista. Así lo diría el cronista y capellán de Hernán Cortés,

Francisco LÓPEZ DE GOMARA (1511-1564) en su *Historia general de las Indias y vida de Hernán Cortés*, al comentar el fracaso de la expedición de Pánfilo de Narváez en la Florida: «Quien no poblare no hará buena conquista, y no conquistando la tierra no se convertirá la gente, así que la máxima del conquistador ha de ser poblar» (capítulo XLVI).

Por ello, la fundación de pueblos o «municipios» en América, en los términos formales y jurídicos indicados, fue la acción más importante del proceso de conquista, por lo que para poder fundar pueblos era indispensable tener licencia de la Corona o de los adelantados, lo que implicaba que fundar pueblos sin licencia constituía un delito grave, que incluso acarreaba la pena de muerte. La fundación de un pueblo, en efecto, les daba a las nuevas autoridades designadas por el adelantado, el gobierno respecto de un territorio descubierto, lo que implicaba una limitación al eventual derecho al territorio que pudieran reclamar otros adelantados, quienes debían considerar que por el hecho de la existencia de una población, ya la tierra estaba conquistada bajo una determinada jurisdicción.

Este singular proceso de poblamiento en América, que no es otra cosa que el proceso de municipalización del Continente, es el que queremos analizar en esta aproximación histórica sobre los orígenes del Derecho municipal en la América hispana, la cual hemos dividido en las siguientes siete partes: i. Las capitulaciones de conquista y poblamiento y la provincia como base de la organización territorial de las Indias. ii. La obligación de los adelantados de organizar el gobierno municipal. iii. La municipalidad en el Derecho indiano. iv. Los cambios en el régimen municipal por la influencia de la Revolución francesa. v. Algunos principios del régimen municipal derivados de la Revolución francesa. vi. Los principios del régimen municipal napoleónico y sus repercusiones en España y en Iberoamérica. vii. El régimen municipal en la primera Constitución de la América Hispánica: la Constitución Federal para las Provincias de Venezuela de 1811.

## **1. Las capitulaciones de conquista y poblamiento y la provincia como base de la organización territorial de las Indias**

La ordenación del proceso de poblamiento de América por la Corona española dio origen progresivamente al diseño de una forma particular de organización del territorio descubierto para su gobierno, que puede decirse que solo se aplicó en el Nuevo Mundo, pues fue establecido particularmente para América, y sin la cual, por supuesto, la Corona no habría podido manejar centralizadamente los asuntos de las Indias. La institución territorial de gobierno primaria para tales efectos fue la provincia, montada sobre las villas y ciudades fundadas, las cuales luego fueron integradas a los efectos de gobierno en los virreinos y capitanías generales; e incorporadas a los efectos legislativos y judiciales en audiencias.

Las provincias se configuraron, así, como la estructura territorial básica para lo militar, la administración y el gobierno y la administración de justicia en los territorios de ultramar, girando en torno a una ciudad, que con sus autoridades locales (ayuntamiento o cabildo) hacía de cabeza de misma. Se trató, en definitiva, de una institución territorial creada y desarrollada por la monarquía española especialmente para el gobierno y la administración de los territorios de América, no existiendo en la Península una institución territorial similar; no teniendo entonces el término mismo en la Metrópoli, ni siquiera un significado definido.

En América era la circunscripción territorial básica donde ejercía su autoridad un adelantado al inicio de la labor descubridora y de conquista, y luego un gobernador. El gobernador ejercía el poder militar, porque 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 títulos otorgados por el monarca al 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 gobierno. Posteriormente, fueron creados por la Corona por reales cédulas.

Los territorios de las provincias solo se irían conformando progresivamente conforme avanzara el proceso de poblamiento de acuerdo con la penetración que se hiciera en el territorio. El gobierno de cada adelantado y su provincia, por tanto, llegaba hasta los términos de lo que poblara, es decir, hasta donde fundara pueblos, villas o ciudades juntando españoles o indios en un sitio escogido y designando sus autoridades locales.

Conforme el proceso de colonización fue avanzando, las provincias se fueron clasificando según su importancia político-territorial en dos categorías: las provincias mayores, que eran aquellas en cuyos territorios se encontraban las sedes de las audiencias, institución que presidía el respectivo gobernador; las provincias menores, las cuales se encontraban más alejadas de la sede de aquellas, pero cuyo gobierno también estaba a cargo de sus respectivos gobernadores. Además, en otros casos, se establecieron corregimientos y alcaldías mayores en territorios o ciudades, respectivamente, que también se encontraban alejados de las provincias mayores, pero en los cuales no se consideraba necesario establecer una cabeza de provincia ni un gobernador, sino un corregidor, generalmente para continuar la avanzada.

La importancia de la institución de la provincia, históricamente, además, es que fue la organización territorial que en definitiva dio origen a los países latinoamericanos.

## **2. La obligación de los adelantados de organizar el gobierno municipal**

Desde el mismo inicio del proceso de conquista, y dada la importancia jurídica de fundar ciudades o *civitas* en los espacios ocupados para la determinación



del área de las gobernaciones de los adelantados, la Corona no solo comenzó a idear el modelo urbano que debía implantarse, con orden, y a instruir a los conquistadores sobre la forma y el orden que se debía tener en el proceso de fundación de las mismas, tanto desde el punto de vista de la escogencia de los lugares y sitios adecuados como desde el punto de vista de su diseño urbano regular, sino que también comenzó a girar directrices para la conformación del gobierno municipal en las ciudades fundadas.

Todo ello se plasmó en «instrucciones» dadas a los adelantados que comenzaron con las formuladas con cierta precisión a partir de 1513, con motivo de la expedición comandada por Pedrarias Dávila para la conquista de la provincia de Castilla del Oro, y que culminaron con las Ordenanzas sobre descubrimiento y población otorgadas por Felipe II en 1573. Entre esas instrucciones se destacan la «Instrucción dada por el Rey á Pedrarias Dávila, para su viaje a la Provincia de Castilla del Oro que iba á poblar y pacificar con la gente que llevaba», en Valladolid, el 2 de agosto de 1513 (instrucción de 1513); la «Real Cédula de Población otorgada a los que hicieran Descubrimientos en Tierra Firme» de 1521 (instrucción de 1521); la «Instrucción para la población de la Nueva España, conversión de indios y organización del país», dada a Hernán Cortés al ser designado como gobernador y capitán general de Nueva España; en todas las cuales se formularon el conjunto de órdenes y normas en materia de fundación de pueblos y ciudades, que fueron el origen del proceso de formulación jurídica del poblamiento lo que, en aproximaciones sucesivas, culminaría con las «Ordenanzas de Descubrimiento y Población» de Felipe II de 1573.

Como la fundación de los pueblos exigía, por sobre todo, el establecimiento de una organización municipal para atender el gobierno de los mismos, en las instrucciones se comenzaron a establecer normas para ello. Es decir, fundar un pueblo era en definitiva, como se ha dicho, establecer una *civitas* o una república, lo que exigía una organización política local que rigiera y gobernara la comunidad respectiva que se asentaba en un determinado territorio. Un pueblo, por tanto, no solo era una planta física, sino gente asentada, juntada, reunida o reducida en el lugar, y unas autoridades y leyes que rigieran

la vida comunitaria. Si faltaba uno de esos elementos, puede decirse que, conforme a la legislación colonial americana, no existía un pueblo, una villa o una ciudad.

Por ello, en cuanto a las autoridades locales en la instrucción de 1531 se decía: «y en tanto que non ficiéremos merced de los oficios de regimiento perpetuos, habéis de mandar que en cada pueblo los elijan entre si por un año, e vos le confirmad siendo personas hábiles para regir».

Se destaca el principio electivo, por un año, que inicialmente se aplicó para la designación de los regidores.

En la instrucción de 1521 también se reguló lo concerniente a la administración de las ciudades, así: «Y en tanto que no hiziéremos merced de los oficios del regimiento perpétuos, habéis de mandar que en cada pueblo los elijan entre si, por un año, siendo personas hábiles para regir».

En esta instrucción también se regulaba lo siguiente sobre el nombramiento de autoridades: «Y en tanto que, nos, hiciéremos merced de los oficios de regimiento perpetuo y otra cosa mandamos proveer, habéis de mandar que en cada pueblo de la dicha nuestra gobernación, elijan entre si para un año para cada uno de los dichos oficios, tres personas, y de estas tres, vos con los dichos nuestros oficiales tomaréis una, la que más hábil o mejor os pareciere que sea, cual conviene».

Pero fue en las Ordenanzas de Descubrimiento y Población de Felipe II de 1573, como culminación del proceso de ordenación del proceso de poblamiento, donde se establecieron diversas normas fundamentales sobre la organización política de las ciudades y pueblos y sobre el gobierno municipal.

En las mismas, en efecto, se dispuso que, una vez fijados los lugares en que se habrían de fundar las nuevas poblaciones, el gobernador de la provincia que confinare con dicho territorio se ocuparía de extender los títulos de ciudad, villa o lugar, según el caso; y a continuación debía designar el consejo, y los oficiales.

En caso de tratarse de ciudad metropolitana, debía contar con un juez que ostentaría el nombre y título de adelantado, gobernador, alcalde mayor, corregidor o alcalde ordinario, con jurisdicción *in solidum*. Además, junto con el regimiento debían compartir la administración: tres oficiales de la hacienda real; doce regidores; dos fieles ejecutores; dos jurados de cada parroquia; un procurador general; un mayordomo; un escribano de consejo; dos escribanos públicos; uno de minas y registros; un pregonero mayor; un corregidor de lonja y dos porteros.

Si en vez de ciudad metropolitana, se tratase de ciudad sufragánea o dioce-sana, entonces el gobierno se debía componer de ocho regidores y los demás oficiales perpetuos.

En caso de tratarse de villa o lugar, la administración debía quedar a cargo de un alcalde ordinario; cuatro regidores; un alguacil; un escribano de consejo y público, y un mayordomo (artículo 43).

En todo caso, para la organización del gobierno de la ciudad, se autorizaba a los adelantados o descubridores a «hacer ordenanzas para la gobernación de la tierra, y labor de las minas con que no sean contra derecho y lo que por Nos esta ordenado» (artículo 66).

Las ordenanzas así dictadas debían confirmarse dentro de un término de dos años por el respectivo cabildo de la ciudad.

Una vez que hubiera quedado integrado el consejo y los otros cargos, el gobernador debía encargar a una ciudad, villa o lugar de su jurisdicción, que sacase de ahí una república formada por vía de colonia. Para ello, la justicia y regimiento debían inscribir, ante escribano, a todas las personas que quisieren ir a la nueva población, aceptando a todos aquellos que estuvieren casados, o que fueren hijos o descendientes de los primeros pobladores de ese lugar, siempre que se tratase de personas que no tuvieran solares ni tierras de pasto o labor, para que de esa manera no se corriera peligro de dejar despoblado el lugar (artículos 44 y 45).

Una vez integrado el número de los que se necesitaban para la nueva población, entre ellos se debía proceder a escoger a los justicias y al regimiento. Estas nuevas autoridades se debían encargar de que cada uno de los nuevos pobladores manifestare y registrare el caudal con el cual pensaban cooperar para realizar la nueva población, ya que, de acuerdo a lo que cada uno hubiere aportado, en la misma medida, le serían señalados repartimientos y solares, tierras de pasto y labor, así como indios a quienes debían de mantener y dar pertrechos suficientes para poblar, labrar y criar (artículos 46 y 47).

Los oficiales debían ir asalariados del erario público; en tanto que los nobles debían llevar a su propia costa a los labradores, con obligación de mantenerlos y dar tierras para labranza y crianza. Los labradores, a su vez, debían retribuir a los nobles con los frutos que obtuvieran (artículos 48 y 49).

A esas nuevas poblaciones también se autorizaba llevar indios, siempre que fuera por su propia voluntad, y que no fueran de los que tenían casa y tierras para que no se despoblare, ni fueran de los indios dados en repartimiento a los españoles, para no afectar a los encomenderos, a menos que sobraren por no tener que labrar, siempre que el propio encomendero les hubiere dado su consentimiento (artículo 50).

Para el caso de que no se encontrare de dónde sacar colonos para la nueva población, el Consejo podía autorizar que estos fueran llevados de la Península. (artículo 51).

Por otra parte, casi una tercera parte de los artículos de la ordenanza se destinaban a regular lo relativo a estas poblaciones formadas por particulares con carácter de adelantado, alcalde mayor o corregidor, lo que corrobora que estas representaban los casos más frecuentes de poblaciones en las Indias. Se estableció, en efecto, que en el caso de que ni en las Indias ni en la Península se encontraren sujetos suficientes para ir a hacer la nueva población, se debía contratar con particulares (en eso consistieron las capitulaciones) que se ofrecieran a realizar la población, concediéndoles a cambio, según el caso, títulos de adelantado, alcalde mayor, corregidor o alcalde ordinario (artículo 52).

El título de adelantado se concedía al particular que se obligaba, en un cierto plazo, a erigir, fundar, edificar y poblar por lo menos tres ciudades, una provincial y dos sufragáneas (artículo 53). El título de alcalde mayor se otorgaba a quien se comprometiera lo mismo que el adelantado, pero limitándose solo a una ciudad diocesana y dos sufragáneas (artículo 54). El título de corregidor se otorgaba a quien solo se obligaba con una ciudad sufragánea, y los lugares con su jurisdicción que bastaren para la labranza y crianza de los términos de la ciudad (artículo 55).

Se destaca, por otra parte, lo dispuesto en la instrucción de 1523 dada a Hernán Cortés, cuando se comenzó a prestar atención a los pueblos existentes, reconociéndose la realidad del mundo azteca en el sentido de que había muchos indios congregados en pueblos, por lo que se instruía que debía procurarse mantenerlos y conservarlos con su propia organización: «2. Asimismo, por las dichas causas parece que dichos indios tienen mucha razón, para vivir política y ordenadamente en sus pueblos que ellos tienen, habéis de trabajar, como lo hagan así y preserven en ello, poniéndolos en buenas costumbres y toda buena orden de vivir».

Esta circunstancia de que en la Nueva España los indios estaban habituados a la vida urbana hizo que el desarrollo de los pueblos de indios se hiciera en forma distinta a las reducciones que se desarrollaron en las islas antillanas o en otras partes de Tierra Firme, por ejemplo, donde la población indígena estaba dispersa. Por ello, muchas ciudades españolas en Nueva España se establecieron sobre lo que eran ciudades indígenas, como fue el caso de Cholula.

### **3. La municipalidad en el Derecho indiano**

De lo establecido particularmente en las Ordenanzas de Descubrimiento y Población de 1573, puede decirse que en materia municipal, como en todo el orden jurídico y político del Estado, las instituciones españolas medievales, particularmente las del Reino de Castilla cuyo Derecho rigió en América, no fueron sin embargo trasladadas al Continente americano tal cual funcionaban en la Península, todas, incluyendo el mismo *corpus juris* de Castilla,

sufrieron de un proceso de adaptación que fue configurando el Derecho indiano, es decir, el Derecho español para las Indias, mediante aproximaciones sucesivas se fueron produciendo a través de las instrucciones que se fueron dando a los adelantados y gobernadores con motivo de cada empresa de descubrimiento y población, y luego, mediante reales cédulas, órdenes y ordenanzas, como precisamente las dadas por Felipe II en 1573.

El contenido de las mismas fue luego recogido e incorporado al texto de la «Recopilación de las Leyes de los Reynos de las Indias» (libro IV, títulos I-VII), mandada a imprimir y publicar por el rey Carlos II en 1680, que fue el cuerpo jurídico más importante del Derecho indiano y que rigió hasta después de la independencia de los países americanos<sup>2</sup>.

En toda la organización recogida en las mismas, las figuras claves eran los vecinos y el consejo o cabildo, que era la instancia que detentaba el poder. Los vecinos eran los pobladores que debían inscribirse siempre en el libro correspondiente que existía en todos los concejos o ayuntamientos, y que le permitía ejercer los derechos vecinales, como elegir o ejercer cargo público municipal, y poder participar en los cabildos. Estos, por su parte, eran las instancias a través de las cuales el gobernador llevaba la administración y gobierno de la provincia, además de la impartición de justicia. En esta organización municipal, en efecto, los alcaldes ordinarios ejercían funciones judiciales, en primera instancia en cuanto a la jurisdicción ordinaria, tanto civil como criminal. Los regidores, por su lado, eran más bien funcionarios administrativos, con atribuciones en materia de policía, al igual que los alguaciles mayores, que tenían las atribuciones de orden público<sup>3</sup>.

Para cuando se publicó la Recopilación de las Leyes de los Reynos de Indias en 1680, la estructura territorial para la ordenación política en América se resumió en la siguiente forma:

---

<sup>2</sup> Véase sobre el contenido y significado de las ordenanzas lo que hemos expuesto en BREWER-CARÍAS: ob. cit. (*La ciudad ordenada...*).

<sup>3</sup> Véase ORDUÑA, Enrique: *Municipios y provincias*. INAP. Madrid, 2003, Capítulo 7 (El municipio en América), pp. 199 y ss.

Para mejor, y más fácil gobierno de las Indias Occidentales, están divididos aquellos Reynos y Señoríos en Provincias mayores y menores, señalando las mayores, que incluyan otras muchas por distritos a nuestras Audiencias Reales: proveyendo en las menores Gobernaciones particulares, que por estar más 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 de las Ciudades y sus Partidos, y lo mismo se ha observado respecto de los pueblos principales de Indios, que son Cabeceras de otros.

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». 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, estaba montada sobre una unidad territorial básica, que era de carácter municipal, que fue la provincia, que era la circunscripción territorial donde ejercía su autoridad un gobernador. Este ejercía el poder militar, razón por la cual era capitán general y, además, tenía a su cargo las funciones administrativas, de gobierno municipal, y de administración de justicia.

Conforme el proceso de colonización fue avanzando, como se dijo, las provincias se fueron clasificando, según su importancia político-territorial, en dos categorías: las provincias mayores, que eran aquellas en cuyos territorios se encontraban las sedes de las audiencias, institución que presidía el respectivo gobernador; las provincias menores, las cuales se encontraban más alejadas de la sede de aquellas, pero cuyo gobierno también estaba a cargo de sus respectivos gobernadores. Además, en otros casos, se establecieron corregimientos y alcaldías mayores en territorios o ciudades, respectivamente, que también se encontraban alejados de las provincias mayores, pero en los cuales no se consideraba necesario establecer una cabeza de provincia ni un gobernador, sino un corregidor, generalmente para continuar la avanzada.

El gobernador y capitán general o el gobernador, según el caso, tenía su sede en la ciudad cabeza de provincia, la cual generalmente le daba el nombre a esta, y que como núcleo urbano siempre jugó un papel protagónico. Las autoridades de las ciudades eran 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, presidido por el gobernador de provincia y bajo su autoridad. En los casos de ciudades en las 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 estas se atribuía a un corregidor o alcalde mayor.

En este esquema territorial, los municipios o municipalidades se configuraron en torno a los cabildos o ayuntamientos que tenían que existir en las ciudades cabeza de provincia, presididos por el gobernador, todos los cuales, por la lejanía respecto de la Península, fueron adquiriendo progresivamente un importante grado de autonomía, llegando incluso progresivamente a asumir incluso el gobierno interino de las provincias ante la falta de los gobernadores, con poder para designar a los gobernadores en forma interina. Ese privilegio, por ejemplo, lo reclamaron los cabildantes en Santa Ana de Coro, la primera ciudad fundada en la provincia de Venezuela en 1528 a la muerte del gobernador Ambrosio Alfinger en 1533, y fue ejercida sucesivamente por los cabildos provinciales durante todo el período colonial, confirmada por Real Cédula 1560 y luego por otra Real Cédula de 1676<sup>4</sup>.

Los cabildos eran, además, sede de una importante fase del sistema judicial, al corresponder a los alcaldes la administración de la justicia en el ámbito local. No es de extrañar, entonces, por qué fueron los cabildos coloniales los que hicieron la Independencia.

En la época colonial, por tanto, como se puede apreciar de lo anteriormente expuesto del régimen municipal resultante del poblamiento, y dejando aparte

---

<sup>4</sup> El privilegio solo lo perdieron los cabildos a partir de 1737. Véase GABALDÓN MÁRQUEZ, Joaquín: *El municipio, raíz de la República*. Academia Nacional de la Historia. Caracas, 1977, pp. 73-110 y 125-169.



la figura de los virreyes en las escasas ciudades donde existían (México, Santa Fe, Buenos Aires), la institución de gobierno y justicia más importante y con mayor arraigo en todo el territorio americano era el municipio. Esa, sin embargo, no era la situación en la Península, donde el municipio no tenía, por supuesto, el protagonismo que tenía en América.

#### **4. Los cambios en el régimen municipal por la influencia de la Revolución francesa**

El régimen municipal indiano de América, así como el propio régimen municipal del propio reino de España, en todo caso, comenzaría a cambiar a partir de comienzos del siglo XIX, por las influencias de los principios del constitucionalismo moderno derivados de la Revolución norteamericana y de la Revolución francesa, en un proceso que se desarrolló, en paralelo, en España a partir de la sanción de la Constitución de Cádiz de 1812, y en América Hispana a partir de 1811 con la independencia de las antiguas colonias; al punto de que puede decirse que el municipalismo americano moderno no se conformó siguiendo los principios que se desarrollaron en la Península.

Algo adicional hay que mencionar sobre este particularismo, es que las entidades que inician la Revolución hispanoamericana fueron precisamente los ayuntamientos o cabildos metropolitanos, como sucedió en Caracas en 1810, donde el Cabildo metropolitano estaba presidido por el gobernador y capitán general, el cual, con la revolución, se transformó en la Junta Suprema de gobierno provincial. Fueron luego esos mismos antiguos cabildos, transformados en colegios electorales o legislaturas provinciales, los que sancionaron la primera Constitución de la América Hispana, antes de que se sancionara la Constitución de Cádiz de 1812, que fue la Constitución Federal para los Estados de Venezuela de diciembre de 1811.

Se trataba, en todo caso, entonces, de unos cabildos o ayuntamientos con ámbitos territoriales municipales enormes, en muchos casos coincidentes con el de las mismas antiguas provincias, por lo que la autonomía fáctica de la que gozaban en la Colonia por la lejanía respecto de las autoridades de

la Península, rápidamente pasó a ser una autonomía local, pero básicamente de las provincias cuyos ámbitos territoriales de jurisdicción eran muy extensos, lo que explica la adopción rápida del modelo federal en la organización constitucional de algunos de los nacientes Estados. Al inicio, fue el caso de las provincias de Venezuela o en la Nueva Granada, pero no por simple copia de la Constitución norteamericana, sino porque era el modelo que más se adaptaba a la realidad que provenía de la Colonia<sup>5</sup>.

Por ello, el municipio colonial comenzó a ser cambiado, precisamente con motivo de la Independencia, habiendo contribuido a ello las influencias recibidas de las reformas que ya se habían desarrollado tanto en Norteamérica como en Francia, con motivo de las Revoluciones norteamericana y francesa, pero con un desarrollo paralelo basado en una diferencia fundamental inicial que fue que desde el inicio, a comienzos del siglo XIX, el municipio como unidad política primaria se ubicó en Estados Unidos en cada ciudad y pueblo y en Europa en cuanta aldea, burgo, pueblo, villa y ciudad que existía, bien cerca del ciudadano; y en cambio, en América Hispana, el municipio colonial, que traspasó las batallas de la Independencia, continuó ubicado tal como se lo había creado, en el nivel territorial de las antiguas provincias coloniales, bien lejos del ciudadano. En los primeros, la participación política es tan cotidiana en las cosas pequeñas que es imperceptible; en los segundos, simplemente no hay participación alguna o hay muy poca.

Así, en efecto, en la América Hispana las antiguas provincias-municipalidades, sus gobernadores y cabildos comenzaron a configurarse como parte de las nuevas autoridades provinciales, con sus gobernadores y legislaturas provinciales, con elementos del federalismo, ubicados en los mismos amplios ámbitos territoriales superiores de las provincias; y a la vez, se comenzó en paralelo, en un proceso de aproximaciones sucesivas, a diseñar una organización territorial propia, de menor ámbito territorial para las ciudades, de orden

---

<sup>5</sup> Véase RACHADELL, Manuel: «Influencia hispánica en la adopción del federalismo en Venezuela». En: *Revista de Derecho Público*. N.º 121. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2010, pp. 7 y ss.; VILLEGAS MORENO, José Luis: *Doscientos años de municipalismo*. UCAT-FUNEDA. Caracas, 2010, pp. 28 y ss.

administrativo, de la cual se fueron eliminando las antiguas funciones judiciales que pasaron a un Poder Judicial independiente. Los alcaldes, así, pasaron de ser jueces a ser administradores de las ciudades con poderes de policía. En ese proceso, por ejemplo, al inicio del proceso de Independencia, en las provincias de Venezuela en 1811, fue evidente la influencia francesa de la reforma municipal que había sido recién implementada por la Revolución, antes de que repercutiera también, luego, a partir de en 1812, en la propia España.

En efecto, como es sabido, el régimen político del Antiguo Régimen en Francia y, en general, en Europa antes de la Revolución, era altamente centralizado, sin que existieran efectivos poderes locales, salvo los que fueran establecidos por fueros o privilegios territoriales. Los intendentes eran la fuente única de poder en las provincias de Francia, y las autoridades locales que podía haber eran delegados del intendente, sometidos a su control. No existía, por tanto, un poder municipal ni nada que se le pareciera.

## **5. Algunos principios del régimen municipal derivados de la Revolución francesa**

### *5.1. El principio de la igualdad y la uniformización del régimen municipal*

Uno de los principios esenciales del proceso de la Revolución francesa, que influyó en la conformación del régimen municipal, fue el principio de la igualdad, la madre de todos los principios del Estado moderno, esencia misma de los derechos humanos y fundamento del principio de legalidad, en el cual la igualdad ante la ley tiene primacía, de manera que lo que hace iguales a los hombres es el sometimiento a la ley. Es el origen mismo de la Administración Pública, la cual, como hace décadas GARCÍA DE ENTERRÍA lo analizó magistralmente, al estar sometida a la ley, es igual para todos sin privilegios y sin sociedades intermedias estamentales o poderes secundarios, a los cuales precisamente sustituyó tanto la estructura de la Administración centralizada como local para garantizar la libertad y la misma igualdad<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo: *Revolución francesa y administración contemporánea*. Taurus Ediciones. Madrid, 1981, pp. 17, 41, 43, 46, 49, 50 y 56.

En cuanto a los municipios, la creación de los mismos, en forma uniforme en todo el territorio de Francia, condujo a la sustitución definitiva de las cartas, fueros y privilegios locales. Como lo observó DE TOCQUEVILLE, producto de la Revolución: «las instituciones deben ser las mismas para todas las partes del territorio y para todos los hombres que los habitan»<sup>7</sup>.

Ahora bien, en la Francia anterior a la Revolución, ciertamente que había habido intentos de transformar el régimen municipal, pero sin mayores resultados. Primero, en 1775, había sido el ministro TURGOT, con motivo de las propuestas de reforma impositiva, el que había planteado la posibilidad de establecer municipalidades en el territorio, pero sin lograrlo. Luego, a iniciativa de otros ministros de Luis XVI, antes de 1787 se crearon las asambleas provinciales junto a los intendentes, y además, en cada pueblo, se crearon cuerpos municipales electivos destinados a sustituir a las antiguas asambleas parroquiales y, en la mayoría de los casos, al síndico. Contrario a las costumbres que existían, todos los poderes que se pretendieron crear fueron colectivos, y el intendente fue disminuido en su poder. Todo ello condujo a la parálisis de la administración, y, como lo apuntó DE TOCQUEVILLE, «Las asambleas, queriendo mejorarlo todo, acabaron por enredarlo todo», produciéndose entonces «una de las mayores perturbaciones que haya registrado jamás la historia de un gran pueblo», en la cual «Cada francés había experimentado una confusión particular. Nadie sabía ya ni a quién obedecer, ni a quién dirigirse»<sup>8</sup>; y terminaba señalando DE TOCQUEVILLE, que «Perdido el equilibrio de las partes que componían la Nación, un último golpe bastó para hacerla oscilar y producir el más vasto trastorno y la más espantosa confusión que hayan tenido lugar jamás»<sup>9</sup>.

La Revolución quiso poner fin a esta situación, y en el mismo año de 1789, aun antes de adoptar la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, la Asamblea Nacional Constituyente definió un nuevo orden municipal uniforme, fragmentado, generalizado y de carácter electivo, el cual, en definitiva,

<sup>7</sup> Véase DE TOCQUEVILLE, Alexis: *El Antiguo Régimen y la Revolución*. T. I. Alianza Editorial. Madrid, 1982, pp. 99 y 201.

<sup>8</sup> DE TOCQUEVILLE: ob. cit., t. II, p. 197.

<sup>9</sup> Ídem.

si bien complicó aún más la situación de la Administración, puso las bases para el régimen municipal del constitucionalismo moderno.

La reforma comenzó el 4 de agosto de 1789, con un decreto que declaró irrevocablemente abolidos «todos los privilegios particulares de provincias, principados, cantones, ciudades y comunidades de habitantes, sean pecuniarios o de cualquier otra naturaleza»<sup>10</sup>, eliminándose así los antiguos reinos y las antiguas e históricas circunscripciones territoriales. A ello le siguieron los decretos de 14 y 22 de diciembre del mismo año 1789, mediante los cuales se estableció una uniformización territorial general que antes no existía, al dividir el país en departamentos, estos en distritos, los distritos en cantones y estos en comunas, que fueron las municipalidades, creándose así el Poder Municipal. A tal fin, el primer decreto dispuso la supresión y abolición que «las Municipalidades existentes en cada villa, burgo, parroquia o comunidad», con las denominaciones que tuvieran, y se agregó que serían sustituidas por «colectividades locales del reino» tanto en las ciudades como en el campo, con la misma naturaleza y situadas en el mismo plano constitucional, con el nombre común de municipalidad, que tendían en su cabeza al alcalde.

En el segundo decreto se dividió el territorio francés de manera uniforme en departamentos, distritos y cantones, suprimiéndose los intendentes, y además se dispuso que «en cada villa, burgo, parroquia y comunidad del campo habrá una municipalidad»<sup>11</sup>. Este principio se consagró luego, expresamente, en la Constitución de 1791, al regular en su título «La división del Reino», que: «El Reino es uno e indivisible: su territorio se distribuye en 83 Departamentos, cada Departamento en Distritos, cada Distrito en Cantones». Fue esa creación de municipios uniformes en todo el territorio de Francia, por tanto, lo que condujo a la sustitución definitiva de las cartas, fueros y privilegios locales, siendo las instituciones locales entonces, las mismas para todas las partes del territorio y para todos los ciudadanos.

<sup>10</sup> VANDELLI, Luciano: *El Poder Local. Su origen en la Francia revolucionaria y su futuro en la Europa de las regiones*. Ministerio para las Administraciones Públicas. Madrid, 1992, p. 28, nota 10.

<sup>11</sup> SOBOUL, Albert: *La révolution française*. Gallimard. París, 1981, pp. 198 y ss.

De ello resultó que en 1791 en la Francia revolucionaria había 43 915 municipios, que comenzaron a llamarse «comunidades». Estas entidades municipales, además de las funciones propias de la Administración general que les podían ser delegadas, ejercían el «poder municipal», concepto que venía de los escritos de Benjamín CONSTANT y de las propuestas de reforma del ministro TURGOT (1775)<sup>12</sup>, y que luego se arraigaría en el constitucionalismo iberoamericano, de manera que, por ejemplo, aparece en Venezuela, a partir de la Constitución de 1857 (artículos 6 y 85).

Con esta división territorial, como lo percibió Edmund BURKE en tiempos de la Revolución: «Es la primera vez que se ve a los hombres hacer pedazos su patria de una manera tan bárbara»; pero DE TOCQUEVILLE acotaría años después, que, en realidad, si bien «Parecía, en efecto que se desagarraban cuerpos vivos (...) lo único que se hacía era despedazar cuerpos muertos»<sup>13</sup>. Sin embargo, lo cierto es que el sistema produjo la disolución del Estado al haber estallado Francia en cuarenta mil pedazos, cada uno con una especie de república soberana y anárquica que no tenían nexo alguno con el poder central en construcción.

Por ello, esta reforma solo duró cinco años, porque al tratar la Revolución de desmontar un sistema tan centralizado como el de la Monarquía Absoluta, en un sistema de división territorial donde se crearon más de cuarenta mil comunas o municipios, con poderes locales propios, lo que hizo fue desquiciar el Estado, por lo que fue la propia Asamblea la que tuvo, luego, que retroceder en la creación del Poder Municipal.

### *5.2. De la anarquía municipal a la organización piramidal del poder*

De tal anarquía vinieron las reformas para tratar de controlar la acción municipal desde el poder central, como por ejemplo, al atribuírsele en la Constitución de 1791 poderes anulatorios al rey, respecto de los actos municipales; al crearse en la Ley del 14 de febrero del año II (4 de diciembre

<sup>12</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA: ob. cit., pp. 72, 76 y 135.

<sup>13</sup> DE TOCQUEVILLE: ob. cit., t. I, p. 107.

de 1793) unos agentes nacionales directamente conectados al centro (París) para ejercer la vigilancia sobre los municipios; y, además, al pretender reducir el número de comunas en la Constitución del año III (5 fructuoso, 22 de agosto de 1795), reagrupándoselas en entidades locales, y estableciendo la subordinación de las comunas a las Administraciones departamentales, y estas a los ministros.

Pero el torbellino revolucionario, que no había cesado, comenzó a producir su propia transformación con el golpe de Estado del 18 de brumario del año VIII (9 de noviembre de 1799), a raíz del cual Napoleón reimplantaría la centralización que se había establecido en el Antiguo Régimen y que había quedado destrozada con la Revolución. Se estableció, así, un esquema de control centralizado sobre las más de cuarenta mil comunas que fueron restablecidas, creándose un sistema escalonado y jerarquizado de control sobre las mismas, donde serían esenciales las figuras del prefecto y subprefecto dependientes del poder central y controlando a los alcaldes, establecidos en la Ley de 28 pluvioso del año VIII (17 de febrero de 1800)<sup>14</sup>.

La centralización administrativa por el establecimiento de esa rígida cadena institucional que unía: ministro, prefecto, subprefecto y alcalde, y que dio origen al llamado «control de tutela», sin duda, fue uno de los aportes más importantes a la Administración municipal y local, y a la propia construcción del Estado centralizado. Como lo diría el presidente François MITTERAND, casi doscientos años después, al proponer la reforma descentralizadora de 1981: «Francia tuvo que acudir a un poder fuerte y centralizado para hacerse. Hoy necesita un poder descentralizado para no deshacerse»<sup>15</sup>. Esta, entre tantas, fue precisamente una de las motivaciones de la sanción de la conocida Ley francesa de Libertad de las Comunas de 1982<sup>16</sup>.

<sup>14</sup> Véase VANDELLI: ob. cit., pp. 29 y ss.; GARCÍA DE ENTERRÍA: ob. cit., pp. 107 y ss.; MORELLI, Sandra: *La Revolución francesa y la Administración Territorial en Colombia, perspectivas comparadas*. Universidad Externado de Colombia. Bogotá, 1991, pp. 31 y ss.

<sup>15</sup> Citado en CASTRO, Jaime: *La cuestión territorial*. Editorial Oveja Negra. Bogotá, 2003, p. 26.

<sup>16</sup> Sobre la aplicación de la Ley del 2 de marzo de 1982, véase en general, TERRAZZONI, André: *La décentralisation a l'épreuve des faits*. LGDJ. París, 1987.

## 6. Los principios del régimen municipal napoleónico y sus repercusiones en España y en Iberoamérica

De lo anterior se puede deducir que tres fueron los principios que configuraron el régimen municipal napoleónico: i. el principio de la creación de un municipio por cada colectividad local –incluso de dimensiones mínimas–, abarcando desde el pequeño pueblo rural hasta el gran centro urbano; ii. el principio de la uniformidad e igualdad formal del régimen de los municipios a pesar de la diversidad territorial, geográfica y demográfica de los mismos a lo largo y ancho de los territorios estatales, y iii. las reglas generales de funcionamiento de la tutela, como instrumento de control del poder central sobre las entidades locales. Todo ello configuró un modelo de régimen municipal que, sin duda, a partir de principios del siglo XIX se extendió por toda Europa<sup>17</sup>, incluyendo España.

Hacia América, sin embargo, puede decirse que, en general, solo hizo la travesía del Atlántico a comienzos del siglo XIX algunos aspectos del régimen de municipalización uniforme, el segundo de los principios, el de la uniformización del municipio y la creación del poder municipal, pero ni el primero ni el último de los principios, es decir, el de la generalización de colectividades locales en cada centro poblado y el del control de tutela, llegaron a nuestras costas. Al contrario, desde el inicio del siglo XIX, el municipio, si bien se arraigó en las ciudades capitales, se siguió ubicando en niveles territoriales muy alejados de los pueblos y, desde el inicio, en los mismos, se implantó el principio de la autonomía municipal, inexistente en el modelo europeo napoleónico que, al contrario, impuso el control de tutela.

### *6.1. El principio de la multiplicidad de municipios en Europa y, en particular, en España*

En cuanto al primer principio del régimen municipal napoleónico, que fue el de la creación de un municipio por cada colectividad local que existiera en un territorio, con la consecuente fragmentación territorial, puede decirse, sin embargo, que el mismo, efectivamente, dejó su impronta en toda Europa,

<sup>17</sup> Véase VANDELLI: ob. cit., pp. 153 y ss.



cuyos países se comenzaron a identificar después de los tiempos de la revolución, por haber tenido y tener muchos municipios<sup>18</sup>. Por ello, por ejemplo, en los años setenta del siglo pasado, todavía existían 2539 municipios en Bélgica, con una población promedio de 3600 habitantes, los cuales después de la paradigmática operación quirúrgica realizada en el mapa municipal en 1972, produjera su reducción a 589 municipios, con una población promedio de 16 900 habitantes por municipio. En Alemania Occidental, aunque antes de la unificación, de los más de veinticuatro mil municipios que existían entre 1968 y 1980 habían quedado reducidos a 8357<sup>19</sup>; quedando para las fechas indicadas 16 121 municipios, con un promedio de 5086 habitantes. En Italia había 8104 municipios con un promedio de 7156 habitantes; y en Suiza había tres mil cantones con 2333 habitantes promedio<sup>20</sup>.

En España, la influencia de los postulados de la Revolución francesa en este aspecto también fue decisiva, por lo que la Constitución de Cádiz de 1812 dispuso en su artículo 310 que: «Se pondrá Ayuntamiento en los pueblos que no lo 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».

Los ayuntamientos, sin embargo, debían desempeñar sus encargos bajo la inspección de las diputaciones provinciales (artículo 323).

Sin embargo, con esta orientación, todo el territorio español se sembró así también de municipios, y ello explica los 9245 municipios que MARTÍN

<sup>18</sup> En tiempos actuales, por ejemplo, hace pocos años todavía existían 2539 municipios en Bélgica, que en décadas pasadas han sido reducidos a 589 municipios; en Alemania Occidental existen 16 121 municipios; en Italia hay 8104 municipios y en Suiza hay tres mil cantones. Véase VANDELLI: ob. cit., pp. 179; BREWER-CARÍAS, Allan R.: *Reflexiones sobre el constitucionalismo en América*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2001, pp. 139 y ss.

<sup>19</sup> Véase SAGAWÉ, Torsten: «La situación de los pequeños municipios en Europa: con especial referencia a la República Federal de Alemania». En: VILLAR BORLA, Luis *et al.*: *Problemática de los pequeños municipios en Colombia: ¿Supresión o reforma?* Universidad Externado de Colombia. Bogotá, pp. 42 y 43.

<sup>20</sup> Véase VANDELLI: ob. cit., pp. 179; BREWER-CARÍAS: ob. cit. (*Reflexiones sobre el constitucionalismo...*), pp. 139 y ss.

RETORTILLO reseñaba en la edición de su recordado libro sobre *El municipio rural*<sup>21</sup>, de 1950; cifra que pasó en la fecha indicada a 8056 municipios, con un promedio de población de 4825 habitantes<sup>22</sup>. El municipio que derivó de la influencia francesa sustituyó así lo que quedaba del municipio de arraigo medieval, con sus fueros, privilegios y cartas-pueblas, en muchos casos con raíces en el proceso de la Reconquista<sup>23</sup>.

En todo caso, esos fueron, a pesar de su progresivo control por la Corona a partir del siglo XVI, por su arraigo en las ciudades, los que condujeron la guerra de Independencia contra la invasión napoleónica. El precio que pagaron por ello, en todo caso, en nombre de la igualdad, fue su uniformización y su multiplicación territorial.

Ese fenómeno de la multiplicación de municipios en el territorio, en cada aldea, pueblo y ciudad, sin embargo, no se trasladó efectivamente a América, donde el término territorial de los Municipios siguió siendo en general amplísimo, como se había venido conformando durante la Conquista.

## 6.2. *El régimen municipal colonial en Iberoamérica: Los cabildos provinciales*

En efecto, en Iberoamérica, si bien el municipio colonial también fue el factor fundamental del proceso de Independencia frente a España, de manera que, sin lugar a dudas, se puede afirmar que también, a comienzos del siglo XIX, la Independencia americana la hicieron los cabildos, de manera que el municipio, «fue la raíz de la República»<sup>24</sup>, ese municipio tenía una extensión territorial amplísima, ubicada en general en las provincias.

<sup>21</sup> Véase MARTÍN RETORTILLO, Cirilo: *El municipio rural*. Bosch, Casa Editorial. Barcelona, 1950, p. 139.

<sup>22</sup> Otro tema actual es el de la despoblación municipal, que a finales de 2018 indicaba que más del 60 % de los municipios ya contaba con menos de mil habitantes. Véase la referencia en *La Razón*, Madrid de 31-12-18, p. 2.

<sup>23</sup> Véase ORDUÑA REBOLLO, Enrique: *Historia del Municipalismo Español*. IUSTEL. Madrid, 2005, pp. 131 y ss.

<sup>24</sup> Véase GABALDÓN MÁRQUEZ: ob. cit., *passim*.

La concepción de ese municipio, en todo caso, también fue radicalmente transformado con el republicanismo constitucional, en forma paralela a la transformación que se estaba operando en la Península, al punto de que, por ejemplo, en la Constitución para el gobierno y administración de la provincia de Caracas de enero de 1812, que formaba parte de la Confederación de los Estados de Venezuela creada conforme a la Constitución de diciembre de 1811 (ambas promulgadas antes que lo fuera la Constitución de Cádiz de marzo de 1812), se puede leer, sobre la división del territorio de la provincia, que uniformemente se lo dividió en departamentos, cantones y distritos, debiendo tener estos últimos un territorio con aproximadamente diez mil habitantes<sup>25</sup>.

En ese esquema territorial provincial, en las capitales de distrito, se establecieron las municipalidades, así como en muchos de los pueblos entonces existentes, denominándose estas pequeñas municipalidades como «villas». La municipalidad se concibió, así, inicialmente más como una corporación local electa conforme al principio representativo para la atención de los intereses de la comunidad, que una división uniforme del territorio; por lo que con frecuencia tenían jurisdicción sobre otros pueblos y parroquias<sup>26</sup>.

La uniformización territorial municipal fue posterior y paulatinamente arraigándose durante el siglo XIX en todos los países iberoamericanos, pudiendo decirse que el municipio en América también recibió, en cierta forma, la influencia de la Revolución francesa además de la norteamericana, y luego, por supuesto, de la española de Cádiz.

Se sustituyó así al municipio colonial indiano, el cual, por lo demás, era distinto del que en la época colonial funcionaba en España, pues, como se dijo, la mayoría de las instituciones americanas antes de la Independencia fueron

<sup>25</sup> Véase BREWER-CARIAS, Allan R.: «La formación del Estado venezolano». En: *Revista Paramillo*. N.º 14. UCAT. San Cristóbal, 1996, pp. 290 y ss.

<sup>26</sup> Véase el texto de la Constitución provincial de la provincia de Caracas, en: *Las Constituciones Provinciales*. Biblioteca de la Academia Nacional de la Historia. Caracas, 1959, pp. 77 y ss. Véanse los comentarios en BREWER-CARIAS, Allan R.: *La Constitución de la provincia de Caracas de 31 de enero de 1812. Homenaje al bicentenario*. Academia de Ciencias Políticas y Sociales. Caracas, 2011.

concebidas por España especialmente para América o se desarrollaron en el Continente americano en forma distinta a la de España.

Ello ocurrió, en cierta forma, con los cabildos, que en el mismo momento en que su poder y autonomía era pulverizada por Carlos V en campo de Villamar, al poner fin a la rebelión de los Comuneros de esta tierra castellana, en cambio florecieron en América a partir del inicio mismo del poblamiento en lo que se ha denominado una «adaptación regresiva de las instituciones coloniales»<sup>27</sup>. Los cabildos americanos en la época colonial, como cabildos provinciales, con la gran descentralización de la cual gozaron derivada de la distancia (recordemos la extraordinaria máxima administrativa colonial: «Se acata pero no se cumple»), incluso tenían poder para designar a los gobernadores en forma interina, como se indicó *supra*. No es de extrañar, entonces, por qué fueron los cabildos coloniales los que hicieron la Independencia.

### *6.3. El municipio republicano en América Hispana alejado del ciudadano*

Después de la Independencia, el municipio republicano americano, por otra parte, desarrolló características propias. Como antes dijimos, en nuestros países se adoptó el uniformismo napoleónico en cuanto a la organización y funcionamiento de las corporaciones locales, pero los otros dos principios que derivaron de la Revolución francesa y sus correcciones napoleónicas puede decirse que no se siguieron.

Por una parte, en América Hispana no se arraigó la institución del control de tutela derivada de la centralización napoleónica y, en cambio, sí germinaron los conceptos del «poder municipal» y de la «autonomía municipal», al punto de, por ejemplo, haber adquirido rango constitucional a partir de la Constitución de Venezuela de 1857, al disponer en su artículo 6 que:

<sup>27</sup> Véase VALLENILLA LANZ, Laureano: *Disgregación e integración. Ensayo sobre la formación de la nacionalidad venezolana*. 2.<sup>a</sup> ed., Caracas, 1953, citado en GALBARDÓN MÁRQUEZ: ob. cit., p. 66. La obra de VALLENILLA LANZ puede consultarse en: VALLENILLA LANZ, Laureano: *Obras completas*. T. II. Universidad Santa María. Recopilación de F. BRITO FIGUEROA y N. HARWICH VALLENILLA. Caracas, 1984.

«El poder público se divide para su administración en legislativo, ejecutivo, judicial y municipal», dedicando entonces un título a regular dicho «Poder municipal»<sup>28</sup>, cuyo contenido, relativo a los asuntos propios de la vida local, no era muy distinto al del decreto de la Asamblea Constituyente en Francia de diciembre de 1789.

El otro principio, el de la creación de un municipio por cada colectividad local, es decir, por cada caserío, por cada pueblo, por cada villa o ciudad, tampoco se siguió en América, y de los viejos municipios provinciales coloniales con territorios amplísimos se pasó a los alejados municipios republicanos, establecidos en ámbitos territoriales cada vez más y más alejados de los ciudadanos y de sus comunidades, con muy pocas excepciones.

Recordemos de nuevo el contraste de la relación entre autoridad local y población derivado de los datos que antes mencionábamos sobre la municipalización en Europa, que lleva incluso a situaciones extremas como la de los 2248 municipios que tiene una sola Comunidad Autónoma española, como lo es Castilla y León, para los 2 418 694 habitantes que tenía en 2018, lo que da un promedio general de algo más de mil habitantes por municipio. En Venezuela, en cambio, con entonces 10 veces más de población (31 millones de habitantes, aproximadamente), solo había los 335 municipios con un promedio de población de 92 500 habitantes aproximadamente.

Lo que resulta más interesante de esta información comparativa es que ninguno de los países latinoamericanos, con todos sus enormes territorios y gran población, alcanza siquiera el número de municipios que tiene la sola Comunidad Autónoma española de Castilla y León, cuyos habitantes, además, a pesar de todos los proyectos y esfuerzos que se han hecho por reducir o fusionar municipios, se han opuesto radicalmente a tales propósitos y a perder su personalidad municipal.

---

<sup>28</sup> Véase en BREWER-CARÍAS, Allan R.: *Las Constituciones de Venezuela*. T. I. Biblioteca de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales. Caracas, 2008, p. 475.

El municipio latinoamericano contemporáneo, al contrario, está en el otro extremo y en general ha adquirido un ámbito territorial tan alto y extraño al ciudadano, que hace que no sirva ni para gerenciar adecuadamente los intereses locales ni para servir de instancia de participación política de la ciudadanía en la decisión o gestión de sus propios asuntos comunales.

#### *6.4. El desarrollo de la autonomía municipal en América en contraste con el control de tutela europeo*

En cuanto al segundo aspecto que caracterizó el régimen municipal en Europa luego de las reformas napoleónicas, que fue la implantación del control de tutela de los municipios por el poder central, el mismo puede decirse que no se trasladó a América Latina, adoptándose, al contrario, paulatinamente, el principio de la autonomía municipal, por la democratización municipal, lo que, sin embargo, se atenuó en muchos casos por la designación de un funcionario con funciones ejecutivas municipales, por los niveles superiores de gobierno, como fueron los llamados corregidores y los alcaldes.

En Venezuela, la autonomía municipal, garantizada en las constituciones desde el siglo XIX, fue del consejo municipal, pero no del alcalde que fue siempre designado por el gobernador de los estados, hasta que, en 1989, se dispuso la elección directa de los alcaldes, como titulares del Poder Ejecutivo del municipio autónomo.

### **7. El régimen municipal en la primera Constitución de la América Hispana: La Constitución Federal para las provincias de Venezuela de 1811**

#### *7.1. La Constitución federal de 1811 y el origen del régimen municipal en la Venezuela independiente*

Habiéndose organizado el Estado venezolano en la Constitución Federal de 21 de diciembre de 1811, como un Estado federal dividido en provincias soberanas<sup>29</sup>, a las mismas correspondió determinar, en sus propias constituciones

---

<sup>29</sup> Ídem.

su propio régimen municipal, siendo el modelo que se concibió para ellas, la Constitución de la provincia de Caracas de 31 de enero de 1812<sup>30</sup>.

Por ello, en el territorio de Venezuela, incluso antes de la sanción de la Constitución de diciembre de 1811, en la Constitución (provincial) Fundamental de la República de Barcelona Colombiana de 12 de enero de 1812, se destinó un título undécimo a regular a las «Municipalidades», indicándose que debía haber «un cuerpo municipal compuesto de dos corregidores de primera y segunda nominación y seis regidores» en cada una de las cuatro ciudades «actualmente existentes en el territorio de la República» que eran Barcelona, Aragua, Pao y San Diego de Cabrutica, así como «en todas las demás ciudades y villas que en adelante se erigieren».

De acuerdo con esa Constitución de Barcelona Colombiana, según la votación que se obtuviese en su elección, el regidor que hubiere obtenido mayor número de votos era considerado como alguacil mayor; el que más se le acercaba, como fiel ejecutor, y el que menos votos obtuviera se consideraba el síndico general. Correspondía a la municipalidad, conforme a la Constitución, el Registro Civil y la policía. Debe mencionarse, además, que la institución municipal fue objeto de regulación extensa en el Plan de Gobierno de la provincia de Barinas de 28 de marzo de 1811, donde se regló al Cabildo, sus funcionarios y competencias (artículos 4-9).

Antes del régimen en la provincia de Barcelona, en la Constitución de la provincia de Trujillo de 2 de septiembre de 1811, también se reguló el gobierno de la provincia residiendo en dos cuerpos: «el Cuerpo Superior del Gobierno y el Municipal o de cabildo» (título tercero, cap. 2), este último denominado «Cuerpo Municipal», compuesto por cinco alcaldes ordinarios; dos magistrados denominados «juez de policía» y «juez de vigilancia pública» y un síndico personero (título quinto, cap. 1).

---

<sup>30</sup> Véase el texto de la Constitución provincial en: ob. cit. (*Las Constituciones Provinciales*), pp. 77 y ss. Véase BREWER-CARÍAS: ob. cit. (*La Constitución de la provincia...*), *passim*.

Igualmente, en la Constitución de la provincia de Mérida de 31 de julio de 1811 se regularon los cabildos, con funciones de policía y judiciales a cargo de los acaldes (capítulo VII).

La uniformización territorial municipal que se vislumbra en estas primeras constituciones provinciales se consolidó en una forma definitiva en la de la provincia de Caracas de enero de 1812, y posteriormente se fue arraigando paulatinamente. Ese proceso de conformación del municipio republicano, en todo caso, como antes se ha dicho, derivó de la transformación del municipio provincial colonial conforme a las influencias de los principios del constitucionalismo moderno derivados de la Revolución francesa, además de los que provinieron del régimen del gobierno local y del federalismo de Norteamérica, particularmente con la transformación de los antiguos cabildos provinciales en las legislaturas de las nuevas provincias convertidas en Estados soberanos.

### *7.2. La discusión sobre el ámbito del territorio de la provincia de Caracas y su división*

De todas las provincias que conformaban la antigua Capitanía General de Venezuela, y luego de la sanción de la Constitución Federal de diciembre de 1811, la más extensa, territorialmente hablando, era la provincia de Caracas, que comprendía lo que en la actualidad es el territorio de los estados Miranda, Vargas, Aragua, Carabobo, Guárico, Yaracuy, Falcón, Lara, Portuguesa, Cojedes y Trujillo de la República de Venezuela. Al discutirse la Constitución, la extensa provincia estaba dividida en los partidos capitulares o municipalidades de Caracas, San Sebastián, Villa de Cura, Valencia, San Carlos, San Felipe, Barquisimeto, Guanare, Calabozo, Carora, Araure, Ospino, Tucuyo y Nirgua.

Esta extensión y la importancia de la capital, Caracas, respecto de todas las otras provincias del nuevo Estado, llevó a que, luego de la revolución de Independencia de 1810 y de la instalación del Congreso General de las Provincias de Venezuela en 1811, se comenzara a discutir repetidamente sobre la necesidad de la división territorial de la provincia de Caracas. Era su



territorio tan extenso que en la sesión del Congreso General de Venezuela del 25 de junio de 1811 se propuso dividir la provincia en dos; pero acordándose, primero pasar a constituir la Confederación, y después, que se procediera a dividir la provincia de Caracas<sup>31</sup>.

El tema se volvió a tratar en la sesión del 27 de junio de 1811, donde se discutió ampliamente sobre las razones a favor y en contra de la división<sup>32</sup>, particularmente conforme a lo expresado en la Memoria que presentó al Congreso el diputado por el distrito de Valencia, Fernando de Peñalver, sobre la necesidad de dividir la provincia de Caracas y multiplicar los gobiernos territoriales<sup>33</sup>. Se consideró, contra la extensión de la provincia y la importancia de Caracas capital, que «ningún beneficio gozan los pueblos distantes de Caracas y es nula la libertad que han adquirido, mientras tengan que venir aquí a mendigar las luces y la justicia»<sup>34</sup>.

De ello, salió la propuesta de dividir la provincia en cuatro provincias, es decir, tres nuevas, más la capital, así: una, comprendiendo a Barquisimeto, Tucuyo, Carora y San Felipe; otra, comprendiendo a San Carlos, Araure, Ospino y Guanare; y la otra comprendiendo a Valencia, Nirgua, Puerto Cabello y los valles de Aragua. La de Caracas, por su parte, quedaba con la capital y Calabozo, Villa de Cura, San Sebastián y el Puerto de La Guaira<sup>35</sup>.

Posteriormente, en la sesión del 2 de septiembre de 1811, se volvió a discutir en el Congreso el tema de la división de la provincia de Caracas, y llegó a acordarse: «que se divida en dos la Provincia de Caracas, quedando esta compuesta de los Departamentos de la capital, Valencia, San Sebastián, Puerto Cabello, Calabozo, Villa de Cura, Nirgua y San Felipe; y la otra Provincia se compondrá de San Carlos, Barquisimeto, Carora, Tucuyo, Ospino, Araure

<sup>31</sup> Véase *Libro de Actas del Segundo Congreso de Venezuela 1811-1812*. T. I. Biblioteca de la Academia Nacional de la Historia. Caracas, 1959, pp. 112 y 117.

<sup>32</sup> *Ibíd.*, p. 119.

<sup>33</sup> Véase el texto en: *El pensamiento constitucional hispanoamericano hasta 1830*. T. V. Biblioteca de la Academia Nacional de la Historia, Caracas, 1961, p. 3925.

<sup>34</sup> Véase: *ob. cit. (Libro de Actas...)*, t. I, p. 122.

<sup>35</sup> *Ibíd.*, t. I, pp. 126-127.

y Guanare, con la cual división quedan a esa nueva provincia interior 150 245 almas, y la de Caracas 262 612».

Se acordó dicha división, pero con la advertencia de que «no puede ni debe llevarse a efecto esta medida por ahora y hasta que la Diputación General de Caracas, en quien reside la Legislatura de la Provincia, estipule, convenga y presente al Congreso para su sanción los límites y capital, que ha de tener la nueva Provincia»<sup>36</sup>.

Luego, en la sesión del 15 de octubre de 1811 se trató de nuevo el tema de la división de la provincia de Caracas se acordó que: «Las provincias convienen en confederarse sin nueva división de la de Caracas, con la precisa calidad de que esta se dividirá cuando el Congreso de Venezuela lo juzgue oportuno y conveniente»<sup>37</sup>.

Quedó el asunto entonces pospuesto, y en la Constitución de la provincia de Caracas de enero de 1812, el territorio de la misma no solo permaneció, sino que fue objeto de una regulación específica y particularizada en forma tal que no se encuentra parangón en Constitución alguna de la época.

### *7.3. La división territorial uniforme de la provincia de Caracas en departamentos, cantones y distritos*

La Constitución de la provincia de Caracas de 1812, en efecto, estableció la división territorial de la misma en una forma única, que no encuentra antecedente en ningún texto constitucional precedente, adoptando el uniformismo en la organización territorial derivado de la organización municipal adoptada en la Revolución francesa, al cual antes nos hemos referido.

En esa forma, en el artículo 17 de la Constitución se comenzó por disponer que, en forma uniforme, «el territorio de la Provincia de Caracas se dividía en Departamentos, estos en Cantones y estos en Distritos»; agregándose que «cada Departamento constará de uno o más Cantones según la proporción

<sup>36</sup> *Ibíd.*, t. II, pp. 11-14.

<sup>37</sup> *Ibíd.*, t. II, p. 99.

de las localidades con el objeto de esta división» (artículo 13); que «cada Cantón comprenderá tres Distritos, y a veces uno más en razón de las circunstancias» (artículo 19); y que «cada Distrito se compondrá de una porción de territorio que tenga en su recinto diez mil almas de población de todas clases, sexos y edades» (artículo 20).

Se establecieron, así, en la Constitución, los siguientes cinco departamentos en la provincia, con sus respectivas capitales, el de Caracas, el de San Sebastián, el de los Valles de Aragua, con la ciudad de la Victoria por capital, el de Barquisimeto y el de San Carlos (artículo 21); cada uno dividido en cantones, con identificación precisa en el texto de la propia Constitución provincial.

#### *7.4. Algo sobre las competencias municipales*

Estas municipalidades configuran una pieza central del gobierno de la provincia, disponiéndose su existencia materialmente en todas las ciudades, villas y pueblos que se enumeran en la división territorial antes mencionada, organizadas en concejos según la importancia de las mismas.

De acuerdo con el artículo 76 de la Constitución provincial, las dichas municipalidades tenían las siguientes facultades peculiares, que eran las materias propias de la vida local:

... la conservación de las propiedades públicas que hubiere en el distrito; todo lo concerniente a las fuentes y aguas públicas de las poblaciones; el aseo y buen orden de sus calles y plazas; la limpieza de los desagüados; el alumbrado, rondas y patrullas de las noches para quietud y seguridad del vecindario; la construcción y reparo de puentes y obras públicas necesarias o útiles, el establecimiento y superintendencia de las escuelas de primeras letras y otras de literatura que puedan procurarse; el alivio de los pobres, la salubridad pública, precaviendo los estragos dañinos a la salud de los ciudadanos; la seguridad y sanidad de las cárceles y prisiones, con cuyo objeto elegirán uno o dos individuos de su seno que visiten las casas de prisión y cuiden que los presos no sufran los rigores y malos tratamientos que la ley no ha prescrito; la conservación de

los pesos y medidas que fije la Legislatura para las ventas; la regulación del peso y calidad del pan y de otras cosas que son de la primera necesidad para el abasto y subsistencia del pueblo; las licencias para los pulperos y revendedores, cuyo importe no podrá ceder en beneficio de ningún particular, sino de los fondos de la Municipalidad; la abolición y persecución de los juegos prohibidos que disipan el tiempo y arruinan la fortuna de los ciudadanos; la licencia, restricción, regulación y orden de los espectáculos y diversiones públicas, y de los trucos, billares y otros lugares de pasatiempo; la apertura, conservación, reparo y mejora de los caminos públicos; la navegación de los ríos; la subsistencia del flúido vacuno, y todo lo demás que fuese necesario para llevar a efecto estos objetos: bien que la Legislatura podrá ampliar y restringir por leyes particulares la jurisdicción de las Municipalidades, según lo juzgare conveniente.

El órgano de representación y gobierno de las municipalidades era precisamente una cámara o concejo colegiado que conforme al artículo 77 de la Constitución era «una autoridad puramente legislativa» con competencia en las materias municipales (artículo 76), para lo cual tenía «facultad para expedir los reglamentos y ordenanzas que fueren necesarias para el desempeño de sus deberes; para imponer penas ligeras que no sean injuriosas ni infamatorias y para ordenar otras contribuciones suaves y moderadas sobre los carruajes y bestias de servicio que transitan por los caminos y los arruinan y deterioran, o sobre las personas sin propiedad, que nada contribuyen para las cargas del Estado y gozan de todas las ventajas del orden social».

Debe mencionarse, además, que en la Constitución, las municipalidades, los corregidores y alcaldes conservaban funciones judiciales en primera instancia (artículos 240 y ss.).

### *7.5. La división territorial del régimen municipal en la provincia de Caracas*

La Constitución provincial de Caracas de 1812 fue un ejemplo único en su tiempo, en cuanto a la regulación general del régimen municipal en todo el territorio de una provincia, con municipalidades de diversa categoría, lo

que dependía del número de miembros que integraban el cuerpo municipal, según la importancia y extensión del territorio que se les asignó.

A tal efecto, en la Constitución se destinó su capítulo cuarto a regular a las «Municipalidades», estableciéndose el carácter electivo en cada parroquia de los miembros y de los agentes municipales (artículos 24, 59, 65 y 67) de cada municipalidad, con un variable número de los miembros que iba de 24 miembros en el Cabildo en la Municipalidad de Caracas, dividida en dos cámaras de 12 cada una (artículo 90); 16 miembros en las municipalidades de Barquisimeto, San Carlos, La Victoria y San Sebastián (artículo 92); y luego 12, 8 y 6 miembros según la importancia y jerarquía de las ciudades (artículos 91 a 102).

Correspondía a las municipalidades capitales de distrito llevar el Registro Civil (artículo 70) y se les atribuían todas las competencias propias de vida local en una enumeración que cualquier régimen municipal contemporáneo envidiaría (artículo 76).

La municipalidad gozaba «de una autoridad puramente legislativa» (artículo 77), y elegía los alcaldes (artículo 69) que seguían siendo las autoridades para la administración de justicia, y proponían al Poder Ejecutivo los empleos de corregidores (artículos 69 y 217), que eran los órganos ejecutivos municipales. En ellas tenían asiento, voz y voto, los agentes municipales que debían ser electos en cada parroquia (artículos 65 y 103)<sup>38</sup>.

El detalle de la regulación que se estableció en la Constitución, por supuesto, implicó la realización de un estudio territorial extraordinario, que, según se lee en las actas de las sesiones del Congreso General, fue encomendado al diputado Francisco Javier Ustáriz, junto con los diputados José Vicente Unda y Juan José de Maya, en su sesión del 5 de marzo de 1811, para «examinar el estado que tenían las Municipalidades de la Provincia de Caracas».

<sup>38</sup> Véase el texto de la Constitución provincial en: ob. cit. (*Las Constituciones Provinciales*), pp. 77 y ss. Véase BREWER-CARÍAS: ob. cit. (*La Constitución de la provincia...*), *passim*.

De ello resultó la regulación de las municipalidades, según estuviesen integradas, en forma variable, por 24, 16, 12, 8 y 6 miembros; y además, se reguló la existencia de agentes municipales en las parroquias. Todas estas autoridades eran electas mediante sufragio por los electores.

i. La Municipalidad de Caracas capital con 24 miembros y dos Cámaras: De acuerdo con el artículo 90 de la Constitución, la Municipalidad de la capital de Caracas se componía de 24 miembros o corregidores, estando la Corporación dividida en dos Cámaras de doce personas cada una (artículo 91).

ii. Las municipalidades con 16 miembros y dos Cámaras: El artículo 95 de la Constitución organizó municipalidades con 16 miembros cada una y dos Cámaras en las ciudades de Barquisimeto, San Carlos, la Victoria, San Sebastián, Tocuyo y Guanare.

En estas se sometió la eficacia de las resoluciones de las municipalidades, en los recesos de la legislatura, al sometimiento del asunto al Poder Ejecutivo de la provincia (artículo 95).

De acuerdo con lo previsto en el artículo 92 de la Constitución, se dispuso que habría municipalidades con 16 miembros cada una en las ciudades de Barquisimeto, San Carlos, la Victoria y la de San Sebastián, quedando divididas en dos Cámaras de ocho miembros cada una, y con dos alcaldes ordinarios que debían presidirlas. En cuanto a las Municipalidad de Barquisimeto debía comprender al pueblo de Bobare; la Municipalidad de San Carlos se debía extender a los de San José y Caramacate; la Municipalidad de San Sebastián se debía extender a los de San Juan de los Morros, San Casimiro de Güiripa y San Francisco de Cara; y la Municipalidad de la Victoria comprendía su sola parroquia (artículo 93).

El artículo 94 de la Constitución también dispuso que las Municipalidades del Tocuyo y Guanare se comprendían también de 16 miembros. La primera extendía sus límites a su parroquia y la segunda, a los pueblos de María y de Maraca.

iii. Las municipalidades con 12 miembros: El artículo 96 de la Constitución reguló la existencia de municipalidades constituidas con 12 miembros cada una, y una sola Cámara o corporación que debían presidir dos alcaldes ordinarios, en las ciudades «de San Felipe, capital del cantón de este nombre, en el departamento de Barquisimeto; en la de Maracay, capital del tercer distrito del cantón oriental de la Victoria; en la de Puerto Cabello, capital del tercer distrito del cantón occidental de Guacara; en la de Carora, capital del cuarto y quinto distritos del cantón de San Felipe; en la del Pao, capital del segundo distrito del cantón de San Carlos; en la de Ospino, capital del primer distrito del cantón de Guanare; y en la de Quíbor, capital del segundo distrito del cantón del Tocuyo».

Conforme al artículo 97 de la Constitución, la jurisdicción de la Municipalidad de San Felipe se extendía a los pueblos de Agua Culebras, Cañizos, San Nicolás, Aroa y Cocorote; las de Puerto Cabello y Quíbor, se extendían a los pueblos de su distrito; la de Carora, a los pueblos de Arenales, Burerito, Aregue y Santiago del Río del Tocuyo; la de Maracay, a los pueblos de Chuaco, Choroni y Cuyagua; y las del Pao y Ospino a sus respectivas parroquias.

iv. Las municipalidades con 8 miembros: El artículo 98 de la Constitución dispuso que había municipalidades de ocho miembros y un alcalde, «a menos que estén en posesión de nombrar dos y quieran continuar en el mismo uso», en las ciudades de la Sabana de Ocumare, de Petare, de Guacara, de Calabozo, de Cura, de Nirgua y de Araure, y en las villas de La Guaira, Siquisique, de Cagua, Turmero, Sombrero, Santa Rosa, San Rafael de las Guasguas y Tucupido (artículo 98).

La jurisdicción de la ciudad de Sabana de Ocumare se debía extender al pueblo de San Francisco de Yare; la de Calabozo, a los de Ángeles, Trinidad, Rastro, Camaguán y Guayabal; la de Cura, al pueblo de Magdalena; la de Nirgua, a Temerla, Cabria y Taria; la de Araure, a Acarigua; la de La Guaira, a su distrito; la de Siquisique, a Ayamanes y Moroturo; la de Tucupido, al de Boconó, y las demás debían quedar reducidas a la extensión de sus parroquias (artículo 99).

v. Las municipalidades con 6 miembros: El artículo 100 de la Constitución reguló los lugares donde debía haber «pequeñas» municipalidades compuestas de seis miembros y un alcalde, «a los que se reunirán en algunas los Agentes particulares de aquellas Parroquias comprendidas en su demarcación que se designaren expresamente en la Constitución». Estos lugares fueron los siguientes a los que se asignó en el artículo 101 de la misma Constitución, la denominación de «villas»: los pueblos de los Teques, el Valle, Baruta, Hatillo, Chacao, Guarenas, Curiepe, Guapo, Cancaína, Santa Lucía y Paracotos, comprendidos en el departamento de Caracas; en los de San Mateo, Buenconsejo, Santa Cruz del Escobar, Mariara, los Guayos y Güigüe, en el departamento de Aragua; en los de Camatagua, Taguay y Lezama, Altagracia de Orituco, Chaguaramas, Tucupido del Llano arriba, Valle de la Pascua, Chaguaramal, Santa María de Ipire, Ortiz, San José de Tiznados, Barbacoas y Guardatinajas, en el departamento de San Sebastián; en los de Montalbán, Guama, Sanare, Yaritagua, Urachiche, Sarare, Humocaró Bajo, en el departamento de Barquisimeto; en los del Tinaco, San Miguel del Baúl, Lagunitas, la Sabaneta de Jujure, la Aparición de la Corteza y Papelón, en el departamento de San Carlos.

Dispuso el artículo 102 de la Constitución que la jurisdicción de la Municipalidad de los Teques se extenderá a los pueblos de San Diego, San Antonio, San Pedro y Macarao; la del Valle, a los de la Vega y Antímáno; la de Guarenas, a Guatire; la de Curiepe, a Mamporal, Tacarigua y Marasma; la del Guapo, a Río Chico y Cupira; la de Caucagua, a Aragüita, Macaira, Tapipa y Panaquire; la de Santa Luisa, a Santa Teresa; la de Paracotos, a Charallave, Cúa y Tácata; la de Mariara, a Ocumare de la Costa, Cata y Turiamo; la de los Guayos, a San Diego; la de Altagracia de Orituco, a San Rafael de Orituco; la de Santa María de Ipire, a San Fernando, Iguana, Altamira, Espino, Santa Rita y Cabruta; la de Ortiz, al pueblo de Parapara; la de San José de Tiznados, al de San Francisco de Tiznados; la de Barbacoas, al del Calvario; la de Montalbán, al de Canoabo y Urama; la de Sanare, al de Buría y el Altar; la de Urachiche, al de Cuara, Chivacoa y Duaca; la de Sarare, al de Guarico; la de Humocaró Bajo, al de Humocaró Alto y Chabasquén; la del Tinaco, al del Tinaquillo; la de Lagunitas, al de



Agua Blanca, San Rafael de Onoto y Cojedes; y la de la Sabaneta de Jujure, al de Turén; y las demás quedarán reducidas a su parroquia.

### *7.6. El régimen de elección de cargos representativos en la provincia y, en particular, en el ámbito municipal*

Todos los altos cargos públicos en la provincia de Caracas, como correspondía a un Estado democrático, eran ocupados mediante elección popular, correspondiendo el derecho primario al sufragio (en las Asambleas primarias) conforme al artículo 27 de la Constitución:

... a todo hombre libre que, siendo ciudadano de los Estados Unidos de Venezuela, con tres años de vecindad en la Provincia y uno en la Parroquia o lugar donde sufraga, fuese mayor de veintiún años, en caso de ser soltero, o menor, siendo casado y velado; y si poseyere un caudal libre del valor de seiscientos pesos en la capital de la Provincia, siendo soltero, y de cuatrocientos siendo casado, aunque pertenezcan a la mujer, o de cuatrocientos si vive en las demás ciudades, villas, pueblos o campos de lo interior en el primer caso, y de doscientos en el segundo o, no teniendo propiedad alguna, que ejerza una profesión mecánica, útil, en calidad de maestro u oficial examinado y aprobado o tenga grado o aprobación pública en una ciencia o arte liberal, o que sea arrendador de tierras para sembreras o ganado, con tal que sus productos equivalgan a las cantidades arriba mencionadas, en los respectivos casos de soltero o casado.

La votación de los sufragantes en las parroquias se estableció en forma indirecta, en general de dos grados, en el sentido de que los sufragantes elegían en cada parroquia a los «electores parroquiales» que debían formar la congregación electoral, en un número equivalente, en general, de uno en cada parroquia por cada mil almas de población. Sin embargo, se dispuso que «la que no tuviere mil, dará uno; y la que excediere de uno o más millares, dará otro, siempre que el exceso pase de quinientas almas» (artículo 31).

Los electores parroquiales agrupados en las congregaciones electorales, debían reunirse en las capitales del distrito cada dos años (artículo 32); y era

a ellos a quienes correspondía realizar la elección del representante o representantes de la provincia para la Cámara del Gobierno federal; de los tres individuos que habrían de componer el Poder Ejecutivo de la Unión, que era plural; de un senador o dos cuando lo prescribiera la Constitución para la Asamblea general de la provincia, por el cantón a que pertenece el distrito; de un representante para la Cámara del Gobierno provincial, por el mismo distrito; y a la de un elector para la nominación del Poder Ejecutivo de la provincia (artículo 33). En este último caso, la elección era indirecta en tres grados, pues se trataba de que cada congregación electoral nominaba un elector para integrar una junta electoral que era la que debía elegir el Poder Ejecutivo Provincial (artículo 49). Conforme al artículo 49 de la Constitución, estas juntas electorales se debían reunir en las capitales de los departamentos, en acto presidido por el corregidor de la capital del departamento (artículo 51).

En materia de cargos municipales, se estableció un sistema electoral de dos grados para la elección de los miembros de las municipalidades, y un sistema de elección directa para la elección de los agentes municipales. Estos últimos, en efecto, se elegían directamente por los electores sufragantes en la elección en cada parroquia donde correspondiera (artículos 24 y 64).

En cuanto a la elección de los miembros de las municipalidades, la misma era indirecta, pues, en este caso, los sufragantes en las parroquias debían elegir los miembros de las juntas electorales (artículo 59), que eran los llamados a elegir a los miembros de las municipalidades.

De acuerdo con el artículo 110 de la Constitución, para ser miembros de las municipalidades o agente municipal «era preciso poseer en los pueblos del partido una propiedad territorial o una casa propia o un establecimiento de comercio o de pastorería, o que tenga arrendadas y cultivadas cuatro fanegadas de tierra, suponiendo siempre que debe ser mayor de veinticinco años».

Por otra parte, también se regularon los cargos municipales no electivos, como los alcaldes, que se elegían por cada municipalidad, y los corregidores

que debían proponerse por esta al Poder Ejecutivo Provincial (artículo 69). Estos eran considerados «particularmente como jurisdiccionarios del Poder Ejecutivo Provincial», y también lo debían ser de las municipalidades «en la ejecución de sus leyes» (artículo 83). Se reguló también al «Corregidor Juez de Policía» como funcionario dependiente del Poder Ejecutivo, y que no tenía ni voz ni asiento en la municipalidad, siendo solo ejecutor de sus resoluciones (artículo 118).

Las sesiones de la municipalidad solo podían ser presididas por sus alcaldes «o, en defecto de estos, por los miembros que se eligieren al efecto» (artículo 83).

### *7.7. Los agentes municipales en las parroquias y en los lugares distantes*

Conforme a la Constitución, en cada parroquia, que era una división de los cantones, además, debía haber un agente municipal.

Estos agentes municipales, y en su defecto los respectivos sustitutos, tenían asiento, voz y voto en las municipalidades a que pertenecieran sus parroquias, para acordar y representar por ellas todo lo que estuviese al alcance de sus facultades (artículo 103).

En particular, los artículos 104 a 107 de la Constitución precisaron en qué pueblos y lugares debían designarse agentes municipales, así:

i. El pueblo de San José, comprendido en la jurisdicción de la Municipalidad de San Carlos, nombrará un agente y su sustituto para la segunda Cámara de dicha Municipalidad. Los de María y de Maraca, comprendidos en la de Guanare, tendrán también en la segunda Cámara un agente municipal o sus sustitutos; y los de San Juan de los Morros, San Casimiro de Güiripa y San Francisco de Cara, tendrán, del mismo modo, un agente cada uno en la segunda Cámara de la Municipalidad de San Sebastián, a quien pertenecen (artículo 104).

ii. Los pueblos de Cañizos y de Aroa, sujetos a la Municipalidad de San Felipe, nombrarán un agente cada uno con sus respectivos sustitutos; el de

Cocorote, dos para la misma Municipalidad de San Felipe; los de Arenales y Santiago del Río del Tocuyo, cada uno el suyo para la Municipalidad de Carora (artículo 105).

iii. El pueblo de Macuto dará un agente municipal y el de Maiquetía dos para la corporación de La Guaira; el de Magdaleno dará uno para la de Cura; el de Acarigua dará dos para la de Araure; y los de Trinidad, Rastro, Camaguán Guayabal, darán el suyo cada uno para la de Calabozo (artículo 106).

vi. Los pueblos de San Diego, San Antonio, San Pedro y Maracao nombrarán un agente cada uno para la Municipalidad de los Teques, a quien pertenecen; la Vega y Antímano nombrarán también el suyo para la del Valle; Guatire dará otro para la de Guarenas; Marasma otro para la de Curiepe: Río Chico y Cúpira, darán un agente cada uno para la del Guapo; Tapipa y Panaquire, darán también los suyos para la de Caucagua; Santa Teresa dará otro para Santa Lucía; Charallave dos; Cúa dos y Tacata uno para la de Paracotos; Choroni dará uno para Maracay; Ocumare de la Costa, otro para la de Mariara; San Diego, otro para la de los Guayos; San Rafael de Orituco, dos para la de Altagracia de Orituco; Parapara, dos para la de Ortiz; San Francisco de Tiznados, otros dos para la de San José de Tiznados; el Calvario uno para la de Barbacoas; el Guárico, otros dos para la de Sanare; Humocar Alto y Chabasquén, otros dos cada uno para la de Humocar Bajo; y el Tinaquillo, otros dos para la del Tinaco; y San Rafael de Onoto uno, y Cojedes dos para la de Lagunitas (artículo 107).

En la Constitución también se reguló la situación municipal de sitios distantes de centros poblados, donde haya «muchos Partidos en la Provincia donde se han reunido varios habitantes en sus casas y labores». Respecto de los mismos la experiencia había acreditado que no era suficiente para el gobierno local la designación de «un simple Cabo o Comisionado de justicia para mantener el orden y procurar la seguridad que exigen unos lugares semejantes que son más expuestos que cualesquiera otros a la voracidad de los vagos y ociosos, por su mucha distancia de los poblados y por la falta de una administración vigorosa

que corrija los vicios y desórdenes»; previendo entonces el artículo 128 que se debían remediar «estos abusos tan perjudiciales» del modo siguiente:

Además de los Corregidores y Alcaldes que actualmente existen, o que aumente la constitución con jurisdicción ordinaria, las Municipalidades elegirán cada dos años un Alcalde, en quien se confíe la inmediata administración de justicia de los referidos lugares, al tiempo mismo que se nombren los de los pueblos; pero ellas deberán informar previamente a la Legislatura de los sitios que haya en sus jurisdicciones, donde convenga, o se necesite alguno de estos Alcaldes, para obtener su consentimiento y aprobación (artículo 129).

\* \* \*

**Resumen:** El autor analiza el origen del municipio en la América Hispánica, para lo cual se remonta al Derecho indiano, así como la influencia de la Revolución francesa, colocando especial énfasis al régimen municipal de la Constitución Federal para las Provincias de Venezuela de 1811. **Palabras clave:** municipio, régimen municipal, provincias. Recibido: 16-12-20. Aprobado: 08-01-21.