

# ANÁLISIS COMPARADO DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA EN COLOMBIA, ECUADOR Y VENEZUELA DURANTE LOS PRIMEROS MOVIMIENTOS DE INDEPENDENCIA

*Victoria Juárez Guerra*

## 1. Introducción

Colombia, Ecuador y Venezuela tienen, como otros estados latinoamericanos, una rica —aunque matizable— tradición constitucional<sup>1</sup> y, ya en los primeros textos se recoge y se desarrolla institucionalmente la idea de la representación como uno de los pilares básicos de los nacientes estados.

Sin querer entrar en el debate teórico sobre la representación política —lo que sobrepasaría los objetivos de este trabajo—, sí queremos aclarar el sentido en que este concepto va a ser utilizado en este contexto. Entendemos la representación como uno de los principios básicos de la

---

1 Piza Rocafort (1987) habla de la “inestabilidad constitucional de América Latina”, comparándola con la vigencia ininterrumpida de la Constitución norteamericana y llega a decir que “Algunos países, incluso, cambian de constitución cada vez que cambia el gobierno. También reconoce, sin embargo, que “con todo, ese ropaje jurídico e institucional revela, por lo menos en América Latina, el arraigo social del sistema constitucional”.

concepción del Estado Liberal Moderno, confiado a determinados mecanismos de transmisión del poder (Sartori, 1962), en el que uno de los principales aspectos es la relación dinámica que se introduce entre gobernantes y gobernados. En torno a la representación política se despliega una amplia problemática: de forma somera digamos que su desarrollo está, en primer lugar, relacionado con la evolución del sufragio y, en general, con la del sistema electoral. Desde un punto de vista más amplio, que tenga en cuenta no sólo cómo se llega a una determinada representación, sino también cómo se estructura y funciona ésta, nos enfrenta con la organización y funcionamiento de los órganos o poderes denominados representativos.

Algunas cuestiones del debate político actual entran de lleno en el campo de la representación —entendida en el sentido amplio que aquí hemos adoptado— como por ejemplo: (i) la solución centralista (unitaria) o federalista de la organización del Estado (o, en esta misma línea, el debate sobre descentralización); (ii) la opción presidencialismo/parlamentarismo y el problema del equilibrio y el control entre el ejecutivo y el legislativo, en cuanto a la organización de los poderes; (iii) las reformas que se van introduciendo en los sistemas electorales a fin de mejorar, no sólo los niveles de participación sino también la relación entre votos emitidos y reparto del poder resultante. Hay que tener presente que en los países latinoamericanos que aquí consideramos, la representación política se establece conjuntamente con la formación del Estado Nacional y que las cuestiones arriba planteadas son el resultado de una determinada evolución histórica. Es por esto que consideramos de gran interés un estudio sistemático de esta evolución de las instituciones que dan forma a la representación política, tanto desde el punto de vista de su formulación teórica (en los textos constitucionales, leyes electorales, etc.) como desde el de su articulación real en los contextos históricos dados.

Colombia, Ecuador y Venezuela tienen su pasado histórico común como colonias españolas integradas en el Virreinato de Nueva Granada. Tras su independencia definitiva de la metrópoli, llegaron a integrarse en un solo Estado —la “*Gran Colombia*”—. A partir de 1830, después de la disolución de la *Gran Colombia* y el fracaso de otros intentos integradores de mayor alcance (v.g., el Congreso de Panamá de 1826), evolucionaron de forma independiente y, junto a ciertas semejanzas como la crónica inestabilidad política que han padecido durante largos períodos (reflejada entre otros hechos, en los continuos enfrentamientos internos o en la prolífica sucesión de textos constitucionales), se fueron marcando rasgos específicos que han ido definiendo cada uno de los tres sistemas políticos. Así, se

habla de la tradición "civilista" de Colombia, en cuya historia sólo se han producido dos golpes de Estado (en 1854 y 1953), contrastándola con el intervencionismo del ejército en la política de los otros dos países.<sup>2</sup> Desde sus comienzos, Venezuela optó por un sistema federal de organización del Estado que, al menos formalmente, se mantiene; mientras que Colombia y Ecuador optaron —y también mantienen este tipo de organización en la actualidad— por el centralismo. En cuanto a la forma en que han tenido lugar en estos tres países los actuales procesos de democratización (o redemocratización), Venezuela tuvo un temprano despegue (1958), que en Ecuador no se produjo hasta dos décadas más tarde (1978) y Colombia con su nueva Constitución de 1991 se enfrenta al reto de romper con la inestabilidad política y terminar con el dilema "país formal/país real". Su pasado histórico común, los intentos iniciales de integración y su posterior evolución —histórica e institucional— como Estados independientes entre sí, con analogías pero también con claras diferencias, hace especialmente interesante la aplicación al caso de estos tres países, de un análisis comparado.

En este trabajo, concebido como un punto de partida, hemos abordado el estudio, en forma comparativa, de la representación política en los primeros movimientos independentistas, teniendo en cuenta los textos (fundamentalmente constituciones, pero también, leyes o decretos electorales y declaraciones de independencia) que se expidieron durante esta fase histórica ya que, puede decirse que las ideas sobre la organización de la representación y las soluciones adoptadas en ellos, ignoradas muchas veces en la historia constitucional de estos países, constituyen, sin embargo, la base de su posterior desarrollo y han de ser tenidas en cuenta en un análisis profundo de la evolución de sus instituciones políticas. Las influencias externas son claras y siempre reconocidas de antemano (Constitución norteamericana, Constitución de Cádiz de 1812, Constituciones revolucionarias francesas, Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano y toda la teoría liberal que fundamenta estos textos), pero reconocer el origen de una u otra institución no aclara el porqué en un momento dado se adoptó una solución institucional concreta, cómo operó ésta en la realidad y qué factores influyeron para su mayor o menor efectividad. El hecho de que en el caso que consideramos estemos ante soluciones formales ya que las circunstancias históricas —ambiente bélico, fundamentalmente— no permitieron la puesta en funcionamiento de las institucio-

2 En Venezuela entre 1830 y 1858 sólo hubo diez años de gobiernos civiles. En Ecuador, a lo largo de este siglo, los militares han intervenido —por medio de golpes— en los años 1925, 1937, 1963 y 1972.

nes reguladas, no puede ocultar que fueron soluciones específicas a problemas concretos, planteados en un determinado contexto histórico, y que aportaron los primeros elementos institucionales a la construcción de los nuevos estados.<sup>3</sup>

## 2. Contexto histórico de los primeros movimientos independentistas

A pesar del fracaso global de los primeros movimientos en pro de la independencia que tuvieron lugar en esta región entre los años 1809 y 1815, en ellos se planteó ideológicamente el conflicto con la península, se formuló la retroversión de la soberanía y se llevaron a los textos las primeras ideas —plasmándose también los conflictos— sobre la forma del Estado. La denominación de “Patrias Bobas” que se ha dado a estas repúblicas y que alude a su no definitiva realización hace infravalorar el hecho de que constituyeron el primer intento de dar una forma político-administrativa concreta a nuevo Estado.

El estudio de la situación histórica en que se producen los primeros movimientos independentistas abarca tres ámbitos:

### 2.1. Organización político-administrativa:

Los tres futuros países: Colombia, Ecuador y Venezuela en conjunto, constituían el Virreinato de Nueva Granada (exceptuando Guayaquil e incluyendo Panamá); pero, dentro de la compleja estructura administrativa colonial, se distinguían tres unidades: en primer lugar, la sede del Virreinato que aproximadamente abarcaba la actual Colombia. En segundo lugar, la Audiencia, también denominada Presidencia de Quito, núcleo inicial del actual Ecuador. Por último, la Capitanía General de Venezuela, que se correspondería con la actual Venezuela. Para entender el significado de estas divisiones hay que situarlas (aunque sea sumariamente) dentro del esquema organizativo de la administración colonial:

3 Como dice Valencia Carmona, S. (1979): “En el breve lapso de 1810 a 1825, se desarrollaron las guerras de independencia y los países latinoamericanos lograron obtener su libertad. De aquel momento histórico surgió una contribución definitiva para nuestro constitucionalismo, en virtud de que los insurgentes al propio tiempo que atendían la marcha de las cuestiones bélicas, se ocupaban también, a veces con un celo excesivo, de la expedición de leyes fundamentales, en las cuales se acogieron muchos de los principios que forman parte hoy día del derecho político latinoamericano”.

El Virreinato constituía la circunscripción superior entre las divisiones administrativas (Gil, 1966). Originariamente los virreyes se encontraban bajo la unidad administrativa central en la Península, el "Consejo de Indias" (Buisson/Schottelius, 1980), y eran los más altos funcionarios de la burocracia española en América. Actuaban en lugar del rey con suprema autoridad civil y militar y con poderes de supervisión sobre instituciones judiciales y financieras y sobre la Iglesia Católica. En la práctica su poder se hallaba bastante restringido. No tenía capacidad para formular leyes a corto plazo (función que correspondía al Consejo de Indias, que era el que aconsejaba las medidas pertinentes al monarca). Los nombramientos para los puestos importantes se realizaban también en la Península y, por último, estaban también sujetos al control de las Audiencias.

La Capitanía General estaba originariamente concebida como una institución militar bajo la autoridad del virrey. En la práctica los capitanes generales tenían poderes autónomos en sus respectivas jurisdicciones, pudiendo designar gobernadores en determinadas regiones independientemente del poder de los virreyes (Jorin, 1953), y mantenían comunicación directa con la corona.

Las Audiencias, a diferencia de lo que ocurría en la península, donde eran un órgano puramente judicial, sufrieron un proceso de transformación en América y se les agregaron funciones consultivas respecto a otros altos órganos (como los virreyes y los capitanes generales) y ciertas facultades legislativas como la elaboración de estatutos de naturaleza local (Jorin, 1953). Además de Cortes de Justicia eran, por lo tanto, órganos administrativos y de gobierno del poder central y ejercían control sobre virreyes y capitanes generales ya que estaban capacitadas para oír quejas contra ellos.

Este esquema era particularmente complejo ya que, en la práctica, no había una delimitación clara de los poderes de cada órgano ni una definición de facultades y jurisdicciones. No había una separación neta de los poderes públicos. Esta confusión era, en cierta medida, deliberada para ejercer un fuerte control por parte de la monarquía que estableció así un sistema de pesos y contrapesos para evitar la acumulación de poder en alguno de los órganos. Además de estos existían mecanismos directos de control, de los que nos interesa destacar la figura de los *Juicios de Residencia* que durante un tiempo pervivieron en las instituciones republicanas con una función de control político. Los Juicios de Residencia

consistían en un juicio a altos funcionarios, sobre su labor al término del período de desempeño de su cargo.

En esta organización de la burocracia colonial los altos cargos eran ocupados por los españoles denominados "peninsulares" nombrados y enviados desde la Península frente a éstos, los denominados "criollos" (descendientes de españoles, pero nacidos y establecidos en el continente americano) no tenían acceso a las altas magistraturas. Lo mismo sucedía en lo que se refiere a la organización militar, donde se podía distinguir entre el ejército regular, integrado en su mayoría por "peninsulares", y la milicia, normalmente tropa y mandos inferiores, a la que tenían acceso los "criollos" y otras capas sociales inferiores. La organización de la Iglesia venía condicionada por el *Real Patronato* que fue una concesión pontificia a los Austrias, reforzada, a su vez por el realismo borbónico, por la que la corona nombrada a los obispos y autoridades eclesiásticas, las cuales eran en su mayoría españoles peninsulares. El bajo clero, especialmente el clero secular, era criollo (Bethel, 1985).

De especial importancia para la comprensión de los movimientos independentistas es la política reformista llevada a cabo por la monarquía borbónica (König, 1988). En un momento en que las oligarquías locales estaban bien establecidas y mantenían conexiones con la burocracia colonial, el séquito del virrey y los jueces de las audiencias (Lynch, 1973), las reformas borbónicas, guiadas por el principio de autoridad del despotismo ilustrado, iban encaminadas a reafirmar la autoridad imperial, reforzando la unificación y el control por parte del Estado (dentro de estas reformas se creó, en 1873, el virreinato de Nueva Granada). Por una parte apareció la figura del intendente. Inicialmente concebido como una instancia intermedia entre los virreyes y los numerosos funcionarios administrativos, en la práctica esta figura complicaba aún más el esquema organizativo y de control y contribuía a aumentar el distanciamiento entre los criollos y la corona. Sus funciones se vieron reducidas, en realidad, a un mayor control de las finanzas por parte del Estado (fundamentalmente por las exigencias económicas de las guerras en que estaba sumida la monarquía). Este distanciamiento aumentó también con la abolición de fueros y derechos extraordinarios con la que los criollos pierden ciertas prerrogativas. El bajo clero, por ejemplo, pierde el fuero religioso quedando sometido a la jurisdicción civil.

Respecto al ejército se reforzó no sólo el ejército regular, sino también la milicia. Se creó un Fuero Militar para atraer a los habitantes de América

y también se formó a un cierto número de criollos en la Península para ocupar puestos de oficiales. Esta racionalización del ejército tuvo un claro efecto en los movimientos de Independencia por afectar a criollos y otros estratos que después participaron en la causa de la Independencia (recordemos que figuras como Miranda y Bolívar se habían formado como oficiales).

En términos generales las reformas borbónicas reforzaron el alejamiento de los criollos de los altos puestos de la administración y rompieron las conexiones entre ellos y la burocracia colonial. Se fue creando un ambiente de descontento entre los criollos enfrentados al reforzamiento de la autoridad imperial que les iba desplazando de las instancias de poder. Este descontento se hizo expreso a través de los Cabildos.

El Cabildo era el órgano de gobierno municipal. Además de funciones judiciales, en determinadas demarcaciones tenía atribuciones en la recaudación de impuestos, distribución de tierras, orden público y milicia de defensa de la ciudad (Jorrín, 1953). Se distinguían dos tipos de Cabildos: El *Cabildo Cerrado*, integrado por los Regidores (que originariamente eran elegidos por un cierto grupo de ciudadanos) y los alcaldes ordinarios (elegidos por los regidores), además de algún otro miembro. El *Cabildo Abierto* se celebraba en circunstancias excepcionales, públicamente y a él acudían importantes ciudadanos convocados con el propósito de oír la opinión de personas no conectadas directamente con el gobierno de la ciudad. En los años previos a la Independencia los cabildos pasaron a desempeñar un importante papel ya que se trataba del único órgano en el que los criollos estaban representados. Generalmente, las *Juntas de Gobierno* se formaron a partir de ellos y desde ellos se proclamó la Independencia.

## 2.2. Estructura económica

La nota predominante respecto a la estructura económica de esta región venía dada por su inclusión en la economía colonial.

Inicialmente las colonias eran fuentes de materias primas, particularmente metales preciosos, para la metrópoli. Todo el comercio colonial, realizado en régimen de monopolio, estaba encauzado a ella, sometido a un control riguroso por parte de las autoridades y a toda clase de limitaciones. El comercio entre las colonias estaba prohibido. Algunos productos, como el tabaco, estaban sometidos al régimen de estanco, es decir, su producción estaba totalmente controlada decidiéndose por parte de la

autoridad no sólo qué tierras se debían destinar a esta producción; sino incluso qué personas podían dedicarse a ella.

Además del monopolio comercial, la sujeción fiscal era absoluta, habida cuenta de que las necesidades fiscales de la corona eran determinantes para la marcha del sistema económico.

En el Siglo XVIII las oligarquías locales —criollas— estaban bien establecidas con grandes intereses en el campo, la minería y el comercio, pero sometidas a la rígida organización mercantilista colonial y a su administración.

Nuevamente hay que tener en cuenta la incidencia de las reformas borbónicas que, combinando elementos de mercantilismo y liberalismo económico, pretendían reactivar la industria y el comercio metropolitanos. Bajo una nueva óptica, las colonias no se valoraron sólo como productoras de metales preciosos y materias primas, sino también como receptoras de productos manufacturados. Estas reformas llevaron a cierta liberalización del comercio, debilitando el monopolio mercantil. Se abrieron nuevos puertos al comercio exterior —con anterioridad todo el comercio colonial pasaba sólo por algunos puertos de América y el de Sevilla—, se permitió el comercio entre las colonias y el de éstas con la Península (1778) y desaparecieron muchas aduanas internas en un intento de apoyar también un desarrollo económico de las colonias en relación con los intereses de la metrópoli.

Esta serie de reformas abrió ciertas expectativas a los criollos y trajo consigo una aumento de la oferta y una diversificación de la demanda. Pero, por otra parte, se produjo un doble descontento: a unos, los comerciantes que controlaban el monopolio, les quitó los privilegios; a otros, particularmente a las oligarquías criollas, la liberalización les resultó muy reducida puesto que el comercio siguió estando limitado a España hasta que en 1778 la interrupción del tráfico con la Península (por las guerras con Gran Bretaña) obligó a la apertura del tráfico con naciones aliadas o neutrales para poder garantizar suministros básicos.

En conjunto el panorama siguió dominado por la estructura mercantilista. La liberalización que trajeron consigo las reformas borbónicas puso de manifiesto problemas económicos de fondo tanto en la metrópoli como en las colonias. Por una parte, la metrópoli fue incapaz de abastecer a las colonias y éstas se vieron obligadas a buscar salidas a los mercados inter-



nacionales ya que su producción estaba orientada a la exportación, por un lado, y, por otro, demandaban productos. Por su parte, en las colonias la economía estaba atomizada faltando mercados interregionales.

Dentro de este esquema general de la economía colonial la siguiente característica la constituyen, precisamente, las grandes diferencias regionales.

En primer lugar, los tres futuros Estados presentaban grandes diferencias entre sí. Mientras Nueva Granada jugaba un papel importante como exportadora de metales preciosos Venezuela y Ecuador no tenían explotación minera e inicialmente su posición en la economía colonial era marginal. Venezuela que exportaba cacao a Europa y México (cultivo que a finales del Siglo XVIII se fue sustituyendo por el del café en un proceso de readaptación a las exigencias de los mercados exteriores), que exportaba también, tabaco, algodón y caballos, presentaba, al tiempo de los primeros movimientos independentistas, el sector más fuerte y diversificado para la exportación. El desarrollo económico de Ecuador, en comparación era mucho más limitado, determinado por una reducida demanda intercolonial.

Pero dentro de cada uno de estas futuras naciones también se daban grandes diferencias interregionales.

En Nueva Granada la minería se concentraba en cuatro puntos: Barbacoas y Popayán en el sur —que fueron los centros más importantes durante la primera mitad del Siglo XVIII— y Chocó y Antioquia en el norte. En esta última región se aumentó la producción aceleradamente a finales del Siglo, desarrollándose un esquema de explotación diferente no basado en la esclavitud. Por otro lado el valle del Magdalena concentraba la explotación del tabaco que constituía el segundo producto de exportación.

En Venezuela, que vivió a finales del Siglo XVIII una considerable expansión y diversificación de la producción agrícola, el principal producto de exportación era, inicialmente, el cacao. Este sólo era rentable en las zonas costeras y valles próximos. El café extendió sus áreas de cultivo pero ambos productos eran controlados por una elite terrateniente desde Caracas. Por otra parte estaban los Llanos desde donde venían los productos que se exportaban a las islas (cueros, tasajo y mulas).

En Ecuador se han distinguido tradicionalmente dos zonas: la Sierra y la Costa. La riqueza de la Sierra la constituía, inicialmente, la industria

textil que abastecía a la minería del alto Perú. Más tarde ésta entró en crisis como consecuencia de la crisis minera del Potosí y la supervivencia económica se buscó a través de la producción agrícola dirigida hacia la zona minera de Nueva Granada y la Costa. La economía de la Costa estaba marcada fundamentalmente por la producción y comercialización del cacao —aunque a menor escala que en Venezuela— y del tabaco.

### 2.3. *Estructura social*

El tercer aspecto que se ha tenido en cuenta para delimitar el contexto en que se producen los primeros movimientos en pro de la Independencia es el de la estructura social. Como características comunes a los tres futuros países se destacan la escasez de población; la diversificación racial, no sólo entre ellos, sino también interregional y el hecho de que la mayoría de la población era rural (M. Deas, 1985). En términos generales puede decirse que la pertenencia étnica determinaba, en gran medida, el estatus social (Buisson/Schottelius, 1980).

El nivel social más alto lo ocupaban los blancos, pero se distinguían dos grupos: por un lado estaban los denominados “peninsulares”, blancos venidos de España normalmente para ocupar los puestos más altos de la jerarquía administrativa y eclesiástica y que, tras el desempeño de sus cargos, solían regresar nuevamente a la Península.

El segundo grupo lo constituían los denominados “criollos”, blancos de origen español que se habían asentado en América. Ocupaban una posición alta como propietarios de tierras y minas y como comerciantes, formaban una elite ilustrada con formación académica, bien en la Península o bien en las propias universidades americanas. Este nivel superior vivía en las ciudades o mantenía casa abierta en ellas.

Como se ha dicho anteriormente los criollos no tenían acceso a las altas jerarquías de la administración colonial a pesar de su sólida posición tanto económica como social. Este alejamiento de los órganos de poder (excepción hecha de los cabildos) constituye uno de los elementos más trascendentales para la comprensión de los movimientos independentistas. La elite criolla asentada económicamente, urbana y receptora de las ideas de la ilustración, fue tomando conciencia de este distanciamiento de los centros de toma de decisiones ocupados por “extraños” llegados desde la Península. En el momento en que los acontecimientos lo hicieron factible, la creciente toma de conciencia les llevó a la organización de sus propios

gobiernos provisionales a partir del órgano de gobierno en que tenían participación —el cabildo— y a la proclamación de la independencia.<sup>4</sup>

También existían otros blancos que no habían alcanzado el mismo éxito social y económico y que ocupaban los puestos más bajos de la administración o bien, aunque más raramente, subsistían como trabajadores manuales. Este grupo se encontraba en un nivel social intermedio.

Los mestizos constituían la masa de la población urbana. Vivían como trabajadores manuales, dedicados al pequeño comercio o trabajando como asalariados. Dentro del propio grupo su posición era fluctuante y sus posibilidades de ascenso dependían de su componente étnica y del éxito económico.

Dentro de los no blancos se distinguían dos grupos:

Los indios, que inicialmente tenían un estatus especial como “vasallos libres” de la corona, ocupaban en la realidad los estratos más bajos de la sociedad. Durante toda la época de la colonia habían conocido diversas formas de esclavitud o servidumbre (la encomienda, la mita, etc.). En términos generales constituían la fuerza de trabajo en el campo y en las minas.

Los negros estaban sometidos a la esclavitud. O bien eran esclavos agrícolas como en las zonas cálidas de la costa de Venezuela o Colombia; o bien, en las minas de oro como en el interior de Colombia; o, simples esclavos domésticos. A finales del Siglo XVIII el número de negros libres había aumentado. Estos subsistían como trabajadores manuales o como asalariados en las ciudades.

Para estos dos grupos las posibilidades de movilidad social eran inexistentes o estaban muy limitadas incluso en el caso de que fueran libres.

Determinados grupos sociales como los “pardos” y los “llaneros” de las regiones del interior de Venezuela, a quienes se podría incluir también en niveles intermedios dado que se trataba de hombres libres ocupados en

---

4 No obstante, las elites no eran completamente homogéneas, ni sus intereses les llevaron a adherirse automáticamente a la causa de la independencia. Una parte de estos círculos de criollos se enroló en las filas de los partidos de la monarquía española.

la ganadería (pero no como propietarios), desempeñaron un importante papel para la causa de la Independencia. Sus intereses, y en función de ellos sus alianzas, evolucionaron de uno a otro bando, de estar en contra, en un primer momento, a estar a favor, posteriormente, de la Independencia, jugando en ésta un papel primordial para el caso venezolano.

El comienzo de los movimientos independentistas tuvo como marco histórico la crisis abierta de la monarquía, con la invasión napoleónica, y con ella la del imperio en general. En ausencia de la, hasta entonces, legítima autoridad, se hizo expreso el creciente malestar del principal actor de estos movimientos (la elite criolla), por su alejamiento de los órganos de la administración colonial. Paralelamente a este conflicto con la organización colonial fueron aflorando las nuevas ideas sobre la construcción de un Estado independiente. Es en este contexto, en el que se organizaron los gobiernos provisionales (Juntas de Gobierno según el modelo de la Península), generalmente a partir de los *Cabildos Abiertos* (en los que se había dado cabida y voz a los más importantes ciudadanos), se convocaron las primeras asambleas constituyentes, se produjeron las primeras declaraciones de Independencia y se expidieron los primeros textos constitucionales de la historia de Colombia, Ecuador y Venezuela.

### 3. Declaraciones de Independencia y Constituciones. Análisis de la representación política

Las variables que aquí se han considerado para llevar a cabo el análisis de la representación política se incluyen en dos epígrafes.

A. La evolución del derecho de sufragio (sufragio activo), entendido como la condición previa de la representación en relación con la propia legitimidad del sistema. Desde este punto de vista se analiza cómo fue concebida la representación en sentido vertical, es decir quiénes y de qué manera elegían los poderes representativos. Este análisis del sufragio se realiza atendiendo a los principios que lo caracterizan (Nohlen, 1978):

- Se tiene en cuenta si el derecho de sufragio era universal o restringido y, en este caso, en qué medida o por qué condiciones.
- Si el voto era igual.
- Si el voto era directo o indirecto y, en este caso, en cuántos niveles se verificaba la elección.
- Si el voto era secreto o público en los distintos niveles, en su caso.

B. Evolución del sistema político en el sentido de cómo se construyó esta representación política, es decir la forma concreta en que se estructuraban los órganos representativos. En este segundo apartado se toman en consideración cuatro aspectos:

- La organización del Estado: tratando de medir el grado de centralización o descentralización del poder, con base en la forma que se adoptaba, en cada caso, para el estado —federal o unitaria— y el grado de autonomía que se concedía a las regiones o provincias y al poder local.
- La estructura de los poderes ejecutivo y legislativo, atendiendo tanto a su forma y composición como al procedimiento por el que debían ser elegidos (se considera aquí el sufragio pasivo).
- Las relaciones y los mecanismos de control entre el ejecutivo y el legislativo. Es decir, las soluciones que se adoptaron para establecer el equilibrio y las relaciones entre los poderes.
- Los mecanismos de reforma de la constitución que informan sobre el grado de flexibilidad con que era concebido el sistema en conjunto. Además a través de estos mecanismos se regulaba, generalmente, una representación especial.

Para el análisis de la representación se han tenido en cuenta dos tipos de textos: por una parte una serie de Declaraciones de Independencia y, por otra parte, Textos Constitucionales y Actas de Federación expedidos entre 1811 y 1815, época conocida como la de las “Patrias Bobas”.

Entre las Declaraciones y Actas de Independencia se incluyen seis textos expedidos entre 1809 y 1813: el Acta de Independencia de Quito de 1809; el Acta de Instalación de la Junta Suprema de Venezuela de 1810 y el Acta de la Independencia que expidió el Congreso de Venezuela en 1811, y cuatro actas de independencia de provincias colombianas: las de Santa Fe y Socorro (ambas de 1810), la de Cartagena de 1811 y la de Cundinamarca de 1813.

En la mayoría de los casos estas declaraciones se efectuaron desde los cabildos de las ciudades o asambleas constituidas a partir de ellos. En estos cabildos, como se ha dicho, se ejercía el poder en el nivel local y los criollos estaban representados. En el momento en que se produjo el vacío de poder, el malestar de los criollos se hizo expreso a través de este órgano —en este caso cabildos abiertos ya que se convocaba a todos los ciudadanos importantes— por medio de las declaraciones de independencia que en algunos

casos organizaban, incluso, gobiernos provisionales y convocaban asambleas constituyentes.

Las primeras declaraciones reconocían la autoridad suprema del Rey, pero retrotraían la soberanía al pueblo, dada la imposibilidad de éste de gobernar. De todas formas, esta suprema autoridad estaba sujeta a condiciones tan difíciles de cumplir como la de que el monarca tenía que vivir en estos países. Pero en tres de estos textos se declara la independencia absoluta del gobierno de la Península: en la declaración de Venezuela de 1811, en la de Cartagena (Colombia) de 1811 y en la de Cundinamarca (Colombia) de 1813.

Tras la convocatoria y formación de asambleas constituyentes se expedieron una serie de textos (constituciones y actas de federación) que, aunque considerados como "Constituciones y actas de papel" sentaron las bases del futuro desarrollo institucional de estos países. En ellas, aunque sea en el nivel teórico se dieron las primeras soluciones institucionales al reto planteado por la independencia y se trataron los principales aspectos de la problemática de la representación.

Se han analizado trece constituciones y dos actas de federación. En el caso ecuatoriano hemos contado con la Constitución Quiteña de 15-02-1812. En el caso venezolano se dispuso de la Constitución Federal de 21-12-1811 y de la Constitución de Barcelona Colombiana de 12-01-1812, correspondiente a una de las provincias integradas en la Federación.<sup>5</sup> En el caso de Colombia hemos contado con el Acta de Federación de las Provincias Unidas de Nueva Granada de 27-11-1811 y su reforma de 23-09-1814 y diez textos constitucionales: Constitución de Cundinamarca de 30-03-1811, Constitución de Tunja de 09-12-1811, Constitución de Antioquia de 03-05-1812, Constitución Reformada de Cundinamarca de 17-07-1812, Constitución de Cartagena de 14-06-1812, Constitución de Mariquita de 21-06-1815, Plan de Reforma de la Constitución de Cundinamarca de 13-07-1815, Constitución Provisional de Antioquia de 10-07-1815, Reglamento Provisorio de Pamplona de 22-05-1815 y Constitución de Neiva de 31-08-1815.

---

5 Sabemos de la existencia de, al menos, otras tres Constituciones correspondientes a otras tantas provincias de la Federación (Constitución de Trujillo de 1811); Constitución de Mérida, también de 1811 y Constitución de Caracas de 1812) pero no hemos podido disponer de las mismas.

### 3.1 *Sufragio activo*

El derecho a voto estaba muy restringido en estas constituciones. Genéricamente el derecho de sufragio estaba limitado a los "hombres libres". Esta cláusula que no siempre tenía el mismo valor excluía claramente a esclavos y sirvientes, pero podía excluir también a personas vinculadas a determinadas instituciones como sacerdotes, jueces y militares.

Los requisitos económicos, contemplados por todos los textos, no estaban, sin embargo, demasiado definidos. Normalmente se exigía tener algún tipo de propiedad, renta u oficio. Como excepción, en las dos constituciones venezolanas se determinaba minuciosamente el valor de las propiedades o la cuantía de las rentas que se debían percibir para poder acceder al sufragio, diferentes según se viviera en las capitales o en otras poblaciones y mayores para el segundo grado de elección. En Venezuela existían una serie de pequeños propietarios y trabajadores independientes cuya participación en el proceso político no era deseada por la elite de terratenientes y comerciantes caraqueños. También en la Constitución de Antioquia de 1812 se especificaba el nivel de renta o el valor de la propiedad requerida para ser elector en el segundo grado.

El voto era siempre igual no apareciendo descrito en estas constituciones ningún tipo de calidad u otro mecanismo.

En todos los textos se regulaba un sistema de elección indirecto. Las elecciones habrían de tener lugar en dos niveles. En el nivel local (primer nivel) se elegían electores, quienes en el nivel provincial (segundo nivel) elegirían los distintos poderes representativos. Pero este esquema general no era siempre igual. En algunas constituciones en el nivel provincial no se elegían los órganos representativos, sino un colegio electoral que los elegiría. Este órgano podía tener además asignadas otros tipos de funciones como la revisión de la Constitución (siempre que se hubiera especificado en la convocatoria de elecciones).

Como regla general el voto debía emitirse públicamente. Existe alguna excepción como la contemplada por la Constitución de Antioquia de 1812, en la que el voto en el segundo nivel era secreto.

El sufragio era masculino. Se regulaban los requisitos generales de edad (normalmente en torno a los 21 años), residencia o vecindad por un período determinado en América o en la provincia (que variaba según se

tratase del primero o segundo grado) y, siempre, fidelidad a la causa de la Independencia o cuando menos, neutralidad.

Desde el punto de vista del sufragio la representación, tal y como era regulada en estas constituciones, estaba muy limitada. Las Instituciones que surgieron en esta época (Juntas de Gobierno y Asambleas constitucionales), lo hicieron de manera bastante espontánea a partir del núcleo de los cabildos. Las elites criollas eran las que impulsaban estos movimientos y también las que integraban estas instituciones en las que defendían sus intereses. Esto se reflejaba en los requisitos que restringían el sufragio como los económicos, los de residencia y los de fidelidad a la causa de la Independencia.

### 3.2 Sistema político

#### *Organización del Estado*

En ese momento histórico Venezuela y Colombia adoptaron una forma federal. En Ecuador, aunque la constitución Quiteña (1812) comenzaba estableciendo un pacto entre las provincias, regulaba un estado centralista.

También el caso colombiano es complejo. Ninguna de las dos Actas de federación fue reconocida por Cundinamarca (provincia en la que estaba la actual capital entonces denominada Santa Fe de Bogotá). Las elites bogotanas eran partidarias de un Estado centralista. Al final de este período dentro del conflicto entre centralistas y federalistas, se separaron dos zonas de esta provincia (Pamplona y Neiva) y expidieron sus propias constituciones.

La organización colonial, tanto administrativa como económica, tuvo una influencia significativa en las ideas sobre la organización del estado: Por una parte, como dijimos más arriba, cada uno de los tres futuros países era sede de un órgano colonial distinto y, dentro de cada una de las regiones incluidas en estos órganos, se daba una fuerte autonomía local.<sup>6</sup> Por otro

6 Brewer-Carías (1985, 22) sostiene, refiriéndose concretamente al caso venezolano, que la recepción de la Constitución americana en lo que se refiere a la configuración del Estado como un Estado Federal estuvo fomentada por "...la situación de autonomía local que tenían los cabildos y ayuntamientos...", argumento que consideramos extensible a los otros casos que nos ocupan.



lado había una fuerte heterogeneidad regional con zonas orientadas a la exportación e integradas en el mercado mundial y zonas con una reducida actividad económica integradas sólo en mercados locales o, en el mejor de los casos, regionales. La solución federalista venía influida por el regionalismo y la debilidad de las relaciones entre las distintas regiones. El centralismo, por el contrario, era visto, por otro sector de las elites, como un freno contra las fuerzas centrífugas que se derivaban precisamente del regionalismo.

Otro aspecto de gran interés es el que se refiere a la organización del poder local. Sorprendentemente, después de que los cabildos jugaran un papel decisivo en los primeros movimientos independentistas, en la mayoría de los textos constitucionales de esta época no se regula nada sobre el poder local. Sólo en las últimas constituciones (las de 1815) se regulan algunos aspectos de los cabildos o ayuntamientos.

#### *Estructura de los poderes ejecutivo y legislativo*

El ejecutivo que se definió en estas constituciones era en algunos casos colegiado<sup>7</sup> y en otros presidencialista, los períodos que se fijaban para el ejercicio del cargo eran normalmente cortos (entre uno y tres años) y las posibilidades de reelección estaban muy limitadas y condicionadas al transcurso de un determinado período (uno o dos mandatos) y/o a la realización del *Juicio de Residencia*.

La elección debía verificarse separadamente del legislativo; el derecho de sufragio pasivo estaba muy limitado por requisitos de edad superiores a los del sufragio activo (entre 25 y 35 años), la posesión de una propiedad o un alto nivel de renta, explícitamente definido, y unos períodos de residencia o vecindad también superiores a los requeridos para el sufragio activo.

Respecto a la composición del Legislativo, en estos textos, nos encontramos tanto con congresos monocamerales (en seis constituciones), como bicamerales (en siete constituciones).

---

7 El ejecutivo era claramente colegiado en las constituciones Federal de Venezuela de 1811, en la Quiteña de 1812 y en la de Cundinamarca, también de 1812; en forma no tan definida, en la de Cundinamarca de 1811 y en las de Antioquia y Cartagena, ambas de 1812, ya que en estas aun cuando los Consejeros sólo contaban con voto consultivo o limitadamente deliberativo, sí respondían "in solidum" con el presidente.

La duración de los mandatos de diputados y senadores oscilaba entre dos y seis años y la reelección se condicionaba al transcurso de un período, por regla general. Los diputados y senadores no se debían someter al Juicio de Residencia.

Como los miembros del ejecutivo, diputados y senadores, eran elegidos indirectamente. Los requisitos de elegibilidad normales incluían una edad superior a la del sufragio activo, pero, generalmente, inferior a la requerida para ser miembro del ejecutivo. Lo mismo pasaba con los requisitos económicos que eran inferiores a los que tenían que cumplir los miembros del ejecutivo.

### *Relaciones y mecanismos de control entre el ejecutivo y el legislativo*

Todas las constituciones recogían el principio de separación de poderes a partir del cual se organizaban las funciones del ejecutivo y del legislativo. De éstas hemos tenido en cuenta aquellas que informan sobre las relaciones y el equilibrio entre ambos:

El ejecutivo podía aconsejar al legislativo materias que, en su opinión, exigieran resoluciones pero, normalmente, no lo podía hacer en forma de proyecto concreto de ley. Debía sancionar las leyes y podía devolverlas a las cámaras para que las revisaran de nuevo.<sup>8</sup> En casos excepcionales podía convocar, extraordinariamente, al legislativo. En ninguna de las constituciones de este período se le reconocía capacidad para declarar el estado de excepción, aunque en algunas se le reconocía un poder excepcional para suspender artículos de la Constitución (Cundinamarca, 1811 y Cartagena, 1812), pero siempre limitado temporalmente y sujeto al control del legislativo.

El legislativo tenía, por su parte, la iniciativa legislativa, exclusiva en materia de impuestos. La cámara de diputados tenía la capacidad de denunciar ante el senado tanto a sus propios miembros, como a los del ejecutivo, y el senado debería realizar, en esos casos, el juicio correspondiente del que se derivaría la separación o no del acusado de su cargo, este juicio

8 La objeción de una ley aprobada por el legislativo, por parte del ejecutivo, estaba sometida a una serie de requisitos como ser realizada dentro de un plazo determinado y se razonaba. La posterior revisión de la ley por parte del legislativo también debía realizarse dentro de unos plazos y si volvía a ser aprobada por una mayoría cualificada - el ejecutivo tenía que promulgarla incondicionalmente previéndose un mecanismo de promulgación automática en caso de resistencia de éste.

“político” era independiente de los posibles juicios ante la jurisdicción ordinaria y del *Juicio de Residencia*.

Como se desprende de los dos apartados anteriores, en la organización de los poderes ejecutivo y legislativo se plantearon problemas que aún hoy son objeto de debate. Dos puntos interrelacionados son los ejes centrales de esta cuestión: El poder ejecutivo y la separación y equilibrio entre los poderes.

Como dice Valencia Carmona (1979): “Para las constituciones independentistas el tema del poder ejecutivo revistió un interés primordial. En torno a dicho órgano estatal se libraron apasionantes controversias doctrinales, se sugirieron distintos modelos para su organización y se trataron de realizar audaces experimentos”. La influencia de diversos modelos externos como la del presidencialismo norteamericano, valorado de forma muy positiva por los constitucionalistas de la época, y también ideas sobre ejecutivos colegiados cuyo origen se remonta a Rousseau y a ciertas constituciones revolucionarias francesas (Valencia Carmona, 1979) constituyeron el sustrato ideológico de las soluciones institucionales adoptadas. Los problemas reales a los que estas instituciones tenían que responder eran de muy variada naturaleza. Por un lado estamos en el origen de los futuros Estados Nacionales, que se formaban a partir de un sustrato colonial/monárquico y en el que se estaban definiendo los conflictos de intereses socio-económicos y políticos. En lo que se refiere a las elites criollas —como protagonistas de estos movimientos— es en este momento en el que se planteó el conflicto con la “Península”, con la vieja autoridad colonial en crisis, retrotrayéndose la soberanía (en ocasiones en forma provisional, manteniéndose el carácter monárquico) y formándose las Juntas Provisionales de Gobierno (consideradas también como experiencias directas de poder colegial). Pero también se abren conflictos internos entre estas elites que, como se ha planteado, no eran tan homogéneas ni en sus intereses (sobre todo a causa del regionalismo), ni en sus ideas sobre los nuevos estados.

Aun cuando en estas Constituciones se optó por una separación de poderes (el ejecutivo era elegido igual que el legislativo y disponía de derecho de veto sobre las leyes expedidas por éste, careciendo por otra parte de la posibilidad de presentar proyectos de ley, en forma de tales), en ellas se pone de manifiesto una marcada preocupación por debilitar al poder ejecutivo que se revela en las soluciones colegiales —o cuasicolegiales—

y en la brevedad de los mandatos, en la carencia o escasez de poderes excepcionales y en las condiciones para la reelección. Pero, por otra parte este debilitamiento no se basaba en un sometimiento del ejecutivo al poder legislativo, manteniéndose la estricta separación de poderes. Los mecanismos concebidos se referían exclusivamente al propio poder ejecutivo.

### *Mecanismos de reforma de la Constitución*

Como se ha dicho la cuestión central a la que hacemos referencia aquí es el grado de flexibilidad o rigidez con que los propios textos eran concebidos. Teóricamente, al menos, era de imaginar por los constituyentes que tras un período de prueba aparecerían deficiencias en el sistema. Las preguntas que se plantean en este sentido son, pues, si estaba contemplada en los propios textos la posibilidad de su revisión, en qué plazos, qué organismo tenía la iniciativa para plantearla y para llevar a cabo la propia revisión y en qué condiciones (particularmente qué tipo de mayoría se requería).

La mayoría de las constituciones prevenían su propia revisión sometida a una serie de requisitos.

La iniciativa podía corresponder bien al legislativo o a alguna de sus cámaras, requiriéndose una mayoría cualificada para decidirla, o bien, pero esta solución era menos usual, debían decidirlo los tres poderes conjuntamente (Constitución de Cundinamarca de 1811 y Constitución de Cartagena de 1812).

Generalmente, los capacitados para llevar a cabo la revisión eran los colegios electorales (resultado del segundo nivel de elección) bajo la condición de venir investidos para ello. Es decir, en la convocatoria electoral se debía especificar que se iba a proceder a revisar la constitución y por lo tanto, se debía conferir a los electores la capacidad para llevarla a cabo. En otros casos se elegía especialmente una asamblea revisora.

La aprobación de la propia reforma requería, en todo caso, mayorías supercualificadas (mínimo de 2/3 de los miembros del órgano revisor).

En la mayoría de los textos se establecía un período, generalmente largo, antes de transcurrido el cual no se podía revisar por primera vez la constitución. A partir de este momento se fijaban plazos para las revisiones

ordinarias. También solían contemplar la posibilidad de revisiones extraordinarias.

En términos generales los mecanismos previstos son los típicos de una Constitución rígida.<sup>9</sup> Los órganos especiales —colegios revisores—, las mayorías cualificadas requeridas en un primer momento para decidir la oportunidad de la revisión y posteriormente para aprobar la propia revisión, el largo período inicial de “prueba”, etc. eran mecanismos concebidos para proteger la superlegalidad que la Constitución representaba. Pero la estabilidad que se pretendía con esta rigidez queda puesta en entredicho ante la sucesión de textos que se ha dado en la historia de estos países y se echa en falta la existencia de auténticos mecanismos para mejorar la Constitución.

#### 4. Perspectivas

Con el análisis de la Representación Política tal y como se configuró en estos primeros textos se ponen de manifiesto las cuestiones centrales de la representación en relación con la realidad política en la que se va concretando y se apuntan las líneas directrices para el subsiguiente análisis diacrónico. Así, se observa que los temas fundamentales del debate sobre la organización de la representación se centran en dos series de problemas:

Por una parte, cómo se va aumentando la base de la representación a través de la ampliación del sufragio activo, es decir, qué grupos o sectores sociales se van incluyendo y cómo se produce la evolución hacia el sufragio universal.

Por otro lado aparecen una serie de preguntas en torno al debate sobre la institucionalización concreta de la Representación Política en su evolución histórica entre las que podemos resaltar: Si se da un afianzamiento o desaparición del modelo federal —en lo que concierne a la Organización del Estado—; si se produce un reforzamiento del poder ejecutivo sobre el legislativo o se dan intentos de debilitarlo por medio de mecanismos de control —en lo que respecta a la cuestión del presidencialismo y del equilibrio entre poderes—; o, por último, cuestiones sobre los mecanismos para el mantenimiento de la rigidez de los textos constitucionales.

---

9 Según Piza Rocafort (1987): “Se dice que la Constitución es rígida porque es difícil modificarla, porque no se puede reformar por el trámite ni por la legislación ordinaria...”.

Consideramos de gran interés el análisis sistemático de la evolución de la representación política en Colombia, Ecuador y Venezuela a lo largo del Siglo XIX, en la forma que hemos propuesto para los primeros Movimientos de Independencia, ya que creemos es de gran interés reforzar el peso de la valoración de la propia historia en dos sentidos: Por una parte para analizar los factores que se han ido definiendo como estructurales, determinando la evolución de estos sistemas políticos. Y, por otra parte, porque este análisis puede aportar nuevos elementos para el enfoque de futuras reformas institucionales.