

# **Las provincias y los municipios en el Derecho Romano, en el Derecho Común de la Edad Media y en los ordenamientos de España, Francia, Italia. Ambas instituciones en el Derecho Constitucional de Venezuela**

Juan de Stéfano

## ÍNDICE

I. Epoca Romana. Significado originario de Provincia. Entendida, después, como circunscripción territorial. Organización de las Provincias administradas por el Senado y por aquellas gobernadas por el Emperador

II. Situación de las Provincias y los Comunes en la alta Edad Media. Presencia activa de las autoridades eclesiásticas. Los Cones de Italia septentrional en el siglo XII en su guerra contra Federico I Barbarroja, y en los siglos sucesivos. Situación similar en los Municipios de España. Los caracteres de los Comunes en la Edad Media y los que ostentan en las Monarquías de los siglos XVI, XVII y XVIII

III. a) La legislación de España en los siglos XIX y XX sobre la organización de las Provincias y los Municipios. b) La legislación de Francia a fines del

siglo XVIII (Revolución Francesa), en los siglos XIX y XX sobre Provincias y Municipios. c) La legislación de Italia en dichos siglos en materia de Provincias y Municipios

## CONCLUSIONES

Apéndice: La Provincia y el Municipio en la evolución constitucional de Venezuela

### I. EPOCA ROMANA. SIGNIFICADO ORIGINARIO DE “PROVINCIA”. ENTENDIDA, DESPUÉS, COMO CIRCUNSCRIPCIÓN TERRITORIAL, ORGANIZACIÓN DE LAS PROVINCIAS ADMINISTRADAS POR EL SENADO, Y DE AQUELLAS GOBERNADAS POR EL EMPERADOR

En el Derecho Público Romano, con base en las fuentes jurídicas el término “Provincia” indicaba originariamente la esfera de competencia exclusiva de un magistrado de rango pre-consular o pro-pretorius, en territorios fuera de Italia, sobretodo, en la sucesiva formación del imperio mediterráneo. En la provincia el magistrado ad hoc ejercía el propio imperium en representación del pueblo romano. El término se aplicó por vez primera con la *lex Rupilia* al territorio de Sicilia (241 a. C.) y posteriormente se extendió a los territorios que Roma venía ocupando a lo largo de las costas mediterráneas y en sus zonas internas. La respectiva organización jurídica acontecía mediante una “*lex provinciae*”; por ejemplo, se tienen la *lex Aemilia* para Macedonia, la *lex Pompeia* para Bitinia, la *lex Caecilia* para Creta, la *lex Gabinia* para Siria-Palestina. De tal modo el término adquiere el significado de circunscripción territorial administrativa, que le quedará propio hasta la edad moderna.

La provincia no debe entenderse como una circunscripción con carácter uniforme; por cuanto durante la edad republicana y por buena parte del principado, sobretodo en lo referente a las provincias orientales, la administración romana se distingue por numerosos “enclaves”<sup>1</sup> de ciudades, o territorios,

---

<sup>1</sup> Superficies urbanas o rurales con características políticas, culturales, históricas y administrativas diferentes, incluidas en un territorio de mayor extensión.

que gozan de una autonomía interna e internacional, más o menos amplia y sustraídos, en todo o en parte, a la administración directa del Gobernador provincial.

A tal fin hay que señalar: a) en primer término, a Asia Pergamena, Cirenaica, Bitinia, Egipto, Cipro, cuyas ciudades por una cláusula explícita guardaban bajo el dominio romano la condición de autonomía, que habían gozado con las monarquías helénicas, y tal autonomía estaba vigente en los sectores administrativo, jurisdiccional, y también financiero dentro de los límites y las restricciones preestablecidos; b) las *civitates foederatae*, unidas a Roma por un pacto de alianza, -en las cuales los ciudadanos ejercían el propio derecho originario; c) las ciudades libres sin “foedera” (alianza); d) las comunidades de ciudadanos romanos (*municipia civium romanorum*) y las “*coloniae latinae*”, con un régimen igual a las “*civitates foederatae*”.

Durante la época republicana era obvio que las provincias estuviesen bajo la jurisdicción política y jurídica del Senado Romano, el cual nombraba para su gobierno a un excónsul (procónsul), o a un *propraetor* (*propraetor*), y a este fin les prorrogará el *imperium*. Augusto, con base en las “*leges Pompeia y Iulia de provinciis*” mantuvo vigente la disposición, por la cual debían transcurrir cinco años entre la investidura de la magistratura y la *promagistratura*. La duración de gobierno provincial no debía superar los dos años en las provincias *proconsulares* y el año en las *pretoriales*. El gobernador dejaba la provincia dentro de los 30 días de la llegada del sucesor. Coadyuvaban al procónsul y al *propraetor* un *cuestor* para la administración financiera, unos “legados” escogidos entre los senadores, quienes formaban el “*consilium*”. Sin embargo, en el gobernador se concentraban los poderes militares y civiles; él podía delegar algún poder en uno de sus colaboradores.

El régimen del principado aportó modificaciones sustanciales a las “Provincias”: al lado de las senatoriales estableció las Provincias imperiales. El decreto de Augusto del 27 a.C. dividió el territorio provincial entre el Senado y el Emperador; atribuyó al primero diez provincias: Bética (actual Andalucía) con capital Córdoba, Cerdeña, Sicilia, Iliria, Macedonia, Acaya (actual Peloponeso), Asia (territorio occidental de Turquía), Bitinia (territorio norteño de Turquía sobre el Mar Negro), Cirenaica y Africa (actual Tunisia y faja costera sobre el Mediterráneo, que coincide con la costa de la Libia). Las

Provincias imperiales estaban constituidas por la administración militar y civil de la Gala, Tarraconense, Lusitania, Cilicia (sur de Turquía, frente a Chipre), Chipre, Siria, Egipto. En éstas la presencia de tropas romanas resultaba indispensable para el orden y la seguridad públicos, y en algunas para la defensa de los confines del Imperio.

Tal repartición de las provincias, entre las senatoriales y las imperiales, no tardó en alterarse a favor del Emperador. Después del 27 a.C. se tenían diez provincias senatoriales y siete imperiales; en el tercer decenio del siglo II post Cristum, estaban once provincias senatoriales y treinta y seis imperiales. En esto influyó también la presión de los bárbaros sobre determinadas fronteras del Imperio, y la necesidad de su defensa.

Los gobernadores imperiales y los de provincias senatoriales se escogían entre los Senadores, en los dos órdenes consular y pretorial, según el caso, pero tal semejanza era la única. Los nombrados por el Emperador eran responsables ante él y revocables a su voluntad, pero de ordinario ejercían su cargo por cinco años. Como representantes del Emperador ejercían su imperium en lo militar, civil y judicial; en el último sector estaban auxiliados por varios legados (iuridici), que eventualmente los suplían y, en el sector financiero, por un procurador imperial del orden ecuestre y nombrado por el Emperador.

Es preciso señalar que a lo largo de los siglos II y III post Cristum, las situaciones y relaciones de los habitantes de ambas categorías de provincias mejoraron de forma constante y progresiva; debido también a la concesión de la ciudadanía romana que Caracalla, en el 212 post Cristum, otorgó a todos los residentes en el Imperio. Venida a menos la distinción entre ciudadanos romanos y provinciales, Diocleciano procedió a realizar una reforma radical: constituyó los dos imperios de Occidente y de Oriente, y dividido cada uno en dos grandes praefecturae (Italia Galliae, Illiricum et Oriens), éstas vienen divididas en "diócesis" y ellas, a su vez, en provinciae. Esto se hizo para asegurar el control y la coherencia en la acción administrativa, que de los praefecti pretorii pasaba a los vicarios jefes de las diócesis y a los praesides, o rectores, jefes de las provincias, quienes eran los funcionarios que más se acercan a los actuales Prefectos (gobernadores) de Francia e Italia. Estas provincias eran más extensas que las actuales, y corresponden más bien a las que hoy en día forman las regiones.

En tal organización no se puede omitir que la base de la descentralización administrativa estaba representada por los “municipios”, constituidos por ciudades grandes, medianas y pequeñas; por los municipios rurales, cuyo régimen jurídico variaba según el origen, evolución y ubicación en el respectivo territorio provincial. Esta repartición se conservó hasta la caída del Imperio Romano, también con Odoacre y los reyes ostrogodos, quienes al lado de los présides y rectores establecieron sus jefes militares, los “comites gothorum”.

## BIBLIOGRAFÍA

León Homo. *Las Instituciones políticas romanas, De la ciudad al Estado*. UTEA, México, 1958, págs. 235 a 239, págs. 291 a 295.

Giuseppe Ignazio Luzzatto, *Provincia nel diritto romano*, Novissimo

*Digésto Italiano*, Tomo XIV. UTET, Turín, págs. 378 a 382.

Renato Malinverno, *Provincia nel diritto vigente*, ejusdem, págs. 383 y sigtes.

Adele Nicoletti, *Municipium*, ejusdem, Tomo X, UTET, págs. 1007 a 1010.

Aldo Bozzi, *Municipio*, ejusdem, Tomo X, UTET, págs. 1006 Y 1007.

En varios textos, al tratar de las “Provincias”, se establecen relaciones frecuentes con el “Municipio”.

II. SITUACIÓN DE LAS PROVINCIAS Y LOS COMUNES EN LA ALTA EDAD MEDIA. PRESENCIA ACTIVA DE LAS AUTORIDADES ECLESIASTICAS. LOS COMUNES DE ITALIA SEPTENTRIONAL EN EL SIGLO XII EN SU GUERRA CONTRA EL EMPERADOR FEDERICO I BARBARROJA, Y EN LOS SIGLOS SUCESIVOS. SITUACIÓN SIMILAR DE LOS MUNICIPIOS EN ESPAÑA. LOS CARACTERES DE LOS COMUNES EN LA EDAD MEDIA Y LOS QUE OSTENTAN EN LAS MONARQUÍAS DE LOS SIGLOS XVI, XVII Y XVIII.

Después de la invasión longobarda, la antigua organización desaparece y a los anteriores rectores y présides los sustituyen los nuevos jefes militares, que

se llaman “duques” y en su oficio llevan una nota de independencia hacia el Rey, que prelude el feudalismo. Sin embargo, Carlo Magno acaba con esta anomalía y sustituye a los duques con los condes, oficiales del Rey.

Durante toda la época bárbara y feudal no se habla de provincias. Los supuestos de su venidera restauración se afirman en los comunes, o municipios, sobretodo, con sus ligas para una común defensa de los propios derechos e intereses frente a la arbitrariedad de los señores feudales y, a veces contra la intromisión de la jerarquía del alto clero. No cabe duda de que la unión militar y civil de los comunes, o municipios, de un determinado territorio da vida a una comunidad político-administrativa superior y compleja, esto es, a la “provincia”; la federación de más provincias determinó la sucesiva creación del Estado.

En los lineamientos concretos de tal evolución municipal y provincial influyeron: a) la presencia de la Iglesia Católica, la cual con su organización sustituyó las autoridades militares y civiles de Roma, eliminadas por los invasores germánicos; representó y defendió a los vencidos ante los Reyes y demás jefes invasores, ejerció acción civilizadora, logró convertirlos al catolicismo; b) el conocimiento del derecho romano con su autoridad y experiencia doctrinal.

Precisa e interesa advertir que las circunscripciones administrativas romanas de la “diócesis” se convirtieron en circunscripciones eclesiásticas, y los “Obispos de la Iglesia Católica se volvieron Vicarios de las mismas: institución antigua e insigne que, por su importancia histórica, todavía está vigente y activa, a través de los siglos, en nuestros días.

En su perspectiva histórica, cuando se dice que los municipios y las corporaciones eran autónomos, se sobreentiende que ostentaban una potestad normativa independiente, que les permitía darse las leyes que disciplinaran la propia constitución y administración, al punto de que su ordenamiento era “originario” respecto al Imperio, a la Iglesia y a los señores feudales (Arnaldo De Valles).

Lo aquí expuesto viene corroborado por la guerra que del 1154 al 1176 llevaron a cabo los Comunes del norte de Italia, reunidos militarmente en la Liga Lombarda, contra el Emperador Federico I Barbarroja, quien vino a Italia

cinco veces con su ejército. En esta guerra la Liga Lombarda defendió la libertad de sus comunes, sufrió las destrucciones de los comunes de Crema y de Milán. Líder de la Liga, empero en la batalla de Leñano (1176) logró la victoria decisiva. En el tratado de Costanza (1183), con la mediación de Enrico Dándolo, Dogo de Venecia y del papa Alexandro III, el Emperador reconoció a los Comunes italianos la autonomía jurídica y política.

Un aspecto que no se puede omitir por su significado jurídico es el hecho de que, por la composición de los ciudadanos según los oficios y las actividades que ejercían, estos comunes de toda Italia septentrional, Emilia inclusive, y de la Toscana, ostentaban en sus Ayuntamientos una representación democrático-corporativa. En efecto, los miembros de los “Cabildos” eran los representantes de organizaciones de trabajadores, artesanos y de entidades económicas, culturales y profesionales. Y tal estructura administrativa ha estado vigente y operante hasta mitad del siglo XVIII.

Situación similar aconteció en España, donde en los siglos XIII, XIV y XV los municipios se organizaron sobre las bases del derecho romano, se consolidaron a través de uniones, defendieron su autonomía contra la injerencia de los Estados monárquicos de la época. Las uniones y alianzas de los municipios con base en la tradición romana repusieron la vigencia de las provincias, cuyas extensiones territoriales se determinaron paulatinamente, en virtud de factores políticos, culturales y administrativos.

Para la defensa de la autonomía municipal, precisa recordar el alzamiento (1520) que los partidarios de los derechos e intereses de los Municipios realizaron contra el Gobierno Centralista de Don Carlos. Este conflicto de las Comunidades Autónomas, organizadas por los Municipios de Castilla más importantes y dirigidas por Juan Padilla, Juan Bravo y Pedro Maldonado, terminó con la derrota de los sublevados en la batalla de Villalar (23-4-1521), y con el sacrificio de sus líderes.

Tal acontecimiento marca una etapa jurídica e histórica de honda significación en la evolución de la administración territorial de España, por cuanto, a pesar de la derrota, contribuyó a afirmar entre los concejos municipales y los alcaldes la conciencia de los propios valores comunitarios, que aplicaron cada vez que en lo sucesivo las situaciones políticas se los permitían.

Tal como en Italia, las Diputaciones provinciales estaban constituidas por los alcaldes de los municipios y demás delegados, cuya cantidad variaba según el número de pueblos de cada municipio; éstos elegían entre sus miembros al Presidente, al Vicepresidente y al Secretario.

Al establecerse las Monarquías absolutas, los Reyes nombraron los Gobernadores de las Provincias con amplios poderes decisorios y ejecutivos; por lo que, según el Estado al cual pertenecían, las Diputaciones de las Provincias guardaron su competencia sobre varias materias, sobre otras el Poder Central se reservó el decidir y aplicar lo pertinente mediante los Gobernadores civiles.

Por lo tanto, “por la capacidad y fuerza absorbente del Estado, por lo cual él se ha puesto titular de todos los intereses públicos, la posición de dichos entes de menor jerarquía se ha modificado. Ellos han perdido su autonomía en el significado originario y han entrado en la órbita del ordenamiento general y superior del Estado: su ordenamiento históricamente “originario” se convierte en “derivado”. Derivación racional, por consiguiente, y no histórica, porque el municipio y la provincia han continuado existiendo y cuidan los intereses por los cuales habían surgido, sólo en virtud del reconocimiento posterior por parte del Estado”. (Arnaldo De Valles, *Elementi di Diritto Administrativo*, págs. 79 y 80, Cedam, Padua, 1951).

*III. a) La legislación de España en los siglos XIX y XX sobre la organización de las Provincias y los Municipios. b) La legislación de Francia a fines del siglo XVIII (Revolución Francesa), en los siglos XIX y XX sobre Provincias y Municipios. c) La legislación de Italia en dichos siglos en materia de Provincias y Municipios.*

a) En agosto de 1870 se expide en España la ley sobre el régimen provincial y comunal. En lo relativo a la organización municipal, esta ley es reformada por la del 2-10-1877, la cual está vigente hasta el Estatuto Municipal del 8-3-1924, el cual resulta modificado por la ley del 31-10-1935. El 17 de julio de 1945 es promulgada la Ley de Bases de Régimen local y la Ley articulada de 16-12-1950. Esta última recoge la organización tripartita: Alcalde, Ayuntamiento Pleno y Comisión Permanente, además, el Gobernador Civil.

La referida ley de agosto de 1870, en lo referente a la organización provincial consta reformada por la ley de 21-8-1882, la cual está vigente hasta el Estatuto provincial de 1925. La ley de Bases de régimen local y la ley articulada del 16-12-1950 contiene una serie de disposiciones, que actualizan la competencia de las Diputaciones Provinciales, las Comisiones técnicas y de los órganos ejecutivos. Con Real Decreto de noviembre de 1833 el territorio de España se divide en 49 provincias. Con el Decreto-ley 21-12-1927 el número de las Provincias aumenta a 50, porque las Islas Canarias se reparten en dos Provincias: la de Santa Cruz de Tenerife y la de Las Palmas.

Las varias leyes que se han emanado en España demuestran de modo fehaciente el empeño constante, con el legislador que mejora la organización y el funcionamiento de la “provincia” y el “municipio”, atribuye a cada uno las potestades pertinentes, amplía la descentralización administrativa, consciente de que ella garantiza mejor las prestaciones a favor de los usuarios de los servicios públicos, que dan la provincia y el común.

b) En Francia a lo largo del siglo XVIII se conserva la ordenación territorial de las “provincias”, aunque el Reino ejerza a través del Gobernador civil una acción de control sobre las actividades administrativas del respectivo Consejo General. La Revolución Francesa ratifica el ente autárquico del municipio, y por dos leyes del 22-12-1789 y del 8-1-1790, en sustitución de las provincias, hace una nueva división de Francia en “Departamentos”. Sin embargo, es la ley napoleónica del 28 pluvioso del año VIII (17-2-1800) la que da una disciplina al “departamento”, recién creado en lugar de la “provincia”, ratificando la organización centralizada preexistente y creando en el nuevo funcionario nombrado por el poder central, el “Prefecto”, el único encargado de administrar el Departamento en lo referente a los fines del Estado y, a la vez, ejecuta los fines locales, en atención a lo deliberado por el respectivo Consejo General. Este marco sirve de partida a una evolución que, en el curso del siglo XIX, termina con la creación, al lado del Departamento circunscripción del Estado, de una colectividad descentralizada departamental. Por lo tanto, al Prefecto se atribuye la competencia para administrar los asuntos del Estado. Al Consejo general del Departamento, cuyos consejeros son elegidos por los cantones que integran el mismo Departamento, al determinar una cierta descentralización, se confía la administración de los asuntos locales. De esta forma se produce en el Departamento una repartición, en circunscripción del

Estado por una parte, y en colectividad descentralizada por la otra: origen del dualismo actual.

Al comienzo de la III República Francesa se expide la ley del 10 de agosto de 1871, la cual amplía las facultades y la autonomía del Consejo general del Departamento en materia local, pero deja al Prefecto la función de órgano ejecutivo del Consejo general y la función de ser el representante del Poder Central y el jefe de los servicios estatales. Dicha ley de 1871 constituye todavía el texto que disciplina el Departamento considerado como colectividad descentralizada.

En Francia una ordenación racional del Municipio se debe a la ley del 14-12-1789, la cual organizó la administración municipal con una marcada descentralización, por atribuirle a un "cuerpo municipal" y a un alcalde, elegidos directamente por los respectivos ciudadanos. Sin embargo, por factores contingentes el resultado no fue satisfactorio; por lo que en el Consulado la ley del 28 pluvioso año VIII (17-2-1800) sobre la administración local regresa al sistema centralizado, por cuanto el Concejo Municipal y el Alcalde son nombrados por el Gobierno. En la monarquía liberal, la ley 21-3-1831 restablece que los miembros del Concejo Municipal sean elegidos por los electores del Municipio, pero el Alcalde sigue nombrado por el Gobierno. La III República hace elegir el alcalde por el Concejo Municipal, y el 5 de abril de 1884, al confirmar y aumentar la descentralización, establece las normas que disciplinan en el presente la administración municipal. Dicha ley ha sido objeto de una codificación por Decreto 657 de 22 de mayo de 1957. Este Código ha sido reemplazado, a su vez, por el Código de Comunas mediante Decreto del 27 de enero, 7 y 28 de marzo de 1977. Por otra parte, el Decreto 14-3-1964 actualiza las atribuciones que el Prefecto como representante del Poder Central ejerce en el Departamento;

c) La ordenación de la Provincia, o Departamento, como circunscripción local de la administración central del Estado, y de Entidad autárquica con fines propios (vea Francia) formó el modelo del ordenamiento de los antiguos Estados italianos, que confluyeron en el Reino de Italia, y estuvo vigente hasta 1888. En este año se reformó la ley comunal y provincial de 1865, en el sentido de que se quitó al Prefecto la presidencia de la Diputación provincial, a ésta se eliminó la tutela sobre los entes autárquicos menores; en la misma

fue sustituida por la Junta Provincial Administrativa, órgano integrado por funcionarios del Gobierno y por elementos electivos, sobre el modelo del respectivo órgano alemán. Tal ordenamiento se incluyó en el Texto Unico de la Ley comunal y provincial de 1889, que estuvo vigente hasta la ley fascista del 27-12-1928, cuando la formación por elecciones de los órganos deliberativos fue sustituida por el nombramiento por parte del Gobierno. En esta materia asume importancia el nuevo Texto Unico de la Ley comunal y provincial del 3 de marzo de 1934, No. 383, la cual después del fascismo fue reformada en sentido democrático con las leyes 8-3-1951 No. 122 y 10-9-1960, No. 962, al introducir el sistema electoral para el funcionamiento de la Provincia, y por la ley del 16-5-1960, No. 570 para la gestión de los Comunes. En efecto, se reestablecieron las elecciones para integrar los representantes de los electores, y para formar los Concejos Municipales, ambos órganos colegiados de deliberación y decisión de dichos entes locales. La Junta Provincial nombra, a su vez, al propio Presidente entre los representantes elegidos; así mismo el Concejo Municipal designa el Alcalde. Con la ley 6-12-1971 No. 1034 la Junta Provincial Administrativa deja de ser la Corte Superior en lo administrativo de la Provincia, y su función jurisdiccional pasa a los Tribunales Administrativos Regionales. La creación de las Regiones no ha afectado, ni disminuido el ejercicio de las potestades atribuidas a la Provincia y al Común, como ente de la administración local. La tendencia en doctrina y en política legislativa quiere afianzar y valorar los poderes administrativos de la Provincia, de modo particular, por resultar necesarios y útiles.

## CONCLUSIONES

Al comparar la evolución legislativa del derecho administrativo autárquico de la baja edad media hasta la segunda mitad del presente siglo, se pueden advertir dos épocas principales, cuyo período inicial puede presentar algún decenio de diferencia por cada Estado del tiempo. La primera época va del siglo XII al siglo XVIII, (1ra. mitad); la segunda época va del dicho siglo al presente.

En la primera época, por encima de algunos rasgos propios, la ordenación de los municipios y las provincias da lugar a lo que doctrinariamente se suele calificar "Derecho Común" para Italia, España, Francia, es decir, para los

Estados de origen romanista. En efecto, durante esta época la situación y la evolución jurídica de los municipios y las provincias proceden de forma igual, teniendo por norma el conocimiento del derecho romano, y su aplicación a las exigencias de los distintos territorios de los Estados de la época.

En el último período de las monarquías absolutas (siglo XVII y 1ra. mitad siglo XVIII), los caracteres de la ordenación territorial en municipio y provincia resultan similares en los Estados latinos de Europa occidental. En la segunda época las iniciativas e innovación del legislador francés con sus leyes y decretos, emanados en la Revolución Francesa y en el consulado, ejercen una influencia directa sobre el constituyente y el legislador de España e Italia, y sus repercusiones se notan aún en leyes expedidas a lo largo del siglo XIX. Sin embargo, es necesario advertir que: a) la legislación comunal y provincial del Estado italiano, a excepción del paréntesis fascista, guarda una similitud sustancial con el ordenamiento francés, y sólo en leyes expedidas en el decenio de 1980 y en el sucesivo hay soluciones y enfoques nuevos; b) España acepta las fuentes jurídicas de Francia, pero, el inicio del IV decenio del siglo pasado da a la institución municipal y provincial una orientación propia y le atribuye aspectos particulares, que son expresión de necesidades locales.

La anterior exposición, la cual enfoca las fuentes del municipio y la provincia en derecho romano y su desarrollo en los siglos I, II y III del imperio romano, su decadencia y olvido en el alta edad media, su lenta evolución política y jurídica desde la baja edad media hasta la mitad del siglo XIV, su consolidación constante hasta el siglo XVIII, en cuyo período el municipio y la provincia repiten la estructura y la fisonomía de los entes territoriales de Roma, su válida continuación en el período contemporáneo: el todo convalida que Italia, España, Francia han sabido mantener la tradición jurídica romana, y han repartido los propios territorios nacionales en circunscripciones provinciales y en el ámbito de ellas constituido las municipales, tal como resultaba repartido el territorio del Imperio Romano

## BIBLIOGRAFÍA

España. Sabino Alvarez Gendin, Manual de Derecho Administrativo Español, Barcelona, 1954. Parte referente a la Administración local: capítulos, IV

págs. 50 a 63, VII págs. 90 a 99, VIII págs. 100 a 110, XI págs. 129 a 138, XII pág. 139 a 150, XV págs. 173 a 182, XVIII págs. 204 a 217.

Rafael Entrena Cuesta, *Curso de Derecho Administrativo*, Tecnos, Madrid, 1973, págs. 276 a 314, 329 a 345.

Francia. Francis Paul Benoit, *El Derecho Administrativo Francés*, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1977, vea el Municipio págs. 173 a 214, el Departamento págs. 215 a 233. Jean Rivero, *Derecho Administrativo*, U.C.V. Instituto de Derecho Público, 1984, vea: el Prefecto págs. 383 a 390, Comuna págs. 398 a 409, alcalde págs. 415 a 420; la fusión, el sindicato de comuna, el distrito, págs. 421 a 430; el departamento págs. 431 a 439.

Italia. Giovanni Cassandro, *Comune*, del alta edad media a fines del siglo XV, *Novissimo Digesto Italiano*, Tomo III, UTET, Turín, págs. 811<sup>a</sup> 825. Massimo Severo Giannini, *Istituzioni di Diritto Administrativo*, Giuffrè, Millán, 1981, "Gli enti locali", *Comune e Provincia*, págs. 206 a 230.

**APÉNDICE:** La Provincia y el Municipio en la evolución constitucional de Venezuela.

España ordenó el territorio de sus virreinos, Capitanías Generales, Presidencia de América mediante la repartición, que había heredado de Roma: Poder Central, Provincias, Municipios. Los antecedentes jurídicos, que constituyen la creación y la formación de la actual República de Venezuela, se pueden resumir así: 1) La Real Cédula que en 1721 fundó la Universidad Central; 2) la Real Cédula del 12-2-1742 confirmó lo estatuido por la anterior cédula del 28-8-1739, a saber: en lo relativo a introducciones y extracciones de ilícito comercio, las provincias de Maracaibo, Cumaná, Guayana, Margarita y Trinidad quedaban bajo la Jurisdicción del Capitán General de la Provincia de Venezuela; separó esta Provincia de toda dependencia de Nueva Granada, y la relacionó directamente con Madrid; 3) la Real Cédula del 8-9-1776 del Rey Carlos III, que bajo el mando de un funcionario único puso el gobierno militar y civil de las Provincias de Caracas, Cumaná, Guayana, Maracaibo y las islas de Margarita y Trinidad; 4) la Real Cédula del 8-12-1776 creó la Intendencia del Ejército y la Real Hacienda; 5) la Real Cédula del 13-7-1786

creó la Real Audiencia; 6) la Bula Pontificia y la Real Cédula 16-7-1804 erigió el Arzobispado de Caracas y subordinó al mismo los Obispos de Mérida y Guayana.

En efecto, con las Reales Cédulas antes señaladas se determinó la unidad política, fiscal, judicial y eclesiástica de la Capitanía General de Venezuela, que desembocó en la República de Venezuela. Por lo tanto, las principales autoridades de la Capitanía General, de las Provincias y los Municipios fueron: el Capitán General, los Gobernadores, los Alcaldes, la Real Audiencia, el Intendente y los Cabildos (Ayuntamientos). Sin embargo, como instituciones fundamentales quedaron las Provincias y los Municipios.

A consecuencia de los acontecimientos militares y políticos que se verificaron en España, por los cuales ella fue ocupada por el ejército napoleónico y su rey Ferdinando VII dejó la potestad de imperio; en Venezuela, a parte de la Junta Conservadora de los derechos de Ferdinando VII, las Provincias tomaron la iniciativa de constituir con los propios representantes el Congreso de 1811, el cual procedió a proclamar: 1) la Declaración de Independencia, cuya acta redactada por Juan German Roscio y Francisco Isnardi, fue suscrita el 8 de julio de 1811 y publicada el 14; 2) la Constitución promulgada el 21-12-1811, la primera de Venezuela y del continente sur-americano.

Este Congreso estaba integrado por 44 diputados, así elegidos: 24 por la Provincia de Caracas; 9 por la de Barinas; 4 por la de Cumaná; 3 por la de Barcelona; 2 por la de Mérida; 1 por Trujillo; 1 por la de Margarita. Entre ellos figuraban los hombres más notables de aquel tiempo. No se puede omitir que las provincias de Coro, Maracaibo y Guayana no se habían adherido a la independencia de Venezuela frente a España. Por eso la constitución de 1811 dejaba a estas provincias la posibilidad de que posteriormente, tal como aconteció, se incorporaran a la República.

En dicha Constitución de 1811 se adoptó la forma federal de Estado; el poder público se distribuye en tres funciones: la legislativa, la ejecutiva y la judicial, atribuidas a tres organismos independientes cada uno en sus respectivas facultades. El legislativo se divide en dos Cámaras: la de Representantes y la de Senadores, elegidos los primeros por el pueblo en dos grados, y los segun-

dos por las Asambleas Provinciales. En ésta reside la “soberanía originaria”. Las Provincias se subdividen en municipalidades con sus Alcaldes y Ayuntamientos.

El federalismo venezolano, instituido por la Constitución de 1811, sería un federalismo de tendencia norteamericana. (Ruggeri Parra). Ambrosio Oropeza sostiene que el federalismo allí establecido es más bien emanación del derecho colonial con su administración local en Provincias y en Municipios. Lo que confirma la tradición romana del Derecho Público de España, aplicada a Sur-América.

La Constitución de Angostura de 1819 organiza el Estado bajo la forma unitaria. La República es única o indivisible y, en lo referente al territorio, se reparte en Provincias, Departamentos (tomados de Francia) y Parroquias. Esta Constitución, al unir en un solo Estado las circunscripciones territoriales del Virreinato de Nueva Granada, que incluía la Presidencia de Quito, y la de la Capitanía General de Venezuela, creó el Estado de la Gran Colombia.

Reunido en Cúcuta un nuevo Congreso dictó el 30 de agosto de 1821 la segunda Constitución de la Gran Colombia, la cual en lo referente a la administración local dividió el territorio en Departamentos, éstos en provincias, las provincias en cantones y éstos en parroquias. Las asambleas provinciales constituidas por electores nombrados por los cantones, sufragaban por el Presidente, Vice-Presidente, Senadores y Representantes, en que resultaba dividido el Congreso. Esta constitución no reflejó la realidad política y social existente en las varias circunscripciones estatales de la Gran Colombia, y por eso en 1829 no estaba vigente.

Los diputados de las Provincias de Cumaná, Barcelona, Margarita, Caracas, Carabobo, Coro, Maracaibo, Mérida, Barinas, Apure y Guayana, reunidos en Valencia, aprobaron el 22-9-1830 “la conocida Constitución”, por la cual, al separarse de la Gran Colombia, crearon el nuevo Estado de Venezuela. Por lo que atañe a la administración local el territorio estaba dividido en provincias, cantones y parroquias. El jefe político de cada provincia era un Gobernador nombrado por el Ejecutivo, del cual era agente inmediato, y ejecutaba en su jurisdicción las decisiones de competencia del Gobierno Central. Cada provincia tenía una Diputación compuesta de un diputado por cada cantón. La

Provincia, que tenía menos de siete cantones, elegía siempre 7 diputados distribuidos según su población. Dicha Constitución de 1830 atribuyó a las Diputaciones provinciales una amplia y sustancial autonomía administrativa, al punto de que la descentralización resultaba positiva; todavía en el presente constituye un modelo a imitar. La Diputación provincial ejercía también un control sobre la actividad del Gobernador y demás funcionarios de la Provincia; por lo que podía denunciar al Ejecutivo o a la Cámara de Representantes sus abusos, mala conducta, malversación o ineficacia administrativa. Esto daba valor y realce a los Presidentes y Secretarios de las Diputaciones provinciales. Donde, al contrario, la constitución reticente consta es en lo que concierne a los cantones, que eran regidos por un funcionario subordinado al Gobernador, mientras en el artículo 179 ejusdem se establecía que en las cabeceras de cada cantón funcionaban Concejos Municipales, cuyas atribuciones, duración y elección de sus miembros estaban confiadas a la ley.

Después de los intervalos de vigencia de las constituciones de 1857 y 1858, y después de la guerra federal, la asamblea constituyente reunida en Caracas aprueba el 24 de marzo de 1864 la Constitución federal de Venezuela, suscrita por el Presidente General Falcón el 13-4-1864 y refrendada por los Ministros el 22 de los corrientes. Es oportuno observar que el artículo 1º estatuye: “Las Provincias de Apure, Aragua, Barcelona, Barinas, Barquisimeto, Carabobo, Caracas, Cojedes, Coro, Cumaná, Guárico, Guayana, Maracaibo, Maturín, Mérida, Margarita, Portuguesa, Táchira, Trujillo y Yaracuy se declaran Estados independientes y se unen para formar una nación libre y soberana con el nombre de Estados Unidos de Venezuela”. El artículo 2º precisa: Los límites de cada Estado serán los que señaló a las Provincias la Ley de 28 de abril de 1856, que fijó la última división territorial”. Los Estados del interior de Venezuela han continuado siendo 20 hasta la conversión en Estados de los Territorios Federales Delta Amacuro (1991) y Amazonas (1992), y la creación del Estado Vargas.

La nueva Constitución, que entró en vigencia el 30 de diciembre de 1999, ha organizado la administración territorial mediante el ejercicio del Poder Estatal y el Poder Municipal; ha disciplinado: 1) en el Título IV, Capítulo III, Arts. 159 a 167, la organización administrativa del Estado, su competencia, las relaciones con el Poder Público Nacional y con el Poder Municipal, su estado

financiero; 2) en el Capítulo IV, Arts. 168 a 184, la estructura y la función administrativa del Municipio, su competencia, sus servicios e ingresos.

Por lo tanto, la actual ordenación del territorio venezolano, Título IV, Capítulo I, artículo 136 ejusdem, en Estados y Municipios, constituye una versión posterior de la repartición en Provincias y Municipios vigente a lo largo de los siglos XVII, XVIII, XIX. Ambas reparticiones han reproducido la ordenación territorial de la República y el Imperio Romano, y mantenido en vigor también en Venezuela, a través de España, la tradición del derecho público de Roma en el gobierno de los Entes locales, Provincia y Municipio

## BIBLIOGRAFÍA

José Gil Fortoul, *Historia Constitucional de Venezuela*, tomos I, II, III, 1930, Edición 1967, Librería Piñango. Caracas.

Caracciolo Parra León, *Filosofía Universitaria Venezolana (1788-1821)*, 1934, Edición U.C.V., Caracas, 1989.

Caracciolo Parra Pérez, *Historia de la Primera República*, Caracas, 1939.

Ambrosio Oropeza, *Evolución Constitucional de nuestra República*, Caracas, 1944.

Héctor García Chuecos, *La Capitanía General de Venezuela*, C.A. Artes Gráficas, Caracas, 1945.

Pablo Ruggeri Parra, *Historia Política y Constitucional de Venezuela*, Tomos I y II, Editorial Universitaria, Caracas, 1949.

Ernesto Wolf, *Tratado de Derecho Constitucional Venezolano*, Tomo I, Caracas, 1945.