

BICENTENARIO. 1808: CONSTITUCIÓN DE BAYONA. LOS INICIOS DEL NUEVO RÉGIMEN EN CENTROAMÉRICA

Jorge Mario GARCÍA LAGUARDIA

SUMARIO: I. *Los acontecimientos. Bayona, la génesis de la Junta.* II. *Noticias de Guatemala.* III. *La Junta de Bayona y la Constitución.* IV. *Los diputados americanos.* V. *El diputado por Guatemala.* VI. *Las decisiones políticas fundamentales.*

El inicio de nuestra vida constitucional debe vincularse estrechamente a la reunión de la Junta que, en Bayona, Napoleón hizo reunir.

I. LOS ACONTECIMIENTOS. BAYONA, LA GÉNESIS DE LA JUNTA

A partir de 1808, España se ve envuelta en un proceso crítico, que la lleva a la guerra civil. Estos acontecimientos se inician con las desavenencias de la familia real, y el acercamiento de Carlos IV con el emperador Napoleón. El Tratado de Fontainebleau que se firma con este último, con objeto de sellar una alianza contra Portugal, permite que tropas francesas se internen en territorio español, pero desbordando su camino, exigen ser acuarteladas con las tropas españolas. La invasión francesa se había iniciado.

Carlos IV abdica a favor de Fernando, para retractarse más tarde, buscando el apoyo de Napoleón, el que astutamente se lo niega, obligándolo a entregar la Corona española a los franceses. En los innobles documentos de abdicación, el emperador “da y afianza a su magestad el Rey Carlos una lista civil de 30.000.000 de reales”, se conviene en que “el palacio imperial de Compiègne con los cotos y bosques de su dependencia quedan a disposición del Rey Carlos mientras viviere”, se concede “a su

Alteza Real (Fernando VII) 400,000 frs. De renta sobre el tesoro de Francia” y a cambio de este plato de lentejas, “S.M. el Rey Carlos... cede por el presente todos sus derechos al trono de las Españas y de las Indias a S. M. el Emperador Napoleón, asentándose que S. A. R. el Príncipe de Asturias adhiriese a la cesión hecha por el Rey Carlos de sus derechos al trono de España y de las Indias a favor de S.M. el Emperador de los franceses”.

II. NOTICIAS DE GUATEMALA

Por un oficio “reservadísimo” del virrey de México, don José de Irunaray, fechado el 26 de julio de 1806, se tuvo noticia en Guatemala de los acontecimientos de Bayona. Fácil es imaginar el tremendo impacto que causaron en la opinión. Inmediatamente, el capitán general, Mollinedo y Saravia, convocó a una junta de todas las primeras autoridades, a la cual asistieron los ministros del Real Acuerdo, el arzobispo metropolitano, el Cabildo Eclesiástico, los miembros del ayuntamiento, los prelados de los conventos, los principales jefes del ejército, el marqués de Aycinena, altos empleados del Tesoro, la Universidad, el Real Consulado y el intendente de Comayagua,¹ y sobre la argumentación del fiscal de la Audiencia, don José Yáñez,² resolvieron no acatar lo resuelto en Bayona,

¹ A. H. N., Madrid, Estado-Junta Central-América, legajo 57 C., Guatemala, documento 13. Y se tuvo al corriente a las provincias del reino. En Costa Rica “la provincia más pobre y atrasada del Reino de Guatemala, ni siquiera se tenía noticia del motín de Aranjuez, por lo que se seguía considerando a D. Carlos IV como legítimo monarca. El 12 de septiembre de 1808 el Gobernador D. Tomás de Acosta y Hurtado de Mendoza, enterado por el Capitán General de las Sesiones de Bayona y de la actitud de Guatemala, convocó a una reunión de autoridades y vecinos principales de Cartago el 17 del mismo mes y en ella... Unánimemente dijeron que no reconocen ni reconocerán jamás los actos de cesión hechos en Bayona...”, Sáenz Carbonell, Jorge, *El despertar constitucional de Costa Rica*, San José, Costa Rica, Libro Libre, 1985, p. 67.

² “...Por el mismo estilo y frases castellanas de tales renunciaciones, que se suponían de los Sres. Reyes Don Fernando y Don Carlos, ellas eran nulas, pr. Q. havian sido arrancados por la fuerza, en territorio enemigo, y en medio de bayonetas, y que si el respetable derecho de las gentes de donde traen origen los contratos no permite que nazca obligación civil, ni natural, quando la voluntad de los contrayentes no está libre y expedita, menos podía traspasarse la Diadema á otro tercero, quando sus legítimos poseedores, en el mismo acto de la renuncia, expresaban, el uno, que lo hacía por las extraordinarias circunstancias en que se le había puesto, y por la exigencia imperiosa con que era tratado, y el otro, que por estar rodeado de escollos, no le quedaba mas arbitrio, que el de su ida a Bayona, que en

desconocer a las autoridades intrusas extranjeras y renovar fidelidad a los monarcas “legítimos”.

Notando menudamente —dice el Acta de la Sesión del 14 de agosto de 1808— el tenor y la data de los documentos que se llaman decretos y actos de renuncia de nuestros Soberanos y Real Familia a favor del Emperador de los franceses, y las cláusulas significativas, que acaso por ignorancia de nuestra lengua se dejaron correr; como aquellas, entre otras, del Sr. D. Carlos IV que dicen: Hoy, las extraordinarias circunstancias en que me ha puesto y me veo... exigen imperiosamente de mi... Y las siguientes del Sr. D. Fernando VII. y Serenísimos Infantes: rodeados de escollos, no tenían mas arbitrio que el de escoger entre varios partidos el que produgese menos males y eligieron como tal el de ir a Bayona. Todo lo cual, con las anteriores ocurrencias, pone de manifiesto, que este ha sido un plan horrible...

En situación semejante, concluye el Acta,

...ni los que se dicen actos de renuncia pudieron ser libres, ni por nuestras Leyes y Constitución de la Monarquía tienen validación alguna en su esencia y efectos. Uniformemente dixerón: que no se reconocen ni reconocerán en tiempo alguno, los expresados actos, teniéndolos como los tienen por desnudos de toda autoridad y fuerza extrínseca, y por violentos, ilegales y nulos a la vista. Y en consecuencia, acordaron renovar, como renovaron todos el juramento de fidelidad a Nuestro Legítimo Soberano, y a

sentido legal, semejantes expresiones en boca de los Sres. Reyes renunciantes, era una verdadera protesta para todo español que conozca la energía de su idioma. Prové que aún cuando las abdicaciones fuesen públicamente válidas por parte de la familia Real congregada en Bayona, por este acto no podía perjudicarse el derecho de suceder que daba a las demás personas la ley 2, tit. 19, partida 2a. Que es la fundamental del Gran Mayorazgo del reyno y que la señora Infanta Carlota futura Reyna de Portugal residente en los brasiles, sería la que debía ocupar el Trono de España, y estas Americas, en el caso de que la línea masculina fuera inmolada por la ambición de Bonaparte, o no se sostubiere la rigurosa asignación, que se aprovo en la cortes celebradas el año 13 del siglo pasado de que habla el auto acordado 9, tit. 7. lib. 9 de Castilla. Prové que en el evento, que no era de temerse, que Bonaparte extinguiera de la tierra la casa de Borbón, entonces la Nación Española conforme a la segunda manera, de que habla la ley 9, tit. 8o., partida 2, establecería una nueva constitución para gobernarse por ella, antes que sujetarse a reconocer la Dinastía tiránica, y Regicida de los Isleños de Córcega...”. A. H. N., Madrid, sección Estado-Junta Central, legajo 57-C, documento 24. “El Fiscal de la Real Audiencia de Guatemala da cuenta a V. M. de la conducta que han observado los Gefes y tribunales y demás cuerpos y vasallos del Reyno en la presente época de trastorno maquinado contra las leyes fundamentales de nuestra monarquía Española por Napoleón Bonaparte”.

las leyes que actualmente nos rigen, guardando toda unión y conformidad con los Magistrados, para que se conserve ilesa nuestra sagrada Religión, y se mantenga el buen orden y la tranquilidad pública, y protestando no admitir ninguna autoridad extranjera.³

Todo esto a pesar del Manifiesto del mismo Fernando, recomendando obediencia y de la nota de Porlier, ministro español de la Guerra, que fue rechazada.

El mismo capitán general abrió una suscripción con el nombre de Donativo Patriótico voluntario,⁴ que sería destinado a la península a la orden del rey Fernando o al de los que ejercieran el poder a su nombre.

En diciembre del año siguiente, a pesar de la pobreza del erario del país que necesitaba un situado de doscientos mil pesos para cubrir sus necesidades administrativas, el donativo había producido ya \$1.066.992.2 res... Que fueron remitidos íntegramente o en añiles o en plata efectiva, o en libranzas contra Holanda. Hay que recordar que el comercio general de todo el reino no llegaba anualmente a un millón de pesos. Además, el país estaba escasísimo de numerario, y como se remitiera gran parte de aquella cantidad en plata efectiva, la situación y angustia pecuniaria llegaron a su colmo. Aquello fue pues un verdadero suicidio.⁵

Curioso es observar que las comunidades indígenas fueron las que contribuyeron con mayor cantidad, expresando su decisión de ayudar con todo el haber que tenían, no siéndoles aceptado más que \$100,000. El marqués de Aycinena, don Gregorio Urruela, el arzobispo Peñalver y Cárdenas y don Gregorio Castriciones, de San Salvador, fueron los contribuyentes mas importantes.⁶

³ “Acta de la Junta”, copia impresa rubricada por don Alexandro Ramírez, A. H. N., Madrid, Estado-Junta Central-América, legajo 57 C. Guatemala, documento 6.

⁴ “Testimonio del expediente sobre cumplimiento de la Real Orden de 19 de marzo de este año, relativa a la abdicación voluntaria que el Señor don Carlos Cuarto hizo de su Corona en el Sr. Dn. Fernando Séptimo. Guatemala, año de 1808”, A. H. N., Madrid, Estado-Junta Central-América, legajo 57 C, documento 13.

⁵ Salazar, Ramón, *Historia de veintiún años. La independencia de Guatemala*, Guatemala, 1956, p. 117.

⁶ “Testimonio del expediente sobre cumplimiento de la Real Orden de 19 de Marzo de este año, relativa a la abdicación voluntaria que el señor Don Carlos cuarto hizo de su corona en el señor don Fernando Séptimo. Guatemala, año de 1808”, A. H. N., Madrid, sección Estado-Junta Central, legajo 57-C, documento 13.

De estos donativos en el reino, se hicieron varios. El arzobispo de Guatemala envió una “carta circular” solicitando de los sacerdotes y fieles colaboradores, para la guerra de España:

Por mi parte —decía en carta a don Ignacio de la Pezuela— contribuyo desde el mes de Marzo próximo pasado con cien pesos fuertes mensualmente. Aunque en la actualidad me mantengo de prestado a cuenta de lo que podré percibir de la renta de la mitra de aquí a un año... y se regula que la renta que podrá corresponderme no pasará de doce mil pesos...⁷

Nuestros hombres, ante todos estos acontecimientos, fueron tomando conciencia de la propia nacionalidad y empezaron a meditar seriamente en la independencia de la Corona. Ante ellos se presentaba el problema trascendental de establecer a quién correspondía la verdadera autoridad peninsular: ¿Al Consejo, que Fernando había dejado al trasladarse a Bayona? ¿Al mismo rey que había renunciado al trono? ¿A José Bonaparte, nombrado por el rey, de los franceses? ¿O a la Junta de Sevilla, que había levantado la bandera de la resistencia contra el extranjero? ¿O a las juntas populares, que trataron de formarse en América...? La solución de estas interrogantes da la clave de la forma en que se incubaba en las mentes de nuestros hombres el pensamiento con que afrontarían el desarrollo posterior de los acontecimientos.

Como en otras partes, los independentistas, ya activos y atentos a los acontecimientos, tratan, sin éxito, de establecer una junta independiente, como lo apunta el tesorero Vela en su Informe, al denunciar que trataron de retrasar la jura de Fernando, pusieron trabas al reconocimiento de la autoridad de la primera Regencia “renovando el intento de Junta Independiente; mas no encontrando todavía mayor apoyo no se la reconoció”; indica que

el Gobierno, tubo pr. Conveniente, reunir en vista de una noticia tan desagradable, a las corporaciones para tratar de asegurar la tranquilidad pública, y desde luego hubo individuos en quienes se dejaron vislumbrar las ideas de subversión, qe. a pretesto de la orfandad de la Patria, intentaron como en otras partes el establecimiento de Junta gubernativa; pero ven-

⁷ “Carta de Fray Ramón Cassaus y Torres al Ministro de Gracia y Justicia, de 13 de julio de 1812”, A. G. I., Audiencia de Guatemala, duplicados de gobernadores presidentes, años 1812-1814, legajo 495.

ciendo el mayor número, se juró fidelidad al rey, reconociendo el Govno. q. en su Real nombre rigiese la Monarquía.⁸

En México, en la junta celebrada el 19 de julio de 1808, se estudió la situación del reino español, reunido el cabildo extraordinario de esa ciudad. Y don Juan Francisco de Azcárate defendió la nulidad de las renunciaciones y esbozó la idea de la soberanía nacional. El virrey Iturrigaray convocó a una junta general, en la cual el licenciado Francisco Primo de Verdad y Ramos “defendió la doctrina de la soberanía del pueblo, para lo cual se apoyó, ya no en el pensamiento de los jesuitas españoles, sino en las ideas de Pufendorf, entre otros pensadores”.⁹ Y al decir de Gavidia, José Matías Delgado en San Salvador, al conocer los acontecimientos de la capital del Reino de Guatemala, defendió los mismos puntos de vista, y aun llegó más lejos, al propiciar desde ese momento la independencia de España: “La política ostensible de Delgado en tal momento fue: la Independencia absoluta en Centro América, en espera de la libertad del Soberano”.¹⁰

III. LA JUNTA DE BAYONA Y LA CONSTITUCIÓN

En estas circunstancias, se promulga nuestro más antiguo antecedente legal en materia constitucional, aunque de carácter imperfecto. Nos referimos a la Constitución de Bayona, que fue decretada “en nombre de Dios Todopoderoso, por Don José Napoleón, por la gracia de Dios Rey de las Españas y de las Indias”.¹¹

Cuerpo poco estudiado, al que se hace referencia con pasión peyorativa, explicada —que no justificada— por la exacerbación del sentimiento

⁸ *Informe del Ministro Tesorero de las Reales Cajas de Guatemala, acerca del estado deficiente del erario antes y después del 15 de septiembre de 1821*, Madrid, 11 de marzo de 1823. Véase también Toledo Palomo, Ricardo, *Las artes y las ideas de arte durante la independencia (1794-1821)*, Guatemala, Sociedad de Geografía e Historia, 1977, pp. 125-132.

⁹ Cueva, Mario de la, “La idea de soberanía”, *Estudios sobre el Decreto Constitucional de Apatzingán*, México, Imprenta Universitaria, 1964, p. 306.

¹⁰ Gavidia, Francisco, *Historia moderna del Salvador*, San Salvador, 1958, pp. 47 y 48.

¹¹ Constitución de Bayona, texto en “Digesto constitucional de Guatemala”, *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala*, época III, t. VII, núms. 2, 3 y 4, 1944.

nacional español en la gesta que históricamente se ha llamado la Guerra de Independencia.

La idea de una Junta Constituyente no aparece en la correspondencia y documentos de la época, como una idea preconcebida de Napoleón para España. Por primera vez se hace mención a ella en una carta de Murat al emperador, del 14 de abril:

Permitidme comunicaros una idea que, según yo —decía— producirá un gran efecto, fijaría las incertidumbres, reuniría las opiniones, halagaría el amor propio nacional y conduciría al objeto que vuestra Magestad quiere alcanzar. Sería la convocatoria de una dieta española en Bayona o Burdeos, compuesta de clero, nobleza y estado llano.

Los puntos de vista al respecto de los ministros españoles Azanza y O’Farril influirían indudablemente en Murat, pues en una carta del 17 de abril insistía ante el emperador que O’Farril y Azanza “quieren como todo buen español a una Constitución de V. M. de la que todos sienten la necesidad”.

Napoleón contesta no con gran entusiasmo. Primero, manifiesta que se harán reformas “si los españoles juzgan necesario algunos cambios en su Constitución”; más tarde se interesa por la institución de Cortes que convalidaran el cambio de dinastía, y sólo más tarde se decide a integrar la Asamblea. Así, el 12 de mayo escribe a Murat;

Deseo que se me diga cuales son las ideas del Consejo de Castilla sobre la convocatoria de una asamblea de diputados de las provincias, que quería hacer reunir en Bayona. Por este medio no haría proclamación y no haría más que aparecer ante la Asamblea con el nuevo Rey. Cada provincia haría sus cuadernos (*cahiers*) de cargos para pedir lo que creyese conveniente y exponer el deseo del pueblo. Sería preciso que esta asamblea se reuniese en Bayona el 15 de junio y estuviese compuesta por tercios de la nobleza, sacerdotes escogidos la mitad en el alto clero y la otra mitad en el bajo clero y el estado llano. No debería componerse de mas de ciento cincuenta personas.

Y concluía abriendo la puerta a una representación por procedimiento electoral: “Dejo a la opinión de la Junta la manera de hacer elegir a los diputados”.

El 25 de mayo convalida la convocatoria el duque de Berg, dando “con mas maestría que oportunidad” —al decir de Rico y Amat— el decreto y el manifiesto de convocatoria de la asamblea:

Españoles: Después de una larga agonía vuestra nación iba a perecer. He visto vuestros males y voy a remediarlos. Vuestra grandeza y vuestro poder hacen parte del mío y vuestros principios me han cedido todos sus derechos eternos al amor y al reconocimiento de vuestra posteridad. Vuestra monarquía es vieja; mi misión es renovarla; mejoraré vuestras instituciones y os haré gozar, si me ayudáis, de los beneficios de una reforma, sin que experimentéis quebrantos, desórdenes y convulsiones. Españoles: he hecho convocar una asamblea general de las diputaciones de las provincias y ciudades. Quiero asegurarme por mí mismo de vuestros deseos y necesidades entonces depondré todos mis derechos y colocaré vuestra gloriosa corona en las sienes de un otro yo, garantizándoles al mismo tiempo una constitución que concilie la santa y saludable autoridad del soberano con las libertades y privilegios del pueblo. Españoles: recordad lo que han sido vuestros padres, y contemplad vuestro estado, no es vuestra la culpa, sino del mal gobierno que os ha regido; tened gran confianza en las circunstancias actuales, pues yo quiero que mi memoria llegue hasta vuestros últimos nietos y esclamen: ¡Es el regenerador de nuestra patria; Napoleón!

En la convocatoria se siguió, en sus aspectos esenciales, el sistema tradicional español: integración en tres brazos, clero, nobleza y Estado llano, pago de los procuradores por las ciudades que representaban, designaciones directas en los brazos de la nobleza y clero. Las novedades en la que se incorporaba el espíritu napoleónico se hacían sentir en la integración del brazo eclesiástico en alto y bajo clero, en la importante representación de las universidades que vigorizaba el Estado llano, así como la de las cámaras de comercio.

En la realidad, ante la generalización del levantamiento contra los franceses, que impidió que llegaran a Bayona los designados y la oposición abierta o velada de concurrir de otros,¹² la asamblea se reunió, te-

¹² La negativa del obispo de Orense es característica. Exponía diversas razones —pretextos, diríamos nosotros— de carácter personal, que le impedían concurrir a Bayona, pero envía una exposición escrita sobre lo que “...diría y protestaría en la Asamblea de Bayona, si pudiese concurrir a ella”. Sus conclusiones eran estas: “La Nación se ve como sin Rey, y no sabe a que atenerse. Las renunciaciones de sus Reyes y el nombramiento del teniente gobernador del Reino son actos hechos en Francia y a la vista de un Empera-

nazmente encaminada, integrándose arbitrariamente a base de nombramientos directos a personas afines y sin la representación equitativa¹³ que al principio fue prevista, celebrando sus sesiones apresuradamente, con escasas discusiones doctrinarias, cargada de intervenciones de detalle, y sin la grandeza natural de un cuerpo constituyente:

Las primeras sesiones, se emplearon en las ceremonias de apertura y presentación del nuevo rey, y hasta la tercera no se leyó el proyecto de Constitución, que les iba a ser sometido. Se acordó que fuera impreso y se repartiera entre los diputados para que en el término de tres días, pre-

dor, que se ha persuadido de hacer feliz a España con darle una nueva dinastía, que tenga su origen en esta familia tan dichosa, que se crea incapaz de producir Príncipes que no tengan o los mismos o mayores talentos para el gobierno de los pueblos que el invencible, el victorioso, el legislador, el filósofo, el grande Emperador Napoleón. La Suprema Junta de Gobierno, a mas de tener contra sí cuanto va insinuado, su presidente armado y un ejército que la cerca, obliga a que se la considere sin libertad, y lo mismo sucede a los consejos y tribunales de la Corte. ¡Qué confusión! ¡Qué Caos y que manantial de desdicha para España; no puede evitarla una Asamblea convocada fuera del Reino, y sujetos los que componiéndola, ni pueden tener libertad, ni aún teniéndola, creerse que la tuvieran. Y, si se juntasen a los movimientos tumultuosos que pueden temerse dentro del Reino, pretensiones de príncipes y potencias extrañas, socorros ofrecidos o solicitados y tropas que vengan a combatir en su seno contra los franceses y el partido que les siga, ¿qué desolación y qué escena podría concebirse más lamentable? La compasión, el amor y la solicitud en su favor del Emperador y Rey, podrá, antes que curarla, causarle los mayores desastres”. Respuesta dada a la Junta de Gobierno por el Ilmo. Sr. Obispo de Orense, D. Pedro Quevedo y Quintana, con motivo de haber sido nombrado diputado a la Junta de Bayona.

¹³ Por su parte, los diputados que concurrieron justificaban su actitud con las siguientes palabras de Azanza y O’Farril, que pueden atribuirse a todos: “¿Qué hicieron pues, los vocales de la Junta de Bayona, firmando una Constitución y los demás españoles que la aceptaron, sino procurar sacar todas las ventajas posibles a favor de la independencia y libertad de la nación apoyados en razones de conveniencia política, que la experiencia reciente, y aún la de un siglo entero, había hecho conocer como la más provechosa y necesaria entre dos naciones a quienes su posición geográfica les dicta la necesidad de vivir unidas? Si se consideran las alternativas a que pudiera quedar expuesta la España de resultas de la abdicación de sus soberanos, es preciso confesar que todas se hacían menos funestas, evitando una revolución en el interior y una guerra de conquista, que la hiciese entrar en lucha contra las fuerzas de Francia. He aquí lo que los diputados de la Junta de Bayona se propusieron y desearon evitar adhiriendo al nuevo soberano que daba a la nación y el partido que juzgaban debía ella abrazar en aquellas circunstancias, como el único que podría salvar su existencia política y conservar en mejor estado sus recursos y sus fuerzas”. Azanza y O’Farrill, *Memoria sobre los hechos que justifican su conducta política desde Marzo de 1808 hasta Abril de 1814*, p. 56, citados por Artola, Miguel, *Los afrancesados*, Madrid, MCMLII, p. 46.

sentase cada uno, por escrito, las consideraciones que su lectura le sugiriese, pudiéndose entre tanto, para ilustrar a la opinión, usarse de la palabra sin entablar controversias, “que no ilustran, sino que confunden”. La impresión completa del proyecto no fue terminada hasta la sexta sesión, momento en el que ya se habían hecho algunas indicaciones. En ella se acordó formar una comisión, que extractase y agrupase las observaciones que se fueron recibiendo, las cuales fueron puestas a votación en la novena y décima sesiones; en la undécima —30 de junio— se dieron por terminados los trabajos de la Junta, y en la duodécima, celebrada el 7 de julio, tuvo lugar la solemne sesión de publicación y juramento.¹⁴

Se ha dicho que aunque la participación directa en la elaboración del proyecto es importante por el propio Napoleón, y especialmente de las observaciones hechas por los diputados, “los redactores del proyecto fueron Juan Bautista Esmenard con el apoyo de Miguel José de Azanza”.¹⁵

Aunque es corriente afirmar que la Constitución fue aprobada sobre unos borradores de Napoleón, es lo cierto que si el proyecto fue redactado “por las ordenes y bajo el dictado” del emperador, éste sufrió varias modificaciones, y antes de aprobarse el texto definitivo hubo de elaborarse tres proyectos, oírse las opiniones de muchos diputados por escrito, y pasar por la discusión en las sesiones, aunque éstas fueron, como hemos apuntado antes, carentes de elevación y categoría. En una exposición redactada a mano por el ministro Maret,¹⁶ que tuvo destacada actuación por mandato de Napoleón en estos trabajos, se bosquejan los avatares del primer proyecto, y se da una guía auténtica para estudiar la génesis del texto de Bayona:

El Estatuto constitucional para España —dice el Ministro— ha sido redactado por las órdenes y bajo el dictado de S. M. el Emperador y Rey. Ha sido enviado a Madrid a fin de Mayo para ser comunicado a los ministros y a los miembros de la Junta de Gobierno y saber su parecer. MM. Laforet y Freville han enviado un informe muy detallado sobre las observaciones en consi-

¹⁴ Sanz Cid, Carlos, *La Constitución de Bayona. Labor de redacción y elementos que a ella fueron aportados, según la documentación que se guarda en los Archivos Nacionales de París y en los papeles reservados de la Biblioteca del Real Palacio de Madrid*, Madrid, Reus, 1922, pp. 114 y 115.

¹⁵ Núñez Rivero, Cayetano y Martínez Segarra, Rosa María, *Historia constitucional de España*, Madrid, Universitas, 1997, p. 48.

¹⁶ Archives Nacionales, A. F., IV, 1.680. Original en francés, citado por Sanz Cid, *op. cit.*, pp. 168 y 169.

deración y ha ordenado en consecuencia modificaciones importantes. Antes de la apertura de la Junta de Bayona, S.M. ha hecho consultar a los señores. Azanza y Urquijo. Nuevas modificaciones han sido hechas sobre sus observaciones. Habiendo llegado una parte de los miembros de la Junta, S. M. les ha hecho reunir para su examen preparatorio; han nombrado una comisión que ha hecho observaciones y ha dado lugar a nuevo cambios. Estas precauciones tomadas, para dar al proyecto de estatuto el carácter más propio para los habitantes, para las costumbres, para las opiniones de España, habían tenido también por objeto evitar discusiones penosas sobre puntos y observaciones casi confidenciales que podían determinar una separación. El proyecto estaba, por tanto, en un cierto grado de madurez cuando la Junta se ha abierto. Se le ha hecho imprimir y ha sido distribuido a todos los miembros, que han sido invitados a dar su opinión por escrito sin perjuicio de la discusión en la Asamblea. Las opiniones escritas o verbales han sido recogidas por una comisión que ha hecho un resumen exacto y detallado de todas las observaciones. Este resumen, habiendo sido presentado a S. M., ha debido creer que el proyecto se acercaba lo mas posible a las verdaderas necesidades de España y a los deseos de sus representantes y ha puesto su firma en la pieza adjunta...

IV. LOS DIPUTADOS AMERICANOS

Ni en la convocatoria ni en las Instrucciones para la integración de la Asamblea se hace mención de la representación de las provincias americanas. Pero más tarde, según se anuncia en la *Gaceta de Madrid*, del 24 de mayo de 1808, el propio Murat y la Junta de Gobierno resolvieron conceder una representación de seis diputados, nombrando sin elección, por la premura del tiempo, a las siguientes personas, naturales todas de América: el marqués de San Felipe y Santiago, por La Habana; don José del Moral, por la Nueva España; don Tadeo Bravo y Rivero, por el Perú; don León Altolaguirre, por Buenos Aires; don Ignacio Sánchez de Tejada, por Santa Fe, y don Francisco Antonio Cea, que representaría al Reino de Guatemala y que a la sazón era director del Jardín Botánico de Madrid.

En el margen del primer artículo del título correspondiente a las Cortes, en el primer proyecto, se agregó otro, que ordenaba que los diputados de las colonias tendrían asiento en las Cortes. Esta disposición fue unánimemente bien recogida por los diputados; sin embargo, en el segundo proyec-

to se omitió totalmente hacer referencia al asunto. Los diputados americanos insistieron en la representación, y así, en el tercer proyecto, un título entero aparece al respecto. En el artículo 68 se dice que “los diputados de las Colonias tendrán voz y voto en las Cortes”, y todo el título X se dedica a las colonias españolas en América y Asia, en el cual se establece la igualdad de derechos de las colonias con la metrópoli, y se ordena la representación de los diputados. Las instancias de los americanos en sus informes a la asamblea tienen éxito, al lograr una ampliación en el texto definitivo.

La discusión de este título encuentra sumamente activos a los diputados americanos, que ven la ocasión de representar sus derechos, y de lograr la realización de aspiraciones, largamente preteridas por la metrópoli. En el artículo 80, que establecía la igualdad de derechos entre españoles y americanos, centraron sus baterías, proponiendo varias enmiendas, la más característica de las cuales era la del diputado don José del Moral, de la Nueva España, que pulverizando el artículo original encontraba oportunidad de puntualizar las demandas americanas. Proponía que no fuera un solo artículo, sino los siguientes: 1o. Que la agricultura sea completamente libre, sin limitación para sembrar ni plantar lo que parezca conveniente; 2o. Será libre el comercio de todas las materias, entre las colonias y con la metrópoli, y 3o. No se permitiría privilegio alguno de la extracción o introducción; 4o. Todos los habitantes de las Indias podrán hacer construir barcos mercantes; 5o. Ninguna clase podrá ser notada de infamia ni privada de derecho, que da el honor, la conducta y el mérito, a que sean atendidos los hombres útiles a la sociedad; 6o. Queda abolida toda especie de tributo en las clases de indios y castas. 7o. No se podrá obligar al servicio personal. 8o. Quedan suprimidas cuantas prohibiciones han sujetado a los indios a vivir separados de los españoles, y a que no gozaren la amplitud de los derechos de todo hombre en sociedad; 9o. La nobleza calificada de los americanos no necesitará probar su origen de la de España, para ser considerada como tal en Europa; 10o. A ningún habitante de América se le impide procurar su honesta subsistencia en el ejercicio de su industria.

Destaca la intervención de los representantes de los territorios americanos, especialmente los de Sánchez de Tejada y José Joaquín del Moral (representantes de Santa Fé de Bogotá y Nueva España respectivamente), que presentaron diversos memoranda ante la Junta, respecto a la necesidad de

que los territorios americanos siguiesen unidos a la Metrópoli, así como la creación de un Ministerio específico de Indias, y las reformas, que debían emprenderse para lograr un mayor desarrollo de la industria en América. A este respecto, cabe destacar la buena acogida que tuvieron en los Bonaparte las observaciones de los diputados americanos, que recogieron y desarrollaron ampliamente dichas peticiones. Por el contrario, es de resaltar la actitud de algunos representantes peninsulares “en contra del desarrollo industrial en América”.¹⁷

Con las proposiciones de los diputados españoles y americanos, la comisión integrada dio cuenta a la Junta de Gobierno, la cual hizo varias enmiendas y adiciones en el último proyecto, el cual le fue presentado al emperador para obtener su *placet*. Es curioso observar el siguiente hecho: las proposiciones de los diputados americanos no se habían considerado con el alcance y amplitud con que fueron presentadas; es posible que los diputados españoles —aunque su opinión al respecto no conste en ningún documento— dudaran de la oportunidad de acceder a las peticiones americanas, pues en cuanto al fondo se habían mostrado favorables, al menos en su formulación de carácter general; así pues, las concretas proposiciones del diputado Del Moral son ignoradas. Sin embargo, en el documento de enmiendas que le es presentado, Napoleón dicta apresuradamente la modificación del artículo 80 sobre las bases propuestas por Del Moral, posiblemente con la finalidad de obtener la adhesión americana. Los artículos agregados sobre el documento de enmiendas dicen:

Arto... Los reinos y provincias de América y Asia gozarán de los mismos derechos que la Metrópoli. Arto... Toda especie de cultivo y de industria será libre en los dichos reinos y provincias. Arto... El comercio recíproco de un reino y de una provincia con otra y de los dichos reinos y provincias con la Metrópoli será permitido. Arto... No podrá existir ningún privilegio particular de exportación en los dichos reinos y provincias. Arto... Cada reino y cada provincia tendrá constitucionalmente, cerca del gobierno, diputados encargados de promover sus intereses y de representarlos en la Asamblea de Cortes. Arto... Los diputados serán en número de 22 a saber: (se citan los enumerados en el anterior proyecto, añadiendo los correspondientes a Cuzco y Yucatán, que se incluían entre las peticiones de los diputados).

¹⁷ Núñez Rivero y Martínez Segarra, *op. cit.*, p. 47.

V. EL DIPUTADO POR GUATEMALA

Nuestro diputado, don Francisco Antonio Cea, tiene una participación modesta en la Asamblea. Asiste puntualmente a las sesiones, pues sólo en la sesión octava, según se asienta en el acta, fue “excusado por indis-puesto”.¹⁸ Entre los cuarenta y cuatro escritos de observaciones que presentaron los diputados, Cea se refiere exclusivamente al título que trataba de la persona del rey.¹⁹ Su opinión sobre Napoleón y la implantación de las nuevas formas constitucionales es inequívoca, y llega en ciertos momentos a una verdadera vehemente aprobación. Propuso que se llamara el texto Constitución de la Monarquía Española regenerada por Napoleón el Grande, y dentro del mismo espíritu, al discutirse el preámbulo, propuso que se añadiera una cláusula diciendo que el emperador otorgaba la Constitución, en virtud de la facultad que se había reservado al ceder la Corona a su hermano José. Como los títulos I y II no tenían epígrafe en el proyecto, pide que se le diera con estos nombres: “De la religión” y “Del rey y la sucesión a la Corona”. Hizo ver en la sesión sexta la oposición existente entre las palabras “dominante” y “única”, con referencia a la religión católica. Al examinarse el título II, le pareció que el artículo 2o. estaba mal redactado, diciendo: “José, Rey de Nápoles, es el Rey de España”, pues no se sabía exactamente si seguía no siéndolo, de Nápoles, y proponía esta forma: “José. Antes Rey de...”. En cuanto al juramento, propuso que la frase “territorio de España” se sustituyera por “territorio español”, pues la primera aparecía hacer referencia solo a la península. Además, y con más alcance doctrinal esta vez, pidió, en unión de otros diputados, que en su juramento “prometiese mantener en toda su integridad la Constitución, observándola y haciéndola observar”, tratando así de someter y limitar la autoridad del monarca, proposición sancionada por el éxito, pues “unánimemente —dice el acta de la

¹⁸ *Actas de la diputación general que se juntó en Bayona el 15 de junio de 1808, en virtud de convocatoria expedida por el Gran duque de Berg como Lugar-teniente General del reino, y la Junta Suprema de gobierno, con fecha 19 de mayo del mismo año, precedidas de dicha orden convocatoria y de los poderes y órdenes que presentaron los que asistieron a ella, y seguidas del Proyecto de Constitución consultado por el Emperador á la misma, las observaciones mas notables que sobre aquel proyecto se produjeron y la Constitución definitivamente hecha, que fue aceptada por la misma diputación general en 7 de junio del propio año, Madrid, imprenta y fundición de J. A. García, 1874.*

¹⁹ “Observaciones hechas por el Sr. D. Francisco Antonio Cea, director del Jardín Botánico de Madrid”, en *Actas... cit.*, pp. 96-99.

sesión novena— todos los vocales, desearon que se haga la adición...”. Como faltaban disposiciones en los casos de abdicación e incapacidad, propuso artículos pertinentes, que podrán intercalarse en el texto, y también título adicional sobre el príncipe heredero, y recogiendo la vieja tradición española del juramento popular, pidió que éste se hiciera representado en Cortes, “porque siendo la Constitución un pacto entre el Rey y la Nación, es claro que al juramento del Rey debe de seguir el de la Nación”. Y además insistía en que se fijaran las atribuciones del rey, con la finalidad de limitar constitucionalmente sus facultades:

El Sr. Arribas en sus observaciones notó sabiamente que faltaba un título de las facultades o atribuciones del Soberano, y leyó algunos artículos en que podrían cifrarse. No me extendo sobre el particular, porque lo ha tratado muy acertada y sabiamente aquel respetable magistrado; pero no puedo menos de reclamar se insista en un punto tan esencial de toda Constitución. No hay verdadero pacto mientras no se sepa a lo que se obliga cada uno.

Y cautelosamente concluía: “Prescindo de que sean mas o menos amplias las facultades del Rey; pero es esencial determinarlo”.

Al finalizar los trabajos, recapitulaba el sentimiento de la diputación americana, en general afrancesada:

Olvidados del Gobierno de Madrid, excluidos de los grandes empleos de la Monarquía, privados injustamente de instrucción y de luces y, para decirlo todo, en una palabra, obligados a rechazar hasta los dones que les ofrece la Naturaleza con una mano liberal ¿los americanos podrían dejar de proclamar con entusiasmo una Monarquía que proclama su estimación por ellos, que los sustrae a la humillación y al infortunio, que los adopta como hijos y que les promete la felicidad?

Y dirigiéndose al mismo Bonaparte: “Estaba reservado, Sire, a vuestra Magestad ejecutar el primer acto de consideración y de justicia que la América ha obtenido en su metrópoli”.²⁰

²⁰ García Laguardia, Jorge Mario, “La Constitución de Bayona. Participación del diputado por Guatemala”, *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de San Carlos de Guatemala*, núm. 7 y 8, julio-diciembre de 1968, pp. 127-147, y Moreno, Laudelino, “Guatemala y la invasión napoleónica en España”, *Anales de la Sociedad de Geografía e Historia de Guatemala*, año V, t. VII, núm. 1, septiembre de 1930, pp. 3-17.

VI. LAS DECISIONES POLÍTICAS FUNDAMENTALES

Lo cierto es que, aunque este código fundamental no tuvo un solo momento de vigencia en América, es el antecedente más antiguo de nuestra organización constitucional, y fue por el que los americanos se enteraron de la posibilidad de existencia de una forma de convivencia sobre bases modernas. A la vez, fue la “primera tentativa de modernizar en amplios sectores, la vida pública española”.²¹ Bonaparte, para tratar de ganar a su causa a las colonias americanas, les concedió representación en las Cortes —según hemos apuntado—, en la cual Guatemala tenía derecho a tener un diputado, e incluyó diversas disposiciones de sabor liberal favorables a los americanos.

El núcleo esencial de ideas informadoras de la nueva Constitución tenía su origen en el derecho francés; así el Senado, el Consejo de Estado, la regencia, la sucesión de la Corona, el principio de reglamentación de las garantías individuales y el sistema de control. El preámbulo, en el cual se establecía la nueva forma de convivencia basada en el pacto “que une a nuestros pueblos con Vos y a Vos con nuestros pueblos”, era claramente revolucionario para esa época, rompiendo el ciclo del sistema antiguo, y resquebrajando los principios tradicionales en que se asentaba el viejo edificio de la Corona, el “antiguo régimen”, porque “semejante declaración ponía término de derecho a la antigua monarquía, y establecía el moderno sistema representativo, cuya base no es ni puede ser otro que el pacto de alianza y unión entre la nación y el trono, como representantes ambos de la soberanía”, como lo percibió nítidamente Rico y Amat.²² La presencia de los diputados españoles, sus observaciones, la resistencia de participación de otros, y en general el deseo de lograr la adhesión española, hizo a Napoleón conceder, al parecer con repugnancia, en las disposiciones referentes a la religión católica y a la Inquisición, que fueron modificadas sucesivamente en los proyectos; en la importante atribución de las Cortes de la fijación de los impuestos, así como en las disposiciones menores de carácter formal, naturales de la tradición hispana, como las modalidades del juramento.

²¹ Morodo, Raúl, “Reformismo y regeneracionismo: el contexto ideológico y político de la Constitución de Bayona”, *Revista de Estudios políticos*, Madrid, nueva época, núm. 83, enero-marzo de 1994, p. 59. Véase también, Muñoz Bustillo, C., *Bayona frente a Cádiz: gobierno y administración en la prefectura de Xerez*, tesis, Universidad de Cádiz.

²² Rico y Amat, Juan, *Historia política y parlamentaria de España (desde los tiempos primitivos hasta nuestros días)*, Madrid, 1860, t. I, pp. 151 y 152.

Sus características son las siguientes: 1. Es una carta otorgada, y no una auténtica Constitución en sentido moderno; 2. Limita el poder del rey tímidamente y no reconoce expresamente la soberanía nacional; 3. No establece una clara división de poderes, pero reconoce expresamente la independencia de los jueces; 4. Texto escrito, flexible y desarrollado; 5. En la línea napoleónica impulsa profundas reformas económicas; 6. En concesión al espíritu de los españoles, establece un régimen confesional católico, y 7. En concesión a las colonias, propugna una igualdad entre España y los territorios americanos.

En cuanto a los derechos, se incorporan, dispersos a través de todo el texto de clara inspiración liberal, la libertad personal, la seguridad, la inviolabilidad del domicilio, la libertad de imprenta, la libertad de comercio, la abolición del tormento, la detención no arbitraria y la publicidad del proceso criminal. Importante es indicar que es en el texto de Bayona donde se encuentra el antecedente más antiguo en nuestro derecho público del hábeas corpus, bastando exigir la presentación del detenido al encargado de la cárcel, según el artículo 130. También los artículos 131, 132 y 133 se refieren a la misma figura: los parientes y amigos tienen derecho de ver al detenido. Se establece como delito la detención arbitraria, y se declaran abolidos el rigor y el apremio.²³

En el análisis del texto definitivo se concluye con que estatuyó una forma de gobierno basada en el poder absoluto del rey, porque aquellos organismos que se crean con atribuciones, que en algún momento pueden limitarlo, no están vigorizados con mecanismos suficientes, que en última instancia puedan controlar la autoridad real. Pero la misma política transaccional, que era liberal con los progresistas y conservador con los reaccionarios,²⁴ hizo que las reformas tuvieran una resonancia y efectividad muy limitada.

²³ Díaz Castillo, Roberto, *Origen del habeas corpus en Guatemala y su regulación legal en el siglo XIX*, tesis, Universidad de San Carlos de Guatemala, Facultad de Humanidades, 1967.

²⁴ En las instrucciones que Napoleón daba a Murat el primero de abril de 1808, le decía “Podéis declarar verbalmente que mi intención no es solo conservar la integridad e independencia del país, sino los privilegios de todas las clases. En la bondad y utilidad de mis proyectos sobre España, encontraréis argumentos propios a conciliar todos los partidos. Los que quieren un gobierno liberal y la regeneración de España la encontrarán en mi sistema; los que temen la vuelta de la Reina y el Príncipe de la Paz pueden ser tranquilizados, ya que estos dos personajes quedarán sin influencia ni crédito; los grandes, que quieren la consideración y los honores que no tenían en la administración pasada los

Esta Constitución estaba inspirada en un liberalismo muy moderado, y con un vicio de un origen espurio, que fue la razón de su radical inconsistencia. Desde la tercera sesión se estampa en un documento oficial el verdadero origen de la carta: “El Sr. Presidente —dice el acta— expuso, que S. M. El Emperador le había entregado un proyecto de Constitución para la España, que se había traducido al castellano y se leería a la Junta...”²⁵

Y en la novena sesión, la asamblea autocalifica humildemente los alcances de su trabajo:

Para todas las votaciones que se hicieron, tuvo la Junta presente, que el resultado de sus deliberaciones no era para otro objeto, ni tenía otro valor, que el de que se presentase su opinión en los diferentes artículos sobre que la manifestaba, al benéfico autor del proyecto de Constitución para que a las luces de su sabiduría y experiencia, examine y vea hasta qué punto merece ser escuchada...²⁶

La opinión de algunas personalidades españolas, casi ninguna de auténtica elevación, fue tomada en cuenta con mucha relatividad, y una frase estampada de la mano del mismo emperador en uno de los documentos revela la opinión que le merecían.²⁷ Es el informe sobre el primer proyecto, de la Diputación del Consejo de Castilla, que se encuentra en los Archivos Nacionales de París. Al examinarlo, el espíritu práctico de Napoleón y su afición por los informes concretos, reciben el impacto del estilo barroco común de los documentos españoles de época. Junto a un dibujo hecho distraídamente, mientras leía la opinión de los diputados españoles, se estampa esta frase en francés: “vous ‘etes des bêtes’”; su traducción al castellano: “sois unas bestias”.

En los proyectos discutidos y en la minuta final aprobada, era el emperador Napoleón el que daba la Constitución para los españoles. Pero en

encontrarán; los buenos españoles que quieren la tranquilidad de una buena administración, encontrarán ventajas en mi sistema, que mantendrá la integridad e independencia de la Monarquía española”.

²⁵ Acta de la Junta tercera, celebrada el 20 de junio de 1808.

²⁶ Acta de la Junta novena, celebrada el 27 de junio de 1808.

²⁷ En general, su punto de vista sobre la actitud española era francamente pesimista: “Concedéis demasiada importancia a la opinión de Madrid. No he reunido mis ejércitos en España para seguir las fantasías del populacho de Madrid”, escribía a Murat el 9 de abril.

los últimos momentos, cuando la minuta iba a ser impresa para la última sesión de la asamblea, cambió de opinión, resolviendo que fuera su hermano José el que apareciera dictando la carta, suprimió el artículo 2o., que establecía que José sería el rey de España e Indias, rectificó la numeración, quedando definitivamente en 146 artículos, y como se había acostumbrado a lo largo de su génesis al margen, el ministro Maret rehizo el preámbulo, el que sirvió de encabezamiento a la Constitución publicada y texto conocido:²⁸

Aunque la Constitución era considerada en el Preámbulo como base del pacto que unía al Rey con sus pueblos y a estos con el Rey, teniendo presentes características generales y la circunstancia de haber sido decretada por el Monarca, José I, debe considerarse como carta otorgada, y no como Constitución doctrinaria. Todas sus disposiciones son moderadas y pronunciadamente aristocráticas: unidad de Iglesia y Estado, Cortes por estamentos, libertad individual y de imprenta con importante cortapisas...²⁹

Como lo percibió Miguel Artola, sus raíces eran bifrontes; era “resultado de un cruce entre las instituciones de la monarquía española y el *senatus consultus* de 18 de mayo de 1804 que dio a Napoleón el título imperial”.³⁰ Era una mezcla de

...liberalismo, corporativismo del Antiguo Régimen y pragmatismo napoleónico. No puede decirse que definiera un estado representativo propiamente dicho, pero se separaba ostensiblemente del absolutismo borbónico anterior. Por eso su importancia reside en ese corte que produce en nuestra historia y en haber servido de estímulo para la redacción de otra Constitución, esta nacional y representativa, la de 1812.³¹

²⁸ En los *Archives Nationales* de París, A. F. IV., 1680, se guarda la minuta definitiva en 147 artículos firmada por Napoleón, en la que aparece tachado el artículo 2o., rectificada la numeración y rehecho el preámbulo al margen, de mano de Maret. Citado por Sández Cid, *op. cit.*, p. 418.

²⁹ Miranda, José, *Las ideas y las instituciones políticas mexicanas. Primera parte, 1521-1820*, México, Imprenta Universitaria, 1952, p. 212.

³⁰ “La burguesía revolucionaria (1808-1874)”, *Historia de España*, dirigida por Miguel Artola, Madrid, Alianza Editorial, 1990, vol. V, p. 25.

³¹ Torres del Moral, Antonio, *Constitucionalismo histórico español*, 3a. ed., Madrid, Atomo Ediciones, 1990, p. 32.