

INFLUENCIA DEL CONSTITUCIONALISMO GADITANO EN LA NUEVA ESPAÑA

Héctor FIX-ZAMUDIO

SUMARIO. I. *Introducción.* II. *La situación de los criollos en las colonias españolas en América como resultado de las reformas borbónicas del siglo XVIII.* III. *Los acontecimientos en España en 1808. Reacción de los ayuntamientos coloniales en América.* IV. *La Junta Central de Sevilla, la Regencia y la convocatoria a las Cortes Constituyentes.* V. *La instalación del Congreso Constituyente español y los primeros decretos: libertad de imprenta en asuntos políticos y supresión del Tribunal de la Inquisición.* VI. *Promulgación de la Constitución de Cádiz, 19 de marzo de 1812, su jura en la Nueva España el 30 de septiembre de ese año y sus efectos. Su restablecimiento en 1820 y su nuevo juramento el 9 de junio de 1820.* VII. *La expedición de la Constitución de Cádiz el 19 de marzo de 1812. Una ojeada a sus instituciones y a los derechos en ella establecidos.*

I. INTRODUCCIÓN

1. Me resulta muy justificada la celebración del segundo centenario de la Constitución Española expedida en la ciudad de Cádiz, el 19 de marzo de 1812, conocida entonces, por ser ese el día de San José, como la Pepa. Esta carta, calificada con toda razón como liberal porque sustituyó de manera radical a los regímenes de la Monarquía absoluta que había dominado a España desde la Edad Media, y tuvo gran influencia no sólo en su país de origen, sino en las colonias españolas americanas, e inclusive respecto de Filipinas en Asia; por ello, es explicable que esa conmemoración se efectúe tanto en España como en toda América Latina.

2. Se puede afirmar, sin temor a equivocación, que la Constitución de Cádiz resultó decisiva también para superar la dominación colonial española en América Latina, que se extendió durante tres siglos, ya que dicha carta fundamental estableció que las colonias se transformaban en provincias del

Imperio español, con lo cual, sin tener esa intención, favorecieron los movimientos de independencia que se habían iniciado en esa época.

3. La transformación de las ideas sociales y políticas de las monarquías que habían dominado Europa a partir de la Edad Media se generó de manera paulatina por la divulgación, así fuera clandestina, del pensamiento de los intelectuales que conformaron las ideas del Iluminismo y de la Ilustración. Estas ideas culminaron con la independencia de los Estados Unidos y su Constitución Federal de 1787, y la Revolución francesa, iniciada en 1789 con la expedición el 26 de agosto de ese año de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano; si bien la lectura de los autores que habían promovido la consagración de las ideas liberales y los comentarios de las mismas estaba terminantemente prohibida por el Tribunal de la Inquisición, éstas se introdujeron y divulgaron clandestinamente en las colonias españolas de América.

4. Esta corriente de pensamiento fue conocida, divulgada y aun enseñada subrepticamente por los intelectuales americanos, particularmente por los criollos, es decir, los descendientes de los peninsulares establecidos en las colonias españolas. Es conocida la enseñanza del pensamiento liberal en los diversos colegios eclesiásticos establecidos en las colonias, en los cuales estudiaban los miembros del clero, fundamentalmente en sus niveles inferiores, los únicos que les eran accesibles y en los que participaban algunos peninsulares ilustrados. En la Nueva España puede destacarse el Colegio de San Nicolás, en la entonces ciudad de Valladolid, en el actual estado de Michoacán, que durante alguna época fue encabezada por el cura Miguel Hidalgo y Costilla, su rector, quien fuera iniciador de la Guerra de Independencia; en esa escuela también estudiaron por aquellos días José María Morelos y Pavón e Ignacio López Rayón, destacados continuadores de ese movimiento.

5. Para comprender la situación de los criollos en las colonias españolas en América en el momento en que se produjeron los acontecimientos de 1808 en la península, es preciso tomar en consideración las reformas tanto políticas como económicas que iniciaron los reyes de la dinastía de los Borbones, y particularmente, Carlos III y sus ministros ilustrados, con el objeto de superar la parálisis en que se encontraban las colonias americanas debido a las excesivas limitaciones y prohibiciones que se habían impuesto a las mismas en la época de los reyes de origen austriaco. Entre dichas limitaciones se encontraba la de que dichas colonias no podían comerciar, sino exclusivamente con la metrópoli, debido al monopolio mercantil concentrado en la Casa de la Contratación de Sevilla; también existía la prohibición de establecer industrias y cultivos coloniales (especialmente en las ramas textil

y vitivinícola), las que no fueron suprimidas por completo, pero sí limitadas, debido a que algunos virreyes y capitanes generales se habían mostrado tolerantes y no impusieron de manera absoluta dicha proscripción para impedir las por completo.

6. Si bien estos cambios fueron provechosos para las actividades económicas coloniales, en los aspectos políticos produjeron resultados negativos para los criollos americanos, debido al propósito de los reyes españoles de concentrar en forma creciente el poder de los peninsulares; los primeros, que ya estaban en situación desventajosa respecto de los segundos, sufrieron una postergación todavía mayor ya que los cargos más importantes se concentraron todavía más en los peninsulares y sólo tenían la opción de ocupar las posiciones inferiores en todas las profesiones, como los curatos rurales, los grados inferiores en el ejército y participar como miembros de los ayuntamientos.

7. Por ello, en 1808, en la época en la que el emperador Napoleón Bonaparte estaba en su más alto grado de poder, ya que dominaba gran parte de Europa, y decidió otorgar la Corona española a su hermano José, con ese propósito convocó a Carlos IV y a sus supuestos aliados en la guerra contra Inglaterra (el que había abdicado hacía poco tiempo en favor de su hijo Fernando II, el trono de España, así como este último) para que se reunieran con él en la ciudad de Bayona, y una vez ahí, obligó a los dos a abdicar en beneficio de su hermano José.

8. Cuando ese suceso fue conocido, la mayoría de la nobleza y del pueblo español lo rechazó y se opuso de manera categórica contra la imposición; sólo un pequeño grupo, calificado como “afrancesados”, reconoció la autoridad de José I. Como respuesta a ese decidido rechazo, Napoleón ordenó la invasión de España por el ejército francés, entonces el más poderoso del mundo, pero se encontró con la resistencia heroica de los españoles, los que ante la derrota del ejército regular en su intento por oponer resistencia a la invasión iniciaron una tenaz resistencia por medio de guerrillas, las cuales si bien no lograron vencer a los franceses, pudieron retenerlos y recuperar alguna parte del territorio, especialmente en el sur. En las ciudades que pudieron conservar o recuperar se establecieron juntas para organizar la resistencia, y finalmente se creó la Junta Central de Sevilla, que creó un gobierno provisional en 1811, el que decidió organizar el establecimiento de unas Cortes Constituyentes.

9. Ante el acoso de las fuerzas de ocupación, la Junta Central de Sevilla tuvo que refugiarse en la Isla de León, en donde decidió confiar el gobierno provisional a una Regencia, la que continuó los preparativos para la reunión del citado Congreso Constituyente, pero para integrarlo no sólo con repre-

sentantes de los españoles peninsulares, sino también de los habitantes de las colonias en América y en Asia; se tomó la decisión, que se incorporó posteriormente en la Constitución, de que las colonias serían transformadas en provincias de Ultramar, en las cuales debían celebrarse elecciones para elegir diputados a las Cortes, lo que tuvo grandes consecuencias en América.

10. Pero también es preciso recordar que el vacío de poder, que significó la destitución y prisión de Carlos IV y Fernando VII en 1808, produjo reacciones en los ayuntamientos coloniales, los que estaban integrados en su mayoría por criollos, ya que todas las demás autoridades coloniales estaban encabezadas por peninsulares. Estos movimientos se produjeron tanto en la ciudad de México como en otras ciudades importantes en las colonias americanas, con el objeto de proponer que, con el apoyo de los cabildos, se integraran gobiernos provisionales en tanto se lograra la liberación de Fernando VII, a quien se le consideraba como el monarca legítimo de todo el Imperio español.

11. Generalmente, estos intentos fueron reprimidos por las restantes autoridades en las colonias españolas en América, y el mismo resultado se produjo en la capital de la Nueva España, ya que fueron detenidos y encarcelados los miembros del ayuntamiento de esa ciudad, así como también el virrey Iturrigaray que había acogido con beneplácito la propuesta de dicho ayuntamiento de encabezar un gobierno provisional con apoyo de un conjunto de cabildos. Una vez destituido Iturrigaray, en su lugar fue nombrado como virrey un militar de alta graduación, el mariscal Pedro Garibay. Esta represión fue una de las causas del inicio del movimiento armado de Independencia, encabezado a partir del 16 de septiembre de 1810 por don Miguel Hidalgo y continuado por José María Morelos, cuando el primero y sus colaboradores fueron detenidos y ejecutados por las autoridades coloniales.

12. Como es bien sabido, la Regencia, que convocó a las Cortes Constituyentes de Cádiz, ordenó que se celebraran elecciones en las todavía colonias americanas para designar a los representantes que participarían en las deliberaciones de dicha asamblea, y con este objeto fueron electos varios diputados tanto en la Nueva España como en otras colonias americanas, que fueron divididas en varias provincias. Con apoyo en la primera ley electoral que se aplicó en dichas colonias se realizaron los comicios, en los cuales fueron electos los diputados a las citadas Cortes Constituyentes, la mayoría de ellos criollos y una minoría de peninsulares. Entre los primeros, casi todos eran de tendencias liberales y algunos partidarios de la independencia. Los diputados americanos de la Nueva España y sus diversas provincias participaron activamente e incluso de manera brillante en los debates constituyentes.

13. La Constitución de Cádiz fue jurada de manera solemne en España el 19 de marzo de 1812. El 30 de septiembre de ese año fue jurada también solemnemente en la ciudad de México por el entonces virrey Francisco Javier de Venegas, designado por la Regencia. Como ya se ha dicho, la citada Constitución tuvo importantes repercusiones en la Nueva España, debido a que en ella se establecieron varias instituciones representativas de gran trascendencia. En primer lugar, con apoyo en la citada ley fundamental, se ordenó la elección, en las poblaciones importantes, de los diputados que iban a participar en las sesiones de las Cortes ordinarias que sucedieran a las Constituyentes, así como a los miembros de las Diputaciones provinciales y a los integrantes de los ayuntamientos. Las elecciones que se celebraron ese año, de acuerdo con el sistema de elección universal indirecta regulada constitucionalmente, fueron mal recibidas por los peninsulares, ya que los representantes elegidos para los mencionados órganos representativos fueron en gran parte criollos.

14. Además de expedir la Constitución, las Cortes Constituyentes dictaron varios decretos, inclusive con anterioridad a dicha carta fundamental, por los cuales se introdujo *la libertad de imprenta en asuntos políticos* y se *suprimió el Tribunal de la Inquisición*. Como era de esperarse, en respuesta a estos decretos, en la Nueva España, las autoridades coloniales suspendieron dicha libertad de imprenta y reinstalaron la Inquisición con el pretexto del combate a la insurgencia, pero al jurar a la Constitución se vieron obligadas a restablecer la primera y suprimir la segunda. En efecto, el virrey general Félix María Calleja del Rey, implacable enemigo de los insurgentes encabezados por Morelos, al sustituir al virrey Venegas por mandato de la Regencia, obligado por el texto constitucional decidió suprimir nuevamente al Tribunal de la Inquisición, por mandato de las Cortes expedido de 8 de junio de 1813. Igualmente, ordenó dar conclusión a las elecciones de diputados a las sesiones ordinarias de dicho cuerpo legislativo, ya que el Constituyente terminó sus funciones el 24 de noviembre de ese año.

15. Otro decreto importante que vale la pena mencionar es el expedido por el mismo Calleja, el 13 de agosto de ese mismo año de 1813, con el objeto de dar cumplimiento a una resolución de las Cortes en el sentido de que las plazas mayores de las ciudades importantes, tanto de la metrópoli como de las colonias de Ultramar, habrían de llevar el nombre de *Plazas de la Constitución* (de Cádiz), por lo que a partir de esa fecha, la Plaza Mayor de esta ciudad (y de las ciudades importantes americanas) recibió la denominación de *Plaza de la Constitución*, que conserva desde entonces y que conviene tomar en cuenta debido a que son pocos los actuales habitantes de la ciudad de México que conocen el origen de este nombre.

16. Cuando el emperador Napoleón Bonaparte regresó a París en 1814, después de su aventura fracasada de la invasión de Rusia, tuvo que abdicar de su cargo y aceptar el destierro en la Isla de Santa Helena que le impusieron las potencias vencedoras. Antes de partir a ese destino puso en libertad a los dos reales prisioneros, por lo que Fernando VII estuvo en posibilidad de regresar ese año a España, pero debido a sus tendencias autoritarias, ese mismo año, con apoyo del ejército disolvió las Cortes y desconoció la Constitución. De esta manera gobernó como monarca absoluto hasta 1820, cuando la sublevación del General Rafael del Riego lo obligó a jurar nuevamente la Constitución de Cádiz. Con este motivo se ordenó la supresión definitiva del Tribunal de la Inquisición y la liberación de los presos en sus cárceles, restableciéndose una vez más la libertad de imprenta en materia política.

17. En la entonces Nueva España, el virrey Juan Ruíz de Apodaca recibió de Madrid la instrucción de poner en vigor la Constitución de Cádiz, que fue jurada nuevamente en la ciudad de México el 31 de mayo de 1820, de manera solemne, de igual modo lo hicieron las restantes autoridades. Sin embargo, el dominio español estaba por terminar, Agustín de Iturbide, jefe militar criollo y hasta entonces enemigo radical de los insurgentes, decidió visitar al general Vicente Guerrero, quien había mantenido con vida los ideales de la Independencia en el territorio que ahora lleva su nombre, y logró convencerlo de que se uniera al movimiento independista que encabezaba, conforme al Plan de Iguala del 24 de febrero de 1821, que también suscribieron varios de los jefes que todavía forman parte del Ejército Realista. La fuerza armada resultante derrotó con rapidez a los restantes militares que sostenían al ejército español.

18. Al llegar a México Juan O'Donojú, quien había sido enviado por el gobierno español para sustituir a Apodaca, ya no como virrey, sino como jefe político superior, de acuerdo con lo dispuesto por la Constitución Española, al constatar que se había impuesto el Plan de Iguala reconoció esta situación y suscribió con Iturbide, el 24 de agosto de ese año, los llamados Tratados de Córdoba, en los que se reconocía la Independencia de México. El llamado Ejército Trigarante (por los tres colores de la bandera nacional) desfiló triunfalmente en la ciudad de México el 27 de septiembre de 1821. Al día siguiente se promulgó el Acta de Independencia.

19. El gobierno español desautorizó a O'Donojú y a los Tratados de Córdoba, pero todo estaba consumado, ya que si bien envió un ejército con el objeto de reconquistar a nuestro país, al mando del general Isidro Barradas, fue derrotado definitivamente por el generales Santa Anna y Mier y Terán el 9 de septiembre de 1829 cerca del puerto de Tampico; Barradas tuvo la necesidad de capitular y firmar un convenio en el sentido de que no

volvería a tomar las armas contra México, por lo que junto con el resto de las fuerzas españolas fue reembarcado hacia Cuba. El mismo gobierno español tardó varios años en reconocer nuestra Independencia, ya que hasta 1836 arribó el primer embajador de España, el conde Calderón de la Barca, con lo que se reanudaron de manera definitiva las relaciones diplomáticas entre ambos países.

20. Una vez consumada la Independencia, a partir del 28 de septiembre de 1821, se formó una Junta Provisional de Gobierno presidida por Agustín de Iturbide, encargada de designar a los cinco miembros de la Regencia, que a su vez también fue encabezada por Iturbide, quien a los pocos días y debido a su destacada influencia se hizo nombrar emperador; a causa de presiones políticas y militares, el recientemente elegido Congreso, instalado del 22 al 24 de febrero de de 1822 para organizar un Congreso Constituyente que debía debatir y aprobar una nueva carta fundamental, lo reconoció como tal el 19 de mayo de ese año mediante un referéndum.

21. El nuevo gobierno imperial encabezado por Iturbide formuló el 18 de diciembre de 1822 un proyecto de Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, que no fue aprobado por el Congreso, por lo que no entró en vigor. El imperio de Iturbide fue efímero por culpa del mismo emperador, ya que no tuvo la capacidad de negociar y llegar a un acuerdo con el propio Congreso, sino que se enfrentó con él en una actitud de soberbia y terminó por disolverlo. La situación política se agravó debido a que, el 2 de diciembre de ese año, el general brigadier Antonio López de Santa Anna se rebeló en Veracruz, y exigió, por conducto del llamado Plan de Casa Mata, la reinstalación del Congreso y la proclamación de la República. Las tropas que envió el emperador para combatir a Santa Anna se adhirieron el 10 de febrero de 1823 al citado Pan de Casa Mata. Iturbide se vio obligado a reinstalar al Congreso a principios de marzo, y el 19 de ese mes presentó su abdicación. El Congreso se negó a discutirla por considerar nula la coronación, y por tanto la sucesión hereditaria y los actos de gobierno realizados por él desde su indicio; todo ello de acuerdo con la decisión del 5 de abril, en la que declaró que la nación era libre de constituirse como le acomodara.

22. Durante todo ese periodo continuó en vigor en lo que no se oponía a la Independencia, la Constitución de Cádiz, debido a que no fue sustituida formalmente por otro documento constitucional, y sólo terminó esta vigencia hasta que se promulgó, el 4 de octubre de 1824, la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos. Pero este acontecimiento no terminó con la importancia de la carta española de 1812 si se toma en cuenta que influyó de manera decisiva en la redacción de esa carta federal. En efecto, para la elaboración de la misma se tomaron en considera-

ción, en forma preponderante, dos documentos fundamentales, es decir, la Constitución Federal de los Estados Unidos de 1787 y la Carta de Cádiz, que inspiraron a los constituyentes en numerosos aspectos, y por ello en numerosos preceptos de la citada ley suprema federal están reconocidas las disposiciones de la carta de 1812.

23. Aun cuando ahora nos parezca lejano, debe resaltarse la importancia de la Constitución gaditana de 1812, que debe considerarse como un documento esencial para el desarrollo y evolución de nuestro actual régimen político, como instrumento clave en la transformación del régimen colonial de la Nueva España, en la consolidación de nuestra independencia y en la construcción paulatina de un sistema de gobierno republicano y tendencialmente democrático.

II. LA SITUACIÓN DE LOS CRIOLLOS EN LAS COLONIAS ESPAÑOLAS EN AMÉRICA COMO RESULTADO DE LAS REFORMAS BORBÓNICAS DEL SIGLO XVIII

24. Para explicar la situación en la que se encontraban los criollos americanos (es decir, los descendientes de los conquistadores y colonizadores españoles), en los primeros años del siglo XIX, es necesario tomar en consideración algunos antecedentes de las reformas tanto económicas como políticas introducidas en España el siglo anterior (XVIII) por los monarcas ilustrados de la dinastía borbónica, particularmente por Carlos III y sus ministros, los que impulsaron dichos cambios para superar la parálisis en que se encontraban las colonias americanas debido a las excesivas limitaciones y prohibiciones que se habían impuesto en la época del dominio de los reyes de origen austriaco, entre ellas, la imposición a dichas colonias de comerciar exclusivamente con la metrópoli con apoyo en el monopolio que se concentraba en la Casa de Contratación de Sevilla, así como la prohibición terminante de establecer industrias coloniales, especialmente textil y vitivinícola, las que en la realidad, como hicimos notar, no se habían suprimido por completo debido a que algunos virreyes y capitanes generales habían sido complacientes con estas actividades que les rendían provechos económicos, por ello no impusieron de manera absoluta dicha proscripción. Además de todo lo anterior, no se podía desarrollar ampliamente la minería, que era la actividad económica más productiva en algunas colonias como la Nueva España, debido a los excesivos impuestos que pesaban sobre ella.¹

¹ Cfr. Villoro, Luis, *El proceso ideológico de la Revolución de Independencia*, México, UNAM, 1953, pp. 14-26; Miranda, José, *Las ideas y las instituciones políticas mexicanas. Primera parte, 1521-1820*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1978, pp. 143-209.

25. Pero dichas reformas también tuvieron resultados negativos debido al propósito de los reyes borbones españoles de centralizar el poder en la metrópoli y especialmente en la Corona española, lo que produjo como uno de sus efectos la postergación todavía mayor de los criollos en beneficio de los peninsulares, ya que los primeros, con dificultad y de manera paulatina, habían logrado una discreta presencia cultural y profesional, aun cuando fuera limitada, puesto que los mandos superiores de gobierno, administrativos, judiciales, eclesiásticos y militares eran reservados a los peninsulares. Esta relegación obligó a los criollos, especialmente con motivo de las reformas del siglo XVIII, hacia las actividades que requerían preparación técnica y cultural, tales como los ayuntamientos, la abogacía, los curatos, especialmente en las zonas rurales, y los mandos medios del ejército. La educación de la mayor parte de los criollos se hacía en la Universidad Pontificia, pero mayoritariamente en los seminarios eclesiásticos y en los colegios dirigidos por religiosos. En todos ellos, de manera paulatina se fueron modernizando los planes de estudio para introducir materias en las cuales se enseñaban las obras producidas por el Iluminismo y la Ilustración, las que se incorporaban a sus bibliotecas, generalmente, de manera subrepticia debido a la prohibición terminante por parte del Tribunal de la Inquisición, respecto de su adquisición, estudio y divulgación.²

26. El más importante de estos colegios en la Nueva España era el de San Nicolás, con residencia en la ciudad de Valladolid de la entonces intendencia del mismo nombre, fundado en el siglo XVI por el ilustre obispo Vasco de Quiroga, quien se ocupó, de manera muy activa, de la educación de los indígenas y de crearles fuentes de trabajo por medio de la fabricación de artesanías, que subsisten en la actualidad. En ese colegio estudiaron y enseñaron numerosos criollos ilustrados, como señalamos, entre ellos se encuentran los caudillos de nuestra Independencia: Miguel Hidalgo y Costilla, José María Morelos e Ignacio López Rayón. Pero el establecimiento de estos centros de educación no fue un acontecimiento aislado, sino que en casi todas las colonias americanas se establecieron, al lado de las universidades pontificias como las de México y Lima, colegios y seminarios en los cuales se formaron y perfeccionaron las clases medias de los criollos americanos, y en esta dirección pueden mencionarse los Colegios de San Carlos y San Marcos en Lima y San Bernardo en Cuzco; los Seminarios de

² Para una visión panorámica de las reformas borbónicas del siglo XVIII, *cf.* Florescano, Enrique y Menegus, Margarita, “La época de las reformas borbónicas y el crecimiento económico (1750-1808)”, *Historia general de México. Versión 2000*, México, El Colegio de México, agosto de 2002, pp. 363-430.

Arequipa en Perú; de San Carlos en Guatemala; el de Trujillo, así como los de Nuestra Señora del Rosario y de San Bartolomé en Santa Fe de Bogotá.

III. LOS ACONTECIMIENTOS EN ESPAÑA EN 1808. REACCIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS COLONIALES EN AMÉRICA

27. Toda la evolución, que culminó con la expedición de la Constitución de Cádiz de 1812, tuvo su origen en los acontecimientos que se desarrollaron en España en 1808, los cuales produjeron un vacío de poder en las colonias españolas en América. En efecto, estos sucesos se iniciaron con el llamado motín de Aranjuez realizado el 17 y 18 de marzo de ese año con motivo del inicio de la invasión francesa en España, con el objeto de evitar que tanto Carlos IV como el Príncipe de Asturias, hijo del primero, fueran enviados a Francia; lo que motivó que el monarca abdicara en favor de Fernando, quien recibió el nombre de Fernando VII el 19 de marzo de dicho año. Todo lo anterior no evitó que tanto Carlos como Fernando se vieran obligados a trasladarse a la ciudad fronteriza de Bayona, por órdenes de Napoleón Bonaparte, quien se encontraba en la cumbre de su poder al controlar gran parte de Europa, no obstante que teóricamente eran los aliados de Francia contra Inglaterra. Una vez en territorio francés los tomó prisioneros y los forzó a abdicar en favor de su hermano José, con apoyo de las fuerzas militares francesas.

28. Para lograr sus propósitos designó al general Marat, gran duque de Cleves y de Berg, como lugarteniente del reino español, a fin de legitimar la usurpación del hermano del emperador francés, quien adoptó el nombre de José I después de haber oído a la Junta Nacional, integrada por los pocos españoles que respaldaban al usurpador (los que fueron calificados como “afrancesados”); dicha Junta Nacional se encontraba reunida en la mencionada ciudad de Bayona por orden de “...nuestro caro y muy amado hermano Napoleón...”. Con apoyo en dicha Junta se expidió, el 6 de julio de 1808, el documento constitucional conocido como Estatuto o Constitución de Bayona.

29. Dicho Estatuto, que tenía el carácter de una Constitución otorgada, fue rechazado debido a su origen ilegítimo, tanto por los españoles sublevados como por los residentes en las colonias en América, no obstante que dicho documento realizó el intento de atraer a los americanos e inclusive a los asiáticos (Filipinas) al establecer, en su artículo 87, que: “Los reinos y provincias españolas de América y Asia gozarán los mismos derechos que la Metrópoli”. De acuerdo con lo anterior, la misma carta fundamental dispo-

nía que cada reino y provincia tendría constantemente cerca del gobierno, diputados encargados de promover sus intereses y de ser sus representantes en las Cortes, diputados que serían en número veintidós, de los cuales todos menos uno provendrían de América, es decir, que el restante vendría de las provincias orientales. Dichos representantes eran electos por los ayuntamientos de los pueblos que designaran los virreyes o capitanes generales en sus respectivos territorios (artículos 91-93); se trata del sistema de representación de las provincias que adoptó posteriormente, con modalidades, la carta española de 1812.³ Recientemente, sin dejar de reconocer el carácter fraudulento de la citada Carta de Bayona, un sector de la doctrina ha considerado que dicho documento debe examinarse con objetividad en virtud de ser el primero en intentar una modificación en amplios sectores de la vida política española.⁴

30. Los criollos que integraban lo que actualmente llamaríamos clases medias, que predominaban en el gobierno de los municipios coloniales, al conocer de la invasión francesa de España, proclamaron que era preciso establecer gobiernos provisionales con apoyo en el concepto de la *soberanía popular*, que tenía una doble vertiente; por una parte, la tradición escolástica modificada por las ideas humanistas de los teólogos del siglo XVI, Francisco de Vitoria y Francisco Suárez, y posteriormente por los jesuitas mexicanos expulsados, en el siglo XVIII, por Carlos III, así como por los ilustrados españoles Feijoo, Jovellanos y Martínez Marina, mezcladas con el pensamiento de Juan Jacobo Rousseau.

³ Al respecto, pueden consultarse los artículos 10 y 18 de la citada Constitución española de Cádiz de 1812, ya que primero incluye como parte del territorio de España a las anteriores colonias americanas, y por lo que se refiere a Asia, las islas Filipinas y las que dependían de su gobierno, y el segundo estableció que eran ciudadanos los españoles que por ambas líneas traen su origen de los dominios españoles de ambos hemisferios y estuvieran vecindados en cualquier pueblo de los mismos dominios.

⁴ Cfr. 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 1944, pp. 29-76, citado por Ferrer Muñoz, Manuel y Luna Carrasco, Juan Roberto, *Presencia de doctrinas constitucionales extranjeras en el primer liberalismo mexicano*. Autores que también incluyen en su apéndice documental el texto de la mencionada Acta de Bayona, México, UNAM, 1996, pp. 205-251. De acuerdo con lo expuesto por el constitucionalista español Peña González, José, "Cádiz: apertura de España a la modernidad," *Revista de Derecho Político. Monográfico sobre la Constitución Española de 1812 (1)*, Madrid, núm. 82, septiembre-diciembre de 2011, pp. 34 y 35. El mencionado Estatuto de Bayona fue elaborado por ilustrados españoles presididos por Miguel José de Azanza, aun cuando con la colaboración de destacados juristas franceses, y debe considerarse como el último capítulo del reformismo ilustrado del último tercio del siglo XVIII, pero que llegó tarde al primer decenio del siglo XIX, pp. 34 y 35.

31. Con esta orientación se produjeron las sesiones del Cabildo del Ayuntamiento de la ciudad de México, que se iniciaron el 19 de julio de 1808 con la propuesta del regidor Juan Francisco de Azcárate, apoyado por el síndico Francisco Primo de Verdad; dicho cabildo declaró insubsistentes las abdicaciones de Carlos IV y Fernando VII impuestas por el emperador Napoleón Bonaparte; que se desconociera a todo funcionario que viniera de España, y que el virrey asumiera el gobierno de la Nueva España hasta la restauración de Fernando VII, con el apoyo de un Congreso de Ayuntamientos. Este acuerdo del ayuntamiento fue transmitido por el virrey José de Iturrigaray a la Audiencia radicada en la misma ciudad; pero ésta, que estaba integrada mayoritariamente por españoles peninsulares, se opuso de manera terminante a la propuesta. Como el virrey había aceptado, en principio, los puntos de vista del ayuntamiento de la ciudad de México de encabezar el gobierno provisional, inició la organización del Congreso de Ayuntamientos y con ello se enfrentó en varias ocasiones tanto con la Audiencia como con la Inquisición, pues esta última consideraba herética la idea de la soberanía popular.

32. En vista de la obstinada posición del virrey Iturrigaray, quien insistía en la formación de un gobierno provisional, el partido español decidió sustituirlo por la fuerza, lo que se efectuó el 15 de septiembre por conducto de un grupo encabezado por el hacendado Gabriel de Yermo, quien con sus allegados aprehendió a Iturrigaray y a los dirigentes criollos, entre ellos a Juan Francisco de Azcárate y Lezama, Francisco Primo de Verdad y Ramos y al fraile limeño Melchor de Talamantes.⁵ Estos últimos fueron confinados en la Cárcel del Arzobispado, en la cual amaneció muerto Primo de Verdad el 4 de octubre de 1808. Aunque se ignora la causa, existió el rumor de que había sido envenenado y por ello se ha considerado como protomártir de la Independencia de nuestro país. Con motivo de estos sucesos, la Audiencia designó como nuevo virrey al brigadier y mariscal de campo Pedro de Garibay, el militar de más alta graduación en la Nueva España y el que es-

⁵ Debe tomarse en consideración que el fraile Melchor de Talamantes había redactado un documento escrito en la ciudad de México el 3 de junio de 1808, en el cual establecía un Plan de Independencia en virtud de la abdicación y prisión de Carlos IV y Fernando VII por el emperador Napoleón Bonaparte, y a la sustitución por su hermano José; en dicho plan expone la necesidad de la independencia de la Nueva España y de las otras colonias españolas en América que debían reasumir su soberanía, y como Apéndice comprende el intitulado *Apuntes para el Plan de Independencia*, en el cual se exponían las reglas para su integración y las funciones que debían realizar, entre ellas nombrar al virrey, capitán general del reino y confirmar en sus empleos a todos los demás. Dicho escrito se transcribe como núm. 3, en el libro de Torre Villar, Ernesto de la, *La Constitución de Apatzingán y los creadores del Estado mexicano*, 29a. ed., México, UNAM, 1978, pp. 112-131.

tuvo en el poder hasta el año siguiente, cuando se nombró al Arzobispo de México Francisco Javier de Lizana y Beaumont como nuevo virrey interino. Anteriormente, el 13 de agosto de 1808, en la ciudad de México se hizo la proclamación solemne de Fernando VII como rey de España, no obstante de encontrarse todavía en cautiverio en Francia.⁶

33. La reacción del cabildo en la ciudad de México se presentó en varias ciudades de las colonias españolas en América, también en respuesta a los acontecimientos españoles en 1808, especialmente en aquéllas en las que existían seminarios y colegios en los que se difundían y se enseñaban las ideas de la Ilustración, como Buenos Aires, Lima, Caracas, Santa Fe de Bogotá y Quito, entre otras, en las cuales se efectuaron cabildos abiertos de carácter municipal integrados de manera mayoritaria por los criollos ilustrados que pretendían formar gobiernos provisionales hasta que Fernando VII pudiera asumir la Corona. Los altos órganos de gobierno en los cuales predominaban, como se ha dicho, los peninsulares, actuaron de manera similar a lo ocurrido en la ciudad de México y reprimieron por la fuerza las propuestas de esos cabildos municipales. Como es sabido, estas medidas represivas tuvieron a la larga resultados contraproducentes, ya que entonces se generaron, como en la Nueva España, insurrecciones armadas para lograr ya no la autonomía, como en un principio, sino la independencia de la metrópoli.

34. No haremos referencia en esta oportunidad a dichas guerras de independencia, puesto que nos apartaría del tema central de este estudio, las que se iniciaron pocos años después de la reacción de los ayuntamientos, como por ejemplo en la Nueva España, en la cual la rebelión militar por la independencia se inició el 16 de septiembre de 1810, en el poblado de Dolores, en el actual estado de Querétaro por el cura de ese lugar, Miguel Hidalgo y Costilla; con posterioridad a la prisión y fusilamiento de los implicados, dicho movimiento fue continuado por José María Morelos y Pavón e Ignacio López Rayón, institucionalizándose por medio de la Junta de Zitácuaro, y manteniéndose por varios años no obstante los intentos de las fuerzas realistas encabezadas por el general Félix María Calleja del Rey. Se trató de un movimiento que logró éxitos debido a las actividades tanto bélicas (para las cuales tenía un talento natural), como institucionales de Morelos, que culminaron con la expedición de la llamada Constitución de Apatzingán promulgada el 22 de octubre de 1814, a la cual se hará mención con posterioridad.

⁶ Cfr. Noriega Cantú, Alfonso, “La Constitución de Apatzingán”, *Los derechos del pueblo mexicano, México a través de sus Constituciones*, México, Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, LII Legislatura-Miguel Ángel Porrúa, 1985, t. II, pp. 11-16.

IV. LA JUNTA CENTRAL DE SEVILLA, LA REGENCIA Y LA CONVOCATORIA A LAS CORTES CONSTITUYENTES

35. En forma paralela a los sucesos acontecidos en las colonias españolas en América, a los que se ha hecho mención en los párrafos anteriores, en España se inició la guerra de resistencia contra el ejército francés que invadió la metrópoli con el objeto de imponer a José I, hermano de Napoleón Bonaparte, como rey. Derrotado el ejército regular a causa de la superioridad de las fuerzas napoleónicas, se inició una lucha de guerrillas que permitió rescatar, con dificultades, algunas poblaciones y ciudades del sur de España, en las cuales se instalaron Juntas de Resistencia, hasta que en 1811, se concentró el gobierno provisional en la Junta Central Gubernativa del Reino, radicada en Sevilla y en la Isla de León, la que decidió, por medio del decreto de 22 de mayo de 1809, el restablecimiento de las antiguas Cortes, las que se convocaron por medio de una comisión establecida por un nuevo decreto de junio de ese año, comisión que por conducto del nuevo decreto del 8 de octubre llamó a la reunión de las Cortes Generales y Extraordinarias Constituyentes, lo que tuvo su antecedente en la idea que había sido consagrada por el citado Estatuto de Bayona (rechazado por ilegítimo por los españoles) de suprimir el régimen colonial y sustituirlo por provincias, entre ellas las de Ultramar, es decir, las de América y de Asia (Islas Filipinas), todas ellas como parte del Imperio español.

36. En dicha convocatoria se estableció que las Cortes Constituyentes, reunidas en una sola asamblea que estaría formada por diputados, debían reunirse a partir del 1o. de enero de 1810, de acuerdo con las formas y requisitos que se fijarían posteriormente, y debían empezar a funcionar de manera solemne el 1o. de marzo de ese año. Para este fin se expidió la instrucción del 1o. de enero de 1810, que ha sido considerada como la primera ley electoral española, en la cual se establecieron varios preceptos para regular un sistema electoral mayoritario de carácter indirecto, con un procedimiento de tres etapas: juntas electorales parroquiales, que elegían a los representantes que a su vez elegían a los electores de partido, en un número de dos tercios más que el número de diputados que debían elegirse en cada provincia, con reglas especiales para algunas provincias que se encontraban todavía en poder del ejército francés.

37. Ese cambio radical implicó que era preciso elegir no sólo diputados españoles peninsulares, sino también de las citadas provincias de Ultramar, cuyos habitantes eran considerados también españoles; para ello fue necesario que se expidieran las reglas electorales, lo que se efectuó por medio de la instrucción del 14 de febrero de 1810, para la celebración de las elecciones

para el nombramiento de los diputados de las provincias de América, Asia y sus islas, pero a en virtud de las dificultades para celebrar con eficacia esas elecciones provinciales, debido al contexto bélico, surgió el temor de que no se lograría reunir el número suficiente de representantes para las Cortes; la instrucción se modificó por el Edicto y Real Decreto electoral del 8 de septiembre de 1810, para la realización de las elecciones para diputados suplentes para las provincias ocupadas por el enemigo y las americanas.⁷

38. Al parecer no existe un cálculo preciso de los diputados que debían representar la Nueva España, tanto para su participación en las Cortes Constituyentes como para las ordinarias posteriores, hasta que las mismas fueron disueltas en 1814, al retorno de Fernando VII al trono de España. En forma similar se eligieron diputados en las distintas colonias españolas en América. Pero sería complicado establecer con certeza su número, ya que varios de ellos no llegaron a tomar posesión de dichos cargos en virtud de que tenían que hacer todos los gastos de su traslado y su mantenimiento en España, considerando la pobreza del erario peninsular, y otros, por haber fallecido durante el trayecto de sus lugares de origen hacia la Península ibérica, que era prolongado e incómodo.⁸ En cuanto a los diputados electos en el territorio de la Nueva España y sus provincias, el destacado constitucionalista José Gamas Torruco considera que eran diecisiete, de los cuales once eran eclesiásticos.⁹ Por nuestra parte, nos limitamos a mencionar aque-

⁷ Cfr. Burguera Ameave, Leyre y Vidal Prado, Ricardo, “Sistema electoral en la Constitución de Cádiz de 1812”, *Revista de Derecho Político. Monográfico sobre la Constitución Española de 1812* (2), Madrid, núm. 83, enero-abril de 2012, pp. 45-52.

⁸ Pueden citarse diversos estudios recientes que han investigado algunos de los seleccionados electoralmente para ocupar el cargo de diputados, tanto a las Cortes Constituyentes como a las ordinarias que les sucedieron. En esta dirección, pueden consultarse los estudios de Mayagoitia, Alejandro, “Abogados del virreinato de México, diputados a las Cortes (1810-1814): hacia una prosopografía”, que se refiere exclusivamente a los habían logrado su título en la Universidad Pontificia y se registraron en el I Colegio de Abogados de México y figuran en los expedientes del actual Ilustre y Nacional Colegio de Abogados de México, que es el heredero del primero, y Ñique Puente de la, José Antonio, “Peruanos en la Corte de Cádiz” (muy breve), ambos estudios en Martí Mingarro, Luis (coord.), *Cuando las Cortes de Cádiz. Panorama jurídico 1812. Jornada conmemorativa del bicentenario*, México, UNAM, 212, pp. 59-85 y 55-58, respectivamente.

⁹ Cfr. Gamas Torruco, José, *México y la Constitución de Cádiz*, México, UNAM, Archivo General de la Nación-Museo de las Constituciones, 2012, pp. XXVII-XXVIII. Estos diputados fueron José Beye Cisneros (ciudad de México); José Eduardo de Cárdenas y Breña (Tabasco); José Cayetano de Focerrada y Ulibarri (Valladolid); Miguel González y Lastiri (Yucatán); José Miguel Ramos Arizpe (Coahuila); José Simeón de Uría (Guadalajara); Joaquín Maniau (Veracruz); Mariano Mendiola Velarde (Querétaro); Manuel María Moreno (Sonora); Octaviano Obregón (Guanajuato); Antonio Joaquín Pérez Martínez y Robles (Pueba); José Manuel Gordo y Barrios (Zacatecas); Juan José Güereña y Garayo (Durango); José

llos que consideramos los más destacados y que tuvieron parte muy activa en los debates tanto de las Cortes Constituyentes como en las ordinarias (su disolución se decretó el 4 de mayo de 1814), es decir, José Miguel Guridi y Alcocer (1763-1828) y José Miguel Ramos Arizpe (1775-1843),¹⁰ de ideas avanzadas y partidarios de la Independencia, ambos tuvieron un papel muy importante en La Asamblea Constituyente que expidió la Constitución Federal mexicana de 1824, la primera expedida con posterioridad a la Independencia.

V. LA INSTALACIÓN DEL CONGRESO CONSTITUYENTE ESPAÑOL Y LOS PRIMEROS DECRETOS: LIBERTAD DE IMPRENTA EN ASUNTOS POLÍTICOS Y SUPRESIÓN DEL TRIBUNAL DE LA INQUISICIÓN

39. La Junta Central de Sevilla tenía la firme intención de convocar a Cortes Constituyentes, por lo que creó una Junta de Legislación en la cual se discutieron varios proyectos para la convocatoria; sin embargo, al disolverse dicha junta, por el acoso de las tropas francesas, se trasladaron sus facultades a la Regencia, que tuvo a su cargo la organización de los trabajos preparatorios que se realizaron en la Isla de León, y los diputados presentes se reunieron el 24 de septiembre de 1810, después de una solemne ceremonia eclesiástica, en la Iglesia Parroquial de San Pedro, en el anteriormente llamado Teatro Cómico (que desde entonces se denominó Teatro de las Cortes), en el cual se realizaron las primeras sesiones. Cinco meses después, el 24 de febrero de 1811, se trasladaron a Cádiz donde continuaron los debates y se expidió finalmente la Constitución.¹¹

Miguel Guridi y Alcocer (Tlaxcala); José Florencio Barragán (San Luis Potosí); Juan José de la Garza (Nuevo León) y Juan María Ibáñez de Corvera (Oaxaca).

¹⁰ Ramos Arizpe tuvo una destacada participación en las Cortes Constituyentes y posteriormente en las ordinarias, y por este motivo al regreso de Fernando VII, el que ordenó la disolución de las Cortes en 1814 e instaurar un gobierno monárquico absolutista, se le encarcela en Madrid y se le destierra durante cuatro años en la Cartuja Ara Christi en Valencia, termina ese destierro al ser restablecida la Constitución de Cádiz en 1820, y ser electo nuevamente diputado al breve periodo liberal; regresa nuevamente a México en 1822, donde fue nombrado miembro de la Comisión de Constitución que expidió la Constitución Federal de 1824; defendió en forma apasionada el régimen federal que terminó por imponerse.

¹¹ En esa sesión inaugural del 24 de septiembre de 1810 se eligió como presidente de la Asamblea al catalán Lázaro de Dou; como secretario, al castellano Pérez de Castro, y la primera intervención al representante de Extremadura Diego Muñoz Torrero. *Cfr.* Escudero, José Antonio, "Bicentenario de las Cortes de Cádiz", en Martí Mingarro, Luis (coord.), *Cuando las Cortes de Cádiz. Panorama Jurídico 1812. Jornada Conmemorativa del Bicentenario*, cit., pp. 29-35.

40. Desde las primeras sesiones, las Cortes Extraordinarias y Constituyentes expedieron numerosos decretos que se iniciaron en 1810 (inclusive algunos posteriores al texto constitucional, es decir, hasta 1813), y que en su mayoría se anticiparon al texto de la carta fundamental, varios de los cuales pueden considerarse, de acuerdo con el derecho público tradicional, como revolucionarios,¹² entre ellos pueden mencionarse los expedidos en 1810: del 15 de noviembre, sobre la igualdad de derechos entre los españoles europeos y ultramarinos, y del 10 de noviembre, sobre *libertad política de imprenta*; en 1811: 5 de enero se prohíben las vejaciones hechas en España a los indios primitivos; 15 de enero, se prohíbe la apertura general de cartas; 9 de enero, se declaran algunos de los derechos de los Americanos; 22 de abril, de la abolición de la tortura y de los apremios, y prohibición de otras prácticas aflictivas; 1812: 24 de enero, abolición de la pena de tortura; 10 de julio, reglas sobre la formación de ayuntamientos constitucionales; 21 de septiembre, los eclesiásticos seculares tienen voto en las elecciones de los ayuntamientos, pero no pueden obtener en ellos ningún oficio; 5 de noviembre, sobre los límites de las jurisdicciones eclesiásticas, castrenses y ordinaria; 1813: 22 de febrero, abolición de la Inquisición y establecimiento de los tribunales protectores de la fe; 8 de junio, sobre el libre establecimiento de fábricas y ejercicio de cualquier industria útil; 10 de junio, adiciones a la Ley de Libertad de Imprenta; 10 de junio, Reglamento de las Juntas de Censura; 10 de junio, reglas para conservar a los escritores la propiedad de sus obras; 17 de agosto, prohibición de la corrección de azotes en las escuelas, colegios, etcétera; 8 de septiembre, abolición de la pena de azotes y usar de ésta y otros castigos en perjuicio de los indígenas.

VI. PROMULGACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ,
19 DE MARZO DE 1812, SU JURA EN LA NUEVA ESPAÑA
EL 30 DE SEPTIEMBRE DE ESE AÑO Y SUS EFECTOS.
SU RESTABLECIMIENTO EN 1820 Y SU NUEVO JURAMENTO
EL 9 DE JUNIO DE 1820

41. La Constitución de Cádiz fue promulgada solemnemente el 19 de marzo de 1812, y fue objeto de varias celebraciones en dicha ciudad y provincias españolas, con la proclamación de Fernando VII, no obstante que

¹² Cfr. Iglesia Chamarro, Asunción de la, “La revolución constitucional de Cádiz a través de los decretos de cortes” (estudio que tiene como Anexo el listado de los principales decretos, que fueron más de doscientos, que se expedieron de 1810 a 1813), *Revista de Derecho Político. Monográfico sobre la Constitución Española de 1812 (2)*, Madrid, núm. 83, enero-abril de 2012, pp. 241-264.

seguía preso en Francia. La misma fue comunicada a las provincias americanas y a las Filipinas en Asia, en las cuales fue jurada solemnemente varios meses después, debido a la lentitud de las comunicaciones de esa época. En la Nueva España fue jurada solemnemente el 30 de septiembre de ese mismo año por el virrey Francisco Javier de Venegas, designado por la Regencia en 1810, así como por las altas autoridades de la ciudad de México. Entre dichos actos, se dio lectura pública a la citada Constitución en la Plaza Mayor, al pie de la estatua de Carlos IV, terminada en 1808, y de la que fue autor Manuel Tolsá, escultor y arquitecto español radicado en México, quien también proyectó y dirigió la construcción del Palacio de Minería. En fechas sucesivas se juró dicha Constitución por las autoridades de las diversas provincias del virreinato, y lo mismo ocurrió en las diversas colonias americanas y las Filipinas, y en todas se iniciaron los efectos del cumplimiento de dicha carta fundamental.¹³

42. Por lo que respecta a la Nueva España, una Constitución de carácter liberal no era del agrado de los sectores conservadores que integraban las altas autoridades, como la Audiencia, la jerarquía eclesiástica y por supuesto los integrantes del Tribunal de la Inquisición. Todos ellos utilizaron un conjunto de maniobras para evitar la aplicación de las disposiciones que

¹³ Entre los diputados que suscribieron dicha Constitución merecen citarse los siguientes representantes de lo que actualmente es el territorio mexicano y de varias colonias españolas en América y uno solo de Filipinas: Antonio Joaquín Pérez (Puebla de los Ángeles); José Siméon de Uría (Guadalajara, Nueva Galicia); Juan Bernardo O' Gavan (Cuba); José Joaquín Ortiz (Panamá); José Miguel Guridi Alcocer (Tlaxcala); José Mejía Lequerica (Nuevo Reino de Granada, Colombia); José Miguel Gordo y Barrios (Zacatecas); Florencio del Castillo (Costa Rica); José Antonio López de la Plata (Nicaragua); José Ignacio Beye Cisneros (México); Francisco de Mosquera y Cabrera (Santo Domingo); Octaviano Obregón (Guanajuato); Francisco Fernández Munilla (Nueva España); Juan José Guereña (Durango, Nueva Vizcaya); José Eduardo Cárdenas (Tabasco); Rafael de Zufriátegui (Montevideo); Andrés de Jáuregui (Habana); Antonio de Larrazábal (Guatemala); Mariano Mendiola (Querétaro); Ramón Power (Puerto Rico); José Ignacio Ávila (San Salvador); José María Couto (Nueva España); Máximo Maldonado (Nueva España); Joaquín Maniau (Veracruz); Andrés Sabariego (Nueva España); Ventura de los Reyes (Filipinas); Francisco López Lisperguer (Buenos Aires); Salvador Sanmartín (Nueva España); José Domingo Rus (Maracaibo, Venezuela); Dionisio Inca Yupanqui (Perú); Antonio Zuazo (Perú); José Lorenzo Bermúdez (Perú); Pedro García Coronel (Trujillo, Perú); Miguel González Lastiri (Yucatán); Manuel Rodrigo (Buenos Aires); Ramón Felui (Perú); Vicente Morales Duarez (Perú); José Joaquín de Olmedo (Guayaquil, Ecuador); José Francisco Morejón (Honduras); José Miguel Ramos Arizpe (Coahuila); Joaquín Fernández de Leyva (Chile); Blas Ostolaza (Perú); Francisco Salazar (Perú); José María Beladies y Herrera (Guadalajara, Jalisco); Esteban Palacios (Venezuela); Conde de Puñonrostro (Nuevo Reino de Granada, Colombia); Miguel Riesco y Puente (Chile); Fermín de Clemente (Venezuela); Luis de Velasco (Buenos Aires); Manuel de Llano (Chiapas); José Cayetano de Focerrada (Valladolid, Michoacán); José María Gutiérrez de Terán (Nueva España), y José Antonio Navarrete (Perú).

transformaban las instituciones tradicionales, sin embargo, tuvieron que guardar las apariencias y se vieron forzadas a aplicar algunas de las medidas, entre ellas establecimiento de la libertad política de imprenta que fue reconocida por el mismo virrey Venegas, la que fue acogida con beneplácito, especialmente por los criollos, y con esta base se iniciaron periódicos como *El Juguetillo* y *El Pensador Mexicano*, este último iniciado por Joaquín Fernández de Lizardi; dichas publicaciones no pudieron aparecer sino después unos meses, ya que el mismo virrey Venegas restableció nuevamente la censura con el pretexto de la guerra de Independencia, pero, por otra parte, ordenó la realización de las elecciones para el ayuntamiento de la ciudad de México, en las que triunfaron los criollos y ningún peninsular, entre los cuales se encontraban varios partidarios de la Independencia como Carlos María de Bustamante,¹⁴ el marqués de Xala, hijo del marqués Romero de Terreros, entre otros.

43. Aun con reticencias se aplicaron algunas medidas que se consideraban urgentes, que fueron continuadas por el virrey que sustituyó a Venegas, el general Félix María Calleja del Rey, designado también por la Regencia, nombramiento que se hizo efectivo hasta febrero de 1813, cuando llegó dicho general a la Nueva España. A pesar de que el general Calleja era un enemigo jurado de los insurgentes, decidió continuar el cumplimiento de la Constitución, que comenzó en mayo de ese año con el establecimiento del nuevo ordenamiento judicial y con el cumplimiento del decreto de las Cortes, que suprimió el Tribunal de la Inquisición, lo que no resultó fácil por el poder que tenía dicha institución eclesiástica. El decreto de abolición de ese tribunal fue publicado en México el 8 de junio de 1813. También, el mismo virrey Calleja ordenó que se procediera a la elección de diputados para las Cortes Ordinarias que debían sustituir las Constituyentes, que terminaban sus funciones el 24 de septiembre de 1813. Dichos sufragios se realizaron durante tres días consecutivos a partir del 4 de julio ese año, y, como lo temían los peninsulares, los doce diputados designados y sus suplentes eran criollos.

44. Además se efectuó la elección de las Juntas Provinciales para las diversas provincias americanas, y respecto de las que pertenecían al territorio de nuestro país se nombraron diputados provinciales para Yucatán, Nueva Galicia, Nueva España, San Luis Potosí y Provincias Internas de Oriente, sin contar con Guatemala, que además que abarcaba Chiapas. Se consideró a la Nueva España con carácter restrictivo al comprender exclusiva-

¹⁴ Carlos María de Bustamante (1774-1848) fue un político y periodista nacido en Oaxaca. De ideas liberales, editó varios diarios como *El Juguetillo* y el *Correo Americano del Sur*. Tuvo una importante labor legislativa; fue diputado en el Congreso de Chilpancingo y participó en la redacción del Acta de Independencia.

mente las provincias de México, Michoacán, Oaxaca, Veracruz, Tlaxcala, Guerrero y Guanajuato. Estas diputaciones se instalaron paulatinamente a partir de abril de 1813 hasta julio de 1814. Se reunieron los integrantes a las diputaciones de Yucatán, Nueva Galicia, Provincias Internas de Oriente, con mayoría de diputados criollos, y el 13 de julio de 1814 se instaló la Diputación Provincial de la Nueva España en la ciudad de México, pero sólo pudieron congregarse algunos representantes el 18 de julio del mismo año, bajo la Presidencia del virrey Félix Calleja del Rey y del intendente Ramón Gutiérrez del Mazo, y tal vez en alguna otra ocasión, pero en virtud de haberse recibido el 13 de agosto siguiente la noticia de que el rey Fernando VII había regresado a España con el objeto de restaurar la Monarquía absoluta y con el apoyo del ejército, ordenó la disolución de las Cortes; como resultado de lo anterior, de manera expresa, fueron disueltas las Diputaciones Provinciales por Decreto Real publicado en la propia ciudad de México el 3 de octubre de ese año, con lo cual cesó la vigencia de la Constitución.¹⁵

45. Pero debe tomarse en cuenta que aun con anterioridad a los acontecimientos señalados en el párrafo anterior fue difícil el cumplimiento de la citada Constitución de Cádiz debido a diversos factores como la continuación de la Guerra de Independencia, después de haber sido fusilado en la ciudad de Chihuahua, en junio de 1811, el iniciador del movimiento. Los caudillos José María Morelos e Ignacio López Rayón institucionalizaron el movimiento por conducto de la llamada Junta Nacional Americana establecida por este último en la ciudad de Zitácuaro el 21 de agosto de 1811. Morelos, que poseía un innato sentido de la estrategia y de la táctica militares, llegó a dominar un sector importante del territorio del virreinato en los territorios de los actuales estados de Michoacán, Guerrero y Oaxaca, por lo que las operaciones bélicas continuaron durante la vigencia de la citada Constitución de Cádiz. Este movimiento de insurrección culminó con la expedición del documento intitulado Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, promulgado en la ciudad de Apatzingán el 22 de octubre de 1814 (del actual estado de Michoacán), y por ello es conocido como Constitución de Apatzingán, el cual se comentará más adelante (véase *infra* párrafo 54).

46. Los avances que se habían obtenido, a pesar de las dificultades señaladas en nuestro país y en las restantes provincias americanas, fueron anulados con el regreso a España de, hasta entonces “deseado”, Fernando VII,

¹⁵ Cfr. Lee Benson, Nettie, *La diputación provincial y el federalismo mexicano*, México, El Colegio de México, 1995, pp. 25-43; Herrejón Peredo, Carlos, “Introducción” al libro *Actas de la Diputación Provincial de la Nueva España, 1820-1821*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas, Cámara de Diputados LII Legislatura, 1985, pp. 9 y 10.

ya que fue puesto en libertad en 1814 por el emperador Napoleón, quien después de su terrible derrota en su invasión al imperio ruso tuvo que regresar a Francia, abdicar y marchar al destierro en la Isla de Santa Helena. El rey español, a pesar de que en su nombre se había expedido la Constitución Liberal de Cádiz, al pisar suelo español, impuso, con ayuda del ejército, su propósito de restaurar la Monarquía absoluta, por lo que disolvió a las Cortes y declaró nula y de ningún valor ni efecto la Constitución de Cádiz, con lo cual terminó la vigencia de dicha carta fundamental no sólo en España sino también en los territorios americanos y en Asia; lo cual significó un retroceso al régimen colonial. Este retorno a las condiciones de 1808 se hizo, como adelantamos, por el Decreto real del 4 de mayo de 1814. Por lo que respecta al territorio mexicano, las diputaciones provinciales fueron disueltas por Decreto Real publicado en la ciudad de México el 3 de octubre de 1814, y se retornó en todos sus aspectos a la situación anterior a la promulgación de la carta liberal.

47. Sin embargo, la semilla sembrada por la propia Constitución no tardo en renacer, y los excesos del monarca español provocaron una reacción liberal que culminó con la rebelión que estalló en enero de 1820, encabezada por el general Rafael del Riego, quien obligó a Fernando VII a reinstalar las Cortes y jurar el cumplimiento de la Constitución de Cádiz, el 9 de marzo de 1820, a causa de las protestas populares, mediante un decreto rubricado por el monarca, del 7 de marzo; lo que por supuesto tuvo repercusión en las colonias españolas en América y en las Filipinas. En efecto, dicha carta fundamental fue jurada nuevamente en la Nueva España por el entonces virrey Juan Ruíz de Apodaca, lo que efectuó en forma solemne el 8 de junio de 1820 en la ciudad de México, en compañía de las altas autoridades, y lo mismo hicieron las de las diversas provincias, y algo similar ocurrió en los territorios americanos y en Asia. Las autoridades coloniales tuvieron que cumplir nuevamente las disposiciones de la Constitución que habían sido suspendidas o derogadas, por lo que estuvieron obligadas a restaurar la libertad política de prensa, la abolición, esta vez definitiva, del Tribunal de la Inquisición, y a reanudar la elección de autoridades.¹⁶ Esta situación

¹⁶ Entre las autoridades restablecidas se encontraban las Diputaciones Provinciales las que de manera paulatina se fueron reuniendo, y por lo que respecta a la Nueva España, las diversas provincias que la integraban nombraron un diputado por cada una, y en algunas también un suplente, y se reunieron en la ciudad de México el 18 de septiembre hasta el 26 del mismo mes, pero como debía de renovarse, la nueva Junta se reunió el 30 del mismo mes. Tanto la anterior como la renovada Diputación que inició sus actividades el 30 del mismo, fue presidida por el virrey Apocada, conde del Venadito y el intendente Gutiérrez del Mazo, y continuó funcionando por medio de nuevas diputaciones hasta la Declaración de Independencia en

tuvo lugar en los territorios de Ultramar, aunque duró poco tiempo, pues los movimientos de Independencia se habían iniciado o reestablecido en la mayoría de las antiguas colonias, así ocurrió en la Nueva España.

VII. LA EXPEDICIÓN DE LA CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ EL 19 DE MARZO DE 1812. UNA OJEADA A SUS INSTITUCIONES Y A LOS DERECHOS EN ELLA ESTABLECIDOS

48. Debido al carácter sintético de este estudio no será posible analizar de manera detallada el texto de la Constitución gaditana, sino exclusivamente algunos de sus aspectos esenciales.¹⁷ Desde el punto formal, la citada Constitución es bastante amplia (está dividida en diez títulos, con numerosos capítulos y 384 artículos) si se compara con las cartas fundamentales de carácter liberal: estadounidense (1787) y las primeras francesas (1791-1793-1795-1799), que son bastante más esquemáticas y con un número reducido de preceptos.¹⁸ Esto se debe probablemente a la tradición española. Los principios básicos en los que se apoya el citado texto constitucional son una combinación de la misma tradición, en sus aspectos más liberales, con las ideas del Iluminismo y la Ilustración, y adopta en sus principios esenciales la idea de la soberanía nacional (en sustitución de la popular), que se consagra en algunas de las cartas fundamentales que le preceden, así como la división de los órganos del poder y el principio de legalidad.¹⁹

1. *Territorio, soberanía y ciudadanía*

49. Uno de los aspectos que llaman la atención es que dicha Constitución, decretada y sancionada por las Cortes Extraordinarias, es promulgada

1821. *Cfr.* Herrejón Peredo, Carlos, *ibidem*, pp. 10-24. Las Actas de esas Diputaciones, hasta la extraordinaria efectuada el 25 de septiembre de 1821, se publican en las pp. 27-371.

¹⁷ En atención a la importancia de las instituciones de la Constitución de 1812, y a que consultamos una reproducción de manuscrito original, para el análisis de esta carta tratamos de respetar la ortografía, lo que puede ayudar a comprender la importancia que se daba en el contexto del siglo XIX a las instituciones jurídico-políticas muchas de ellas creaciones propias de este texto fundamental.

¹⁸ La Constitución norteamericana consta originalmente de VII artículos, XXVII enmiendas, de las cuales, las diez primeras datan de 1791. Las cartas fundamentales francesas tienen un número mayor de disposiciones, la de 1791 se compone de 210 artículos; la Constitución de 1793 contenía 124 artículos, más 35 en su proemio; por su parte, la de 1795 contenía 377 artículos a los que se deben sumar 35 en su declaración, y por último, la carta de 1799 se integró por 95 disposiciones.

¹⁹ *Cfr.* Casagne, Juan Carlos, “El bicentenario de la Constitución de Cádiz y su proyección en Iberoamérica”, *Cuando las Cortes de Cádiz, op. cit.*, pp. 161-185.

por la Regencia, en ausencia del cautivo rey Fernando VII, por la Gracia de Dios y la Constitución de la Monarquía española, Rey de las Españas, lo que es una extraña mezcla del principio del origen divino de la Monarquía con los de carácter liberal de la soberanía nacional y el régimen liberal representativo. Otro aspecto que es digno de destacar es el relativo al “Territorio de las Españas”, Título II, Capítulo I (artículos 10 y 11), en cuyo artículo 10 señala que dicho territorio comprende el de la península con sus posesiones e islas adyacentes,²⁰ los territorios de América septentrional,²¹ América meridional²² y Asia.²³

50. Por lo que respecta al concepto de la *soberanía*, que es una de las cuestiones más debatidas en el Iluminismo y la Ilustración, pues de acuerdo con sus concepciones, la soberanía radicaba en el pueblo (*soberanía popular*), aun cuando pudiera ejercerse por un monarca y que esta idea ya se había expuesto aun dentro de la filosofía escolástica del siglo XVIII (y fue una de las causas de la expulsión de los jesuitas de las colonias americanas por parte del déspota ilustrado Carlos III),²⁴ la Constitución de Cádiz adoptó el principio de la *soberanía nacional*. En efecto, el artículo 14 de la Constitución de Cádiz dispone: “El Gobierno de la *Nación Española* es una Monarquía moderada hereditaria” (cursivas añadidas). Todo ello en contraposición de la soberanía de los reyes, sustentado por los monarcas absolutos, que además tenía origen divino (por la gracia de Dios). Y si bien existen hay autores que consideran que existe una contraposición entre los conceptos de la soberanía popular y la nacional, el destacado constitucionalista español Antonio Torres del Moral demuestra, desde mi punto de vista en forma contundente, al examinar las opiniones doctrinales y los textos de las primeras Constituciones de los Estados Unidos y las francesas revolucionarias, que ambos

²⁰ Dichos territorios peninsulares comprenden según ese precepto: Aragón, Asturias, Castilla la Vieja, Castilla la Nueva, Cataluña, Córdoba, Extremadura, Galicia, Granada, Jaén, León, Molina, Murcia, Navarra, Provincias Vascongadas, Sevilla y Valencia, las Islas Baleares y las Canarias con las demás posiciones de África.

²¹ En América septentrional: Nueva España con Nueva Galicia y Península de Yucatán, Guatemala, Provincias Internas de Oriente, Provincias Internas de Occidente, Isla de Cuba con las dos Floridas, la parte española de la Isla de Santo Domingo| y la Isla de Puerto Rico, con las demás adyacentes a éstas en uno y otro mar.

²² América meridional la Nueva Granada, Venezuela, el Perú, Chile, Provincias del Río de la Plata y todas las islas adyacentes en el mar Pacífico y en el Atlántico.

²³ En Asia, las Islas Filipinas y las que dependen de su gobierno.

²⁴ La expulsión de los jesuitas por Carlos III se realizó mediante el decreto real del 27 de febrero de 1767, acusándoles de haber participado en el Motín de Esquilache, en 1766, una revuelta popular que logró la expulsión del ministro de origen italiano Leopoldo de Gregorio, marqués de Esquilache, a causa de la carestía. Esta movilización popular contó con el apoyo de nobles y miembros del clero.

conceptos —soberanía nacional y soberanía popular— se utilizaban como sinónimos y de manera equivalente, y que no existía diferencia entre ellos, tal como ocurrió en la de Cádiz.²⁵

51. De acuerdo con el principio de la soberanía nacional, se derivan como sus efectos dos instituciones esenciales; por un lado la *nacionalidad*, y, por el otro, la *ciudadanía*, estrechamente vinculadas. En el artículo 5 de la Constitución de Cádiz se dispone que son *españoles*, en primer lugar, todos los hombres libres, nacidos y avecindados en los dominios de las Españas y los hijos de éstos, y, en segundo lugar, los extranjeros que hubieran obtenido de las Cortes carta de naturaleza; los que sin dicha carta llevaran diez años de vecindad obtenida de acuerdo con la ley en cualquier pueblo de la Monarquía, y finalmente los libertos que adquirieran su libertad en las Españas (recuérdese que hasta entonces se reconocía la esclavitud como institución legítima). El Capítulo IV, del Título II, artículos 18-26, regul a la ciudadanía española de manera sistemática. El artículo 18 establecía que “eran Ciudadanos aquellos españoles que por ambas líneas trajeran su origen de los dominios españoles de ambos hemisferios”, pero debían considerarse ciudadanos los extranjeros que gozaban ya los derechos de español, hubieran obtenido de las Cortes carta especial de ciudadanos; para obtenerla deberían estar casados con españolas y hubieran traído o fijado en las Españas alguna invención o industria, adquirido bienes raíces por los que pagaran una contribución directa; o bien, se establecieran como comerciantes con capital propio y considerable, estimado así por las Cortes, o hubieran hecho servicios señalados en bien o defensa de la nación (artículos 19 y 20).

52. También eran considerados como ciudadanos españoles los hijos legítimos de los extranjeros domiciliados en las Españas, que no hayan salido sin licencia del gobierno y, teniendo veintiún años cumplidos, se hayan avecindados, ejerciendo una profesión, oficio o industria útil. Igualmente se otorgaba la ciudadanía a los españoles que por cualquier línea “fuesen habidos o reputados como originarios de África”, cuando la autorizaban las Cortes; cuando se distinguieran por servicios calificados a la patria, o por su talento, aplicación o conducta, con la condición de que fueran hijos legítimos de padres ingenuos (es decir, de religión católica), que estuvieran casados con mujeres ingenuas (en la misma condición) y avecindados en los dominios españoles y que además ejercieran alguna profesión, industria con capital propio. “Únicamente los que fueran Ciudadanos Españoles podían obtener empleos municipales y elegir para ellos en los casos señalados por la ley” (artículos 21-23).

²⁵ Cfr. Torres del Moral, Antonio, “La soberanía nacional en la Constitución de Cádiz”, *Revista de Derecho Político. Monográfico sobre la Constitución Española de 1812 (1)*, Madrid, núm. 82, septiembre diciembre de 2011, pp. 57-115.

53. La regulación constitucional de la ciudadanía española es bastante completa, pues establece las condiciones necesarias para la *pérdida* y la *suspensión de la ciudadanía*. En el primer supuesto, la ciudadanía se perdía por adquirir naturaleza en país extranjero; por adquirir empleo en otro gobierno; por sentencias en que se impusieran penas aflictivas o infamantes y no obtuvieran rehabilitación, y, por último, por haber residido cinco años consecutivos fuera del territorio español sin comisión o permiso del gobierno. Por lo que respecta a la suspensión de la ciudadanía, la misma procede únicamente, en virtud de interdicción judicial por incapacidad física o moral; por el estado de deudor quebrado o de deudor a los caudales públicos; por estado de sirviente doméstico, por no tener empleo o modo de vivir conocido; por hallarse procesados criminalmente. Además se establecía como requisito adicional que a partir de 1830 para ejercer la ciudadanía española “debieran saber leer y escribir” (artículos 24-26).

54. En relación con las disposiciones que se han examinado persisten varias limitaciones a los conceptos de nacionalidad y de ciudadanía, y por supuesto al principio liberal básico de la igualdad, puesto que dichas calidades únicamente se reconocen en relación con los españoles de ambos continentes y sus descendientes directos, siempre que fueran reconocidos como legítimos, mientras que con mayores requisitos a los provenientes de los dominios españoles en África. Un tema que resulta impresionante es el *reconocimiento implícito de la esclavitud*, así como de la grave situación de inferioridad en que se encontraban las *castas* que habían surgido de las mezclas raciales en las colonias españolas. Resulta extraño que la ciudadanía española se suspendía por el estado de sirviente doméstico, como si tal situación fuera infamante.

55. Todo lo anterior indica que los Constituyentes de Cádiz, no obstante los avances revolucionarios sobre el régimen tradicional, no tenían todavía conciencia de la contradicción que significaba para el liberalismo europeo respecto del reconocimiento del principio de igualdad de todos los seres humanos. Esta materia, como algunas otras, fue objeto de apasionados debates en las Cortes Constituyentes, pero, no obstante lo avanzado del texto constitucional para la época, no se logró un avance significativo en este aspecto.²⁶ De manera distinta, los criollos americanos que luchaban por la independencia en las colonias americanas lucharon también por suprimir la situa-

²⁶ Cfr. Terol Becerra, Manuel José, “Españoles y ciudadanos ante la ley en la Constitución de 1812”; Ricoy Casas, Rosa María, “Comentarios sobre el principio de igualdad y género en la Constitución (1812)”, *Revista de Derecho Político. Monográfico sobre la Constitución Española de 1812 (1)*, Madrid, núm. 82, septiembre diciembre de 2011, pp. 193-218 y 457-486, respectivamente.

ción de inferioridad de las castas como su clara convicción de la abolición de la esclavitud, y un ejemplo significativo fueron los bandos publicados por Miguel Hidalgo en la ciudad de Guadalajara el 6 de diciembre de 1810, y su reiteración por don José María Morelos en sus proclamas de esta época y la consagración de la abolición de la esclavitud en la Constitución de Apatzingán (véase párrafo 45).

2. *El principio de separación de poderes*

56. Los dos principios básicos del Iluminismo y particularmente de la Ilustración fueron consagrados en el artículo 16 de la Declaración francesa revolucionaria de 1789, según el cual toda asociación política que no tuviera “garantizados los derechos del hombre y del ciudadano y el principio de separación de poderes, carecía de Constitución”. En tanto que el primero no parece consagrado de manera expresa en la Constitución de Cádiz, lo fue de manera indirecta de poco sistemática, como se explicará más adelante (véase *infra* párrafos 75 y ss.). Por el contrario, el relativo a la *división de los órganos del poder público*, afirmado por el inglés John Locke²⁷ y por el francés Barón de Montesquieu,²⁸ fue reconocido con precisión en la carta federal de 1812. En efecto, en los artículos 13 a 17, que están contenidos en el Capítulo III del Título I, intitulado *Del Gobierno*, que se inicia con el precepto, señala que el objeto del gobierno, en su conjunto, “es la felicidad de la Nación, puesto que el fin de toda sociedad política es el bienestar de los individuos que la componen” (artículo 13). A continuación define la naturaleza del gobierno en su conjunto, como *Monarquía moderada hereditaria*, en contraste con la *Monarquía absoluta* que había imperado hasta entonces (artículo 14).

57. Como una consecuencia de la mencionada declaración, se establecen tres órganos del poder: *a)* en primer lugar, el legislativo depositado en las Cortes, considerado como unicameral, a las cuales se atribuye conjuntamente con el rey la *potestad de hacer las leyes* (artículo 15); *b)* en segundo término se sitúa el órgano que actualmente se considera como Ejecutivo, cuya

²⁷ Cfr. Locke, John, *Ensayo sobre el gobierno civil*, trad. de José Garner, México, Fondo de Cultura Económica, Capítulo XII, 1941, pp. 64-96.

²⁸ Cfr. Secondat Barón de Montesquieu, Carlos Luis de, *El espíritu de las leyes*, trad. de Nicolás Estevánez y Matilde, Huici, Buenos Aires, El Ateneo, 1951, Título XI, Capítulo VI, pp. 202-212. El mérito de la concepción de la división de los poderes públicos de este magistrado francés consiste en que esta separación entre los órganos públicos del poder no sólo evitaría la concentración del mismo poder en manos de una sola persona o corporación, como se advierte en la Monarquía absoluta, que predominaba en su época en Europa continental, sino que sirve para que cada poder tenga la función de contrapeso sobre los otros, es decir, de *Checks and Balances*, de acuerdo con la metodología angloamericana.

titularidad corresponde al rey, *con la potestad de hacer ejecutar las leyes* (artículo 16); c) finalmente, el organismo Judicial, integrado por los tribunales con la *facultad de aplicar las leyes en las causas civiles y criminales* (artículo 17).²⁹

A. El órgano Legislativo (unicameral)

58. Como resultaría muy complicado y extenso explicar con cierto detalle la estructura y funciones de estos tres organismos del poder, cada uno autónomo pero vinculado con los otros, se hará el intento de hacerlo de manera panorámica y concentrada. Por lo que respecta al órgano legislativo unicameral, que recibió el nombre tradicional de *Cortes* (tratado desde la Edad Media como estamental), pero entonces integradas por diputados electos por las provincias de la península, las americanas y asiáticas de las Islas Filipinas, de acuerdo con un sistema de elección universal de segundo grado, regulado de manera detallada en los capítulos II a V del Título III intitulado *De las Cortes*.³⁰ El Capítulo II se integra por el artículo 34, el cual establece: “para la elección de los Diputados de Cortes, se celebrarían *Juntas electorales de Parroquia, de Partido y de Provincia*” (cursivas añadidas). Los restantes capítulos, hasta el V, regulan minuciosamente el procedimiento electoral que debía efectuarse sucesivamente hasta la elección de los diputados respectivamente.

a. El sistema electoral. Las Juntas Electorales de Parroquia, de Partida y de Provincia

59. Muy brevemente se puede describir el régimen electoral integrado en tres etapas: a) la primera se efectuaba ante las Juntas Electorales de Parroquia, en la península e islas y posesiones adyacentes, el primer domingo de octubre del año anterior a la celebración de las Cortes, y en las provincias de Ultramar el primer domingo de diciembre, quince meses antes de la celebración de las mismas Cortes. Dichas juntas eran presididas por el jefe político o por el alcalde de la ciudad, y se compondrían de todos los ciudadanos avocados en el territorio de la parroquia respectiva entre los que se comprendían los eclesiásticos y los seculares. Las juntas debían nombrar

²⁹ Cfr. Balaguer Callejón, María Luisa, “La división de poderes en la Constitución de Cádiz de 1812,” *Revista de Derecho Político. Monográfico sobre la Constitución Española de Cádiz de 1812* (2), Madrid, núm. 83, enero-abril de 2011, pp. 17-41.

³⁰ Cfr. Lyve Burguera, Ameave y Vidal Prado, Carlos, “Sistema electoral en la Constitución de Cádiz de 1812”, *Revista de Derecho Político, op. cit.*, pp. 43-64.

un elector por doscientos vecinos, pero si la parroquia excediera de trescientos, sin llegar a cuatrocientos, designaría dos, y de tener quinientos, pero sin exceder de seiscientos, tres, y así progresivamente. Las Juntas Parroquiales debían designar por mayoría de votos uno a los compromisarios, que variaban en número de acuerdo con el tamaño de la parroquia, el número menor para la elección de un compromisario era de veinte vecinos, los que a su vez, por mayoría de votos, nombraban a los electores parroquiales, quienes debían ser ciudadanos mayores de veinticinco años, vecinos y residentes en la parroquia; respectiva (artículos 35-58).

60. b) La siguiente etapa se desarrollaba ante las Juntas Electorales de Partido, que se conformaban por los electores parroquiales reunidos en la cabeza de cada partido (actualmente las llamaríamos circunscripciones), para elegir al elector o los electores, que debían reunirse en la capital de la provincia respectiva para elegir a los diputados de Cortes. Dichas juntas, que serían presididas por el jefe político o el alcalde del pueblo cabeza de partido, se realizaban en la península, islas y posesiones adyacentes el primer domingo de noviembre del año anterior en el que deberían reunirse las Cortes, y en las provincias de Ultramar, en el primer domingo de enero próximo siguiente al de diciembre en que se hubieran celebrado las Juntas de Parroquia. La misma Constitución establecía reglas minuciosas y prácticamente reglamentarias, entre las cuales pueden señalarse que el número de electores, en principio, sería el triple de los diputados que debían designar, pero si los partidos fueran superiores al de los electores mencionados se designaría un elector por cada partido, y si fuera menor, nombrarían uno, dos o más hasta completar el número requerido de electores. Reunidos los electores designarán a los diputados que hubieran obtenido la mitad y al menos uno más de los votos emitidos. Si ninguno de los candidatos hubiera obtenido la mayoría absoluta de votos, se efectuaba un segundo escrutinio, se nombraría al que hubiera obtenido el mayor número de sufragios, y en caso de empate, decidiría la suerte (artículos 59-77).

61. c) La última etapa electoral consistía en la reunión, en la capital de la Provincia correspondiente, de los electores de los partidos que la componían, los que formaban las Juntas Electorales de Provincia presididas por el jefe político de la provincia respectiva, con la función de nombrar a los diputados que debían asistir a las Cortes como representantes de la nación, y si a una provincia no le correspondiere designar, sino a un solo diputado, era necesario que se reunieran al menos cinco electores, distribuidos en el número de partidos de la provincia, y en su caso se formaban partidos para este efecto. Concluida la votación, el presidente, el secretario y los escruta-

dores de la junta correspondiente harían la regulación de los votos y quedaría elegido como diputado el que hubiera obtenido la mitad de los votos y uno más, y de manera similar a lo dispuesto para las juntas de partido, si ninguno de los candidatos hubiera obtenido esa mayoría se haría un nuevo escrutinio y se nombraría al que tuviera el mayor número de sufragios, y en caso de empate se dejaría a la suerte. Una vez hecha la designación de los diputados propietarios se efectuaría la votación para designar a los suplentes, en proporción de un tercio de los propietarios, y si alguna provincia no pudiera nombrar más que un solo diputado, de todas formas designaría un suplente. Para ser elegido diputado se requería ser ciudadano en ejercicio de sus derechos, mayor de veinticinco años y haber nacido en la provincia o vecindado en ella al menos por siete años, del estado eclesiástico secular o bien del seglar, y también podían ser nombrados los ciudadanos que hubieran formado parte de la Junta Electoral o fuera de ella, y, finalmente, poseer una renta anual proporcionada procedente de bienes propios. Por el contrario, no podían ser electos los secretarios de Despacho, los consejeros de Estado o los que tenían empleos en la Casa Real (artículos 78-95).

62. Una vez concluido el procedimiento de elección, el secretario de la junta debía suscribir el acta de las votaciones, a su vez lo harían el presidente y todos los electores, y además se entregaría a cada diputado los amplios poderes que suscribirán todos los electores de acuerdo con la fórmula que se consigna en la misma carta fundamental. Además de lo anterior, el presidente, los escrutadores y el secretario deberán enviar a la Diputación permanente de las Cortes una copia firmada del acta de las elecciones y para publicar los resultados de las mismas por medio de la imprenta remitiendo un ejemplar a cada pueblo de la provincia. Finalmente, se establecieron los lineamientos para que las provincias cubrieran a los diputados electos con el monto de las dietas que fijaran las Cortes, abonándoles lo necesario para viajes de ida y vuelta en el caso de los procedentes de Ultramar (97-102).

b. La estructura de las Cortes. Sesiones ordinarias y extraordinarias

63. Respecto de la estructura y funciones de las Cortes como organismo legislativo, se puede señalar, en forma sintética, que tenían carácter unicameral, y se integraba con los diputados electos en cada una de las provincias del imperio español, tanto de la península y sus posesiones adyacentes, como por las situadas en América, y de las Islas Filipinas en Asia. Estaban integradas también por la llamada Diputación permanente, que se formaba por los diputados designados por la cámara al terminar su periodo de

sesiones (artículos 157-160 constitucionales) y que funcionaba durante el receso y también en situaciones graves y aquellas que ahora se calificarían de excepción. En caso necesario, también se integraban las Cortes Extraordinarias con los mismos diputados que integraban las ordinarias, que eran convocados por la Diputación permanente durante el periodo de dos años para los que fueron electos, con el objeto de resolver las cuestiones específicas que señalaba la misma Constitución, sus sesiones terminaban cuando concluían dichos asuntos que se les encomendaran (artículos 161-167 de dicha carta fundamental).

64. De acuerdo con lo dispuesto por el Capítulo VI, del Título III (dedicado a las Cortes), intitulado *De la celebración de las Cortes*, los diputados deberían reunirse en marzo de cada año en el edificio dedicado expresamente a las mismas en la capital española, y cuando lo decidieran las dos terceras partes de los diputados presentes podían trasladarse a otras poblaciones, las cuales no podían estar a más de doce leguas de la capital. Las sesiones de la Cámara se prolongarían por tres meses consecutivos, y sólo podían prorrogarse en dos supuestos: a petición del rey o si la Cámara lo considerara necesario por una resolución suscrita por las dos terceras partes de sus miembros. Los diputados serían renovados en su totalidad cada dos años, y no podían ser reelectos, sino mediando otra diputación (artículos 104-110).

c. Las funciones y atribuciones de las Cortes en diversas materias y su competencia residual

65. Por lo que respecta a sus funciones y atribuciones, únicamente se mencionarían las de mayor importancia, agrupándolas por materias: 1. En primer término, proponer decretos e interpretar las leyes y derogarlas, en caso necesario (Capítulo VII, artículo 131, fracción primera, de sus 26 fracciones), y para cumplir con dicha función, se establecen de manera minuciosa los trámites y condiciones necesarias para la formación de las leyes y de su sanción real (Capítulo VIII, artículos 132-151). También existe un capítulo especial (el IX, artículos 254-156) para los trámites relativos a la promulgación de las leyes aprobadas por las Cortes, se comunican al rey para que las promulgue de manera solemne y ordene su cumplimiento por los secretarios de Despacho, así como para su impresión y publicación. 2. A la Cámara le corresponden varias atribuciones relacionadas con la Corona y la familia real, como son las relativas al juramento del rey, del príncipe de Asturias y de la Regencia; resolver cualquier duda de hecho o derecho en relación con la sucesión la Corona; elegir a la Regencia o regente cuando

fuera necesario, y las limitaciones con las cuales deben ejercer la misma; hacer el reconocimiento del príncipe heredero, así como designar el tutor del rey cuando sea menor de edad, todo ello de acuerdo con lo que establecía la carta fundamental (fracciones II-VI del citado artículo 131).

66. 3. En relación con la política exterior: *a)* tenía la facultad de aprobar antes de su ratificación los tratados de alianza ofensiva, los subsidios y los especiales de comercio; *b)* así como conceder o negar la admisión de tropas extranjeras en el reino. 4. En materia militar: *a)* fijar todos los años a propuesta del rey, las fuerzas de tierra y de mar, determinando las que se hayan de tener en pie en tiempo de paz y su aumento en tiempo de guerra; *b)* así como dar ordenanzas al Ejército, Armada y Milicia Nacional en todos los ramos que los constituyan. 5. En materias económica y tributaria, fueron otorgadas a las Cortes por la Constitución numerosas facultades y atribuciones, como: *a)* decretar la creación y la supresión de plazas en los tribunales que establecía la Constitución, e igualmente la creación y supresión de los oficios públicos; *b)* fijar los gastos de la administración pública; *c)* establecer anualmente las contribuciones e impuestos; *d)* aprobar el repartimiento de las contribuciones entre las provincias; *e)* examinar y aprobar las cuentas de la inversión de los caudales públicos; *f)* establecer las aduanas y los aranceles de derechos; *g)* disponer lo conveniente para la administración, conservación y enajenación de los bienes nacionales; *h)* determinar el valor, peso, tipo, ley y denominación de las monedas; *i)* adoptar el sistema que le parezca más cómo y justo de pesos y medidas, y *j)* promover y fomentar todo tipo de industrias y remover los obstáculos que las entorpezcan. 6. Sobre educación, establecer el plan de la enseñanza pública en toda la Monarquía y aprobar el que se forme para la educación del príncipe de Asturias. 7. En el tema de seguridad: aprobar los reglamentos generales para la policía y sanidad del reino. 8. Libertad de expresión, proteger la libertad política de la imprenta. 9. Responsabilidad oficial, hacer efectiva la responsabilidad de los secretarios de Despacho y de los demás empleados públicos. 10. Competencia residual, pertenece a las Cortes dar o negar su consentimiento en todos aquellos casos y actos para los que se previene en la Constitución ser necesario.

d. La Diputación permanente y las Cortes extraordinarias

67. Para concluir la breve descripción de las facultades y atribuciones del organismo Legislativo, es preciso hacer una referencia a las que se atribuían a los dos órganos auxiliares de las Cortes, es decir, la Diputación perma-

nente y las Cortes extraordinarias. Por lo que respecta al órgano de receso, que se conformaba antes de que las Cortes terminaran sus sesiones, estaba integrado por siete diputados, tres de las provincias de Europa y tres de las de Ultramar, y el séptimo por sorteo entre uno del primer grupo y otro del segundo. Las facultades de dicha Diputación eran las siguientes: *a)* velar sobre la observancia de la Constitución y de las leyes, para dar cuenta a las próximas Cortes de las infracciones que haya notado; *b)* convocar a Cortes extraordinarias en los casos previstos por la Constitución; *c)* desempeñar las funciones que se señalaban en los artículos 111 y 112,³¹ y *d)* pasar aviso a los diputados suplentes para que concurren en lugar de los propietarios, y si ocurriera el fallecimiento o imposibilidad absoluta de propietarios y suplentes de una provincia, así como comunicar las órdenes correspondientes a la misma, para que procediera a una nueva elección (artículo 160 constitucional).

68. Por lo que respecta a las Cortes extraordinarias, las mismas se integraban con los mismos diputados que formaban las ordinarias (durante los dos años de su Diputación). Se convocaban en tres supuestos: *a)* cuando vacare la Corona; *b)* cuando el rey quedara imposibilitado de cualquier modo para ejercer el gobierno o quisiera abdicar la corona en el sucesor, en cuyo caso quedaba autorizada la Diputación para tomar todas las medidas que estimara convenientes, a fin de asegurarse de la inhabilidad del rey; *c)* cuando por circunstancias críticas y por negocios arduos tuviera el rey por conveniente que se consagrara y participaren así la Diputación permanente de Cortes. Por otra parte, las Cortes extraordinarias no atenderían sino en el objeto para el que se convocaron, sus sesiones comenzarían y terminarían con las mismas formalidades que las ordinarias y no impedirían las elecciones de nuevos diputados en el tiempo previsto; si no hubieran concluido sus sesiones en el día señalado para la reunión de las ordinarias, cesarían las primeras en sus funciones y las ordinarias continuarían el asunto para las que aquéllas fueron convocadas. Finalmente, la Diputación permanente debía continuar con las facultades establecidas por los artículos 111 y 112 de la carta fundamental señaladas anteriormente (artículos 161-167 constitucionales).

³¹ El artículo 111 disponía que: “Al llegar los Diputados a la Capital (española) se presentarán a la Diputación permanente de Cortes, la que hará sentar sus nombres, y el de la Provincia que los ha elegido, en un registro en la Secretaría de las mismas Cortes”. Y el artículo 112: “En el año de la renovación de los Diputados se celebrará el día quince de Febrero a punta abierta la primera Junta preparatoria, haciendo de Presidente el que lo sea de la Diputación permanente, y de Secretarios y escrutadores los que nombre la misma Diputación de entre los restantes individuos que la componen”.

B. *La estructura y funciones del órgano Ejecutivo*

69. La estructura y funciones del órgano Ejecutivo del poder estaban reguladas por el Título IV de la Constitución, intitulado *Del Rey*, de acuerdo con el cual dicho sector del poder estatal tiene como titular al monarca, pero comprende en su conjunto varios organismos y funcionarios. Como funcionarios principales se encuentran los secretarios de Estado y del Despacho, que son los auxiliares inmediatos del monarca, así como el Consejo de Estado que es un organismo colectivo integrado por cuarenta personas, pero que no son designados directamente por el rey, sino nombrados por él pero a propuesta de las Cortes, como único Consejo del rey que debe consultar en los asuntos graves gubernativos y especialmente para dar o negar la sanción de las leyes, declarar la guerra y hacer los tratados.

a. La autoridad real y su inviolabilidad. La Monarquía moderada en Cádiz

70. El Capítulo I del Título IV de la Constitución, que regula en su conjunto al órgano del Poder Ejecutivo, se denomina *De la inviolabilidad del Rey y de su autoridad*, en cuyos primeros artículos —168 y 169— dan la impresión, en su primera lectura, de que el monarca posee una autoridad predominante en el sistema de gobierno establecido por dicha ley fundamental, pero es aparente, si se toma en cuenta que la misma define al gobierno como una *Monarquía moderada, es decir, limitada*, como lo estableció el artículo 14 constitucional que se ha mencionado con anterioridad. El primer precepto mencionado dispone de manera contundente: “La persona del Rey es sagrada e inviolable y no está sujeta a responsabilidad,” y el segundo establece que: “El Rey tendrá el tratamiento de Majestad Católica.” Sin embargo, de acuerdo con los preceptos restantes de este título se desprende que el Monarca no es propiamente sagrado, ya que sus facultades están precisadas, son limitadas, y se establecen restricciones concretas a una posible autoridad despótica de su parte, pero esta última se efectuó posteriormente al regresar a España en 1814, como se ha dicho con anterioridad, y por ello disolvió las Cortes y suspendió la Constitución (véase *supra* párrafo 46).³²

71. De acuerdo con un sector de la doctrina, la Monarquía moderada que señala la carta de Cádiz tuvo su origen en los reyes ilustrados del siglo XVIII, especialmente Carlos III y sus ministros, quienes pretendían moder-

³² Cfr. Torres del Moral, Antonio, “Las Cortes en la Constitución de Cádiz: representación y relación con la corona”, *Revista de Derecho Político*, op. cit., t. 2, pp. 109-161.

nizar el viejo modelo tradicional, pero incurrieron en la contradicción de conservar la Monarquía absoluta de origen divino al lado de ese paradigma de modernidad, la que tuvo ser actualizada por las Cortes Constituyentes, al establecer en el artículo 3o. de la carta fundamental que la “soberanía correspondía exclusivamente a la Nación y por lo tanto a la misma correspondía de manera exclusiva establecer sus leyes fundamentales. La soberanía estaba representada por las por los Diputados electos para formar las Cortes”. La base para esa representación nacional era la misma para ambos hemisferios (artículos 27 y 28 constitucionales). Debido a estos preceptos, las Cortes era el órgano que debía moderar las facultades aparentemente omnímodas del monarca, y de esta manera se resolvía esa aparente contradicción.³³

b. Los secretarios de Estado y del Despacho. El refrendo de las órdenes del rey

72. De acuerdo con los artículos 222 a 230, que integraban el Capítulo VI intitulado *De los Secretarios de Estado y del Despacho*, dichos funcionarios eran los colaboradores inmediatos del monarca, que eran siete: el secretario del Despacho de Estado y los restantes, los secretarios y del Despacho de la Gobernación del Reino para la península e islas adyacentes; de la Gobernación del Reino para Ultramar; el de Gracia y Justicia; de Hacienda; de Guerra y de Marina, sin perjuicio de que las Cortes hicieran en este sistema las variaciones que la experiencia y las circunstancias lo exigieran. Para ser secretario se requería ser ciudadano en ejercicio de sus derechos pero quedaban excluidos los extranjeros, aun cuando tuvieran carta de ciudadanos, y por un reglamento especial aprobado por las Cortes se otorgaría a cada secretaría los asuntos que le pertenecían. Los propios secretarios formarían los presupuestos anuales de los gastos que estimaran debieran hacerse de la administración pública en los ramos que tuvieran encomendados.

73. Toda orden del rey debía ser firmada por el secretario del ramo al cual el asunto correspondiera, y sin este requisito no sería obedecida por ningún tribunal o persona pública. Los secretarios del Despacho serían responsables de las órdenes que autorizaran contra la Constitución o las leyes sin que les sirviera de excusa haberlo mandado el rey y rendirían cuentas de lo que hubieran hecho. Para hacer efectiva la responsabilidad en que hubie-

³³ Cfr. Sánchez Ferriz, Remedio y Rollnert Liern, Göran, “La forma de gobierno en la Constitución de Cádiz (reflexiones sobre la configuración de la jefatura de Estado monárquica)”, *Revista de Derecho Político*, *op. cit.*, pp. 197-238.

ran incurrido los secretarios del Despacho, previamente las Cortes debían declarar por medio de un decreto que había lugar a la formación de causa, motivo por el cual quedaría suspendido el secretario respectivo, y las Cortes enviarían al Tribunal Supremo todos los documentos concernientes a la causa que debiera resolver dicho tribunal conforme a las leyes. Finalmente, las mismas Cortes deberían fijar el sueldo devengado por los secretarios durante su encargo (artículo 225-230).

c. El Consejo de Estado

74. Además de los secretarios del Despacho, el rey contaría para el ejercicio de sus funciones con el apoyo del organismo calificado como Consejo de Estado, que estaría integrado por cuarenta personas que se hubieren distinguido por su ilustración y conocimiento, o por su señalados servicios en alguno de los principales ramos de la administración y servicios del Estado, entre ellos, cuatro eclesiásticos, entre los cuales debían figurar dos obispos; cuatro nobles grandes de España y de los restantes, cuando menos doce de ellos deberían haber nacido en las provincias de Ultramar. Dichos consejeros de Estado no podrían ser removidos sin causa justificada ante el Tribunal Supremo de Justicia, y su sueldo era fijado por las Cortes. El rey debería expedir el reglamento para el funcionamiento de este organismo, para lo cual deberá oír a los consejeros. La Constitución había establecido que el monarca debía oír el dictamen del Consejo de Estado, como su organismo único asesor, “respecto de asuntos graves gubernativos y en forma destacada, para dar o negar la sanción de las leyes, declarar la guerra y celebrar los tratados, así como para hacer la propuesta por ternas de todos los beneficios eclesiásticos y para la provisión de las plazas de la judicatura” (artículos 231-241).³⁴

d. Prerrogativas y facultades del rey

75. Por otra parte, la misma carta fundamental enumera las facultades y atribuciones que se confieren al rey como jefe de Estado y de gobierno, pero que debía efectuar por medio de los secretarios del Despacho y con el

³⁴ Como puede observarse, la Constitución de Cádiz atribuye al Consejo de Estado facultades exclusivamente consultivas y se aparta del modelo francés revolucionario, que además de éstas, le atribuyó facultades jurisdiccionales en materia administrativa; las cuales, con el tiempo obtuvieron autonomía y actualmente son equivalentes a las de los restantes tribunales judiciales; o sea que, no obstante su adscripción formal, debe considerarse en la actualidad como un verdadero tribunal administrativo.

asesoramiento del Consejo de Estado, además de su prerrogativa de sancionar las leyes y promulgarlas. El artículo 171 constitucional, en sus dieciséis fracciones, enumera esas facultades del monarca; además de la prerrogativa que le corresponde de sancionar las leyes y promulgarlas, éste tiene las facultades de: 1) expedir los decretos, reglamentos e instrucciones que considerara conducentes para la ejecución de las leyes; 2) cuidar que en todo el reino se administre (imparta) pronta y cumplidamente la justicia; 3) declarar la guerra y ratificar la paz, pero dando cuenta de manera documentada a las Cortes; 4) nombrar a los magistrados de todos los tribunales civiles y criminales a propuesta del Consejo de Estado; 5) proveer todos los empleos civiles y militares; 6) presentar para todos los obispados y para todas las dignidades y beneficios eclesiásticos de Real Patronato a propuesta del Consejo de Estado; 7) conceder honores y distinciones de toda clase con arreglo a las leyes; 8) mandar los Ejércitos y Armadas y nombrar los generales; 9) disponer de la fuerza armada distribuyéndola como convenga; 10) dirigir las relaciones diplomáticas y comerciales con las demás potencias y nombrar los embajadores, ministros y cónsules; 11) cuidar de la fabricación de la moneda, en la que pondrá su busto y su nombre; 12) decretar la inversión de los fondos destinados a cada uno de los ramos de la administración pública; 13) indultar a los delincuentes con arreglo a las leyes; 14) hacer a las Cortes las propuestas de leyes o de reformas que crea conducentes para el bien de la nación para que deliberen en la forma prescrita; 15) conceder el pase o retener los decretos conciliares y las bulas pontificias con el consentimiento de las Cortes si contienen disposiciones generales, oyendo al Consejo de Estado, si versaran sobre negocios particulares o gubernativos, y si contienen puntos contenciosos, pasando su conocimiento y decisión al Supremo Tribunal de Justicia para que resuelva con arreglo a las leyes, y 16) nombrar y separar libremente los secretarios de Estado y del Despacho.

e. Restricciones y límites a las facultades reales

76. En apariencia, son facultades muy extensas, pero las mismas estaban sujetas a varias limitaciones como las que se han señalado en el párrafo anterior; acerca de otras decisiones, el rey estaba obligado a remitirlas a las Cortes para su aprobación y desarrollo, y algunas debían ser sometidas a la decisión del Tribunal Supremo de Justicia. Además, en el artículo 172 se establecieron de manera específica las restricciones a la autoridad del rey, algunas muy detalladas en doce fracciones de este precepto, con lo cual se demuestra la gran desconfianza hacia la posible conducta autoritaria del monarca, que resultó plenamente justificada respecto del “deseado” Fer-

nando VII en su retorno a España en 1814. Resulta difícil resumir dichas disposiciones, pero se puede afirmar que muchas son reiterativas, ya que se referían a la prohibición de invadir las facultades de los otros órganos del poder y de infringir los derechos constitucionales que la misma carta fundamental otorga a los ciudadanos.³⁵ Éstas son las atribuciones que tradicionalmente se han otorgado al titular del órgano ejecutivo del poder, pero con bastantes limitaciones y la permanente intervención de las Cortes como órgano legislativo, y por ello estas atribuciones del monarca no se le conferían de manera concentrada, sino que se encontraban distribuidas en diversos artículos referentes a las facultades de las Cortes y de los tribunales, pues a pesar de la declaración de que la persona del rey era sagrada y no estaba sujeta a responsabilidad, de acuerdo con el citado artículo 168, esa responsabilidad se trasladaba a los secretarios de Estado y del Despacho, los que, por otra parte, estaban obligados a refrendar todas las órdenes del monarca.

C. *El órgano Judicial y su autonomía. La administración de justicia en lo civil y criminal*

77. La autonomía del Poder Judicial es la que está mejor reglamentada en la Constitución de Cádiz, no obstante de seguir el modelo de división de los órganos del poder sustentada por el Barón de Montesquieu, según el cual de todos los citados órganos el más débil era el Judicial, al que calificaba como “casi nulo”, puesto que el juez únicamente pronunciaba la palabra de la ley, sin poder alterar su sentido.³⁶ Sin embargo, se puede entender esta tendencia judicialista, ya que en el antiguo ordenamiento español, que trascendió a la legislación indiana, los consejos de la península y el Consejo de Indias para las colonias, protegían a las audiencias tanto peninsulares como coloniales, como órganos de apelación, cuyas decisiones podían impugnarse ante dichos consejos, de otra manera protegían a los jueces contra las arbitrariedades de los órganos de gobierno de la Corona.³⁷

78. En efecto, el Título V de dicha carta fundamental, intitulado *De los Tribunales y de la administración de Justicia en lo Civil, y Criminal*, encabeza su Capítulo I, *De los Tribunales*, con los artículos 242 y 243, que establecen de manera contundente la autonomía y la independencia de los organismos

³⁵ Cfr. Sánchez Ferriz, Remedio y Rollnert Liern, Göran, “La forma de gobierno en la Constitución de Cádiz”, *Revista de Derecho Político*, op. cit., pp. 221-238.

³⁶ Cfr. Montesquieu, *El espíritu de las leyes*, cit., p. 45.

³⁷ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, “Los tribunales administrativos en el ordenamiento mexicano”, *Héctor Fix-Zamudio en la Memoria de El Colegio Nacional*, México, El Colegio Nacional, 2011, especialmente pp. 455 y 456.

jurisdiccionales, en cuanto disponen respectivamente: “La potestad de aplicar las leyes en las causas civiles y criminales pertenece exclusivamente a los Tribunales”, “Ni las, Cortes ni el Rey podrán ejercer en ningún caso las funciones Judiciales, avocar causas pendientes, ni mandar abrir los juicios fenecidos.” No contradice lo anterior, lo establecido por el artículo 257, en el sentido de que “la Justicia se administrará en nombre del Rey, y las ejecutorias y provisiones de los Tribunales superiores se encabezarán también en su nombre”, en virtud de que, como lo señala la doctrina, este precepto está relacionado con lo el diverso artículo 171, inciso 2, ya que señala que al rey le corresponde la facultad de cuidar de que en todo el reino se administre pronta y cumplidamente la Justicia.³⁸ Por otra parte, de acuerdo con el artículo 279 constitucional, “todos los Magistrados y Jueces al tomar posesión de sus plazas, jurarán guardar la Constitución, ser fieles al Rey, observar las leyes y administrar imparcialmente la Justicia”.

a. La jerarquía judicial: el Supremo Tribunal de Justicia y las Audiencias. Integración, estructura y atribuciones

79. Ese Título V de la carta fundamental de 1812 regula varios principios básicos del sistema judicial liberal, para lo cual reestructura el régimen tradicional y lo sustituye tanto en su estructura como en sus funciones. Para lograr ese propósito, reorganiza la jerarquía judicial con los alcaldes que ejercen las funciones jurisdiccionales (además de las administrativas) de primera instancia, así como otros jueces subalternos. El segundo grado corresponde a las Audiencias que se establecieron en las distintas provincias, y el último grado se le confiere al Supremo Tribunal de Justicia, que sustituyó a los antiguos consejos, incluyendo al influyente Consejo de Castilla, Tribunal que debía residir en Madrid. El número de magistrados y de las salas que lo integraban se establecería por las Cortes (artículo 260).

80. Las atribuciones del citado Tribunal Supremo pueden dividirse en los siguientes aspectos: *a)* resolver los *conflictos de competencia* entre las diversas audiencias entre sí en todo el territorio español, y las Audiencias con los tribunales especiales que existan en la península e islas adyacentes, conflictos que en Ultramar se resolverían de acuerdo con lo dispuesto en las leyes respectivas; *b)* juzgar a los secretarios de Estado y del Despacho cuando las Cortes decidieran que había lugar a la formación de causa; *c)* decidir sobre

³⁸ Cfr. Tenorio Sánchez, Pedro J., “Título V de la Constitución de Cádiz: Poder Judicial, origen del tribunal supremo y unidad de los códigos”, *Revista de Derecho Político. Monográfico sobre la Constitución Española de 1812* (2), Madrid, núm. 83, enero abril de 2012, pp. 309-333.

la responsabilidad penal de los altos funcionarios: secretarios de Estado y del Despacho, de los consejeros y de los magistrados de las audiencias, previa la instrucción que se atribuía al jefe político más autorizado, pero también de los magistrados de dicho Tribunal Supremo.

81. Tanto en este último supuesto como en el de los secretarios de Estado se requiere que previamente las Cortes decidan si existe lugar a la formación de la causa (artículo 228 constitucional). Cuando se planteara la responsabilidad de los magistrados del mencionado Tribunal Supremo, además de la autorización legislativa, las Cortes deben designar un tribunal integrado por nueve jueces, que serían elegidos por suerte entre un número doble; *d*) conocer sobre la residencia de todo empleado público que esté sujeto a ella por disposición de las leyes; *e*) conocer de todos los asuntos contenciosos pertenecientes al Real Patronado; *f*) resolver los recursos de fuerza de todos los Tribunales Eclesiásticos superiores de la Corte; *g*) decidir los recursos de nulidad interpuestos contra las sentencias dadas en última instancia para el preciso efecto de reponer el proceso, devolviéndolo y hacer efectiva la responsabilidad de que trata el artículo 254.³⁹ Por lo relativo a Ultramar, dicho recurso de nulidad sería conocido por las Audiencias en la forma que se regularía en su lugar;⁴⁰ *h*) oír las dudas de los demás tribunales sobre la inteligencia de alguna ley, y consultar sobre ellas al rey con los fundamentos que hubiere, para que se promoviera la conveniente declaración de las Cortes,⁴¹ y *i*) examinar las listas de las causas civiles y criminales que debían remitirse a las Audiencias para promover la pronta administración de Justicia, pasar copia de ellas para el mismo efecto al gobierno y disponer su publicación por medio de la imprenta.

82. De acuerdo con la Constitución de Cádiz, el grado inmediato inferior al Supremo Tribunal de Justicia estaba integrado por las Audiencias, organismos jurisdiccionales con una larga trayectoria en la historia de España y en los territorios de las colonias, y eran, de acuerdo con dicha carta

³⁹ El citado artículo 254 constitucional disponía que: “Toda falta de observancia de las leyes que arreglan el proceso en lo civil, y en lo criminal, hace responsables personalmente a los Jueces que la cometieren”.

⁴⁰ El citado recurso de nulidad se transformó en *recurso de casación* por la influencia del derecho francés, en el Real Decreto del 4 de noviembre de 1838. *Cfr.* Plaza, Manuel de la, *Derecho procesal civil español*, 3a. ed., Madrid, Editorial Revista de Derecho Privado, 1955, vol. II, segunda parte, pp. 799 y 800.

⁴¹ Debe tomarse en consideración que, también por influencia francesa, los jueces carecían de la facultad de interpretar las leyes, y únicamente aplicarlas de forma mecánica, ya que en efecto, la primera de las facultades del órgano legislativo de acuerdo con el artículo 131 constitucional, era el de proponer y decretar las leyes, e *interpretarlas* y derogarlas en caso necesario.

fundamental, las que tenían a su cargo la segunda y tercera instancia, tanto de las de causas civiles como de las penales, en la inteligencia de que los magistrados que hubieran fallado en el segundo grado no podrían asistir a la vista del mismo asunto en el tercero (artículos 263 y 264). Además, se determinarían por leyes y reglamentos especiales, el número de los magistrados de las Audiencias, que podía ser inferior a siete, la forma de estos tribunales así como el lugar de su residencia y la conveniente división del territorio español⁴² (artículos 271 y 272).

83. Se conferían a las Audiencias las siguientes atribuciones: *a*) conocer de todas las causas civiles de los juzgados inferiores de su demarcación, y lo mismo las criminales, según lo determinaran las leyes, a las cuales se agregarían las causas de suspensión y separación de los jueces inferiores de su territorio, de acuerdo con las leyes, de lo cual deberían dar cuenta al rey; *b*) decidir los conflictos de competencia entre los Jueces Subalternos de su territorio; *c*) resolver los *recursos de fuerza* que se introduzcan respecto de los tribunales y autoridades eclesiásticas de su territorio, y *d*) recibir de todos los jueces subalternos de su territorio, avisos (informes) puntuales de las causas que se tramiten por delitos y listas de las causas civiles y criminales pendientes en su juzgado, con expresión del estado de unas y otras, a fin de promover la más pronta administración de justicia.

b. Las Audiencias de Ultramar, los jueces de letras y los tribunales especiales

84. Por lo que respecta a las Audiencias de Ultramar, les correspondía además de las competencias anteriores, conocer y resolver de los recursos de nulidad, cuando tengan el suficiente número de magistrados para la integración de tres salas, y que no haya conocido la causa en ninguna instancia. En las restantes Audiencias que no tengan este número de ministros, dichos medios de impugnación debían interponerse en otra que sea de un distrito que corresponda a una misma gobernación superior, pero en el supuesto de que no tengan sino una sola Audiencia, se remitirán dichos asuntos a la más inmediata de otro distrito. Declarada la nulidad, la Audiencia que hubiera conocido del asunto dará testimonio que contenga los documentos pertinentes al Tribunal Supremo de Justicia para hacer efectiva la responsabilidad establecida por el artículo 254 de la Constitución.⁴³ Finalmente,

⁴² De acuerdo con el artículo 11 de esa ley fundamental, se hará la división más conveniente del territorio nacional mediante una ley constitucional, luego que las circunstancias políticas de la nación lo permitieran.

⁴³ Dicho precepto se transcribe en la nota 39 de este estudio.

se determinaría, por medio de leyes y reglamentos especiales, el número de magistrados de las Audiencias, que no podía ser menor de siete, la estructura de dichos tribunales y el lugar de su residencia, en la inteligencia de que todas las causas civiles y criminales debían resolverse dentro del territorio de cada Audiencia (artículos 262 a 271 de la carta fundamental).

85. El grado inferior de la función jurisdiccional lo desempeñaban los jueces de letras en los partidos, y en los pueblos, los alcaldes (estos últimos también con facultades administrativas). Los partidos judiciales deberían proporcionalmente iguales, y en cada uno se establecería un juez de letras con su respectivo juzgado. Las facultades de dichos jueces de letras se centrarían esencialmente en asuntos contenciosos, y las leyes y reglamentos determinarían las atribuciones de los mismos y en la capital y los pueblos, y la cantidad límite de los casos que debían conocer en los asuntos sin apelación, y lo mismo ocurrían respecto de las atribuciones administrativas y judiciales. Además, todos los tribunales inferiores debían dar cuenta, a más tardar dentro del tercer día, a la Audiencia respectiva, de las causas que se inicien por delitos cometidos en su territorio, y después estaban obligados a continuar informando de su estado en los tiempos en que la misma Audiencia les ordene. También, deberían enviar a la Audiencia que corresponda una lista general de las causas civiles cada seis meses, y cada tres meses de los asuntos criminales que estuvieren en trámite, con expresión de su estado. Finalmente, las leyes deberían formar si se debían establecer tribunales especiales (en estricto sentido), especializados para conocer de determinados asuntos (artículos 273-278 de la carta fundamental).

86. Aun cuando en principio la citada carta fundamental había adoptado implícitamente el principio liberal de la unidad de jurisdicción, debía aceptar, debido al peso de la tradición, la existencia de los que calificó de manera imprecisa como tribunales especiales, de acuerdo con lo establecido por el artículo 278 constitucional, citado en el párrafo anterior, y que en su sentido actual son calificados como especializados.⁴⁴ En esta dirección, el artículo 248 de dicha carta fundamental establece que en los negocios comunes, civiles y criminales, habrá un solo fuero (es decir, una sola jurisdicción); pero a continuación, en los preceptos siguientes 249 y 250,⁴⁵ re-

⁴⁴ En efecto, el artículo 247 de la Constitución de 1812 dispone que: “ningún Español podrá ser juzgado en causas civiles ni criminales por ninguna comisión, sino por el tribunal competente *determinado con anterioridad por la ley*” (cursivas añadidas).

⁴⁵ Dichos artículos establecieron, respectivamente, que: “Los Eclesiásticos continuarán gozando *del fuero de su estado* en los términos que prescriben las leyes, o que en adelante prescribieren”, y “Los Militares gozarán también *de fuero particular* en los términos que previene la Ordenanza, o en adelante previniere” (cursivas añadidas). Subsiste en muchos ordenamien-

conocen con el nombre impropio de fueros a los tribunales eclesiásticos y militares. Aunque, la propia Constitución no lo regulare expresamente, se reconocía la existencia del Tribunal de Cuentas, que tenía una larga tradición en el ordenamiento español tradicional.

D. El debido proceso, la igualdad y algunas libertades básicas consagradas en el texto constitucional

87. Un sector de particular importancia es el relativo a los principios y lineamientos procesales que se contienen en los capítulos II y III del Título V de esta Constitución de 1812, que se refiere a los tribunales y de la administración de Justicia en lo civil y en lo criminal, cuyo primer capítulo se ha examinado en los párrafos anteriores. Dichos capítulos fueron intitulados respectivamente como: *De la administración de Justicia en lo civil* y *De la administración de Justicia en lo criminal*. La trascendencia de estas disposiciones radica en la circunstancia de que, si bien la Constitución de Cádiz no está precedida por una Declaración de Derechos, como lo fueron las cartas fundamentales francesas de 1791, 1793 y 1795, sí contiene en su texto la regulación de algunos de estos derechos, los más numerosos están contenidos en las disposiciones procesales, que deben considerarse muy avanzadas para esa época, en cuanto contienen los elementos básicos que con el tiempo se han desarrollado de manera paulatina para cristalizar el concepto contemporáneo del debido proceso, tanto en el campo nacional como internacional, como la base del derecho procesal contemporáneo.⁴⁶

88. No cuenta la Constitución de Cádiz con una verdadera declaración de derechos, y no se le agregó ninguna con posterioridad, como sí ocurrió en las cartas francesas revolucionarias. Ni tampoco se adicionó posteriormente dicha carta, Constitución española, como sí ocurrió con la federal de 1787, cuyo Bill of Rights se forma por diez enmiendas que entraron en vigor en 1791. Algunos de estos derechos de carácter individual estaban contenidos en decretos suscritos por las Cortes Constituyentes y ordinarias españolas con anterioridad o posterioridad a la Constitución de 1812, entre los cuales se pueden mencionar: la igualdad de derechos entre los españoles europeos y ultramarinos; libertad política de prensa; la prohibición de

tos actuales la confusión entre fuero y tribunales especializados, con mucha razón en esa época, puesto que significaban un privilegio para eclesiásticos y militares, y sólo posteriormente se logró delimitar el alcance de esas jurisdicciones.

⁴⁶ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, “Los derechos humanos y el Poder Judicial a la luz del debido proceso”, *Memoria de El Colegio Nacional*, México, El Colegio Nacional, 2009, pp. 3-85.

la apertura general de cartas (del correo); la abolición del tortura y de los apremios, y la prohibición de otras prácticas afflictivas; la abolición de la Inquisición; el libre establecimiento de fábricas y el ejercicio de cualquier industria útil; la emisión de reglas para conservar escritores y la propiedad de sus obras; la prohibición de la corrección de azotes en las escuelas y colegios; la abolición de la pena de azotes y el uso de ésa y otros castigos en perjuicio de los indígenas, entre otros (véase *supra* párrafo 40).

89. Por otra parte, debe destacarse que en la misma carta fundamental española de 1812 pueden señalarse algunos preceptos en los cuales se advierte que las Cortes Constituyentes conocían las corrientes del liberalismo francés que se advierte en la Declaración de 1789, y de las que se prendieron las cartas de 1791 y siguientes. A este respecto, en el documentado y cuidadoso estudio elaborado por el destacado constitucionalista español Raúl Canosa Usera, se señala que en el borrador de la Constitución se recogieron varios preceptos que posteriormente fueron desechados, destinados a declarar y definir derechos de los ciudadanos.⁴⁷ Además, este conocido autor menciona algunos preceptos del borrador que consagraban varios derechos inspirados en la Declaración de la Constitución Francesa de 1795,⁴⁸ y además analiza, entre otros preceptos, la declaración general establecida en el artículo 4 de la misma Carta Fundamental de Cádiz, en cuanto disponía: “La Nación está obligada a proteger por leyes sabias y justas la libertad civil, la propiedad y los demás derechos legítimos de los individuos que la componen”.

90. Como se ha hecho notar anteriormente, no se logró la abolición de la esclavitud, contrariamente a lo que ocurrió en las guerras de independencia en las antiguas colonias españolas en América, ni tampoco la tolerancia o libertad de creencias y de culto religioso, ya que la Constitución de Cádiz estableció categóricamente en su artículo 12: “Religión de la Nación Española es y será perpetuamente la Católica, apostólica, romana, única

⁴⁷ Cfr. Canosa Usera, Raúl, “Derechos y libertades en la Constitución de 1812”, *Revista de Derecho Político. Monográfico sobre la Constitución (1)*, Madrid, núm. 82, septiembre-diciembre de 2012, pp. 147-192.

⁴⁸ Dichos preceptos, que figuran en los primeros preceptos del citado borrador, proponían: Artículo 2. “Los derechos de los Españoles son la libertad, la seguridad, la propiedad y la igualdad”. Artículo 3. “La libertad consiste en poder hacer todo lo que no perjudica a la sociedad, ni ofende los derechos de otro”. Artículo 4. “La seguridad consiste en ser cada individuo protegido por la fuerza pública contra ofensa que se haga a su persona o a sus derechos”. Artículo 5. “La propiedad es el derecho de gozar y disponer libremente de sus bienes y del fruto de su talento, de su trabajo y de su industria”. Artículo 6. “La igualdad consiste en que no haya diferencia alguna entre los individuos que componen la Nación en el uso y goce de sus derechos”. Cfr. La obra citada en la nota anterior, p. 48.

verdadera. La Nación la protege por leyes sabias y justas, y prohíbe el ejercicio de cualquiera otra”. Esta situación se prolongó por muchos años y se consagró en todas las Constituciones posteriores a la independencia de los países americanos de origen español, y se continuó hasta la segunda mitad del siglo XIX, y a veces hasta los primeros decenios del siglo XX.

E. Solución de controversias: conciliación, arbitraje y procedimientos jurisdiccionales limitados a tres instancias

91. En sentido diverso, si se examinan los preceptos que regulaban los principios e instituciones de la administración de la justicia por los tribunales tanto en materia civil como criminal, con mayor amplitud en el segundo sector, como sigue ocurriendo actualmente tanto en el ámbito nacional como internacional. En efecto, en materia civil se hizo hincapié en la importancia de la conciliación y el arbitraje como instrumentos previos al inicio de la función jurisdiccional. En efecto, de acuerdo con el artículo 280 de la Constitución española de 1812, que se está comentando, “no se podría privar a ningún Español del derecho de terminar sus diferencias por medio de Jueces árbitros elegidos por ambas partes”. La sentencia (en realidad, resolución) que dieran dichos árbitros debía ejecutarse si las partes, al suscribir el compromiso, no se hubieran reservado el derecho de apelar (ante un juez de derecho). El alcalde de cada pueblo ejercería el oficio de conciliador, por lo que quien tuviera que demandar en negocios civiles o por injurias debería presentarse ante él con este objeto. Este funcionario asociado con dos hombres buenos nombrados por cada parte debería oír al demandante y al demandado sobre las razones que apoyaran sus peticiones, y tomaría la decisión que le pareciera adecuada; oído el dictamen de los dos asociados, tomaría la providencia que le pareciera apropiada para terminar el litigio, que debía concluir de esta manera si las partes estuvieran conformes con la citada decisión extrajudicial, por lo que se debía demostrar que se había intentado la conciliación para estar en posibilidad de iniciar un proceso jurisdiccional (artículos 281-284 constitucionales).

92. A diferencia de la regulación minuciosa de la conciliación y la referencia al arbitraje,⁴⁹ es escasa la regulación de los procedimientos jurisdic-

⁴⁹ De acuerdo con la moderna doctrina procesal y con la terminología del destacado procesalista italiano Francesco Carnelutti, *Sistema de derecho procesal civil*, trad. de Niceto Alcalá-Zamora y Castillo y Santiago Sentís Melendo, Buenos Aires, Utcha Argentina, t. I, pp. 202-212, la conciliación y el arbitraje son considerados como *equivalentes judiciales*, por lo que, debido al rezago creciente de los tribunales, han resurgido de manera creciente en las legislaciones contemporáneas como instrumentos de solución de controversias, inclusive en materia penal.

cionales que se contiene exclusivamente en el artículo 285 de dicha carta fundamental, de acuerdo con el cual en todo negocio, cualquiera que fuera su cuantía, no habría de más tres instancias y tres sentencias definitivas pronunciadas en ellas, pero cuando la tercera instancia se interpusiera contra dos sentencias conformes, el número de jueces que haya de decidirla debería ser mayor que el que participó en la vista de la segunda, en la forma que disponga la ley, además, a esta última corresponde determinar, de acuerdo con la entidad de los asuntos y a la calidad y diferencia de los diferentes juicios, la sentencia que debiera causar ejecutoria (es decir, declarada firme). Esta escasez de disposiciones sobre el proceso civil posiblemente se apoye en la larga evolución de la legislación procesal civil y mercantil que se desarrolló en España anteriormente al dictado de la Constitución de 1812, y el desarrollo legislativo posterior a ella.⁵⁰

F. *Justicia criminal, sistema penitenciario y garantías procesales*

93. A diferencia de las escasas disposiciones sobre la jurisdicción civil, concentrada esencialmente en la conciliación y el arbitraje, el Capítulo III, del Título V de la Constitución de Cádiz, relativo a la impartición de justicia en materia penal contiene disposiciones bastante amplias, en las cuales se establecen con mayor precisión los derechos de los inculcados, de acuerdo con un criterio liberal que se apoya en la influencia que tuvieron las publicaciones del marqués de Beccaria sobre *Los delitos y las penas*,⁵¹ ya que consagran disposiciones que modifican las reglas tradicionales en esta materia. En efecto, el artículo 286 de la citada carta fundamental estableció que las leyes arreglarían la “administración (en realidad, impartición) de Justicia en lo criminal, de manera que el proceso fuera tramitado con brevedad y sin vicios, a fin de que los delitos fueran prontamente castigados”. El artículo 287 dispuso que “ningún español podría ser preso sin que precediera información sumaria del hecho, por el que mereciera según la ley ser castigado

⁵⁰ Cfr. entre otros, Plaza, Manuel de la, *Derecho procesal civil*, 3a. ed., Madrid, 1951, t. I, pp. 41-71, donde se hace mención a la legislación procesal visigoda (*Fuero Juzgo*) y particularmente a las *Siete Partidas* del rey Alfonso X de Castilla; dicho autor señala que con motivo de la Constitución de Cádiz se dictaron numerosas leyes procesales civiles que sirvieron de antecedente a la Ley de Enjuiciamiento Civil de 1855, que comenzaría su vigencia a partir del 1o. de enero de 1856 de acuerdo con el artículo 2o. de su decreto de publicación.

⁵¹ Cfr. Beccaria, Cesare, *De los delitos y de las penas*, trad. de Santiago Sentís Melendo y Marino Ayerra Redin, Buenos Aires, Ediciones Jurídicas Europa-América, 1958. Esta obra fue publicada por vez primera en español en 1774, y escrita diez años antes en italiano. Existe una edición muy reciente que es bilingüe y contiene un prefacio del procesalista Piero Calamandrei, publicada por la editorial Trotta, en Madrid, en 2011.

con pena corporal, y además apoyado en mandamiento del juez por escrito, que se le notificará en el mismo acto de la prisión”.

94. De acuerdo con los artículos 288 y 289, toda persona debería obedecer estos mandamientos (judiciales), ya que cualquier resistencia sería reputada como delito grave, y cuando hubiera ésta o se temiera la fuga se podría usar la fuerza para asegurar a la persona. El artículo 290 significa una verdadera transformación del sistema tradicional español, en cuanto disponía que el arrestado, antes de ser puesto en prisión, “sería presentado ante el Juez, siempre que no hubiera obstáculo para que le reciba declaración, pero si esto no pudiera verificarse, se le conduciría a la cárcel en calidad de detenido y el juez recibiría la declaración dentro de las «veinte y cuatro horas»”. El artículo siguiente (291) consagra el derecho de no incriminación, en cuanto establece que “la declaración del inculpado ante el Juez sería sin juramento, que no debería tomarse en materias criminales sobre hecho propio”. También, se establecía que tratándose de delito *in fraganti* todos podían arrestar al delincuente pero deben conducirlo a la presencia del juez, o en custodia, debiendo seguirse el procedimiento de la declaración respectiva ante el mismo (artículo 292).

95. Otros de los preceptos del capítulo que se examina también consagran instituciones transformadoras en el proceso penal, en cuanto a que si el juez decidiera que al detenido se le pusiera en la cárcel o permaneciera en ella como preso, lo “deberá hacer por resolución motivada que se entregaría al alcaide (director de la prisión) para que lo anotare y lo inserte en el libro de presos, y sin este requisito, dicho alcaide no admitiría a ningún preso en calidad de tal, bajo su más estrecha responsabilidad” (artículo 293). Además, para evitar la práctica de las confiscaciones, el artículo 294 establecía que “únicamente se haría embargo de bienes cuando se procediera por delitos que llevaran consigo responsabilidad pecuniaria, y sólo en proporción a la cantidad a que ésta pudiera extenderse, y también se prohíbe de manera expresa dicha confiscación de bienes” (artículos 294 y 297).

96. Deben destacarse varias disposiciones relativas a las condiciones que debían imperar en las cárceles, y que parecen inspiradas claramente en el pensamiento del inglés John Howard,⁵² ya que se estableció que “se regularían las cárceles de manera que sirvieran para asegurar y no para molestar a los presos, de manera que el Alcaide debía tenerlos en buena custodia y separados de los que el Juez mandare tener sin comunicación, pero nunca en calabozos subterráneos ni mal sanos” (artículo 297). Además,

⁵² Howard, John, *El estado de las prisiones en Inglaterra y Gales*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003.

la ley debía establecer la frecuencia con la cual (los jueces) debían hacer las visitas a las cárceles, y los presos no debían dejar de presentarse en ellas bajo ningún pretexto. Tanto el juez como el alcaide que dejaran de cumplir con las reglas de las visitas carcelarias serían castigados como reos de detención arbitraria, la que sería consignada como delito en el Código Penal.

97. Por lo que respecta al proceso de fondo (una vez concluida la etapa de instrucción establecida en los artículos comentados), el procedimiento estaría dirigido a tutelar los derechos de los procesados. Y declarado preso, dentro de las veinticuatro horas siguientes, debería comunicarse al inculpa-do la causa de su prisión y el nombre del acusador, si lo hubiere; mientras que al tomarse la confesión del acusado, deberían dar lectura integralmente de todos los documentos y las declaraciones de los testigos, con los nombres de éstos, y si por ellos no los conociere, se le darían cuantas noticias pida para identificarlos (artículos 300 y 301). También se establece en la etapa procesal siguiente el principio de la publicidad del proceso, de acuerdo con las disposiciones legales respectivas (artículo 302). Otra disposición destacada es la relativa a la prohibición absoluta del tormento y de los apremios (artículo 303). Debe destacarse la prohibición absoluta de las penas trascendentales, que todavía se aplicaban en esa época, es decir, que la sanción aplicada a un acusado no debería afectar de modo alguno a la familia del condenado, sino exclusivamente recaer sobre el que la mereció (artículo 306). También se prohibieron los cateos arbitrarios, ya que el artículo 306 estableció que en ningún caso podría ser allanada la casa de ningún español, sino en los casos que fueran dispuestos por la ley para el buen orden y seguridad del Estado. En los dos últimos preceptos de este capítulo se dispuso que cuando las Cortes estimaran conveniente se distinguiera entre los jueces del hecho y del derecho (es decir, el establecimiento del jurado popular, que entonces se consideraba como una garantía procesal en materia penal), lo que podían hacer de la manera que consideran adecuado y que en circunstancias extraordinarias la seguridad del Estado exigiera que en toda la Monarquía o parte de ella se suspendiesen las formalidades establecidas para los procesos penales requeridos para el arresto de los criminales, en dicho capítulo se establece que las Cortes podrían ordenarlo, pero sólo por un tiempo determinado (estados de excepción).

G. El principio de unidad de códigos

98. Una de las consecuencias de la autonomía del Poder Judicial proclamada por la Constitución de Cádiz fue la adopción el principio de la Unidad de Códigos, consagrado por el artículo 258 constitucional, según el

cual, el Código Civil, el Criminal y el de Comercio serán los mismos para toda la Monarquía, sin perjuicio de las variaciones que por particulares circunstancias podrían hacer las Cortes. Para la redacción de este precepto se tuvo en cuenta la experiencia de Francia, por la expedición de los grandes códigos como el Civil, Penal y de Comercio, pero en los debates se plantearon las inconformidades de los diputados catalanes en relación con la aspiración de recuperar su autonomía histórica opuesta a la codificación uniforme, y lograron la incorporación de la segunda parte del precepto sobre posibles variaciones futuras. Por otra parte, al aplicarse esta disposición unificadora se encontraron resistencias en el País Vasco y en Navarra.⁵³

3. Gobierno de las provincias

99. El Título VI de la Constitución regula el gobierno interior de las provincias y de los pueblos, y se integra por dos capítulos; el primero relativo a los ayuntamientos, y el segundo al gobierno político de las provincias y de las Diputaciones Provinciales. Estas disposiciones constitucionales fueron reglamentadas por el Decreto de las Cortes Generales ordinarias del 23 de junio de 1813, denominado Instrucción para el gobierno económico-político de las provincias, que con setenta y ocho artículos distribuidos en tres capítulos, establecía disposiciones precisas para los ayuntamientos, los jefes políticos y las Diputaciones Provinciales como organismos de la administración local que descendían directamente del Poder Ejecutivo y era concebida de carácter periférico.⁵⁴

100. Como aspecto previo, debe señalarse que los gobiernos provinciales tuvieron como antecedentes el Decreto de las Cortes Constituyentes del 6 de agosto de 1811, que fue reglamentado por las leyes del 3 de mayo de 1823 y del 26 de agosto de 1837. El citado decreto de 1811 inició la evolución hacia la *abolición de los señoríos* que habían sido cedidos anteriormente por la Corona, los que debían ser incorporados nuevamente al territorio español, se suprimieron los términos *vasallos* y *vasallaje*, así como los privilegios exclusivos, privativos o prohibitivos que tuvieran origen en el señorío, con

⁵³ Cfr. Tenorio Sánchez, Pedro J., “El Título V de la Constitución de Cádiz: Poder Judicial, origen el tribunal supremo y unidad de códigos”, *op. cit.*, pp. 326-330.

⁵⁴ Cfr. García Cervantes, Javier, “El municipio y la provincia en la Constitución de 1812”, *Revista de Derecho Político. Monográfico sobre la Constitución Española de Cádiz (2)*, Madrid, núm. 83, enero-abril de 2012, pp. 439-471.

lo cual se eliminaron de manera paulatina los últimos resabios de carácter feudal en el Estado español.⁵⁵

A. Gobierno interior de los pueblos: la integración de los ayuntamientos

101. De acuerdo con artículo 309 constitucional, para el gobierno interior de los pueblos habría ayuntamientos integrados por el alcalde o alcaldes, los regidores y el procurador síndico y presididos por el jefe político donde lo hubiere, y en su defecto, por el alcalde o el primero nombrado entre éstos, si hubiera dos. El precepto 310 establecía que sólo habría ayuntamientos en los pueblos que no tuvieran y en los que conviniera que los hubiera, y no podía dejar de haberlos en los que por sí o con su comarca llegaran a mil habitantes, a los que se les señalaría el término correspondiente. De acuerdo con el artículo 311, las leyes determinarían el número de individuos de cada clase que harían de componer los ayuntamientos de los pueblos en relación con su vecindario. La Constitución determinó que los alcaldes, regidores y procuradores síndicos de los ayuntamientos debían ser nombrados por medio de elecciones efectuadas en los pueblos respectivos, y por este motivo se suprimían los oficios perpetuos que se habían otorgado anteriormente a miembros de los ayuntamientos, cualesquiera que fueran su título y denominación. A continuación se establecían las reglas para dichas elecciones en segundo grado, de acuerdo con el método seguido en esta materia por la Constitución, las que debían efectuarse todos los años en diciembre, cuando se reunirían los ciudadanos de cada pueblo para elegir a pluralidad de votos, de acuerdo con la proporción de su vecindario, determinado número de electores que residieran en el mismo pueblo, y que, a su vez y en el mismo mes, designarían, también por votación, a los funcionarios municipales (artículos 312-314).

a. Requisitos para la designación de los funcionarios municipales

102. También se regularon los periodos de los funcionarios municipales, los requisitos para su designación y sus incompatibilidades. En efecto, los preceptos constitucionales disponían que los alcaldes deberían sustituirse anualmente, los regidores la mitad cada año y lo mismo los procuradores síndicos donde hubiera dos, y si fuere uno solo también debía renovarse

⁵⁵ *Cfr.* Morán Martín, Remedios, “Abajo todo: fuera señoríos y sus efectos. El Decreto de 6 de agosto de 1811”, *Revista de Derecho Político (1)*, Madrid, núm. 82, septiembre-diciembre de 2011, pp. 239-261.

cada año. Los funcionarios de los ayuntamientos, cuando la población lo permitiera, sólo podían presentarse a una nueva elección cuando hubieren pasado al menos dos años de haberla desempeñado. Para ser designado como alcalde, regidor o procurador síndico se exigía que el candidato fuera ciudadano en pleno ejercicio de sus derechos, mayor de veinticinco años y con vecindad y residencia al menos de cinco años, y las demás calidades debían ser establecidas en las leyes respectivas. Pero no podían ser electos en estos cargos los empleados públicos que hubieran sido nombrados por el rey, pero exceptuaban a los que formaran parte de las milicias nacionales. Finamente, todos estos cargos municipales eran obligatorios (carga concejil) y nadie podía excusarse para ejercerlos sin causa legal, y además habría un secretario del ayuntamiento elegido por éste en votación plural, que estaría a cargo de los fondos del común (artículos 315-320 de la Constitución).

b. Atribuciones de los ayuntamientos

103. Por lo que respecta a las atribuciones que la carta fundamental destinaba a los ayuntamientos, éstas eran bastante amplias, pero todas estaban sometidas a la inspección de la Diputación Provincial respectiva, a la cual debían rendir anualmente cuenta justificada de los caudales públicos que hubiesen recaudado o invertido (artículo 323 constitucional). Dichas facultades eran las siguientes: *a)* la policía (es decir, política pública) de salubridad y comodidad; *b)* auxiliar al alcalde en todo lo que perteneciera a la seguridad de las personas y bienes de los vecinos y conservación del orden público; *c)* la administración e inversión de los caudales de propios y arbitrios conforme a las leyes y reglamentos, con la facultad de nombrar depositario bajo la responsabilidad de los que lo designaran; *d)* hacer la distribución y recaudación de las contribuciones y remitirlas a la tesorería que correspondiera; *e)* cuidar de todas las escuelas de primeras letras y de los demás establecimientos de educación que se pagaran de los fondos del común; *f)* cuidar de los hospitales, hospicios, casas de expósitos y demás establecimientos de beneficencia, de acuerdo con la regulación que se estableciera; *g)* cuidar de la construcción y reparación de los caminos, calzadas, puentes y cárceles, así como de los montes y plantíos del común y de todas las obras públicas de necesidad, utilidad y ornato; *h)* redactar las ordenanzas municipales del pueblo, las que debían presentarse a las Cortes para su aprobación, por conducto de la Diputación Provincial, que las acompañará con un informe, e *i)* promover la agricultura y la industria de acuerdo con la localidad y circunstancias de los pueblos, cuando les fuera útil y beneficioso

(artículo 321 constitucional). En el caso de que fueren necesarias obras públicas y otros objetos de utilidad común, y no fueran suficientes los caudales de propios (bienes comunes), y fuera necesario requerir a arbitrios (recaudar fondos), éstos no podían efectuarse sin la autorización de las Cortes por medio de la Diputación Provincial respectiva. Pero si la obra fuere urgente, los ayuntamientos podían utilizar dichos fondos interinamente, con el consentimiento de la Diputación Provincial, en tanto se obtiene la aprobación legislativa (artículo 322 de la Constitución).⁵⁶

B. *Órganos del gobierno: el jefe superior y la Diputación Provincial* (estructura y elección)

104. A continuación, la carta fundamental de 1812 regula de manera detallada las disposiciones relativas al gobierno político de las provincias y de las Diputaciones Provinciales. Los artículos 324 y 325 establecían respectivamente que el gobierno político de las provincias residiría en un jefe superior nombrado por el rey en cada una de ellas, y que en cada provincia habría una Diputación llamada Provincial para promover su prosperidad, presidida por el jefe superior (artículo 325). Debe tomarse en consideración que ambas instituciones eran novedosas, pues no eran conocidas en el derecho público tradicional español, y por tanto fueron creaciones de la carta fundamental de 1812.⁵⁷

105. El gobierno político de las provincias residiría en el jefe superior normado por el rey en cada una de ellas (artículo 324 constitucional). De manera diversa a la regulación del jefe superior, que es designado directamente por el rey y cuya reglamentación se deja a la legislación secundaria, la carta fundamental regula minuciosamente el sistema electoral para designar los diputados provinciales y los requisitos para participar en el sufragio. La citada Diputación Provincial debería integrarse por los siguientes personas: el presidente, el intendente y siete personas sujetas al sistema electoral indirecto, sin perjuicio de que las Cortes pudieren variar ese número como lo crean conveniente o lo exigieran las circunstancias, de acuerdo con la nueva división de provincias determinada por el artículo 11 constitucional (es decir, de acuerdo con la ley constitucional que decidiera una división

⁵⁶ Cfr. Orduña Rebollo, Enrique, “El municipio constitucional en la España de 1812”, *Revista de Derecho Político. Monográfico sobre la Constitución Española de 1812* (2), Madrid, núm. 83, septiembre-diciembre de 2011, pp. 399-437.

⁵⁷ Cfr. García Fernández, Javier, “El municipio y la provincia en la Constitución de 1812”, *ibidem*, pp. 465-470.

más conveniente del territorio español, cuando las condiciones políticas de la nación lo permitieran⁵⁸ (artículo 326 de la Constitución).

106. La Diputación se renovaría cada dos años por mitad, saliendo por primera vez el mayor número, la segunda el menor y así sucesivamente. La elección de los diputados se haría por los electores de todos los partidos de la provincia respectiva,⁵⁹ al otro día de haber designado a los diputados de las Cortes, por el mismo orden por el que éstos se nombraban, y al mismo tiempo y en la misma forma se nombrarían tres suplentes por cada diputación. Para ocupar ese cargo se requería ser ciudadano en ejercicio de sus derechos, mayor de veinticinco años, natural o vecino de la provincia con residencia no menor a siete años, y los suficientes recursos para mantenerse decentemente; por el contrario, no sería elegible ninguno de los empleados nombrados por el rey. Para que una persona pudiera ser electo en segunda ocasión debían transcurrir cuando menos cuatro años de haber cesado en su función (artículos 327-331 constitucionales).

a. Atribuciones de las Diputaciones Provinciales

107. Por lo que respecta a las funciones y atribuciones de las Diputaciones Provinciales, la carta fundamental de 1812 disponía que cuando una de ellas no pudiera ser presidida por el jefe superior, debía sustituirlo el intendente y, en su defecto, el primer vocal que hubiera sido nombrado. Las mencionadas Diputaciones Provinciales, las que no podían tener sino noventa sesiones cada año, distribuidas en las épocas más convenientes y reunidas en la península, el 1o. de marzo; mientras que en Ultramar, el 1o. de junio (artículos 332-334 constitucionales).

108. Las funciones y competencias de las Diputaciones Provinciales son bastante extensas y pueden clasificarse en varias categorías: 1. En materia económica: *a)* intervenir y aprobar el repartimiento hecho a los pueblos de las contribuciones que hubieran correspondido a la provincia; *b)* velar sobre la adecuada inversión de los fondos públicos de los pueblos y examinar sus cuentas para que con su visto bueno pueda efectuarse la aprobación superior, de acuerdo con lo dispuesto por las leyes y reglamentos, y *c)* dar parte al gobierno de los abusos que adviertan en la administración de los fondos

⁵⁸ La división provincial establecida por el artículo 10 de la Constitución de Cádiz comprendía las entonces provincias existentes tanto en la Península y las Islas adyacentes, como las de Ultramar, es decir, las americanas y las de las Islas Filipinas en Asia.

⁵⁹ Es necesario remitirse a las Juntas electorales de Partido reguladas por los artículos 59 a 77 de la Constitución de 1812, así como los que se refieren a las Juntas Electorales de Provincia, analizadas en los párrafos 61 y 62 de este trabajo.

públicos. 2. Realización de obras públicas; *a*) si fuera necesario efectuar obras nuevas de utilidad común en la provincia o la reparación de las anti-guas, la Diputación debe proponer al gobierno los arbitrios que considere necesarios para su ejecución, a fin de obtener el permiso necesario de las Cortes. Cuando se presentara esta situación en las provincias de Ultramar, y la urgencia de la realización de dichas obras no permitiera esperar la apro-bación de las Cortes, podría la Diputación Provincial, con aprobación ex-presa del jefe de la misma, podrían utilizarse de inmediato los arbitrios, pero el gobierno provincial debía informar de manera inmediata a las propias Cortes; *b*) para la recaudación de arbitrios, la Diputación Provincial debía nombrar depositario, y las cuentas de inversión una vez examinadas por los diputados debían remitirse al gobierno para que las reconociera y glosara, y así, finalmente, pasarlas a las Cortes para su aprobación. 3. Actividades administrativas: *a*) promover la educación de la juventud de acuerdo con los planes aprobados, y fomentar la agricultura, la industria y el comercio, así como proteger a los inventores de nuevos descubrimientos en cualquiera de estas materias; *b*) formar el censo y la estadística de la provincia, y *c*) cuidar que los establecimientos piadosos cumplan con sus objetivos, por lo que de-bían proponer al gobierno las reglas que consideraren convenientes para la reforma de los abusos que observaran. En estas materias, las Diputaciones de las Provincias Ultramarinas debían velar sobre la economía, orden, pro-greso de las misiones para la conversión de los indios infieles, cuyos encarga-dos deberían les darían razón de sus operaciones en este ramo para que se eviten los abusos, todo lo que las Diputaciones podrían informar al gobier-no. 4. Una atribución importante de las Diputaciones Provinciales era la de dar parte a las Cortes de las infracciones de la Constitución que advirtieran en su provincia (artículo 335 constitucional).

b. Responsabilidad de los funcionarios provinciales

109. Si alguna Diputación abusara de los sus facultades, el rey tenía la facultad de suspender a los vocales que la integraban, informando a las Cortes de esta decisión y de sus motivos para tomar la determinación co-rrespondiente, en la inteligencia de que durante dicha suspensión entrarían en funciones los suplentes. Finalmente, todos los integrantes de los ayunta-mientos y de las Diputaciones Provinciales, al entrar en ejercicio de funcio-nes, debían prestar juramento; los primeros ante el jefe político, cuando lo hubiere, o en su defecto ante el alcalde que fuera primeramente nombrado, y los segundos, ante el jefe superior de la provincia, de guardar la Constitu-ción Política de la Monarquía española, así como cumplir las leyes, ser fieles

al rey, y cumplir religiosamente (o sea, estrictamente) las obligaciones de su cargo (artículo 337 constitucional).⁶⁰

4. *La Hacienda Pública*

110. El Título VII, Capítulo Único, de la Constitución de Cádiz regula las contribuciones, es decir, de los *impuestos* que debían cubrir los españoles para el sostenimiento general, provincial y municipal del Imperio español. Estos preceptos constitucionales comenzaron su origen en el Decreto de las Cortes Constituyentes del 22 de marzo de 1811, en el cual se iniciaron los presupuestos del control contable.⁶¹ El primer artículo de este título disponía que las Cortes debían establecer o confirmar anualmente las contribuciones, ya fueran directas o indirectas, generales, provinciales o municipales, aun cuando debieran subsistir las antiguas hasta que se publicara su derogación o la imposición de otras (artículo 338 constitucional). A continuación, se establecieron los lineamientos esenciales que debían aplicarse a los impuestos y a los gastos públicos. Las llamadas contribuciones se repartirían entre todos los españoles en proporción a sus facultades (probablemente esta expresión se refería a sus recursos económicos), sin excepción ni privilegio alguno, para el efecto de que las Cortes pudiesen fijar los gastos en todas las ramas de servicio público y las contribuciones para cubrirlos (o sea que debiera existir una vinculación de los impuestos y las erogaciones), el secretario del Despacho de Hacienda debía exhibir, una vez que la Cámara estuviera reunida, el presupuesto general al que se uniría con los de cada uno de los demás secretarios de Despacho en sus respectivas materias; y

⁶⁰ Sobre la responsabilidad de los diputados de las provincias, es importante lo señalado en la parte final del artículo VIII del Decreto CCXLIV, dictado por las Cortes el 24 de marzo de 1813, titulado: “Reglas para la efectiva responsabilidad de los empleados públicos”, que indica: “para que las Cortes hagan la expresada declaración con respecto a una Diputación provincial que haya sido acusada ante lo Rey, o suspendida por éste, se le dará parte de los motivos, con arreglo al propio artículo (366 constitucional)”, en *Cortes Generales y Extraordinarias*, Colección de los Decretos y Órdenes que han expedido las Cortes Generales y extraordinarias desde el 24 de febrero de 1813 hasta el 14 de septiembre del mismo año, Madrid, Imprenta Nacional, 1820, t. IV, p. 28; en la edición digital de la Biblioteca Nacional de España, en <http://hemerotecadigital.bne.es/details.vm?q=parent%3A0003643827&lang=es&s=3>. Acerca del mismo asunto, son importantes las observaciones de García Fernández, Javier, “El municipio y la provincia en la Constitución de 1812”, *Revista de Derecho Político. Monográfico sobre la Constitución Española de 1812* (2), Madrid, núm. 83, septiembre-diciembre de 2011, pp. 466-467.

⁶¹ *Cfr.* Vacas García-Alós, Luis, “La influencia de la Constitución de 1812 en el control de las cuentas públicas”, *Revista de Derecho Político. Monográfico sobre la Constitución Española de 1812* (2), Madrid, núm. 83, enero abril de 2012, pp. 381-397.

además, el primero debía hacerlo con el presupuesto de gastos el plan de las contribuciones que debían imponerse para cubrirlos (artículos 339-342 de la carta fundamental).

A. Las contribuciones en las provincias

111. También se otorgó al rey la facultad para manifestar a las Cortes, por medio del mencionado secretario del Despacho de Hacienda, si le pareciera gravosa o perjudicial alguna contribución, pero indicando al mismo tiempo la que creyera más conveniente sustituir. Además, una vez fijado el monto de la contribución directa, las Cortes debían aprobar la repartición de la misma entre las provincias, a cada una de las cuales se le asignaría el monto correspondiente a su riqueza (probablemente se pretendía referirse, a sus recursos económicos), para lo cual, el secretario del Despacho de Hacienda debía presentar los presupuestos necesarios. Con objeto de concentrar el monto de los impuestos recaudados, se introdujo una Tesorería General para la nación, a la cual le correspondía disponer de todos productos de renta destinada al servicio público, y en la misma dirección debía establecerse en cada provincia una tesorería en la que se depositarían todos caudales que se recaudaran para el erario público, pero esas tesorerías provinciales estarían subordinadas a la Tesorería General, a cuya disposición quedaban todos sus fondos. Por otra parte, ningún pago se admitiría a cuenta del tesorero general sino por virtud de un decreto del rey, refrendado por el secretario de Hacienda, en el cual se expresara el gasto a que se destinara su importe, así como el decreto de las Cortes con que el mismo se hubiera autorizado (artículos 343-347 de la Constitución de 1812).

B. Órganos de la tesorería general, las aduanas y la deuda pública

112. En la Constitución de Cádiz se establecieron varios organismos para supervisar las actividades y funciones de la tesorería general: *a)* en primer lugar, las contadurías de valores y las distribución de la cuenta pública con el propósito de que la tesorería general llevara las cuentas con la pureza (ahora diríamos pulcritud o rigor) que correspondiera, el cargo y la data (fecha) deberían ser revisados respectivamente por las instituciones citadas; *b)* además de las anteriores, se introdujo la Contaduría Mayor de Cuentas para revisar las de los caudales públicos. Estas instituciones deberían ser objeto de leyes especiales que fijaran su estructura y competencia (artículos 348-350 constitucionales).

113. Las últimas disposiciones importantes sobre las materias de hacienda y fiscal establecieron que la cuenta de la Tesorería General, que debía comprender el rendimiento anual de todas las contribuciones y rentas así como su inversión, una vez que obtuviera la aprobación final de las Cortes, debía imprimirse, publicarse y distribuirse entre las Diputaciones Provinciales, y lo mismo debía hacerse con las cuentas que rindieran los secretarios de Despacho respecto de los gastos efectuados en sus áreas respectivas. El ramo de la Hacienda Pública sería siempre independiente de cualquiera autoridad diversa de la que estuviera encomendada. No habría aduanas, sino en los puertos de mar y en las fronteras, o sea que debían suprimirse las tradicionales aduanas interiores, pero esta última disposición no tendría efectos hasta que las Cortes lo determinaran (artículos 351-354).

114. En el precepto final de este título, la Constitución daba atención a la *deuda pública reconocida, ya que sería una de las cuestiones presentes que las Cortes debían examinar con el objeto de verificar su extensión progresiva*, para lo cual debía revisar de los réditos que devengara y arreglar todo lo respectivo a esta importante materia, tanto por lo que respecta a los arbitrios que se establecieran, los reales se manejarían con absoluta separación tanto de la Tesorería General como de las oficinas de cuenta y razón (artículo 355 de la carta fundamental).

5. *Fuerzas armadas: academias, servicio militar obligatorio y tropas de continuo servicio*

115. El Título VIII de la Constitución Gaditana de 1812 regulaba a la fuerza militar nacional, aunque abarcaba pocos artículos frente a la tendencia reglamentaria de varios de los preceptos constitucionales sobre otras materias; sin embargo, deben considerarse como el resultado de la tensión producida por la desconfianza recíproca entre los sectores civiles y los castrenses. Según la doctrina, con motivo de la consulta que realizó la Regencia a la población al convocar a las Cortes Constituyentes en 1809, sobre los aspectos que deberían discutirse en dicha Cámara, se recibió un número considerable de opiniones antimilitaristas, las cuales, si bien no fueron objeto de grandes discusiones, se reflejaron en artículos políticos publicados en los periódicos de la época, con apoyo en el Decreto de las propias Cortes sobre la *libertad política de la imprenta* del 10 de noviembre de 1810, mencionado en varias ocasiones con anterioridad, sobre la desconfianza recíproca civil y militar.

116. Debido a la influencia del ejército inglés dirigido por el general Wellington, que participó conjuntamente con las fuerzas militares y las guerrillas españolas contra la invasión francesa a la península, las Cortes constituyentes introdujeron dos instituciones para reforzar el ejército profesional: la primera fue la creación del Estado mayor y la segunda la de Academias militares; además, debe destacarse la regulación de las milicias nacionales y provinciales, así como el servicio militar obligatorio, con el objeto de establecer una ejército integrado por voluntarios y ciudadanos.⁶²

117. El Capítulo I de dicho Título lleva por nombre: De las tropas de continuo servicio. Se dispuso al respecto que habría una fuerza permanente de tierra y de mar para la defensa exterior del Estado, y la conservación del orden interno. También, correspondía a las Cortes fijar anualmente el número de tropas que fueren necesarias según las circunstancias, y el modo de reclutar las que fueran más convenientes, así como Cortes, y también anualmente, el número de buques de la Marina militar que debieran armarse o conservarse armados. Además, competía a la Cámara legislativa expedir las Ordenanzas relativas a la disciplina, al orden de ascensos, los sueldos, la administración y lo todo que correspondía a la buena constitución del Ejército y la Armada (artículos 356-359). Los últimos dos preceptos también deben subrayarse debido a que determinaban el establecimiento de escuelas militares para la enseñanza e instrucción de todas las diferentes armas del Ejército y de la Armada, y que ningún Español podría excusarse del servicio militar, cuando y en la forma en que fuere llamado por la ley (artículos 360 y 361).

6. Instrucción pública: la dirección general de estudios, las universidades y otros establecimientos de enseñanza

118. El Título IX de la Constitución de 1812 dedica su Capítulo Único a la regulación de la educación, *De la instrucción pública*. En sus agudas reflexiones sobre los derechos fundamentales contenidas en dicha carta, el destacado constitucionalista español Raúl Canosa Usera afirma, como se ha señalado anteriormente, que si bien dicha Constitución carece de una declaración general de derechos humanos que la anteceda, abarca en diversos preceptos un conjunto bastante amplio de estos derechos que pueden equiparse a las declaraciones de las Constituciones francesas revolucionarias. Entre ellos destaca el de *la instrucción pública*, que si bien no lo califica

⁶² Cfr. Cuenca Toribio, José Manuel, “En los orígenes de la historia peninsular contemporánea, ejército y liberalismo”, *ibidem*, pp. 293-307.

como derecho, éste se deriva de la obligación que tiene el gobierno español de establecer en todos los pueblos de la Monarquía escuelas de primeras letras, en las que debía enseñarse a los niños a leer, escribir y contar, y el catecismo de la religión católica, y ordenaba comprender también una breve exposición de las obligaciones civiles (artículo 366 constitucional).

119. Agrega el profesor Canosa que no se pretendía entonces, debido a la exclusividad de la religión católica, limitar a la Iglesia en su actividad preponderante en la enseñanza pública, pero el Constituyente pretendía que dicha enseñanza se sujetara a un plan general de enseñanza en todo el reino, de acuerdo con lo establecido por el artículo 368 de dicha carta fundamental.⁶³

120. Para lograr el cumplimiento de este plan general, la carta fundamental de Cádiz estableció que debía crearse una *dirección general de estudios*, integrada por personas de conocida instrucción, a cuyo cargo estaría, bajo la dirección del gobierno, *la inspección de la enseñanza pública* (artículo 369 constitucional). Debe destacarse que de acuerdo con dicho plan general de estudios era obligación de todas las universidades y establecimientos literarios en los cuales se enseñaran las ciencias eclesiásticas y políticas, explicar la Constitución Política de la Monarquía (artículo 368 de la carta fundamental).

121. En esta materia también se preveía que el Estado español crearse el número competente (adecuado) de universidades y de otros establecimientos de instrucción, que se juzgaran convenientes para la enseñanza de todas las ciencias, literatura y bellas artes (artículo 367). Para reglamentar los preceptos constitucionales sobre instrucción pública, las Cortes deberían expedir planes y estatutos especiales sobre esta materia (artículo 370 constitucional).⁶⁴

7. Libertad política de imprenta

122. El último precepto de este capítulo no se refería directamente a la instrucción, pero sí a uno de sus instrumentos esenciales, al consagrar expresamente la libertad de todos los Españoles de escribir, imprimir y publicar sus ideas políticas, sin necesidad de licencia o aprobación alguna anterior a

⁶³ Cfr. Canosa Usera, Raúl, “Derechos y libertades en la Constitución de 1812”, *Revista de Derecho Político. Monográfico sobre la Constitución (1)*, Madrid, núm. 82, septiembre-diciembre de 2012, pp. 176-177.

⁶⁴ Sobre los avances legislativos de las Cortes ordinarias posteriores a la Constitución, se puede consultar el documentado estudio de García Trobat, Pilar, “Españoles instruidos por la Constitución”, *ibidem*, pp. 319-349.

la publicación, pero con las restricciones, y responsabilidad que establecieron las leyes, todo ello con el objeto de darle valor constitucional al Decreto expedido por las Cortes Constituyentes el 10 de noviembre de 1810, en el cual se estableció la libertad política de imprenta, a la cual se ha hecho referencia en varias ocasiones en este estudio, y que no fue fácil de cumplir, especialmente en las Provincias de Ultramar (artículo 371 constitucional).

8. *La observancia de la Constitución*

123. El Título Décimo (y último) de la Constitución Española de 1812 también tenía un Capítulo Único, denominado: *De la observancia de la Constitución y modo de proceder para hacer variaciones en ella*. En este título final se regulan dos instituciones de gran importancia tanto política como jurídica; en primer lugar, la forma en la cual las Cortes podían sancionar las infracciones a la propia Constitución, y, en segundo término, el procedimiento para la reforma de la misma carta fundamental. El primer aspecto está relacionado con el problema de la defensa de la Constitución y de las dos vertientes que surgieron en la expedición de las primeras cartas fundamentales producto del Iluminismo y de la Ilustración, es decir, de las francesas revolucionarias y la de Filadelfia de 1787.

A. *La defensa política de la Constitución*

124. En la Constitución Federal de los Estados Unidos se estableció una defensa de carácter jurisdiccional encomendada a los jueces, es decir, se le otorgó a dicha carta un carácter de norma jurídica de carácter supremo, este calificativo de acuerdo con el penetrante pensamiento del notable jurista español Eduardo García de Enterría.⁶⁵ Por el contrario, las Constituciones europeas de esa época, incluyendo la de Cádiz, debían considerarse como ordenamientos de carácter político que sólo podían defenderse por parte de los organismos legislativos, o bien, de acuerdo con la variable francesa de la carta de 1799, que debido a las ideas del Abate Sieyès, esa defensa política debía depositarse en un órgano político especializado, como lo fue en dicho ordenamiento el llamado Senado Conservador, y no fue sino hasta la primera posguerra del siglo XX cuando se volvió a plantear en Europa, de acuerdo con el pensamiento del ilustre jurista Hans Kelsen y particularmente en Austria y Checoslovaquia, encomendar la defensa de la carta

⁶⁵ Cfr. García de Enterría, Eduardo, *La Constitución como norma jurídica y el Tribunal Constitucional*, Madrid, Civitas, 1981, pp. 49-55.

fundamental a un tribunal especializado (Corte Constitucional), introducido en 1920 por las Constituciones de dichos países.⁶⁶

125. Esa defensa política de la Constitución de Cádiz se encomendó, de acuerdo con la corriente imperante en Europa, a las Cortes, en sus artículos 372 y 373. El primero estableció que dicha Cámara legislativa en sus primeras sesiones tomaría en consideración las infracciones a la Constitución que se les hubieran hecho presentes, para poner el conveniente remedio y hacer efectiva la responsabilidad de los que la hubieran contravenido. El segundo precepto introdujo una especie de acción popular, al disponer que todo español tenía el derecho de representar a las Cortes o al rey para reclamar la responsabilidad de los que hubieren infringido la carta fundamental.⁶⁷

126. Debe tomarse en consideración que no sólo las Cortes ordinarias tenían a su cargo la función de investigar y sancionar las infracciones a la Constitución que les denunciaran los ciudadanos, en los términos de los preceptos fundamentales señalados, sino también esta labor se confería a la Diputación Permanente, en cuanto la fracción primera del artículo 160 de la Constitución de 1812 estableció, como se ha señalado con anterioridad, que dicha Diputación tenía entre sus atribuciones, en primer lugar, velar sobre la observancia de la Constitución y de las leyes para dar cuenta a las próximas Cortes de las infracciones que hubieran notado, lo que significaba que debían colaborar con estas últimas en su labor de tutelar los preceptos de la carta fundamental, pero la imprecisión de este precepto no permitió a dicho órgano legislativo realizar con eficacia dicha atribución en la práctica, ya que limitaba el informar a las siguientes Cortes ordinarias sobre las infracciones que conociera tanto de la carta fundamental como de las leyes ordinarias, pero careció de la voluntad de investigarlas y tratar de sancionarlas.⁶⁸

B. *Hiperrigidez constitucional como su mecanismo de defensa*

127. La segunda institución de defensa de la Constitución española de 1812 radica en su carácter de ley suprema, y como consecuencia de lo anterior, en su *carácter rígido* (que un sector de la doctrina califica de

⁶⁶ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, *Estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, 2a. ed., México, Porrúa-UNAM, 2011, pp. 5 y 6, y 67-75.

⁶⁷ Cfr. Tajadura Tejada, Javier, “La defensa de la Constitución en los orígenes del constitucionalismo hispánico: la «hiperrigidez» constitucional”, *Revista de Derecho Político. Monográfico de la Constitución Española de 1812* (2), Madrid, núm. 83, enero-abril de 1812, pp. 511-570.

⁶⁸ Alonso de Antonio, Ángel Luis, “La diputación permanente en la Constitución de Cádiz, o el intento frustrado de crear un órgano con funciones de garantía constitucional”, *ibidem*, pp. 190-193.

“hiperrigidez”).⁶⁹ Estos dos principios, reiteramos, se inspiran claramente en las Constituciones de los Estados Unidos y las revolucionarias francesas, a partir de la expedida en 1799, aun con las diferencias que se han señalado entre el control judicial de la primera y de naturaleza política de las segundas (véase *supra* párrafo 124).⁷⁰ Desde mi personal punto de vista, existen dos principios de carácter histórico que son esenciales en la defensa de la carta fundamental. Por una parte, el del carácter supremo de la Constitución, y por ello se le califica como ley suprema o ley de leyes, así como el fundamento de todo el ordenamiento jurídico; el segundo consiste en lo que se ha calificado como procedimiento dificultado de reforma constitucional.⁷¹

128. Este procedimiento dificultado de reforma constitucional es el que ha servido de base para la clásica separación entre las Constituciones en rígidas y flexibles.⁷² Las primeras son aquéllas en las cuales se establece un procedimiento más complicado para reformarlas, y las segundas pueden ser cambiadas por medio del procedimiento legislativo ordinario. La mayoría de las cartas fundamentales contemporáneas son rígidas, y entre las flexibles el ejemplo histórico y aún actual es la inglesa, que continúa hasta nuestros días y en cierto sentido, pero de manera parcial en las cartas fundamentales de Israel y Nueva Zelandia.

129. La razón por la cual se ha calificado doctrinalmente a la Constitución de Cádiz como hiperrígida se apoya en lo dispuesto por el artículo 375 de dicha carta fundamental, según el cual “hasta pasados ocho años después de que se hubiera puesto en práctica en todas sus partes, no se podría proponer alteración, adición, ni reforma en ninguno de sus artículos”. Además de lo anterior, el procedimiento de reforma establecido por dicha Constitución es muy complicado y se desarrolla en varias etapas legislativas.

C. *Procedimiento de reforma constitucional*

130. En efecto, según lo establecido por los artículos 376 a 384, el procedimiento que debe seguirse para los cambios o reformas constitucionales debe tramitarse en las siguientes etapas: a) la propuesta de reforma debía hacerse por escrito apoyada y firmada por lo menos por veinte diputados;

⁶⁹ Cfr. Tajadura Tejada, Javier, *op. cit.*, pp. 524-540.

⁷⁰ Cfr. Vera Santos, José Manuel, “Los precedentes franceses y estadounidense y su influencia en la rigidez constitucional de la Constitución Española de 1812”, *Revista de Derecho Político*, *op. cit.*, pp. 473-498.

⁷¹ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit.*, pp. 52-64.

⁷² Cfr. Bryce, James, *Constituciones flexibles y constituciones rígidas*, trad. castellana, 2a. ed., Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1962, pp. 19-34.

b) la propuesta debería ser leída en tres ocasiones con intervalo de seis días entre cada una de ellas, y entonces se discutirá si es admitida a discusión; *c)* una vez admitida se procedería de acuerdo con las formalidades y trámites a que estaban sujetas las iniciativas de leyes ordinarias (artículos 132-141).

131. *d)* Una vez agotado el procedimiento anterior, debe hacerse una nueva votación que requiere las dos terceras partes de los sufragios para decidir si se trata nuevamente la iniciativa en la Diputación posterior; *e)* a continuación, la siguiente Diputación general podrá declarar, con las dos terceras partes de sus votos en cualquiera de sus dos años de sesiones, que ha lugar a que se otorguen poderes especiales para hacer la reforma; *f)* hecha la declaración anterior, ésta se publicará y comunicará a todas las provincias, y según el tiempo en que se hubieren hecho, las Cortes determinarán si ha de ser la Diputación próxima inmediata o la siguiente a ésta la que debe presentar los mencionados poderes especiales, los que deben ser otorgados por las Juntas electorales de Provincia, que deberían agregar a los poderes ordinarios una disposición cuyo texto especifica la misma Constitución;⁷³ *g)* la reforma propuesta se discutirá de nuevo y si fuere aprobada por las dos terceras partes de los Diputados, pasaría a ser ley constitucional y como tal se publicaría por las Cortes, y *h)* una diputación presentaría la reforma al rey para que la hiciera publicar y circular a todas las autoridades y pueblos de la Monarquía.

132. Con estas reflexiones concluyo mi modesta contribución al seminario sobre la Constitución de Cádiz, como resultado de mi participación en la mesa relativa a la influencia de dicha carta fundamental durante la época colonial de nuestro país. Es claro que dicha influencia no termina en ese periodo, sino que continuó durante los primeros años de la Independencia y se prolongó debido a su importante trascendencia en nuestra primera Constitución del México independiente, es decir, la Constitución Federal de 1824. Me he prolongado demasiado en este estudio porque el tema es muy apasionante, aunque espero terminarlo con posterioridad.

⁷³ De acuerdo con el artículo 382 de la Constitución de 1912, la concesión de poderes especiales debía tener el siguiente texto: “Asimismo (la Junta electoral de Provincia respectiva) les otorgan poder especial (a los Diputados) para hacer en la Constitución la reforma de que trata el Decreto de las Cortes, cuyo tenor es el siguiente (se inserta el Decreto literal) todo con arreglo a lo prevenido por la misma Constitución. Y se obligan a reconocer, y tener por constitucional lo que en su virtud establecieron”.