



## Capítulo Primero: Antecedentes en la Obra de las Cortes Españolas de 1810-1813

Por José Barragán Barragán.

Al hacer mención de los antecedentes de la institución del Senado Mexicano, conviene recordar algunas consideraciones que las Cortes españolas de Cádiz de 1810-1813 formularon sobre dicha institución.

La mención resulta necesaria, no sólo porque en aquellas Cortes participaron varios de los que serán constituyentes en México, al tiempo de aprobarse su primera Constitución de 1824, en la que se instauró el Senado de la República, sino también porque aquella asamblea, una de las más famosas de la historia del parlamentarismo, representa, doctrinalmente hablando, un marco de obligada referencia a la hora de tocar temas como el de la división de poderes, al que pertenece el tema concreto del Senado.

Desde luego, debemos decirlo desde ahora, aquellas Cortes resolvieron no volver nunca más a la celebración de Cortes por estamentos, reunidas, bien en una sola Cámara, bien reunidas en dos Cámaras; ni tampoco aprobaron la idea de tener unas Cortes o Congreso, como también podemos decir, dividido en dos Cámaras; ni, en fin, se resolvieron a favor del establecimiento de un Senado. Con todo, importa revisar el planteamiento que entonces se hizo sobre esta temática, por no ser ajena a las ideas que se manejarán por nuestro constituyente entre 1821 y 1824.

Existe un texto, muy poco leído por los estudiosos, que fue promulgado como parte del texto constitucional de 1812, llamado Discurso Preli-

minar, precisamente porque antecede al articulado. Pues bien, en este Discurso Preliminar, que usaron las Cortes para explicar el sentido general de la Constitución, así como para ponderar y glosar justificadamente algunos de sus principales principios que la inspiran, existen algunas consideraciones sobre la institución del Senado. Veamos.

La referencia que trae el Discurso Preliminar, se hace con motivo de justificar al Consejo de Estado y se afirma textualmente:

“De este modo la nación, se dice, no verá en el Consejo un senado temible por su origen, ni independencia; tendrá seguridad de no contar entre sus individuos personas defectas a los intereses de la patria; y el Rey, quedando en libertad de elegir de cada tres, uno, no se verá obligado a tomar consejo de súbditos que le son desagradables.”<sup>1</sup>

La cita es breve, sincera. Las Cortes aquí parecen condensar su opinión acerca de la institución del Senado: se trata de una institución temible, tanto por el origen de la formación de los senadores, cuanto por su independencia y alejamiento de rey y de la patria, podríamos glosar nosotros. Las Cortes, por tanto, pretenden evitar esos extremos de un Senado temible, en su concepción, estableciendo un Consejo de Estado, que por su origen o formación fuera afecto al Rey y comprometido con los intereses de la patria, por un lado, y, por otro, un Consejo, cuyos miembros pudieran ser nombrados un tanto libremente por el Rey.

Aunque muy sincera la expresión de las Cortes, tiene una enorme importancia, sencillamente porque se compara al Consejo de Estado con el propio Senado. ¿Acaso la Constitución mexicana de 1824 no prevé la formación de un cuerpo parecido, llamado Consejo de Gobierno, formado prácticamente por individuos provenientes del Senado?<sup>2</sup>

No se vuelve a mencionar más al Senado en este extraordinario Discurso Preliminar. La referencia, sin embargo, es muy sugestiva y nos abre las puertas para investigar por qué el Senado era temido por aquellas Cortes, y para saber qué ideas, qué doctrinas corrían sobre el Senado en esa etapa histórica, en que arranca el Constitucionalismo moderno para España y para México.<sup>3</sup> Vamos a estudiar este tema en tres momentos diferentes: cuando se discute la formación y organización de las propias Cortes; cuando se discute el tema del Consejo de Estado y, finalmente, cuando se trató el problema político y económico relativo a las colonias americanas.

## **I. La idea del Senado en el debate sobre las Cortes Españolas**

Durante la sesión del día 12 de septiembre de 1811 se puso a discusión al Artículo 27 del proyecto de Constitución dedicado a las Cortes. Decía:

“Art. 27. Las Cortes son la reunión de todos los diputados que representan a la nación, nombrados por los ciudadanos en la forma que se dirá.”<sup>4</sup>

El primero en tomar la palabra fue Borrull, quien leyó un extenso discurso, el cual terminó con estas palabras:

“...que se conserven las leyes fundamentales de España, corresponde que mande que se celebren las Cortes con asistencia de las tres clases o estamentos, y formando cuerpos separados.”<sup>5</sup>

He aquí uno de los aspectos más importantes que se debatieron con ocasión de la aprobación del artículo mencionado. Un grupo de constituyentes propugnaba porque hubiera Cortes, pero

el estilo de las que hubo en algunos reinos españoles, como en Navarra, Aragón, Valencia, Cataluña, etcétera, constituidas en su forma tradicional: en cuerpos separados, y representando a las conocidas tres clases estamentarias: la de eclesiásticos, la de nobles y la de plebeyos.

Este tipo de Cortes o reunión por estamentos, en opinión de Borrull y otros varios diputados como vamos a ver a continuación, eran las Cortes más recomendables no sólo porque de esta clase eran las existentes en Inglaterra, en Suecia, en Alemania, en Hungría, en Polonia; ni porque de esta misma clase eran las que hubo también en León y Castilla, Valencia, Aragón y Cataluña, cortes ejemplares, que además eran las que recomendaba la doctrina más importante del momento; la de Montesquieu.<sup>6</sup>

Este debate, pues, nos proporcionará una interesante perspectiva acerca del problema de la representación, a través de una Asamblea, Congreso o Cortes, acorde con la doctrina más progresista del momento; más acorde con las prácticas ejemplares existentes en algunos países: un contexto histórico y doctrinal al que pertenecen los diputados presentes en Cádiz, sin duda el mismo al que pertenecieron nuestros constituyentes de 1824, salvando las circunstancias de lugar y de carácter político que se impusieron en uno y otro lugar. Además, existió otro factor de gran importancia: la presencia de algunos diputados que estuvieron en Cádiz y luego en México, como Guridi y Alcocer, como Ramos Arizpe.

Para apreciar mejor dicho contexto jurídico doctrinal, trataremos, en primer lugar, de exponer las principales tesis de quienes querían unas Cortes compuestas de dos Cámaras —como apunta Borrull— o reunidas por estamentos, al estilo tradicional, como anotan otros varios diputados; mientras que, en un segundo momento, nos ocuparemos de estudiar las tesis de quienes preferían unas Cortes compuestas de manera diferente a la tradicional, o con base en la población, y en una sola Cámara.

### **1. OPINIONES SOBRE QUE HUBIERA CORTES COMPUESTAS POR ESTAMENTOS**

#### **A. LA TESIS DE BORRULL**

Habiéndose abierto a debate el tema de las Cortes, el primero en tomar la palabra para leer

una amplia intervención fue Borrull, diputado peninsular, el cual habría de recomendar profusamente la existencia de unas Cortes compuestas por dos cámaras, reunidas según la tradición de por brazos o estamentos.

El argumento fundamental que comenta Borrull es la idea de que, por un lado, se mantenga dividido el poder del Rey, y por otro lado, que se conserve el poder que la Constitución reserva al pueblo ("del que se ha reservado al pueblo"), para guardar un equilibrio perfecto y armonioso entre ambos. Si las Cortes, que son la genuina representación del pueblo o de la nación<sup>7</sup> no se llegasen a formar en la manera propuesta, se caería en un "feroz despotismo", como el que ha afligido a España por tantos siglos,<sup>8</sup> pero iguales o parecidos males, dice Borrull, sobrevendrían si, por su lado, las Cortes traspasan la línea de equilibrio, pues se entraría en una democracia.

"Diré que en la Constitución, afirma Borrull, se forma una línea que divide el poder del rey, del que se ha reservado el pueblo; y la nación debe adoptar los medios más eficaces y poderosos para que ninguno traspase dicha línea, pues cualquiera alteración transformará el Estado y lo conducirá a su ruina."<sup>9</sup>

Ahora bien, precisó Borrull, el equilibrio en realidad dependerá de la existencia de una fuerza o poder intermedio, entre el rey y la clase plebeya: esa fuerza sólo puede constituirse formando una Cámara separada con las clases del clero y de la nobleza. Dice textualmente:

"Y así para que no prevalezca ni el rey ni el pueblo, y contener a cada uno dentro de sus límites, se necesita también de una fuerza o poder intermedio, que se una con cualquiera que se oponga a las usurpaciones que se intenten de algunos derechos y trastornos de la Constitución; y no hay otro mas a propósito que el estamento del clero y el de la nobleza."<sup>10</sup>

Aquí claramente se está afirmando que las Cortes, en opinión del autor citado, deberán reunirse en dos cámaras, una formada por las clases plebeyas o populares, y otra por la nobleza y el clero.

Borrull, en su extenso discurso, se ocupa en demostrar, primero, que el equilibrio y la armonía únicamente se conseguiría a través de la

Constitución de unas Cortes, por estamentos, reunidos en dos cámaras, como queda dicho; pero, en segundo lugar, se ocupa en demostrar cómo efectivamente, las clases de la nobleza y el propio clero son clases manifiestamente representativas y las más recomendadas para conservar al Estado y mantener la paz y el bienestar público. Del clero destaca sus virtudes de santidad y sabiduría<sup>11</sup> lo que lo hace respetable y de gran autoridad; y del otro, por sus "distinciones y riquezas".<sup>12</sup>

En apoyo de las excelencias de estas dos clases, nobiliaria y eclesiástica, y de su poder mediador Borrull cita a Montesquieu:

"Y así el mismo Montesquieu manifiesta ser esto bastante para formar un estamento o clase separada.<sup>13</sup> "Por ello Montesquieu, este autor tan celebrado por los filósofos modernos, requiere estos poderes intermedios en el Gobierno monárquico, y asegura que hasta el del clero se ha de considerar siempre como un bien inestimable."<sup>14</sup>

Después, Borrull pasa a tratar de desvanecer los inconvenientes que se encuentran y por los cuales según la Comisión, no se podían formar Cortes por estamentos: el primer inconveniente era que las clases de la nobleza y del clero asistían a Cortes en representación de la nación, aunque en realidad no la representaran; que en adelante habría igualdad entre los ciudadanos y no habría intereses exclusivos y privilegios; que dentro de la misma nobleza, existían diferencias insalvables; que los prelados de América no podían estar viniendo desde tan lejos, sin abandonar sus diócesis, y, por último, que esta forma de reunir Cortes por brazos provocaría la más espantosa discusión.

Veamos cómo contesta Borrull a estos inconvenientes existentes en el momento histórico, según la Comisión de Constitución, citada por el mencionado diputado.

#### a) *La falta de representatividad de la nobleza y el clero*

Al achaque que la Comisión lanza al clero y a la nobleza de que iban a Cortes sin tener mandato alguno ni representatividad de la nación, Borrull contesta que debe situarse la cuestión en su etapa histórica correspondiente: que durante el feudalismo y aún posteriormente, el Estado se hallaba

dividido en tres clases: la eclesiástica, la de la nobleza y la de los plebeyos y que efectivamente ninguna de las tres representaban a la nación, ni recibían poderes de la misma, “ni ahora tampoco, dice, los diputados los tienen de toda ella, sino que cada uno de su provincia; y como todos juntos representan a la nación, sucedía entonces lo mismo concurriendo las otras clases o estamentos”.<sup>15</sup>

Es importante apreciar cómo aún no se perfila bien el concepto moderno de la representación. Tanto la Comisión como Borrull sostienen ideas parecidas, si no iguales, acerca de esta institución, por eso, la respuesta de Borrull corresponde a la naturaleza de la objeción, sin que se vea que hay una gran diferencia entre ser electo dentro del territorio de una provincia (un diputado a las Cortes presentes de 1810-1813) y un procurador electo por parte de los miembros de una misma clase social estamentaria. Y coincidiendo en que, en todo caso, ninguno de los dos representaría a toda la nación, sino que esta representación correspondía al conjunto de las Cortes.<sup>16</sup>

#### b) *Deseo de establecer la igualdad y suprimir privilegios*

Contra este segundo argumento, Borrull contesta que se trata de unos hechos: que las mismas riquezas y bienes que disfrutaban los nobles, los hacía constituir una clase diferente a la plebe: que entre los romanos, en una de sus etapas históricas, en que se dividían por centurias, de hecho se les reconocían más votos a las clases poderosas, que eran las menos, que a las clases de plebeyos. Entre los godos, en cambio, se procuró reconocer a los tres estamentos citados, dándoseles igualdad de votos, si bien los nobles y el clero se reunían juntos. En conclusión y admitido el principio de igualdad, de todas formas, de hecho y de derecho habrá honores, distinciones y riquezas a favor de esta clase de manera que era conveniente reunir cortes al estilo tradicional.<sup>17</sup>

#### c) *El problema de la desigualdad entre la misma nobleza*

Contesta Borrull a esta objeción, señalando, por un lado, la existencia de censos, a través de los cuales podía determinarse bien el número y la condición de los miembros de la nobleza radicados en cada provincia, a fin de determinar qué número de representantes nobiliarios ha-

bría de tener cada provincia. Si por otro lado se admitían las diferencias (los grandes de España, los mayores contribuyentes), por derecho debía admitirse el que pudieran asistir todos los individuos pertenecientes a una misma categoría, tal como sucedía históricamente.<sup>18</sup>

Observemos nuevamente, cómo para Borrull, se podía satisfacer la teoría de formar unas Cortes, tomando por base la población y dividiendo el territorio en distritos o en provincias, con tal de que en cada provincia se tomara en cuenta el censo respectivo de la nobleza, y según su número, asignarle una determinada representación.

#### d) *Sobre los prelados de América*

A la objeción de que si se reunieran Cortes por brazos, el brazo eclesiástico estaría incompleto debido a que los prelados de América, por no poder ausentarse por tanto tiempo de sus Diócesis, se verían imposibilitados para concurrir a las Cortes, Borrull respondió que quienes no pudieran asistir, podían nombrar “procuradores con las instrucciones convenientes”.<sup>19</sup>

He aquí una gran limitante histórica, o una diferencia clara entre la idea moderna de la representación y el concepto tradicional. La idea moderna no acepta la procuración, ni las instrucciones: no existe mandato alguno, al estilo tradicional.

#### e) *Fomento de la discusión*

La Comisión decía que habría discusión y rivalidades entre las mismas clases o brazos, a lo que Borrull respondió citando el ejemplo de Inglaterra, en donde no obstante haber dos cámaras, el bien del reino une a sus individuos y los obliga a adoptar las medidas más convenientes al mismo,<sup>20</sup> y, sobre la misma base que en Inglaterra, están formadas las Cortes de Castilla, Aragón, Valencia, Cataluña y Navarra, cuyas leyes fundamentales se pretende restablecer.

He aquí otro tema de controversia, por su sentido ambivalente: el establecimiento de las leyes fundamentales antiguas. Mucho se habló en aquellas Cortes sobre esta materia: los tradicionalistas, querían un restablecimiento puro y llano; los liberales, querían restablecerlas, pero sujetas a la previa revisión y reacomodo a “los

aires de revolución que corrían por Europa”, como decía Argüelles.

#### f) *La debilidad de las Cortes*

Termina Borrull contestando una última objeción, presentada no por la Comisión, sino por la Junta Central, quien declaraba que en las Cortes de Castilla, el Rey era el que otorgaba la gracia del voto, lo cual se tomaba como un signo de debilidad. A este respecto, recuerda Borrull que en realidad sí hubo casos en que el rey se aliaba con la clase de la plebe para obtener más fácilmente sus propósitos, pero recordaba también el ejemplo de otras Cortes, como las de Alcalá de Henares que aprobaron la implantación de Las Partidas y expidieron el Ordenamiento de 1348, poniendo las cosas en su lugar.<sup>21</sup>

Como vemos, desde esta primera intervención, han aflorado ya todos los elementos de este gran debate: primera cuestión: la nación o pueblo, en donde radica la soberanía,<sup>22</sup> necesita de una representación para el ejercicio de ésta<sup>23</sup>; dicha representación se hará a través de unas Cortes o una Asamblea o un Congreso, y aquí surge la pregunta de cómo se integrarán estas Cortes y cómo se organizarán; si en una o en dos cámaras, y la segunda cuestión: sobre qué bases se convocarán estas Cortes.

#### B. LA TESIS DE IGUANZO

Fue otro diputado peninsular. Tomó la palabra después de Borrull para dar lectura a su escrito, el cual llevaba preparado de antemano y que terminaba con estas palabras: “este es mi voto”.<sup>24</sup>

Constaba de una breve introducción en la que apuntaba cuáles eran los motivos por los que se habían reunido las Cortes: los de atender las urgencias y calamidades que afligían a la patria y el preveer que en el futuro no volvieran a repetirse. Asimismo, en la misma parte introductoria afirmaba que, entre esas calamidades, estaban el despotismo y la arbitrariedad, por ello se preguntaba si acaso la ley; si acaso los derechos nacionales podrían garantizar que en el futuro no se volviera a incurrir en tales; “con las disposiciones y leyes mejores del mundo un monarca se hará arbitrario, despótico y todo cuanto quiera, si no se pone el remedio radical conveniente”, afirma.<sup>25</sup> ¿De qué remedio habla? De las Cortes. He aquí la importancia del tema:

“Las Cortes, las Cortes son sin duda el contrapeso que puede tener la autoridad real para moderar su poder. Mas aquí está la gran dificultad. Cómo y en qué forma deban constituirse las Cortes, para que sean un verdadero contrapeso del poder monárquico, y resulte un Gobierno mixto.”<sup>26</sup>

Una monarquía mixta sólo podrá darse, si se combinan, de manera acertada, las tres formas de gobierno: la monárquica, la aristocrática y la democrática. De acuerdo al plan propuesto por la Comisión, se consagraba la fórmula de combinar a la institución del Rey con la de las Cortes, siempre que éstas fueran, “meramente populares”, o la “reunión de todos los diputados que representan a la nación nombrados por los ciudadanos.”<sup>27</sup>

En esta combinación, según Iguanzo, entraba la democracia con la monarquía, para, entre ambas, constituir un gobierno moderado. Ahora bien, resultaba que estas dos formas eran incompatibles, como el fuego y el agua, que no podrían formar un cuerpo físico.<sup>28</sup>

#### a) *Cortes formadas por estamentos reunidas en dos cámaras*

He aquí la tesis de Iguanzo, quien se pronunció porque hubiera cortes formadas por estamentos que se reunieran en dos Cámaras: “y todas las razones persuaden que éstas no deben reunirse en un cuerpo simple homogéneo, sino compuesto de Cámaras o estamentos.”<sup>29</sup>

Según Iguanzo, la historia, la política, el interés del Estado y de las mismas Cortes persuaden a que éstas se organicen y funcionen así.

El primer argumento que analizaba para rechazar la idea de unas Cortes populares, como él calificaba a la fórmula propuesta por la Comisión, era el hecho histórico de que jamás había habido esa clase de Cortes hasta la asamblea nacional o convención de Francia, con la cual había perecido aquella monarquía.<sup>30</sup> Por el contrario, las fórmulas que han tenido éxito en Inglaterra, Alemania, Hungría, Polonia y, dentro de España en León y Castilla, Valencia, Navarra, Aragón y Cataluña, conservaban las Cortes reunidas por estamentos.<sup>31</sup>

Ahora bien, de acuerdo al origen de la institución misma de las Cortes, éstas siempre estu-

vieron compuestas o bien sólo por la aristocracia, o bien por los tres estamentos, resultando un gobierno mixto, con la forma monárquica y la aristocrática. Los concilios eclesiásticos fueron el origen, "la cuna de nuestras Cortes",<sup>32</sup> formadas por la Corte real y la Corte eclesiástica; esto es, un cuerpo en el cual se ventilaban los negocios más importantes del Estado, se proponían las leyes y se decretaban en la confirmación o sanción del rey. Mientras estuvieron formadas por el sistema de los brazos o estamentos, las Cortes tuvieron fuerza y "valimiento."<sup>33</sup>

A continuación, Iguanzo salió a debatir una conjetura que, en su opinión, había formulado la Comisión de Constitución, tal era: que las Cortes se hubieran originado bajo el régimen feudal y hubieran estado al servicio de los intereses de los señores. Resultaría contradictorio y ridículo, afirmaba, sostener que las Cortes, formadas por los grandes y los eclesiásticos, se reunieran para defender sus intereses, en vez de representar a la nación, porque las Cortes se habían principado y continuado con los Concilios de Toledo, desde el tercero hasta el décimo octavo,<sup>34</sup> o sea hasta antes de la invasión sarracena. Pues bien, en toda esta época, no hubo señorios, éstos vinieron después, como consecuencia de los servicios que prestaron a la patria durante su lucha de reconquista (Iguanzo dice de restauración).<sup>35</sup> Este papel de consolidación de las Cortes es el mismo que ha desempeñado la Iglesia "en todos los estados católicos".

Después, Iguanzo recomienda la prudencia para no adherirse a un sistema nuevo (el de las Cortes populares), pues no se puede conducir a las naciones por "especulaciones o planes de imaginación."<sup>36</sup>

Y termina con otra clase de argumentación: las instituciones de cualquier Estado, dice, deben ser análogas al carácter y naturaleza de su gobierno. De aquí que a la monarquía convengan aquellas instituciones afines a su naturaleza y que igualmente la democracia requiera de instituciones afines a su naturaleza. La monarquía es un estado jerárquico que busca armonizar intereses de diversa naturaleza, mientras que "la democracia está en oposición directa de monarquía:

"Por eso no hay publicista juicioso que no enseñe que la verdadera temperatura o moderación de un gobierno está cifrada en la mezcla de los tres poderes y formas de gobierno y en

esto consiste la excelencia de la Constitución inglesa, que los reúne todos, afianzada en las dos Cámaras del parlamento y el rey."<sup>37</sup>

### C. LA TESIS DE CAÑEDO

Después de la intervención del Conde de Toreno, quien se pronunció a favor del sistema propuesto por el texto de Artículo 27, que ya conocemos, tomó la palabra el diputado Cañedo, para rebatirlo y recomendar el sistema de Cortes estamentarias.

Cañedo era miembro de la Comisión de Constitución y ahora nos refiere que cuando este artículo fue objeto del debate correspondiente dentro de dicha Comisión él había discutido e incluso había presentado voto en contra, que pidió se leyera seguidamente después de su intervención.

#### a) *El restablecimiento de la antigua Constitución*

Cañedo indicaba que tenía el propósito —lo cual era una obligación recibida por su condición de diputado— de restablecer la antigua constitución de la monarquía, "mejorándola en cuanto fuese oportuno para el bien de la nación."<sup>38</sup>

De acuerdo a Cañedo, la facultad legislativa siempre había estado "compuesta del rey y de las Cortes reunidas por brazos o estamentos". Es cierto que de un reino a otro había diferencias respecto al comportamiento de su correspondiente monarquía con sus Cortes, pero estas diferencias, en opinión de Cañedo, servían no de substancia, sino "en cuanto al modo y la forma".

#### b) *El ejemplo inglés y el sistema de Cortes por estamentos*

Como algunos diputados, Toreno por ejemplo y el mismo Argüelles, habían dicho que no era compatible el sistema inglés con el sistema de Cortes reunidas por estamentos, Cañedo ahora decía que en realidad las diversas opiniones que había acerca del sistema inglés, no tenían por qué afectar al sistema de Cortes por estamentos propuesto por Borrull, Iguanzo y otros 31 señores, quienes eran los que habían votado en contra del texto del artículo que ya conocemos.<sup>39</sup> Con independencia de lo que ocurriera en Inglaterra en opinión de Cañedo, en España siempre

ha habido libertad y prosperidad gracias a su Constitución.

Las Cortes, que proponía Cañedo podrían reunirse en una, dos o tres cámaras, con tal de que siempre hubiera una representación simultánea del clero, de la nobleza y del pueblo.

#### c) Nación y Cortes

Más adelante, Cañedo enlazaba este tema de las Cortes del Artículo 27, que se discute, con el Artículo 3, ya aprobado, referente a la soberanía nacional. Lo enlazaba para salir al paso de que se pretendiera ver en la soberanía nacional el fundamento del sistema de Cortes no tradicionales.

Ya el concilio de León de 1020, del que se tiene “testimonio auténtico,”<sup>40</sup> hablaba en su exordio de que estaba “reunida la nación”, esto es, el rey, los grandes y el clero; y después, al tratar asuntos eclesiásticos hasta el capítulo VI, que se ordenó se ocuparan de asuntos de la nobleza y del pueblo: la cita que Cañedo trae de este concilio reza así:

“Dice expresamente: *indicato ecclesiae indicio agatur causa principis, deinde populum: en seguida se ponen cuarenta y un capítulos para el gobierno del estado.*”<sup>41</sup>

La traducción que nosotros hacemos del pasaje citado es ésta: “habiéndose hablado acerca de la Iglesia, que se ocupe (el Concilio) de los asuntos de la nobleza y después de los asuntos del pueblo”. Y concluye en que desde siempre la nación ha tenido esa representación.<sup>42</sup>

#### d) La representación democrática

Cuando sostuvo que el texto que se discute del Artículo 27 establece:

“El sistema de una representación puramente popular y democrática, transformado enteramente por este medio una ley fundamental, que es la base principal de nuestra Constitución.”

#### D. LA TESIS DE OSTALAZA

Diputado americano, Ostalaza se adhirió a la tesis de formar unas Cortes por estamentos y advertía que sólo trataría de rebatir los argumen-

tos que Argüelles y el Conde de Toreno presentaron en contra de Borrull y de Iguanzo,<sup>43</sup> “desvaneciendo otras varias equivocaciones” en que se ha caído al discutir este artículo.

#### a) Soberanía nacional y representación popular

Argüelles y el Conde de Toreno, como más adelante explicaremos, habían fundamentado el principio de formar las Cortes más o menos como las actuales, o sea, como puntualiza del Conde de Toreno, de representación popular, en este otro principio de la soberanía nacional, ya aprobado.<sup>44</sup> Si la soberanía, afirmaban, residía en la nación, y ésta estaba formada por todo el pueblo, las Cortes debían reunirse atendiendo a esta exigencia popular y no por estamentos o brazos.

Ahora Ostalaza hace suyo el argumento, ya dicho por Cañedo, contrario a Argüelles y al Conde de Toreno, de que la soberanía reside efectivamente en la nación, pero ésta ha existido desde la etapa feudal, y siempre se ha hecho representar por Cortes estamentarias:

“Si este sistema estaba conocido en los tiempos anteriores y se creyó que la soberanía reside esencialmente en el pueblo, como U.M. tiene decretado, y sin embargo se representaba por estos brazos o estamentos, ¿cómo se dice que se opone esta representación a dicha soberanía?”<sup>45</sup>

Aquí surge otra vez la discordia y se centra sobre los conceptos de nación, pueblo y representación, en los que, paradójicamente, todos coinciden. Esto es, nadie los discute, ni los aclara, ni los impugna. Acaba de afirmar Ostalaza que la soberanía reside en el pueblo, cuando el Artículo 3, aprobado, del Proyecto de Constitución dice que reside en la nación, y nadie se levanta para rebatirlo, porque, repito, tienen todos ellos conceptos afines sobre tales términos, que pueden diferir de los que ahora tenemos nosotros. Pues bien, lo importante no es tratar de interpretar este debate a la luz de la doctrina actual sobre esos extremos, sino en su propio contexto histórico y cultural. Por esto, me llamó mucho la atención la afirmación siguiente de Ostalaza, que sostiene que Inglaterra tomó de España su sistema de estamentos: “La Inglaterra, que tomó de nosotros estos estamentos, ha prosperado y mantenido la libertad verdadera”<sup>46</sup> cuando es más frecuente escuchar que fue al contrario. Mucha razón tiene Ostalaza, lo mis-

mo que Borruell e Iguanzo al sostener que las Cortes estuvieron vinculadas desde su origen a la religión y que ésta, a través de sus concilios, las desarrolló y consolidó: de manera que a través de esta influencia, muy bien pudo pasar no sólo esta institución de las Cortes estamentarias a Inglaterra, sino también a todo su Derecho consuetudinario, que si bien es cierto que tiene profundos recuerdos romanos, éstos están ya bautizados por dichos Concilios y Cánones de la Iglesia. Claro está, a lo largo de la lectura del *Diario de discusiones y Actas de estas Cortes* se encuentran otros pasajes que confirman o coinciden con la afirmación de Ostalaza, como por ejemplo cuando el Conde de Toreno trató de que se formara un tribunal de greuges, o cuando se discutió el tema del sometimiento del rey a la ley y se recuerda el juramento que se le obligaba a emitir entre los aragoneses.<sup>47</sup>

#### b) Peligro de que el rey mediatice las Cortes

Otra objeción que se presentó en contra de las Cortes estamentarias fue que con frecuencia el rey mediatizaba los estamentos del clero y de la nobleza y con ello conseguía cuanto deseaba de las Cortes. El Conde de Toreno citó como ejemplo el caso de Inglaterra.

Ostalaza aceptaba esa posibilidad, pero en seguida señalaba cómo en España, el rey se aliaba más bien con el tercer estamento en contra de la nobleza y el clero y no al revés. Al referirse al caso de Inglaterra, volteó el argumento diciendo:

“Se ha dicho que no hay petición que los ministros hayan hecho que no hayan conseguido. Yo, retorciendo el argumento, digo: ¿y hay alguna petición que haya hecho el pueblo y no se le haya concedido? No hay una siquiera.”<sup>48</sup>

“Además —comenta más adelante— los hombres de grandes riquezas, virtudes, y por consiguiente muy independientes, son los únicos que pueden hablar con entereza al rey, el cual tendrá mayor influjo en un Congreso de hombres heterogéneos, a quienes con mayor facilidad podrá atraer a su partido dándoles ya empleos, ya regalos, etcétera y hará que voten lo que sea de su gusto.”<sup>49</sup>

#### c) Igual representación entre América y la Península

El Conde de Toreno había rechazado la idea de las cortes tradicionales, argumentando que por

este sistema la América española tendría una menor representación.

Ostalaza, comenzó justamente reprochando al Conde de Toreno su actitud, ya que cuando de verdad se trató de establecer el principio de igualdad entre europeos y americanos, los peninsulares y en particular Toreno, se opusieron enérgicamente y excluyeron a las castas, a quienes no se les reconoció el derecho de ciudadanía. Por eso Ostalaza dijo:

“Comenzaré dándole las gracias al Sr. Conde de Toreno por el cuidado que demuestra en la representación de la América, pero hubiera yo deseado que estos sentimientos los hubiera tenido en los días anteriores.”<sup>50</sup> Y en cuanto al fondo propuso:

“Se ha dicho que la representación de la América se disminuiría; y yo digo lo contrario, pues no hay cosa más fácil que establecer este equilibrio: si hay igualdad de representación entre Europa (la península) y América; si hay veinte de la clase de nobles, haya veinte por América; si hay veinte por el pueblo, sea lo mismo por las Américas y de este modo se salvará este inconveniente.”<sup>51</sup>

#### d) Inconveniencia de un Congreso muy numeroso

Por último y muy brevemente, Ostalaza manifestó que una “representación popular” traería el inconveniente de un Congreso “tan numeroso” que sería difícil el debate porque éste se haría interminable y porque en un Congreso tal, faltaría la libertad y el orden necesarios, mientras que unas Cortes por estamentos seguramente no se “compondrán de más de cien hombres”.<sup>52</sup>

## 2. TESIS FAVORABLES AL ESTABLECIMIENTO DE UNA SOLA CÁMARA

### A. PRESENTACIÓN DEL DEBATE

En realidad nada más cuatro oradores tomaron la palabra para defender el texto propuesto por la Comisión de Constitución, que ya conoce el lector. Sin embargo, el artículo fue aprobado definitivamente por ciento doce votos contra treinta y uno.<sup>53</sup> De este modo, aquella asamblea se pronunció a favor de la reunión de unas Cortes de carácter moderno o no tradicionalista: unas

Cortes parecidas a las Constituyentes, populares y democráticas, como ellos las calificaban, dando a estas palabras un significado especial que más adelante examinaremos.

Los oradores en cuestión fueron Argüelles, el Conde de Toreno, Ortiz y Giraldo. Como ya advertimos, importa examinar con detalle la opinión de cada uno de estos diputados, por cuanto nos ayudará a comprender mejor algunas ideas que resultan básicas en el planteamiento que el Constituyente mexicano se hará del Congreso general y, más en concreto, acerca del carácter y naturaleza de la institución del Senado Mexicano.

## B. LA TESIS DE AGUSTÍN DE ARGÜELLES

El primero que se levantó a defender el texto propuesto por la Comisión de Constitución para que hubiera unas Cortes modernas fue Agustín de Argüelles, uno de los diputados más progresistas y mejor preparados de aquellas Cortes. Esto ocurría durante la sesión del día 12 de septiembre de 1811, y habló después de que lo hicieran Borrull y el mismo Iguanzo. Argüelles habló a nombre de la Comisión, o como individuo de la misma.

### a) *La Constitución como sistema*

Al comenzar, Argüelles recordaba un principio olvidado con frecuencia por los constitucionalistas modernos empeñados en interpretar el texto constitucional de manera aislada, como a un conjunto de artículos los unos con independencia de los otros. El principio que sentaba Argüelles, y que Don Diego Sevilla Andrés hizo suyo, era el relativo a ver en la Constitución una obra de conjunto, un sistema: "La Comisión—decía— recuerda que es un sistema su obra"<sup>54</sup> y como tal debe examinarse. Por esta razón se vincularía, entre otros temas, este Artículo 27 con el relativo a la soberanía aprobado como Artículo 3.

### b) *Los estamentos no quedan excluidos de las Cortes*

Luego de haber recomendado que no se perdiera de vista el que la obra de la Comisión era un sistema, Argüelles pasó a aclarar un equívoco que, al parecer, existía entre algunos de los presentes.

En efecto, decía, todos los brazos, todas las clases de la nación podrían gozar de representa-

ción en las Cortes, si bien se ha variado ahora la forma o el modo en que se llevaría a cabo tal representación.

### c) *Modos diferentes de organización y trabajo de las Cortes tradicionales*

La Comisión, para apartarse de convocar Cortes al estilo tradicional, tuvo presente, entre otros argumentos, el hecho de que dichas Cortes tradicionales se reunían y trabajaban de modos diferentes.

"Vio la Comisión que estos (los estamentos) se formaban de distinto modo en Aragón, Castilla, Navarra, Cataluña, y aún en Valencia. Esta es una de las varias razones por que la Comisión consideró impracticable aquel sistema."<sup>55</sup>

### d) *Los vicios del sistema de Cortes estamentarias*

Argüelles pasaba revista después a los muchos vicios que aquejaron al sistema de Cortes tradicionales: vicios en la convocatoria, toda vez que no tenían el derecho de asistir; el empeño de las clases nobles en rivalizar con el rey, "hasta el punto de hacer sombra a los reyes", pero siempre movidos por intereses propios, y no por la nación.

### e) *La soberanía o derecho de la Nación para hacer cualquier novedad*

He aquí el argumento capital que postulaba Argüelles: el derecho que asiste en todo tiempo a la nación para introducir reformas y novedades a su constitución.

"La Comisión, al ver el cúmulo de contradicciones y dificultades que hallaba a cada paso, subió al origen de donde se derivase el derecho de hacer cualquiera novedad que fuese preciso adoptar en el sistema, y le halló en la soberanía nacional. De este principio eterno e invariable descendía igualmente el derecho que la nación tuvo para establecer y tolerar la forma antigua de estamentos."<sup>56</sup>

Argüelles se ha remontado ahora al principio que da origen a todo poder, a la soberanía. Es el mejor argumento, el más sólido, y para comprender su fuerza, el diputado por Asturias recuerda al Congreso que este principio de la soberanía estaba ya discutido y aprobado.<sup>57</sup>

Fue muy amplio el debate que, en su momento, produjo el tema de la soberanía. Nosotros ya lo hemos analizado en otro lugar,<sup>58</sup> de manera que ahora baste con citar el texto que aprobó las Cortes:

“Art. 3. La soberanía reside esencialmente en la nación, y por lo mismo pertenece a ésta exclusivamente el derecho de establecer sus leyes fundamentales.”<sup>59</sup>

Como se explicó en el debate correspondiente, la nación en virtud de esta soberanía podía, en efecto, darse sus propias leyes e inclusive variar la forma de gobierno, como decía el texto del proyecto.<sup>60</sup> De esa manera las Cortes presentes muy bien podían restablecer las antiguas leyes con sus Cortes tradicionales, adaptándolas o reformándolas; bien podían apartarse de ellas, con absoluta independencia. Y esto hizo la Comisión en esta parte de la Constitución.

“La Comisión afirma, fiel a sus principios, observó lo informe y absurdo del antiguo método de brazos, y no duda un momento reformarlo.”<sup>61</sup>

“Sabía sí, que la nación, como soberana, podía destruir de un golpe todas las leyes fundamentales, si así lo hubiere exigido el interés público general.”<sup>62</sup>

#### f) *Compatibilidad entre monarquía y democracia*

Más adelante Argüelles se ocupó en rebatir el argumento de Borrull y de Iguanzo sobre que la monarquía y la democracia eran incompatibles o “no se podían combinar”. No podía haber un rey, decían, y unas Cortes populares. Argüelles contestaba a esta objeción diciendo que no se trataba de contraponer a estas dos instituciones, que la Comisión estaba proponiendo “un sistema monárquico a todas luces” muy diferente al sistema inglés.

Argüelles distinguía el sistema de Cortes por estamentos del sistema de cámaras, como lo había en Inglaterra. Reconocía que en España había habido en varios reinos Cortes por estamentos, pero no Cámaras.

“Pero Cámaras jamás se han conocido en ninguno de estos reinos, y por eso digo en el

mismo discurso que adoptar el sistema de Inglaterra sería una verdadera innovación. Las Cámaras en aquel reino, aunque se componen como antes las Cortes de España, de estamentos, forman de diverso modo la organización del sistema legislativo. Se juntan por separado: deliberan en apartamentos diversos; tienen entre sí relaciones determinadas por las leyes; convocan a la formación de estas con autoridad diferente; con arreglo a trámites igualmente fijos, y con independencia la una de la otra cámara; tienen un gobierno y policía interior diversos entre sí y, en fin, constituyen bajo todos los respectos, cuerpos separados.”<sup>63</sup>

Por eso es que en España, volvió a repetir Argüelles, jamás ha habido Cámaras, ya que el establecerlas sería una novedad que la Comisión consideró inadmisibles. Luego hacía una crítica del sistema inglés, el cual si por un lado constituía un gran ejemplo o “modelo a toda nación que quiera ser libre y feliz”, no creía “que el sistema de sus dos cámaras sea de tal modo perfecto, que pueda mirarse como un modelo de representación nacional.”<sup>64</sup>

No existían leyes claras acerca del modo cómo nombraba cada brazo a sus representantes; ésta es una grave limitación, pues ahora era preciso que el pueblo se reuniera para nombrar a sus diputados, pero aún este sistema, precisaba Argüelles, no era democrático:

“Pero deducir de aquí que el método propuesto por la Comisión para la representación nacional, por ser todo simple y popular, es democrático, confieso francamente que es superior a mi comprensión.”<sup>65</sup>

Las Cortes que proponía la Comisión, de las que no se excluía a los estamentos, serían diferentes sólo por la forma de su elección y reunión: “ser elegido por la masa general de los ciudadanos o por una parte de ellos, es toda la diferencia.”<sup>66</sup> “Todos hemos venido aquí con los mismos poderes.”<sup>67</sup>

#### C. LA TESIS DE ORTIZ

Fue el primero en hablar durante la sesión del día 13 de septiembre de 1811. Su tesis era favorable al texto tal como la había presentado la Comisión y opinaba que el establecer las Cortes tradicionales no sólo serían una contradicción

en algunos principios ya aprobados, sino que haría una gran injusticia a toda la América.<sup>68</sup>

Ortiz opinaba que desde el momento en que la Junta Central no convocara a Cortes por medio de los estamentos, estaba ya derogándose la ley fundamental en que aquella institución descansaba.<sup>69</sup>

Asimismo, rebatía la afirmación de que hubiera incompatibilidad entre monarquía y democracia, ello debido a que las Cortes serían elegidas por el pueblo y ciertamente podrían ser elegidas a ellas las mismas personalidades de la nobleza y del clero, tal como había sucedido en las Cortes de entonces (1810-1813).<sup>70</sup>

El discurso de Ortiz era breve, comparado con los que llevamos comentados, o el que siguió de Toreno, del que pasamos a tratar.

#### D. LA TESIS DEL CONDE DE TORENO

El Conde de Toreno tomó la palabra el día 13 de septiembre, el día siguiente a aquel en que hablara Argüelles y después de la intervención de Ortiz.

Toreno comenzó haciendo suyas las opiniones presentadas por Argüelles, "mi digno amigo".

##### a) *La Cámara Alta no impediría el despotismo*

Entre las opiniones por resaltar, está la de que es falso el argumento que habían presentado Borrull e Iguanzo con respecto a que una Cámara alta fuera la adecuada para enfrenar la tendencia al despotismo de los reyes.

Era falso, porque se suponía que la nobleza, tal como sucedía en Inglaterra, estaba formada, uniformemente, por una sola clase de hombres. En España, al ser heterogénea la nobleza habría rivalidades entre los nobles y todos juntos, en todo caso, rivalizarían con el rey, que era el más privilegiado de la Nación, para entronizar la arbitrariedad y el despotismo.

##### b) *La idea de representación de Montesquieu*

El Conde de Toreno rechazaba franca y abiertamente las doctrinas de Montesquieu sobre la representación, mismas que Borrull invocaba en apoyo de su tesis.

"Yo respeto a Montesquieu; pero aunque hace tiempo que no lo tengo entre las manos, siendo uno de los primeros publicistas que en Europa empezó a desenvolver estos principios, sabido es de su atraso en la parte del sistema representativo, y justamente es más brillante que sólido en el punto de la división de potestades; y gran número de publicistas de nota desde la revolución americana le han impugnado de un modo concluyente."<sup>71</sup>

Luego añadía que Montesquieu se había inspirado en el ejemplo inglés, pero aclaraba que dicho sistema no era recomendable a España, porque lo que allí producía efectos saludables, en España "causaría un efecto contrario y ruina inevitable".<sup>72</sup>

Más adelante señalaba lo heterogéneo de las clases estamentarias, el peligro de la división; y recordaba cómo en América la clase de la nobleza era reducida, por lo que tendría escasa representación en las Cortes.

Después de Toreno, habló Cañedo para impugnarlo y después de Cañedo, tomó, por último la palabra, Ramón Giraldo para apoyar a la Comisión.

#### E. LA TESIS DE RAMÓN GIRALDO

Ramón Giraldo era el presidente en turno de las Cortes, cuando se estaba discutiendo este tema y se pronunció en contra de las Cortes por estamentos. Voy a hablar, dijo de un país en el que había una Constitución y en donde se celebraban Cortes con tres estados.<sup>73</sup> Se refería a Navarra. Luego manifestaba que el propósito de las actuales Cortes era el de restablecer las leyes fundamentales de España. . .

##### a) *Reseña histórica de los abusos existentes por las Cortes estamentarias*

Ramón Giraldo recorrió brevemente la historia de las Cortes de Navarra, cuyas Cortes más antiguas, de que hablan las leyes de Recopilación de Navarra, eran las de 1494, con motivo de la jura y reconocimiento del Rey D. Juan de Labrit; luego, repasaba la historia de las Cortes valencianas; de las de Castilla y León. En ellas no encontró sino periodos largos de abusos por parte del rey, quien se aliaba con algún brazo y terminaba obteniendo lo que se proponía en contra de las ciudades y villas:

“Son tantos y tan graves los inconvenientes que encuentro en este método, y que no podrán menos de conocer los mismos señores que lo proponen, que me atrevo a asegurar que al adoptarlo era lo mismo que decir: no haya constitución, no haya Cortes, y continúen los males y el despotismo.”<sup>74</sup>

#### b) *Temor a la democracia*

Quienes se mostraban favorables por el sistema de Cortes tradicionales, parecían huir de la democracia, “que se cree adoptada en el artículo de la Constitución (este 27 que se discute). Sin embargo, este artículo no decretaba una verdadera democracia, “porque en este caso sería indispensable que así como los eclesiásticos y los nobles hacían sus elecciones sin intervención del pueblo”, que éste ahora debiera hacer lo mismo”, “con exclusión de ambas clases” y que sus representantes no pertenecieran a ninguna.<sup>75</sup>

#### c) *La monarquía moderada*

De hecho se estaba consagrando un sistema de monarquía moderada, en el que se debían garantizar los derechos del rey, los derechos de la nación y las libertades de todos los ciudadanos.

Ramón Giraldo, pensaba que sin el sistema propuesto se podían obtener dichas ventajas y reconocía que de hecho habría unas Cortes tales en las que sin duda estarían presentes, como sucedió en las actuales de 1810-1813, personalidades de la nobleza, del clero, hombres ricos etcétera, “habiendo más nobles y más eclesiásticos en las Cortes sucesivas que si fueren por estamentos”.<sup>76</sup> Todo ello debido a que el pueblo, pese a sus recelos por estas personalidades, terminaría votando por ellos.<sup>77</sup>

### 3. APROBACIÓN DEL ARTÍCULO

Cabe reseñar brevemente que, terminado el debate tan interesante que hemos venido analizando, se puso a votación y fue aprobado por ciento doce votos a favor y treinta y uno en contra, en una votación nominal.

Así pues, fue abrumadora la tesis favorable a que hubiera Cortes populares, como ellos dicen, reunidas en una sola Cámara, pero electas por la ciudadanía, sin distinción de clases o estamentos, rechazándose la idea de establecer

no sólo Cortes estamentarias, como las que hubo en algunos reinos de España, sino la misma proposición para adoptar el sistema de las dos cámaras de Inglaterra.

### 4. COROLARIO PRIMERO: EL CONCEPTO DE NACIÓN

Como ya lo hemos advertido, el debate representa para nosotros un magnífico medio para poder apreciar el estado en que se hallaban, en esa etapa histórica, las doctrinas acerca del Congreso o Cortes y acerca de algunas instituciones claves para comprender el debate que el Constituyente mexicano tuvo en 1824 sobre estos mismos temas, y de cuyo contexto surgiría el Senado.

Pues bien, uno de los conceptos claves de este debate es el de nación. ¿Qué se entiende por nación?

Este concepto, en realidad se agitó en muchas ocasiones, con motivo de materias diferentes. Por ejemplo, a propósito del Artículo 1º de la Constitución, que definía a la nación como la reunión de todos los españoles de ambos hemisferios;<sup>78</sup> a propósito del mismo Artículo 2, el cual sentenciaba que la nación española era libre e independiente;<sup>79</sup> a propósito del Artículo 3 que consagró el principio de la soberanía nacional; o del Artículo 4; o del Artículo 27 que ahora se discute, etcétera.

Con todo y tal como en otro lugar nosotros mismos lo hemos estudiado<sup>80</sup> existía una gran unidad y uniformidad acerca de lo que es la nación. No era otra cosa, por decirlo con palabras del mexicano Guridi y Alcocer, que la reunión de dos elementos: los habitantes y un territorio dado; o, por citar otra referencia, como el principio consagrado en el artículo 1º de la Constitución: la nación es la reunión de los habitantes de ambos hemisferios.

La idea de Nación se refería a los habitantes de una determinada circunscripción política, llámese imperio, reino o república, es una noción antigua, usada ya desde la literatura romana como sinónimo de pueblos, o comunidades organizadas con independencia unas de otras. En estas Cortes vemos, incluso, cómo la voz Estado se usaba en muchas ocasiones como equivalente de nación. Todos, pues, estaban de

acuerdo en este significado muy lato de nación y no lo cuestionaban; por eso es que para unos y otros había Nación tanto en la etapa de los visigodos, como en las sucesivas etapas, incluida la actual.

Importa pues, no salirse de esta idea a la hora de valorar el alcance de algunos principios, como el de la representación nacional, o el de la soberanía nacional, pues se trata de principios no tan perfilados como hoy los presenta la doctrina, ni tan rígido; de manera que su flexibilidad y amplitud permitió que unos y otros oradores los invocaran para fundamentar tesis contrapuestas.

Por Nación se entiende la unidad política que se obtiene de la organización de una comunidad determinada, o de la reunión de unos habitantes organizados bajo principios comunes: es un pueblo determinado, establemente organizado, con más o menos independencia, con más o menos libertad. La Nación española es la unidad política que representa la reunión de ambos hemisferios bajo unas mismas leyes e instituciones, o bajo un mismo gobierno.

##### **5. COROLARIO SEGUNDO: EL CONCEPTO DE REPRESENTACIÓN**

También debe esclarecerse bien el concepto que de representación se tiene en este contexto doctrinal examinado. Lo que importa realmente es tratar de entender qué fue para estas Cortes la idea de la representación nacional y cómo se interpreta a los tratadistas que, como Montesquieu, explicaron este concepto. En todo caso, debe evitarse con sumo cuidado el error frecuente, yo diría incluso habitual, de los constitucionalistas e historiadores, que, al referirse a estos temas los valoran por medio del sistema de ideas que hoy día tenemos, sacando conclusiones muy alejadas de la realidad.

Ahora bien, si procuramos no explicar los conceptos de aquellas Cortes con nuestros conceptos, fácilmente veremos que, en cuanto al significado fundamental de la representación, que es el de actuar a nombre de otro, o el de, a través de la propia presencia, llevar la presencia de otro; los diputados a estas Cortes de 1810, lo mismo que los procuradores o representantes de las Cortes estamentarias, se afirma, representaban a la na-

ción. Hay unidad en cuanto a este preciso extremo. Se disenta en cuanto al modo cómo se procedía a la elección del representante; en cuanto al modo cómo se organizaban las Cortes; y en cuanto al carácter mismo de la representación, sin entrar a cuestionar la noción misma de la representación.

Las Cortes, en todo tiempo y en cada reino, representaban a la nación, concepto uniforme en cada tiempo y en cada reino, según se deduce —repito— de las mismas intervenciones aquí analizadas. Ahora bien, donde se aprecia diversidad de pareceres es en el punto relativo al modo como se procedía a elegir al representante: según Argüelles, no había ley concreta y precisa que estableciera un principio fijo, por lo que se estaba a la costumbre. Esto es, dice Argüelles, no se sabe que los obispos se reunieran en una capilla para elegir a su representante; tampoco se sabe si los grandes de España se reunían de igual modo para elegir a su representante; más bien parece que se atenían a la costumbre, de manera que acudía a Cortes aquella rama nobiliaria o aquella mitra que por la costumbre solía llamársele, cuando no era el mismo rey quien llamaba a quien le parecía que podía serle más favorable. . . En adelante, las Cortes se elegirían por los ciudadanos, sin atenerse a si el elegible pertenecía o no a tal clase social. . .

También disentan en cuanto al modo de organizarse y de trabajar de estas Cortes: si en una sola cámara, o en dos, tres o cuatro; o si en un solo Congreso con separación de salas, según los cuerpos ~~asistentes~~. **EXISTENTES**.

Quienes eran favorables a que hubiera Cortes estamentarias sostenían que además de ser éstas una verdadera representación de la nación, eran las más adecuadas a la forma monárquica. Quienes sostenían la idea de unas Cortes no tradicionales, creían que éstas no debían reunirse en dos cámaras, como en Inglaterra, y que debían trabajar en una sola sala.

Por último, discrepaban en cuanto al carácter mismo de la representación, porque ahora quedaba abolido el mandato representativo: cada diputado representaba a su distrito, pero todos juntos en Congreso representaban a la nación entera y hablaban en conciencia a favor de lo que entendían que sería lo mejor al bien general y al bien de sus respectivos distritos.

## 6. COROLARIO TERCERO: SOBRE EL CONCEPTO DE DEMOCRACIA

Debemos ser muy cautos con el uso de este vocablo de democracia y otorgarle un significado, que es una elaboración de más recientes planteamientos.

Por un lado, democracia se usa al modo clásico de los tratadistas políticos griegos y latinos, como una forma de gobierno que se opone a aristocracia. De esta manera democracia, en estos discursos, no necesariamente se opone a monarquía.

En dichos discursos se aprecia que hablan de dos clases de democracias: una democracia total, que se corresponde con la república y una democracia moderada que puede combinarse con una monarquía. La Comisión de Constitución explica, justamente, que el sistema de monarquía moderada equivale a una monarquía combinada con una democracia: es decir, al gobierno de un rey limitado por unas "Cortes populares".

Resulta pues, muy especial o relativo el significado que aquí se da a este concepto de democracia, debido al sistema de monarquía moderada y Cortes populares, que se consagra.

## 7. CONCLUSIÓN

De lo expuesto podemos decir, a modo de recapitulación y conclusión lo siguiente: *Primero*, que es recomendable llegarse a estos planteamientos con el ánimo de entender lo que entonces se dijo, valorando lo que se dice a la luz de la doctrina invocada e interpretada por los propios protagonistas. Nunca es bueno, en esta fase, el querer entender lo que se pensaba en épocas pasadas interpretando conceptos a la luz del desarrollo que esos mismos conceptos hayan podido alcanzar en etapas subsecuentes.

*Segundo*, que como consecuencia de las circunstancias de los tiempos, se decreta el principio de subordinar todo interés, personal o de grupo, clase o estamento, al interés de la nación entera: las Cortes representarán a la nación entera, de manera que frente a una sociedad plural o heterogénea lo más recomendable es la reunión de un solo Congreso. Se desecha al sistema inglés, de dos cámaras o de representaciones de intereses diferentes.

Como veremos, el constituyente mexicano discutió estos mismos temas bajo este contexto doctrinal y no otro.

## II. El Consejo de Estado de la Constitución española y su asimilación a un Senado

### 1. INTRODUCCIÓN

El Consejo de Estado, según dicha Constitución, debía, por un lado, reasumir ciertas atribuciones no legislativas ni jurisdiccionales, que anteriormente pertenecían a los viejos y tradicionales supremos Consejos del Reino; por otro lado, se le configuraba como una corporación mucho muy especial, intermedia entre las Cortes o Poder Legislativo y el rey o Poder Ejecutivo, pero sujeta a una estricta responsabilidad.

Además, al Consejo de Estado doceañista se le da el nombre también de Senado; se discute sobre si debía haber en su composición una representación formal de cada provincia, lo que hizo pensar en la idea de un federalismo; en todo caso, se le dieron funciones formales "como si fuera" una segunda cámara, o cámara de revisión, todo lo cual o acerca muchísimo a dos instituciones mexicanas muy importantes: la del Senado y la del propio Consejo de Gobierno de la Constitución de 1824.

En este caso, por razón de mi trabajo, nada más haremos hincapié sobre los aspectos que más lo acercan al Senado, no sólo como antecedente formal, sino también por el conjunto de ideas o doctrinas que se exponen con ocasión del debate que suscitó, y que constituyen indudablemente el mismo contexto doctrinal en que se moverá dicho Congreso Mexicano de 1824, al tratar esta misma materia.

### 2. SU CARACTERIZACIÓN

Estamos ante un cuerpo colegiado, ante una persona moral, como se expuso al comparar la Junta de Secretarios del Despacho con el Consejo de Estado.<sup>81</sup> Un cuerpo moral cuidadosamente formado por las más altas y virtuosas personalidades del reino, pero que, con motivo del debate que éste despertó, permitió la presentación de una profusa gama de ideas, que

nos ayudarán a comprender mejor esta institución, conforme a ese contexto doctrinal, de mayor amplitud, del propio debate.

#### A. CONSEJO Y SENADO

Para empezar, son varios los pasajes del Diario de *Discusiones y Actas*<sup>82</sup> que comparan al Consejo de Estado con el Senado. Claro que, se está hablando de una idea del Senado diferente a la que hoy profesamos, por ejemplo. Pero esta misma peculiaridad es un aliciente para su estudio, puesto que se trata precisamente de saber cuál era la doctrina importante entonces.

##### a) Según el *Discurso Preliminar*

La primera comparación entre el Consejo de Estado y el Senado viene en el propio *Discurso Preliminar*, no sólo de lo que fue Proyecto de Constitución, sino de la misma versión definitiva de la Constitución.<sup>83</sup> Dice:

“De este modo la nación no verá en el Consejo un Senado temible por su origen, ni independencia; tendrá seguridad de no contar entre sus individuos, personas desafectas a los intereses de la patria; y el rey, quedando en libertad de elegir de cada tres, uno, no se verá obligado a tomar consejo de súbditos que le sean desagradables.”<sup>84</sup>

Contra lo que a primera vista parece, no es este texto un rechazo a la institución del Senado; como tampoco es una reprobación de la idea de que el Consejo de Estado tuviera que ver con el Senado. No, sencillamente, se está equiparando al Consejo con el Senado, pero se está advirtiendo que dicho Consejo no tendrá una configuración temible, como las que pudo tener en algunas etapas anteriores.

##### b) Según Villagómez

Estando a debate el Artículo 230 del Proyecto de Constitución durante la sesión del día 29 de octubre de 1811, Villagómez dijo textualmente:

“Lo mismo es Senado que Consejo; y así extraño que se tenga por exorbitante el número de cuarenta para el Consejo de Estado de una nación como la española.”<sup>85</sup>

Se está discutiendo el problema del número de individuos de que constaría. Villagómez lo

equiparaba a un Senado y por lo mismo le pareció bien que fuera numeroso, de cuarenta personas como proponía la propia Comisión de Constitución.

La comparación, tan expresa y directa, entre Consejo y Senado, a nadie sorprendió, nadie la impugnó, sin duda porque de alguna manera había coincidencia acerca de la concepción que tenían todos del Senado; una coincidencia doctrinal, de enorme significación, porque así es como debe entenderse al Senado, cuando se lo estudia con la referencia formal a esta etapa histórica y a estas Cortes.

##### c) Según el *Conde de Toreno*

Un tercer ejemplo lo propuso Toreno durante el curso del debate sobre el mismo Artículo 230, quien apuntó:

“Tampoco podemos prescindir del sistema adoptado en esta Constitución, que es el de una monarquía moderada. En ella ni se necesita ni es de su esencia un Consejo o Senado tan numeroso que, aunque no sea como el de Suecia, siempre entorpecerá al poder ejecutivo y hará sombra al legislativo.”<sup>86</sup>

Toreno convenía con quienes se oponían a la formación de un Consejo de Estado o Senado muy numeroso porque resultaba un estorbo para el Poder Ejecutivo y una mengua o sombra para el Legislativo. Ahora bien, esto sucedería nada más en un sistema monárquico o de monarquía moderada, pero no en una república:

“Al contrario, en los gobiernos republicanos —dice— el Senado, así en las repúblicas antiguas como modernas, generalmente ha estado compuesto de muchos individuos para que sirviese de freno a la potestad legislativa, que ya sea que se ejerza inmediatamente por el pueblo, o ya por un cuerpo delegado, goza de un influjo tan grande y poderoso que ha menester esta traba para que el Estado no camine al desorden.”<sup>87</sup>

##### d) Conclusión

Por estas sencillas referencias, podemos entender desde ahora la profunda afinidad que en este contexto doctrinal existe entre ambas instituciones —entre Consejo y Senado—, y cómo tenemos unanimidad de opinión acerca de esta virtual equiparación, puesto que no sólo se trata de opiniones

aisladas, sino de una idea recogida por el mismo Discurso Preliminar, ya citado, el cual debe interpretarse a la luz de estas previsiones, como las arriba citadas de Villagómez o de Toreno.

## B. EL CONSEJO COMO CUERPO DE REPRESENTACIÓN DE LAS PROVINCIAS

He aquí otra idea interesantísima, no sólo porque acerca mucho al Consejo con el Legislativo, sino porque los vincula también con una inquietud federalista.

En otro lugar hemos analizado el tema o proposición de Guridi y Alcocer y del mismo Ramos Arizpe para otorgar amplia autonomía a las provincias, aun formando una federación,<sup>88</sup> pero ahora, hallamos unas proposiciones que apuntaban hacia el mismo objetivo, las cuales sabemos bien que no prosperaron como medidas políticas. Con todo, fueron trascendentes por sí mismas como doctrina, máxime porque provenían, entre otros, de los diputados mexicanos citados, constituyentes también en el México de 1824.

### a) *El Consejo cuerpo mixto representativo de las Cortes y del rey*

Se trataba de una opinión de Castelló, formulada durante la sesión del día 27 de octubre de 1811,<sup>89</sup> al comenzar el debate sobre el repetido Artículo 230 del Proyecto de Constitución.

Lo que proponía Castelló era que el Consejo de Estado, tal como lo anunciaba el referido artículo, por un lado fuera una representación de las propias Cortes tanto en tiempo en que éstas estuvieran reunidas, como, y sobre todo, en los periodos de receso (sustituyendo así a la diputación permanente); y, por otro lado, que dicho Consejo fungiera como órgano asesor del propio Ejecutivo. Esto es, que Castelló estaba pensando en un cuerpo de naturaleza mixta, compuesto por diputados que representaban a cada una de las provincias y actuando a nombre de las Cortes, en los periodos de receso, pero bajo la idea de que fuera un órgano asesor del rey, Decía Castelló:

“Estas y otras atribuciones semejantes, cuyo ejercicio tanto interesa al Estado, deberán residir en la nación representada por las Cortes cuando se hallaren juntas, y cuando no lo estuvieran, es decir, en el tiempo intermedio de unas a otras Cortes, por un competente

número de diputados, de cada reino o provincia, en proporción, elegidos por las mismas (Cortes) antes de disolverse. Con esto se conseguía la doble ventaja de que el Rey tuviera lo que había menester en su Consejo de Estado, y que la nación, igualmente en su numerosa diputación permanente, facultado en los tiempos indicados conservará su dignidad y facultades, lo que dudo mucho pueda verificarse con el corto número de individuos prescritos en el artículo 157 y las cortísimas atribuciones que se les declaran en el artículo 160.”<sup>90</sup>

A Castelló no le pareció bien ni la naturaleza de la representación ni el número con que la Diputación Permanente se había establecido, pues a estas fechas esa era una materia ya debatida y aprobada. Por eso mismo propuso que existiera un solo cuerpo, llamado Consejo de Estado, en el cual se fundaban los intereses de la nación representada por los Cortes y el Rey. Más aún, propuso también que debía haber una Junta, análoga, en cada provincia, que se formara para el mejor y más expedito gobierno de sus reinos.<sup>91</sup>

### b) *Un Consejo formado por una representación de las provincias*

Aner, diputado peninsular, secundó la idea de Castelló en el sentido de propugnar a favor de un Consejo formado por representantes de las provincias:

“Esta idea se reduce a que en el Consejo haya individuos de todas las provincias, fundada en las razones que voy a manifestar.”<sup>92</sup>

Aner recomendaba esta composición precisamente porque de esta manera el Rey y los Secretarios del Despacho podrían recibir informes recientes y veraces acerca del verdadero estado en que se encontrara cada provincia y así el gobierno estaría en condición óptima para tomar las resoluciones más eficaces y oportunas.<sup>93</sup>

Gordillo refutaba la proposición de Aner, porque, decía, “en su plan se autorizará el federalismo.”<sup>94</sup> He aquí una interesante sugestión, desde el punto de vista doctrinal.

Para comprender su trascendencia veáse bien cómo no se menciona ni la voz *Estados* ni nada que pudiera hacernos pensar en que se es-

taba proponiendo algo semejante al sistema norteamericano, tema éste muy bien conocido por estos diputados.

Todavía Aner, después de aprobada la primera parte del artículo, hizo la siguiente proposición formal, que fue desechada:

“Que en el Consejo de Estado deba haber precisamente un individuo natural de cada provincia o reino; eligiéndose de las de mayor población los Consejeros que falten hasta completar el número señalado.”<sup>95</sup>

### c) La opinión de Villanueva

Después de la intervención de Gordillo, habló Villanueva a quien no le parecía mala la proposición de Aner, relativa a formar un Consejo con representantes de las provincias, pues decía: “la adición del Sr. Aner no la hallo fuera de su lugar,”<sup>96</sup> no tomó en cuenta la cita pero luego añadió, que no la juzgaba necesaria porque suponía que el Consejo tendría, de por sí, toda clase de informes sobre el estado de las provincias.<sup>97</sup>

## C. CONSEJO ARISTOCRÁTICO

La doctrina expuesta durante el debate que comentamos, apuntó esta otra nota del Consejo, relativa a las diferentes calidades que debían concurrir en cada uno de los elegibles para Consejeros. Pues bien, estas calidades y excelencias permitían justamente, como algún orador lo señalaba, la configuración de un Consejo Aristocrático frente a las Cortes, por ejemplo, más populares, circunstancia ésta que se aliara con el Rey en perjuicio del deseado equilibrio entre los poderes.

Diversos oradores se hicieron cargo de este aspecto, aunque no es preciso citarlos a cada uno. Baste recordar lo que de por sí decía el Artículo 131, el cual indicaba entre qué clases debían seleccionarse los posibles candidatos a consejeros: “cuatro eclesiásticos, constituidos en dignidad, de los cuales dos serán obispos; cuatro grandes de España, adornados de las virtudes, talento y conocimientos necesarios; y los restantes serán tomados de los sujetos que servían o hayan servido en las causas diplomáticas, militar, económica y de magistratura y

que se hayan distinguido por su talento, instrucción y servicios.”<sup>98</sup>

¿Cómo no recelar de este Consejo nombrado con tanto cuidado entre personalidades tan virtuosas, sabias y entendidas en asuntos tan variados? Claro que se corría el riesgo de que causaran sombra a las propias Cortes, como se repitió varias veces.

Desde luego, el artículo no se refutó sobre este aspecto de las cualidades, por lo que es manifiesto que ayer, como hoy, un cuerpo de esta naturaleza tiende a ser conformado por personalidades altamente distinguidas, por así decirlo. De manera que al Consejo de Estado de la Constitución de Cádiz, también se le puede atribuir esta nota de haber sido aristocrático, por expresarlo en los mismos términos en que el debate lo comenta.<sup>99</sup>

## 3. UNANIMIDAD SOBRE QUE HAYA CONSEJO

La primera cuestión que cabe formular desde un punto de vista técnico, diríamos nosotros, es la de si habría o no Consejo de Estado. Varios diputados se hicieron expresamente esta pregunta, no tanto porque se opusieran a su existencia, sino porque había que pronunciarse expresamente sobre tal punto y porque, de hecho, facilitaba mucho la aprobación del Artículo 230 que decía:

“Art. 230. Habrá un Consejo de Estado compuesto de cuarenta individuos.”<sup>100</sup>

En efecto, como se observa, el artículo sólo constaba de dos puntos propositivos: el primero se refería al hecho mismo, de si habrá o no Consejo de Estado; y el segundo se refería al número de su composición. Justamente el debate se cifró sobre el segundo punto, de ahí que el separar las cuestiones era prudente y así se pudo aprobar la primera parte, dejando pendiente la segunda.<sup>101</sup>

Durante el curso del debate, Castillo dijo por ejemplo:

“para no dilatar más la cuestión, lo primero que se ha de resolver es si habrá un Consejo de Estado; y luego qué número de individuos, y que atribuciones habrá de tener.”<sup>102</sup>

El señor Espiga, volvió a insistir en esta cuestión, haciendo suya la idea de Castillo: “es nece-

sario deliberar si ha de haber Consejo de Estado antes que resolver sobre el número de individuos que hayan de corresponderle.”<sup>103</sup>

Como señalamos, todos concordaban y aprobaban que hubiera Consejo y en sus intervenciones trataban de recomendar su instalación. Creus recogía este sentir y afirmaba: “si se trata de la necesidad de establecer un Consejo de Estado, yo creo que todos estamos convencidos de ella.”<sup>104</sup> De este modo se puso a votación dicha primera parte, siendo aprobada desde luego.<sup>105</sup>

#### 4. ORIGEN Y NATURALEZA

Los debates pusieron de manifiesto muchos puntos sobre el origen y la naturaleza de la institución del Consejo. Tres eran las tendencias doctrinales que se apreciaban sobre este particular: una dirección de la doctrina entroncaba esta institución con ciertos cuerpos que desempeñaban esta clásica función de asesoramiento; otra dirección es la que lo emparentaba inmediatamente con los Consejos existentes en el despotismo (Consejo de Indias, Consejo de Castilla, etcétera), y la tercera discusión doctrinal era la que apuntaba hacia cuerpos como el Senado, como alguna otra clase de Cámaras, con funciones políticas complejas asesoramiento gubernativo, legislativo, etcétera.

##### A. EL CONSEJO COMO ÓRGANO ASESOR

La corriente doctrinal más dominante colocaba a la institución del Consejo, como su nombre lo indica, entre las instituciones asesoras del Gobierno, ejerciendo funciones estrictamente de consulta, de asesoramiento o funciones adjetivales. Durante este debate, también se destacaba como nota importante este carácter de órgano estrictamente asesor, sin perjuicio del ejercicio de otras atribuciones que, sin dejar de ser de carácter consultivo, presentaban modalidades diferentes.

En efecto, el mismo Argüelles recordaba no sólo el hecho de que en adelante el Consejo se sustituiría en algunas funciones que correspondían a los viejos Consejos y su misma participación en el proceso legislativo, según veremos a continuación, sino que incluso reconocía que, en otros supuestos, actuaría como órgano de consulta en asuntos graves gubernativos:

“...según se dice, más adelante formará un reglamento, que visto por las Cortes, se apro-

bará especificando los negocios en que deberá entender. Y como en este reglamento se comprenderán los muchos y varios que no sean ni legislativos, ni del poder judicial, es claro que debe dividirse en secciones para todos ellos.”<sup>106</sup>

Como no serían asuntos ni legislativos ni judiciales, serían entonces asuntos gubernativos, un tanto diferentes, repito, a los asuntos que el propio Argüelles señala más abajo.

Terrero, que toma la palabra después de Argüelles, afirmaba también lo siguiente:

“Una vez que se le cercenan las materias judiciales o la potestad judicial, viene a quedar reducida toda su inspección a presentar las ternas para que el Rey elija para los empleos civiles y eclesiásticos, y dar su parecer en los negocios graves que puedan ocurrir. ¿Y para esta presentación de ternas, y dar un simple consejo han de ser necesarios cuarenta individuos?”<sup>107</sup>

Terrero, como vemos, ha minimizado en extremo el papel entonces encomendado al Consejo de Estado y habla de “un simple Consejo”, que era justamente lo que nosotros queríamos hacer notar aquí: el hecho de haberse vuelto un “simple” cuerpo asesor, frente a esa otra caracterización que tocaba cuando conocía de otros asuntos (legislativos y jurisprudenciales).

Giraldo respondió a Terrero, con cierta ironía, que si a esas funciones nada más debía quedar reducido el papel del Consejo, él sería de la opinión de que mejor desapareciera: “yo no lo dejaría en la mitad de sus individuos, sino en ninguno”.<sup>108</sup> y luego añadió:

“pero como yo creo que debe atender a todo lo relativo al Gobierno. . .”<sup>109</sup>

He aquí, pues, una presentación del Consejo de Estado, que nos permite apreciar fundamentalmente la modalidad de órgano asesor, un “simple” órgano asesor, por retomar la observación de Terrero.

##### B. EL CONSEJO COMO SUSTITUTO DE LOS VIEJOS CONSEJOS

Argüelles, miembro de la Comisión de Constitución, expuso que el nuevo Consejo debía ocu-

parse de asuntos que, no siendo formalmente legislativos o jurisdiccionales, correspondían a los viejos Consejos:

“Al mismo tiempo, como este Consejo ha de despachar todos los negocios que hasta ahora han corrido por diferentes tribunales, especialmente por el Consejo Real, que en su primer instituto despachaba todos los asuntos de estado y guerra, que luego se fueron disminuyendo al paso que se fueron separando de los Consejos.”<sup>110</sup>

Todo ello, repetimos, sin invadir las esferas técnicamente atribuidas al Poder Legislativo o al Judicial, atendiendo por tanto aspectos más exactamente gubernativos.

Los Consejos tradicionales, en realidad, venían a ejercer las más importantes funciones del gobierno soberano atribuido al Rey, desde las funciones de carácter legislativo hasta aquellas otras judiciales y de administración en general. De este modo, el nuevo Consejo debía asumir alguna de dichas funciones, a excepción de las formalmente legislativas y jurisdiccionales.

### C. EL CONSEJO Y SU PARTICIPACIÓN EN EL PROCESO LEGISLATIVO

Ya hemos visto cómo al Consejo se le equipara con el Senado. Y no es meramente una cuestión de nombres, sino que en realidad se le atribuyeron funciones de participación en el proceso legislativo.

El propio Argüelles le expuso con toda claridad y precisión:

“Otra de las (razones) que tuvieron algunos de los individuos de la misma Comisión fue que habiéndose creído que la solidez de la Constitución consistió en corregir todo lo que pudiese haber de impetuoso en la Asamblea Legislativa, que son las Cortes, ya que no habrá estamentos ni Cámaras, tuviera el Rey un Consejo que ofreciera una especie de correctivo contra esta misma especie de impetuosidad, manifestando que las leyes eran el resultado de la meditación y la soberanía. Para esto se obliga al Rey a que consulte los proyectos de ley con su Consejo de Estado, en donde ha de haber sujetos de todas las causas y conocimientos.”<sup>111</sup>

No se trataba entonces de una mera equiparación de nombres, sino del ejercicio de una

función importante en el proceso mencionado de la elaboración de las leyes: “El Consejo conocerá de los proyectos que el Rey mande a las Cortes, en su fase previa o de anteproyecto.” Y siendo una obligación del rey, sin duda en el oficio de revisión de la iniciativa real debía decirse que ya se había escuchado al Consejo de Estado.

Más explícita, sin duda, sería la intervención del Consejo antes de dar la sanción a una resolución proveniente de las Cortes para el rey. Pero de estas facultades hablaremos más tarde, por ahora, dejamos caracterizada plenamente esta corriente doctrinal que vio en el Consejo a un Senado, a unas Cámaras, así fueran de tipo estamentario, pero apropiadas, por su naturaleza, para participar en alguna parte importante del proceso legislativo.

### D. CONCLUSIÓN

De esta triple dirección doctrinal no podemos inferir que la naturaleza del mismo Consejo de Estado venga dada por estas dos notas, una política y la otra consultiva, valga el pleonasma. El Consejo no era un cuerpo político de carácter consultivo (vuelvo a repetir el pleonasma) exclusivamente, como pudiera parecer. Era un cuerpo político, sí, pero de naturaleza mixta y compleja que desbordaba los límites de lo formalmente consultivo. Al Consejo, como veremos en seguida, se le atribuían funciones sustantivas, que debía llevar a cabo casi como en representación de las Cortes (Consejo = Senado; Consejo = Cámara de revisión); o debía llevar a cabo a nombre propio, como la de hacer las presentaciones de personas para cubrir los empleos.

Incluso, cuando el Consejo actuaba como simple órgano asesor, lo hacía a nombre de la ley que le imponía no sólo el desempeño de esta facultad, sino que ordenaba al mismo rey a escucharlo o tomarle parecer, aunque luego no siguiera su dictamen. La función de emitir dictamen para antes de la sanción de las leyes por parte del Rey, era algo más que una simple consulta, siempre en opinión de estas Cortes. Justamente por ello, llegaba a equiparar al Consejo con el Senado o con una cámara revisora.

Tal vez nosotros caracterizamos de otra manera a esta institución. Pero no se trata de lo que yo haya podido ver en el Consejo, sino de recordar aquí, ante la consideración del lector, lo que entonces se pensaba doctrinalmente hablando acerca del Consejo de Estado y el porqué se lle-

gó a llamar Senado; o el porqué de varias de sus importantes atribuciones que hemos analizado.

La historia que del Consejo, a grandes rasgos nos narró en su discurso el señor Espiga,<sup>112</sup> nos ha mostrado todas esas etapas, acomodadas, claro está, a los tiempos o etapas históricas correspondientes, de un órgano que yo veo continúa presentando, en muchos lugares, esa misma naturaleza mixta y compleja que encarno el Consejo de Estado en Francia, o en Colombia y el mismo Consejo de Gobierno de la Constitución mexicana de 1824.

## 5. COMPOSICIÓN

El punto relativo a la composición del Consejo de Estado fue el centro de todo el debate.

La Comisión de Constitución proponía un Consejo compuesto por cuarenta personas, número que, en su opinión, era el adecuado como para que éste quedara dividido en secciones y despachara todos los asuntos a él encomendados; aunque, por otra parte, pareció excesivo y, bajo ciertas consideraciones, peligroso. Junto a esta cuestión del número, se debatió el problema relativo al modo como se iba a integrar el Consejo, si tomando o no en cuenta a los estamentos, por ejemplo.

### A. NÚMERO

El artículo 231 del Proyecto de Constitución hablaba de cuarenta individuos.<sup>113</sup>

Ahora bien, la discusión que motivó fue propicia para que se expusieran opiniones de doctrina interesantes, como ya hemos ido viendo. Para quienes se mostraban partidarios y resaltaban con preferencia la idea de que el Consejo fuera un simple órgano asesor, el número de cuarenta resultaba excesivo, bien por las escasas encomiendas de que se ocuparía, como expuso Terro,<sup>114</sup> bien porque resultaba recomendable que el rey contara de “un cierto número de hombres de bien, sabios, experimentados y de acreditada conducta, nombrados por él mismo a propuesta de las Cortes, con quien consulte cuantos asuntos se le ofrezcan”;<sup>115</sup> o bien porque podría “hacer sombra a las Cortes”, como reiteraban varios diputados, entre ellos el mismo Argüelles.<sup>116</sup>

En cambio, quienes veían en el nuevo Consejo a un órgano que además de sustituir en algunas de las funciones a los antiguos supremos Conse-

jos, debía desempeñar otras varias, el número de cuarenta parecía el adecuado.

Finalmente, otro grupo de diputados fueron de la opinión de que esta cuestión del número se pospusiese para cuando se discutiera realmente cada una de sus facultades, y que, a la luz de lo que entonces se resolviera, se determinara también el número de sus componentes. De hecho así se hizo.<sup>117</sup>

Todavía cabe señalar otro problema que se suscitó con motivo del número con que debía formarse el Consejo de Estado, debido a que el Artículo 23, en su parte final preveía que de los cuarenta individuos, “doce a lo menos serán de las provincias de ultramar”.<sup>118</sup>

La Comisión quiso establecer esta concesión no sólo para borrar el gran malestar que había producido la exclusión del estatuto de la ciudadanía a las castas, sino también debido a que la clase de nobles y la eclesiástica era mucho menos numerosa en las Américas que en la Península y así, sin esta concesión, se había menguado más todavía su representación.

Ahora pues, se volvieron a repetir los reproches de los diputados americanos porque, en realidad no había un trato igualitario como se había ya decretado por las Cortes. Con todo, y pese a la sinceridad de estos reclamos, no hubo modificación alguna sobre el particular y así pasó al texto definitivo,<sup>119</sup> no obstante que hubo un momento en que pensaron reducir el número a sólo veinte vocales.

### B. MODO DE INTEGRACIÓN

La Comisión había propuesto, en el Artículo 231 del Proyecto de Constitución, una integración de carácter mixto, por así llamarla, ya que, establecía que cuatro consejeros pertenecieran a la nobleza; otros cuatro al clero y el resto fueran personas de altas cualidades:

“Art. 231. Estos serán precisamente en la forma siguiente; a saber, quatro eclesiásticos, y no más, constituidos en dignidad, de los cuales dos serán obispos; quatro grandes de España, y no más adornados de las virtudes, talento y conocimientos necesarios; y los restantes serán tomados de los sujetos que sirvan o hayan servido en las cámaras diplomáticas, militar, económica y de magistratura y que se hayan distinguido por su talento, instrucción y servicios.”<sup>120</sup>

El debate, arduo y extenso, volvió a recoger las opiniones encontradas que hubo con ocasión del tema de la formación de las Cortes, sobre si debían estar formadas al modo tradicional o no.

En esta ocasión, la principal objeción de fondo que se formuló fue la de que de ese modo se estaba configurando un cuerpo, no sólo muy numerosos, sino de carácter aristocrático, el cual hacía sombra a las Cortes por la alta calidad de sus miembros y porque podría aliarse con el rey, la persona más privilegiada de los de su clase.

Salvo esta objeción, que fue lo bastante poderosa como para reprobar esa idea de fijarse en la condición estamentaria de las personas elegibles, todos coincidieron en que sus componentes debían hallarse en posesión de las más altas cualidades intelectuales y morales, además de haber prestado importantes servicios a la patria.

“Unos hombres —observa Argüelles— propuestos por las Cortes y nombrados por el Rey, que no pueden ser removidos de sus destinos sino por justa causa aprobada en junio contradictorio, acompañados del esplendor del poder, y colocados al lado del Rey y en la Corte, formarían un cuerpo aristocrático, que podía hacer sombra al cuerpo legislativo y cuyos individuos generalmente no tendrán todas aquellas condecoraciones y prestigios que acompañarán a los Consejeros de Estado.”<sup>121</sup>

#### a) Requisitos y cualidades

Desde el enunciado del artículo propuesto a discusión, advertimos cómo se apuntan ya algunos requisitos y cualidades formales que deben concurrir en las personas elegibles como vocales del Consejo de Estado. En lo que se refiere al aspecto de los requisitos formales, la versión original del Artículo 230 no preveía cuáles deberían concurrir en los individuos del Consejo. Con todo, su redacción definitiva quedó como sigue, siendo el Artículo 231.

“Art. 231. Habrá un Consejo de Estado compuesto de cuarenta individuos, que sean ciudadanos en el ejercicio de sus derechos, quedando excluidos los extranjeros, aunque tengan carta de ciudadanos.”<sup>122</sup>

Como nos damos cuenta, en esta redacción se exigía ya el requisito formal de la ciudadanía y se excluía a los extranjeros. El requisito de la ciudadanía parecería una cosa obvia. Sin embargo, en el caso concreto de esta Constitución, dicho principio encerraba una gran injusticia, consistente en la exclusión de esta prerrogativa de todas las clases morenas o de las castas de las tierras americanas, tal como lo hemos explicado en otro lugar.<sup>123</sup> De esta forma se castigaba el principio de igualdad en perjuicio de los americanos.

Por otra parte, además del requisito de la ciudadanía y de la prohibición para los extranjeros, se estableció que los concurrentes tuvieran ciertas cualidades de naturaleza diferente, moral, por ejemplo.

En efecto, desde la redacción del proyecto de Constitución, en el Artículo 131, se exigía para los eclesiásticos que debían hallarse “Constituidos” en dignidad; y para los Grandes de España, que se “hallasen” adornados de virtudes, de talento y conocimientos necesarios; mientras que para los restantes se puso que, además de haber prestado ciertos servicios, se hubieran distinguido por su talento e instrucción.

En términos generales, hubo un sentir casi unánime sobre estas exigencias, que parecieron necesarias y sólo se mostró recelo, como ya expusimos, por el carácter altamente aristocrático que adquiría este Consejo y por su carácter “tecnocrático”, por usar un término muy de moda en nuestros días.

Sin embargo, el cinco de febrero de 1812, ya casi concluido el debate de todo el Proyecto de Constitución, el señor Caneja llamó la atención de la Asamblea sobre algunas dudas que le suscitaba este punto relativo a las cualidades.

Se preguntaba, por ejemplo, qué se debía entender por eso de “constituidos en dignidad”,<sup>124</sup> lo cual trajo como efecto, la suspensión de esta expresión del texto definitivo.<sup>125</sup>

Por último se determinó la exigencia de que los elegibles para consejeros debían provenir de alguna de las clases de la nobleza, en número de cuatro: de la clase del clero, en número de cuatro y, los restantes debían provenir de alguna de las siguientes carreras: “diplomática, militar, económica y de magistratura”.<sup>126</sup> Sin duda

se estaba queriendo decir que fueren personas de estudios o de carrera o que hubieren prestado algún servicio en tales ramas de la administración y gobierno del Estado, precisamente por tratarse de personas ilustradas y de estudios o conocimientos en las mismas.

Esta aclaración se hizo en virtud de la intervención que tuvo Caneja durante la sesión del día 5 de febrero de 1811, que ya hemos citado,<sup>127</sup> en donde se quejaba que no se incluía a los de las diversas carreras literarias, etcétera. Fue muy provechoso su reclamo, porque en la versión final, se hizo abstracción de las carreras y sólo se dice que:

“Artículo 232. . . y los restantes serán elegidos entre los sujetos que mas se han distinguido por su ilustración y conocimientos, o por sus señalados servicios en alguna de las principales ramas de la administración.”<sup>128</sup>

Así quedó configurada la lista de requisitos, cualidades, virtudes y servicios que debían darse en los elegibles para vocales del Consejo. Fueron estas Cortes extremadamente exigentes, pensando sin duda en las graves facultades que se le estaban atribuyendo, mismas que pasaremos a examinar después de referirnos a su integración y nombramiento.

#### b) Integración

Como acabamos de ver, el Consejo de Estado en número de cuarenta individuos y por razón de los requisitos, cualidades y servicios que se establecieron, quedaba integrado de una manera *sui generis*.

Por un lado, se dio entrada a los brazos tradicionales de la nobleza y del clero, cuya representación alcanzaría hasta el número de ocho; por otro lado, se reservó un número de doce a las provincias de ultramar, claro que dicho número podía completarse sumando a los representantes del clero y de la nobleza, que pudieran provenir de las Américas. Los otros veinte podrían ser electos entre los que hubieren prestado algún servicio público importante o entre las personalidades de mayor ilustración y de estudios.

No se dio cabida a los estamentos a la hora de reunir Cortes. Pero ahora sí se les incitaba a incorporarse al Consejo en no despreciable número.

De ahí el cierto recelo de que pudieran hacer sombra a las Cortes o que pudieran aliarse con el rey por la coincidencia de intereses en contra de la nación.

#### c) Nombramiento

Apenas presentó problemas la aprobación del Artículo 233 del Proyecto de Constitución, el cual preveía la forma en que debían nombrarse las vocales del Consejo.

Este artículo indicaba que dicho nombramiento se llevaría a cabo del modo siguiente: las Cortes elaborarían una lista de 120 individuos, de entre los cuales el rey seleccionaría a los cuarenta que correspondía elegir o nombrar.

Hubo unanimidad siempre en cuanto al procedimiento y únicamente despertó debate una expresión que traía el texto del proyecto y que, en el parecer de Aner, representaba una gran limitación a la libertad de conducirse los diputados y las mismas asambleas; la expresión decía: “Comprometiéndose éstas [las Cortes] en una Comisión de doce diputados”, a la cual se le entregaba la confianza de formar la lista, parecía que se coartaba la libertad para que hecha la proposición, los diputados no pudieran sino aprobar los enlistados por la mencionada Comisión. Por ello, se acordó a propuesta de Zorraquín, suprimir la referida expresión y así se aprobó el artículo<sup>129</sup>, aclarándose que habría una lista para escoger a los eclesiásticos; otra para escoger a los de la nobleza y otra a los restantes, “tomando los eclesiásticos de la lista de su clase, los grandes de la suya, y así los demás.”<sup>130</sup>

Aparece manifiesta la intervención de las Cortes, en este asunto, pues no le deja apenas libertad para elegir a las personas del Consejo, de acuerdo a la tendencia de ir limitándole las facultades del rey o de ir moderando el sistema de la monarquía.

## 6. FUNCIONES

Pasemos ahora a examinar el planteamiento que se hicieron aquellas Cortes sobre el funcionamiento del Consejo de Estado, así como su participación en el proceso legislativo, más que nada para hacer hincapié en las principales atribuciones que se le asignan, dado que ya hemos visto cómo la equiparación entre Consejo y

Senado, o entre Consejo y Cámara de revisión iba mucho más allá de la simple nomenclatura.

En efecto, al hacerse la distribución de facultades, al Consejo se le encomienda una muy importante, como era su participación en el proceso legislativo, ya que tenía que conocer, por mandato de ley, tanto de la iniciativa de ley que el rey enviara a las Cortes, como de las disposiciones que éstas remitieran al rey para su sanción. Debido a esta atribución, es por lo que se calificó al Consejo como Senado o como Cámara revisora de los actos formales de las propias Cortes.

#### A. DICTAMEN DE LAS INICIATIVAS DE LEY DEL EJECUTIVO

Debe recordarse que el Proyecto de Constitución hablaba en su Artículo 15 de que la potestad de hacer leyes residía “en las Cortes con el Rey,”<sup>131</sup> pensando en que esta participación del Poder Ejecutivo en el proceso de elaboración de las leyes se correspondía no sólo con una muy antigua tradición, sino también con la idea de que se estaba estableciendo una monarquía moderada. Y era moderada porque al rey se le imponían en adelante algunas limitaciones serias.

Ahora bien, una de tales limitaciones era ésta, la de arrancarle en gran medida, no del todo, la facultad de hacer las leyes, que en lo sucesivo tocaría a las Cortes, “pero con el Rey.”

El texto del Artículo 15 del proyecto levantó gran debate entre quienes exigían una verdadera separación de poderes y quienes avalaban que el Rey continuara participando en el proceso legislativo.<sup>132</sup>

Como quiera que sea, el concurso fue favorable a la redacción propuesta y la aprobó sin variación alguna.<sup>133</sup> Más aún, al enumerarse las facultades del rey en el Artículo 171 del texto definitivo, se precisa como facultad decimocuarta la de hacer a las Cortes propuestas de leyes o reformas, que crea conducentes al bien de la nación.<sup>134</sup> Supuesta esta facultad, las Cortes prescribieron luego la obligación que pesaba sobre el rey de pedir dictamen al Consejo de Estado sobre cualesquiera de las iniciativas que fueran a recibirse por las Cortes.

Es cierto que no figuraba como facultad expresa en ningún artículo de la Constitución,

sin embargo, Argüelles lo afirmó de manera expresa, clara y terminante al explicar el alcance del Artículo 230 del Proyecto de Constitución, en donde “para esto —dice— se obliga al Rey a que consulte los proyectos de Ley con su Consejo de Estado.”<sup>135</sup> Y como ya conoce el lector esta cita, recordará que Argüelles sostenía esa obligación porque, “ya que no hubiera estamentos ni cámaras, tuviera el Rey un Consejo que ofreciera una especie de correctivo contra esta misma impetuosidad.”<sup>136</sup>

Al no indicarse de manera expresa esta facultad, debería quedar comprendida dentro de la expresión “en los asuntos graves”. Es decir, toda iniciativa de ley o de reforma del rey debía calificarse de asunto grave, razón por la cual, se debía pedir al Consejo su opinión, en el sentido que expuso Argüelles.

#### B. DICTAMEN A FAVOR O EN CONTRA DE LA SANCIÓN DE LAS LEYES

Esta facultad sí figura formulada de manera expresa: el Rey oírá el dictamen del Consejo, “señaladamente para dar o negar la sanción de las leyes.”<sup>137</sup>

He aquí una hermosa atribución, que tanto acercó al Consejo de Estado con las Cortes. Claro que el dictamen siempre era potestativo o no vinculante, pero ¿quién se atrevería a desdenarlo o no seguirlo? Cuando se habló de que el Consejo podía “hacer sombra” a las Cortes, se estaba pensando en esta clase de facultades, en el temor de que la obra de las Cortes tuviese que ser revisada por el Consejo, como si éste fuera un Senado o una segunda cámara.

Apenas se debatió esta materia, el concepto de sanción había sido ya explicado, de manera que ahora se aprobó al instante, después de algunas observaciones hechas por José Martínez y Espiga, en el sentido de que parecían muy genéricas estas atribuciones, siendo partidarios de que se detallasen un poco más.<sup>138</sup> Mientras, que Aner se levantó para sostener el artículo, tal como estaba: “creo —dijo— que el artículo no debe variarse de modo alguno, porque los términos en que está extendido comprenden todo cuanto el señor [José Martínez] quiere que se exprese;”<sup>139</sup> Alonso y López, por su parte, propuso que el Consejo de Estado remitiese un resumen de los asuntos que hubieran dado,<sup>140</sup> para lo cual hizo la correspondiente proposición

formal.<sup>141</sup> Por último, Borruil propuso que, en caso de declaraciones de guerra o de hacer la paz, el rey debiera oír también a la Diputación Permanente de las Cortes.<sup>142</sup>

### C. PRESENTACIÓN DE TERNAS EN LA PROVISIÓN DE LOS CARGOS ECLESIASTICOS Y JUDICIALES

Hubo conformidad sobre que el Consejo de Estado reasumiese esta facultad de presentar, en ternas, a los candidatos para la provisión de los beneficios eclesiásticos y los cargos de la judicatura.<sup>143</sup>

El Artículo 236 del proyecto se convirtió en el 237 del texto definitivo, que decía: "Art. 237. Pertenece a este Consejo hacer al Rey la propuesta por ternas para la presentación de todos los beneficios eclesiásticos, y para la provisión de las plazas de judicatura."<sup>144</sup>

### D. DICTAMEN EN CASOS DE DECLARACIONES DE GUERRA O TRATADOS DE PAZ

Es otra facultad expresa encomendada al Consejo de Estado. Se limita aquí la absoluta libertad que anteriormente tenía el rey. Ahora se pretende evitar las consecuencias desastrosas que, por la debilidad del rey, podían seguirse del ejercicio de facultades como ésta.

Durante los debates que, en general, suscitó el establecimiento del Consejo de Estado, y a propósito de esta materia, se recordó el comportamiento de los últimos reyes españoles y la invasión de las tropas napoleónicas sobre España.

### E. OTRAS FACULTADES

Por último, y supuesto que no se quiso dar un listado completo de sus facultades, tal como se hacía en el caso de las Cortes y en el caso del mismo rey, se puso una cláusula general para que el rey fuese obligado a escuchar al Consejo en todos los asuntos graves de carácter gubernativo.

## 7. RESPONSABILIDAD

Se debatió también el tema de la responsabilidad del Consejo de Estado. No quedó recogido este

principio entre los artículos constitucionales. Se discutió esta materia con ocasión del debate general sobre el Consejo de Estado y con ocasión del debate que suscitó la aprobación del llamado segundo reglamento de la Regencia.

Primero se pensó en sujetar al Consejo a una estrecha responsabilidad, al igual que a los secretarios de Estado y de la propia Regencia, sin embargo, supuesto que el carácter del dictamen no era vinculante, realmente la responsabilidad debía recaer, no sobre quienes firmaran los dictámenes, sino sobre quienes tomaran las resoluciones definitivas, ya que siempre tenían estos últimos la facultad de apartarse del dictamen.<sup>145</sup>

Después se eliminaron de los textos definitivos estas alusiones a su responsabilidad, quedando un solo principio que nos hace inferir la siguiente conclusión: que efectivamente estaban sujetos a responsabilidad política ante las Cortes, y a responsabilidad penal, administrativa y civil, en todo caso.

En efecto, el Artículo 239 de la Constitución de 1812, estableció que los consejeros no podrían ser removidos sin causa justificada ante el Tribunal Supremo de Justicia.<sup>146</sup>

## 8. NATURALEZA DE LOS DICTÁMENES

Ya hemos visto a lo largo de nuestro trabajo, que los dictámenes del Consejo nunca tenían carácter vinculante.

Ahora bien, este carácter no vinculante no evitó el establecimiento de una obligación ineludible del rey y, en el caso de la Regencia, de tener que oír en cierto casos al Consejo de Estado. Incluso, en el proyecto del segundo reglamento de la Regencia, se discutió el principio de que no se pudiera publicar ni obedecer, en su caso, disposición alguna de la Regencia si no constaba que se había oído el dictamen del Consejo de Estado.

En conclusión, los dictámenes tenían un carácter no vinculante. Pero constituían un requisito formal de validez para el caso de la sanción de las leyes y, sin duda el no oír a dicho Consejo podía constituirse en presupuesto de responsabilidad para los regentes y los secretarios de Estado.

## 9. CONCLUSIÓN

He aquí un panorama amplio sobre la doctrina entonces imperante acerca de algunos extremos de cómo se entendía y quería aplicar el principio de la representación nacional, formando unas Cortes y, en su caso, un órgano *sui generis* de revisión, de *quasi* representación, al que se le daba el nombre de Consejo de Estado, de Senado de segunda cámara, o de cámaras estamentarias.

### III. Proposiciones para crear una Federación y un Senado

Al discutirse tanto el tema de la igualdad política (en cuya ocasión se les negó a las castas el derecho de ciudadanía), como el tema de la representación a través de unas cortes, como hemos expuesto en otro capítulo, se hizo mención y se propuso el establecimiento de una "forma de gobierno", según la terminología empleada en esta época, de tipo federal, para así armonizar mejor la gran extensión del Imperio Español y las no menos dilatadas distancias entre las provincias ultramarinas y la propia Metrópoli Madrileña.

Desde luego que la idea de establecer una federación, en el fondo, iba acompañada de la recomendación de que se diera a cada división política interna su correspondiente representación en una asamblea política o poder legislativo, así como poder contar con igual representación entre las secretarías del Despacho.<sup>147</sup> Veamos, ahora con cierto detalle, cómo se presentó y desarrolló la discusión de esta materia con ocasión del debate sobre la creación de las diputaciones provinciales o sobre cómo debía de dividirse políticamente el imperio.

#### 1. EL PROBLEMA DE LAS CASTAS AMERICANAS

Como decimos, las Cortes gaditanas les negaron en definitiva el derecho de ciudadanía a las clases más numerosos y populares de las amélicas, a las llamadas castas, después inclusive de haber reconocido formalmente, al comenzar a sesionar aquella asamblea,<sup>148</sup> la igualdad jurídica entre todas las partes del Imperio.<sup>149</sup> Ahora bien, surge la polémica al someterse a discusión el

artículo 1 del Proyecto de Constitución, el cual decía que la nación española era la reunión de todos los españoles de ambos hemisferios.

El mexicano Guridi y Alcocer, una de las personalidades mejor preparadas de aquella asamblea, tomó la palabra para interpretarlo en el sentido de que el término nación se estaba usando bajo su significado político y que tenía que ser compatible con la diversidad de religiones como se veía en Alemania, en Inglaterra y otros países, con la de territorios como en los nuestros, separados por un inmenso océano; con la de idiomas y colores como entre nosotros mismos, ya aun con la de naciones distintas como lo son los españoles, indios y negros, porque la unión del Estado debía consistir en el gobierno o la sujeción a una autoridad soberana, y no requería otra unidad. Estado era —añadió— una sociedad de hombres que vivían bajo un gobierno, porque si se tomaba la palabra nación en sentido físico, nación española no era otra cosa que la colección de los nacidos y oriundos de la península, la cual, se llamaba España. Por todo lo cual ofreció la siguiente redacción del artículo, definiendo a la nación española como la colección de los vecinos de la península y demás territorios de la Monarquía, unidos en un gobierno o sujetos a una autoridad soberana.<sup>150</sup>

Aquí tenemos enunciado el fundamento, realmente poderoso, como para establecer, no sólo la igualdad jurídica entre todos los habitantes del imperio, sino también un gobierno que respetara y atendiera tanta variedad o diversidad, sin perjuicio de estar "sujetos a una autoridad soberana."

En este planteamiento, coincidieron todos los diputados americanos, frente a la oposición, mayoritaria, de los diputados peninsulares. Ahora bien, tomando siempre como referencia de fondo esa descripción magnífica que hizo Guridi y Alcocer de las amélicas, cuyos territorios se hallaban separados por un inmenso océano, cuyas naciones (pueblos o poblaciones) tenían idiomas y colores diferentes, se presentó a debate el Artículo 22 del Proyecto de Constitución que establecía:

"Artículo 22. A los españoles que por cualquiera línea traen origen del Africa, para aspirar a ser ciudadanos les queda abierta la puerta de la virtud y del merecimiento; y en su consecuencia las Cortes podrán conceder car-

ta de ciudadano a los que hayan hecho servicios eminentes a la patria, o a los que distingan por sus talentos, su aplicación y su conducta; bajo condición respecto de estos últimos de que sean hijos de legítimo matrimonio, de padres ingenuos, de que estén ellos casados con mujer ingenua, y avecindados en los dominios de España, y de que ejerzan alguna profesión, oficio o industria útil con un capital propio, suficiente a mantener su casa y educar sus hijos con honradez.”

Con toda razón, se produjo una reacción violenta por parte de los diputados americanos. El primero que tomó la palabra fue el canónigo mexicano Uría, diputado por Guadalajara: “si el artículo 22 de que se trata —dijo— quedara sancionado por V.M. [las Cortes] en los mismos términos con que V.M. se propone, él solo sería bastante a mi parecer para deslucir la grande obra de la constitución que V.M. pretende dar a la nación. Acaba V.M. de declarar solemnemente la soberanía de ésta, y de reconocer por sus partes integrantes a los mismos a quienes se tiene ahora en menos para que sean ciudadanos.”<sup>151</sup> Y seguidamente pasa a aprobar los agravios manifiestos, la contradicción evidente entre esta medida y los principios establecidos con anterioridad, siempre en detrimento de los pueblos americanos.

“El mayor realce de los hombres que existen en las Españas consiste en haber nacido libres en sus preciosos territorios, y hallarse en ellos avecindados; esto es ser español, sin necesitar de otra circunstancia para serlo, y sin que su origen, sea el que fuere, pueda privarlo de esta cualidad, la más apreciable y decorosa... ser parte de la soberanía nacional, y no ser ciudadano de la Nación sin mérito personal son a la verdad, Señor, dos cosas que no pueden concebirse, y que una a la otra se destruyen.”<sup>152</sup>

Otro mexicano, también presbítero, resalta a la contradicción evidente, o discriminación injusta que reciben los españoles que traen su origen de Africa, y los nacidos de padres extranjeros de quienes hablaba el Artículo 21, concediéndoles la ciudadanía generosamente.<sup>153</sup>

Este mismo orador, gran conocedor del derecho público, extraordinariamente erudito rechaza, por injusta e impolítica, la discriminación del Artículo 22.<sup>154</sup> ¡Por qué les daña el haber

nacido en Africa, tanto que se desdeña la otra casta, la hispana? Africa, no tiene por qué desmerecer de las otras partes del mundo, y en ella [Africa] tenemos territorios, cuyos naturales son españoles, dice.<sup>155</sup>

Guridi y Alcocer se mostró muy duro, porque al preguntarse él mismo la razón de la medida de discriminación y al no hallar fundamento razonable alguno, dijo con gran ironía que si acaso la medida era en represalia por haber sido (la península) alguna vez sojuzgada por los Cartagineses, o si acaso era por la dominación de ocho siglos que tuvieron los moros, y, en fin, que si se debía al color obscuro, en cuyo caso, les recordó, algunos eran tan blancos como los españoles.<sup>156</sup>

Por supuesto, ésta no era la razón, sino que, por una parte, era el estado de esclavitud lo que “infecciona el origen africano”,<sup>157</sup> y por otra parte, la razón política de conservar los peninsulares el mando indiscutible sobre todas las américas. No querían, no quisieron, compartir esa dirección gubernativa, aunque tuvieran que entrar ellos mismos en contradicción ideológica.<sup>158</sup>

Argüelles replicó a los mexicanos, afirmando que no se privaba a los originarios de Africa del derecho de ciudadanía: indicaba, sí, el medio de adquirirlo.<sup>159</sup> Después, advierte que a la palabra ciudadano, ahora se le imprimía un carácter y significado muy específico y concreto: “la cualidad de ciudadano habilita a todo español para serlo todo en el país, sin que reglamentos, ni privilegios ni establecimientos puedan rehusar su admisión.”<sup>160</sup> Pero no cedió un ápice por mera conveniencia política: “La nación debe llamar a componerle a quienes juzgue oportuno.”<sup>161</sup>

Al representante por Asturias, respondió otro mexicano, Miguel Gordo, diputado por Zacatecas, mostrándose partidario de la necesidad de suprimir el Artículo 22, por la razón o argumento ineluctable de que “todos los señores americanos están contestes en la sustancia de esta materia.”<sup>162</sup> Advierte también Gordo, que traía una recomendación particular del Consulado de Guadalajara, precisamente para solicitar que quedaran abolidas todas las castas; pone de manifiesto nuevamente la contradicción existente entre el Artículo 22, y los ya aprobados 1, 3, 7 y 8:

“La soberanía —dice— es una e indivisible; ésta, según ha declarado V. M. (las Cortes), reside esencialmente en la nación española, que por los artículos 1 al 16 componen también los que traen origen de Africa; y además como ya es español, le obligarán los artículos 7, 8, 9 y el 1: ¿éstos no son méritos para que se le otorgue la ciudadanía?”

Debería suprimirse este artículo por “injusticia y prudencia cristiana, la conveniencia, la política, la conciencia que no se quiere prostituir”.<sup>163</sup> Echó en cara el que sólo se reconociera este derecho a las clases consumidoras, mientras que a las productoras, es decir, las más dignas o con más justicia para obtener este título, se veían despojados de él.<sup>164</sup>

Todavía iría más lejos el representante por Zacatecas. La sanción de este artículo no haría más que llevar adelante el ataque de la tranquilidad de las Américas, haciendo inmortal en ellas el germen de las discordias, rencores y enemistades o sembrando el grano de que ha de brotar infaliblemente, tarde o temprano, el cúmulo de horrores de una guerra civil más o menos violenta o desastrosa, pero cierta y perpetua. El carácter de las castas, sus persuasiones conocidas y fundadas, y los medios que se les ofrecían para proporcionarse el goce de ciudadanos, son tres apoyos de lo que digo, y que harán ver a V.M. en una exposición no superficial, que siendo la exclusión que pretende el artículo el obstáculo insuperable y fatal de la unión y prosperidad de las américas, es al mismo tiempo el manantial perenne y seguro de incalculables daños políticos y morales.<sup>165</sup>

Palabras tremendas, advertencia sombría, pero enérgica y justa del inminente peligro que se cernía sobre las Américas, y que las Cortes no quisieron retener, ni entender.

Como advertimos, la verdadera razón era política, Castillo la expone en forma de interrogación: “¿será la causa de esta desigualdad, afirma, el reducir el número de representantes americanos, reducido el de representados?”<sup>166</sup>

Por eso, Argüelles había dicho que al ciudadano le correspondía por excelencia, el poder ser procurador en Cortes no sólo nombrar a quienes hagan sus veces, sino venir al Congreso Nacional a representarse a sí mismo, a sus ciudadanos, a la nación entera, a deliberar co-

mo sus dignos defensores.<sup>167</sup> Por lo demás, es bien sabido que el tema de la representación de las Américas fue siempre debatido de manera irreconciliable.

A mi modo de ver, no es disculpable la miopía política de quienes opusieron una barrera infranqueable a las pretensiones americanas, pesando sólo en que éstas se reducían a aumentar de este modo la representación de aquellos países como dijo Feliu, en la sesión del 5 de septiembre, sentenciando:

“Siento verme en la necesidad de decir que si están obstinados los diputados de América (que no entiendo hayan margen a tal expresión) con el mismo derecho se podrá contestar que se han obstinado los que les contradicen, y que está claro el fin que se proponen cual es dejar siempre a la América con una representación más diminuta y escasa que la que debe corresponderle.”<sup>168</sup>

La pasión había hecho acto de presencia, por desgracia, porque, a parte de que las américas tenían derecho a su debida representación en Cortes, donde se legislaba sobre sus propios intereses, los americanos denunciaron abiertamente la amenaza de la guerra civil. Y ya hemos apuntado cómo la historia les da razón, contra el excesivo paternalismo de los diputados peninsulares.

Las severas advertencias de las gravísimas consecuencias que podía acarrear este artículo, frente a la situación real ya existente que este artículo legalizaba, se repitieron sin cesar por todos los diputados americanos que intervinieron en el asunto.

Ramos Arizpe, presbítero, electo por Coahuila, dijo que el objetivo primario de todas las opiniones de sus compañeros era el de formar un “todo moral capaz de conservar la integridad de la Monarquía, y la más íntima y cordial unión entre todos sus individuos.”<sup>169</sup> La Nación se afirmaba “sobre dos polos, en la Península y en América, si cualquiera falla, pelagra su existencia, y podrá hundirse en ese anchuroso mar.” He aquí el punto de vista bajo el cual debería verse en toda su extensión el artículo constitucional puesto a discusión: “su sanción, en mi opinión, va a decidir la integridad de la monarquía; y esta terrible idea que arrendraría el espíritu más fuerte, me estrecha más fuerte,

me estrecha más imperiosamente a manifestar con franqueza mi opinión.”<sup>170</sup>

Otro americano, diputado peruano, destacó la importancia y gravísimas consecuencias que presentaba el artículo cuestionado, porque negaba un derecho que pertenecía esencialmente a las castas, de quienes debería esperarse, a parte de los muchos servicios prestados a la patria, la conservación del orden.<sup>171</sup>

“¿Dónde se halla la igualdad —se pregunta— que denota y califica la justicia? No recordaré a V.M. los funestos progresos que ya hizo el descontento en las Américas. Cuando no son con la igualdad y la Justicia los vínculos que unen a los hombres en sociedad, ¿cómo podrá pretenderse que en tiempos de revolución, a largas distancias, y en circunstancias que no se oculta a V.M. puedan conservarse aquellos vínculos?”<sup>172</sup>

“Tiemblo Señor —continuaba— al considerar los males que a la España y a las Américas se prepararían si llegasen a separarse, especialmente en la actualidad y ruego a V.M. por el bien de los españoles y los Americanos se sirva considerar atentamente las consecuencias que pueden resultar de una resolución que quizá va a decidir la felicidad y la suerte de unos y otros. Si las terribles consecuencias de este artículo, aún supuesta su Justicia, han de ser el descontento general, la separación de la Península, cuya unión ya apenas es posible conservar sino por la justicia e igualdad de los derechos, las guerras civiles el derramamiento de sangre americana y europea, las ruinas de las fortunas y una suerte incierta de aquellos países.”<sup>173</sup>

Es justo reseñar que no todos los peninsulares se opusieron a las pretensiones de los americanos en este particular. Terreno, electo por Cádiz, y el mismo Aner, diputado por Cataluña, les brindaron su apoyo incondicional. También es justo nombrar a otros señores americanos que abundaron en idénticos argumentos a los ya expuestos, y con no menor entusiasmo y celo, como Larrazabal, diputado por Guatemala; Beye Cisneros, de México, quien hizo una de las pocas intervenciones que se le escuchó en aquellas Cortes, para impugnar el artículo cuestionado; Inca Yupangui, suplente por el Perú; Mendiola, diputado por Querétaro y abogado; Ostalaza, del Perú y tantos más.

Al fin, no obstante la oposición de Arizpe, se preguntó si estaba suficientemente discutido el Artículo 22, ahora reformado por la Comisión de Constitución en términos peores, en opinión del mismo diputado mexicano. La respuesta fue afirmativa. Volvieron a protestar dos americanos, Mendiola y Ostalaza, porque habían solicitado la palabra y no se les había concedido el turno correspondiente. Se votó nominalmente a solicitud de Guridi y Alcocer y fue aprobado por ciento ocho votos contra treinta y seis.

Ramos Arizpe todavía trató de remediar lo insalvable, presentando una adición a la última redacción leída por la Comisión de Constitución, a quien, como hemos indicado, le pareció peor el remedio que la enfermedad. Tampoco prosperó, pero dio pie para nuevas intervenciones de otros oradores, como la de Guridi y Alcocer, patética, contundente, pero inútil a fin de cuentas.

## 2. PROPOSICIONES SOBRE EL FEDERALISMO

Aunque los diputados americanos defendieron siempre el principio de la igualdad jurídica, no todos desarrollaron sus ideas sobre el extremo de cómo debía esa igualdad reflejarse en la composición de los órganos de gobierno, que debía representar a dicha igualdad.

Todos ellos convinieron en que las américas, como se dice, estuvieran sujetas a una sola autoridad soberana, lo cual significaba, en el contexto histórico y doctrinal, la aceptación del principio de la soberanía nacional,<sup>174</sup> el principio de que ésta, para su ejercicio, se haría representar en las cortes,<sup>175</sup> y que, finalmente, las Cortes asignaran y compartieran la soberanía con el llamado Poder Ejecutivo y el Poder Judicial.

Por tal planteamiento, según acabamos de ver, los americanos lucharon por tener el goce del derecho de ciudadanía, en los mismos términos que los peninsulares; en segundo lugar, lucharon por tener igual y proporcional representación en las Cortes;<sup>176</sup> en tercer lugar, pidieron que hubiera igual número de secretarías del Despacho para ultramar que para la península;<sup>177</sup> en cuarto lugar, pidieron que hubiera una gran autonomía en materia judicial, no obstante el reconocer la conveniencia de que hubiera un Tribunal Supremo en Madrid,<sup>178</sup> y, por último, algunos de ellos proporcionaron el estableci-

miento de la forma federalista, según pasamos a exponer.

Evidentemente se había rechazado el Artículo 22 del Proyecto de Constitución, que negaba el derecho de ciudadanía a las clases populares de América; se había rechazado el Artículo 27 del mismo proyecto, relativo a la composición de las Cortes, por la ausencia de representación en ellas de las castas, y cuando se presentó el problema relativo a la formación de ayuntamientos y, en su caso, de las Diputaciones Provinciales, también se rechazó la propuesta peninsular, por excluir a dichas castas.

Pues bien, fue con motivo del debate de estos últimos temas, cuando se repitieron<sup>179</sup> las proposiciones de algunos diputados americanos para que hubiera un federalismo.

#### A. LOS PRESUPUESTOS SOCIALES Y POLÍTICOS

Se luchaba por una representación igualitaria, que tomara en cuenta las circunstancias sociales y políticas entonces existentes: una orografía diferente, pueblos o poblaciones diferentes, razas distintas, culturas distintas, además del factor de las distancias, no sólo con respecto a al metrópoli, sino también con respecto a una cabecera municipal y a la capital, en donde debían estar las Diputaciones Provinciales. Todo ello recomendaba un trato igual y una gran autonomía en lo administrativo y en lo político.

Según hemos visto, no todos los representantes americanos propusieron el tema federal de gobierno, aunque sí todos convinieron en que hubiera, cuando menos, igual número de secretarías del Despacho para ultramar que para la península.

Esta idea, relativa a las secretarías, entraña una sutil insistencia en conseguir una verdadera representatividad en los órganos de gobierno del imperio. Esta insistencia, va marcando el contenido esencial acerca de la doctrina entonces imperante sobre el principio de las representaciones, en el campo político, y sobre el principio de la organización de esas fórmulas representativas. El Senado mexicano, al igual que la doble cámara inglesa, la doble cámara estadounidense, o las Cortes estamentarias de la tradición española, respondían a esta misma necesidad, a esta misma concepción doctrinal, que estamos vien-

do cómo se exponía y defendía por nuestros diputados a Cádiz, que luego llegarían, algunos de los citados, al mismo Constituyente mexicano de 1824.

También hemos visto, cómo el debate sobre el Consejo de Estado suscitó parecidas opiniones doctrinales y cómo trajo los recuerdos de los sistemas federativos. Ahora, al debatirse el problema de las secretarías, se continuaba insistiendo en ganar terreno a esas exigencias de participación en el poder y de la correspondiente representatividad.

La mayoría peninsular, al contrario, luchó por imponer unidad y uniformidad y absoluto predominio peninsular en todas esas instancias políticas.

Hablando del problema de las secretarías, Polo afirmaba que:

“Han sancionado [Las Cortes] las bases fundamentales del gobierno, las cuales igualmente han de regir en la Península que en Ultramar. Creo pues, que si se observan estas leyes no habrá motivo suficiente para que se separen los negocios de uno y otro hemisferio, supuesto que han de ser uniformes las reglas de su dirección.”<sup>180</sup>

Polo propone una uniformidad como principio fundamental de gobierno. En tal sentido y parafraseando unas palabras de Argüelles, la conveniencia de la Nación consistía en la necesidad de dictar reglas generales y uniformes desde la metrópoli y para todas las partes de la monarquía. Así lo entendieron los diputados americanos; Mejía, aunque refiriéndose a otra circunstancia, diría que la igualdad sólo servía para que tuviera España mayor número de esclavos ultramarinos, supuesto y aprobado ese sistema de la única y exclusiva dirección política desde la metrópoli.<sup>181</sup>

Los americanos ahora, al discutirse el tema de las secretarías de despachos, se van a conformar con la existencia de tres para atender los asuntos de América, según Leiva, una de Gobernación y Gracia y Justicia, otra de Hacienda, y la tercera de Guerra y Marina. Se alejaría así el tema al despotismo, dice.<sup>182</sup> Paralelamente existirían otras tres para los asuntos de la península, según el mismo diputado.

Ramos Arizpe insistió en el mismo sentido. Pide que los principios que se invocan para la creación de las secretarías para España (según el proyecto) se debía invocar para las cosas de ultramar, "en donde se ofrecen tantos, tan interesantes, y acaso más complicados negocios que la Península. No es pues justo reunir bajo una mano los negocios de las Américas y Península, y V.M. debe desechar tan confusa idea. . . de suerte que para el gobierno de las provincias de la Península, en que viven 11 millones de hombres al rededor del gobierno, se establecen seis secretarios, y para cada una de las Américas, que es medio mundo, en que habitan 15 millones, un solo Secretario. . . Y termina ratificando la proposición de Leiva, por ahora."<sup>183</sup>

Fueron del mismo parecer, Guridi y Alcocer, Güereña, Larrazabal;<sup>184</sup> mientras que Valiente solicitaba igual número de secretarios para las américas que para la península.<sup>185</sup>

Se han planteado el problema en su base. La desconcentración debe empezar a nivel de secretarías. El trato debe ser igualitario y paralelo: que haya secretarías específicas para la península y para ultramar, compuestas, evidentemente, por individuos americanos en último extremo, aunque éstas tuviesen por sede a Madrid. Incluso, Larrazabal condescendía en que los despachos de Guerra y el de Estado podían ser únicos para ambos hemisferios, "podían continuar juntos", como dijo él.

He aquí los presupuestos sociales y políticos, en opinión de los representantes por América. Ahora bien, consecuentemente, demandarían autonomía amplia para los ayuntamientos y Diputaciones Provinciales, sugiriendo inclusive la fórmula federativa.

## B. AUTONOMÍA MUNICIPAL

En la esfera reducida de los ayuntamientos, la cuestión versaría acerca del caciquismo, encarnado por el alcalde; en una esfera más amplia, por el virrey, y según el Proyecto de Constitución, que se discutía, por la figura del jefe político. El Artículo 307 de dicho proyecto decía:

"Para el gobierno interior de los pueblos habrá ayuntamientos compuestos del alcalde o alcaldes, los regidores y el procurador

síndico, y presidios por el jefe político donde lo hubiere, y en su defecto por el alcalde o el primer nombrado entre éstos, si hubiere dos."

Ramos Arizpe, con alguna esperanza, se levantó para proponer lo siguiente como adición:

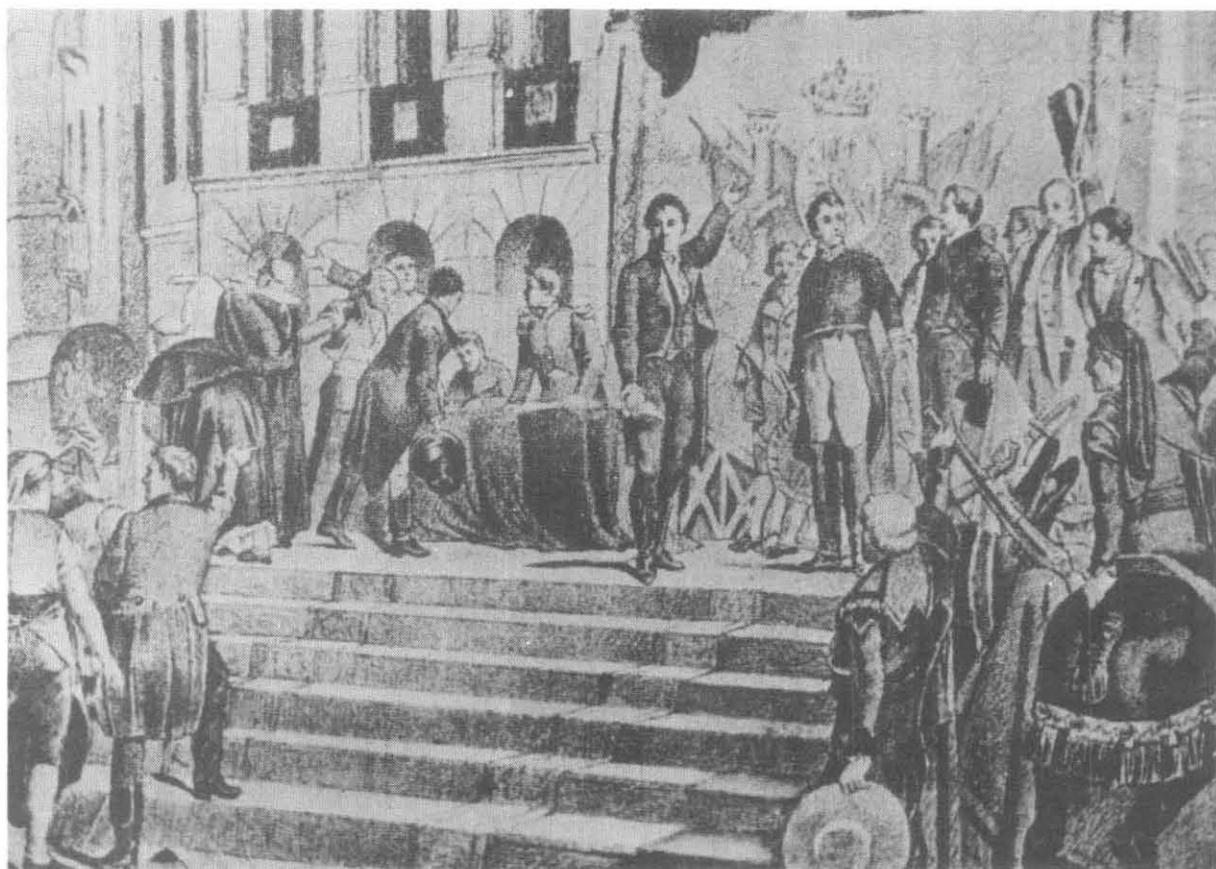
"No asistiendo por cualquier motivo el jefe político y el alcalde de primera elección, lo presidirá el de segunda, y en ausencia de éste, el regidor más antiguo de los concurrentes, porque [explica el mexicano] la experiencia enseña que mil veces se frustran por no querer asistir el jefe político o presidente, y se ha dado el caso escandaloso, sobre injusto, de recoger las llaves de los archivos de ayuntamientos. Sépase [termina Ramos Arizpe] que ha de haber cabildo, reunida la mayor parte de sus individuos."<sup>186</sup>

La experiencia de que habla Ramos Arizpe, es la que él presencié en la Nueva España. Así nos recuerda que en casi 70 poblaciones de las provincias internas no había siete ayuntamientos que pudieran llamarse tales.<sup>187</sup>

Larrazabal, por su parte, había denunciado la práctica de reservar los cargos de procuradores y síndicos a quienes daban más dinero para la Hacienda Pública, de manera que los intereses de la comunidad viniesen en última instancia, a girar sobre los intereses de unas cuantas personas.

Más adelante, al hablarse de los alcaldes, regidores y procuradores síndicos, que se nombrarían por elección en los pueblos, cesando los regidores perpetuos, cualquiera que sea su título, tomó una vez más Ramos Arizpe la palabra para descubrir la tremenda injusticia velada por una redacción tan generosa del Artículo 310. Recordó, en efecto, que la base de muchas poblaciones estaba constituida por las llamadas castas, a quienes se les había excluido de ser electores y elegidos para los oficios municipales, hasta de la posibilidad de concurrir al nombramiento de los electores.<sup>188</sup>

Larrazabal se levantó entonces para apoyar enérgicamente la tesis del diputado mexicano: "en el solo reino de Guatemala —afirma— juzgo que habrá 30 ó 40 poblaciones de estas castas. ¿Y se dejarán sin ayuntamiento? ¿Irá un español de 40 leguas a ser alcalde o regidor de estos pueblos?"<sup>189</sup>



Las Cortes de Cádiz, 1812.

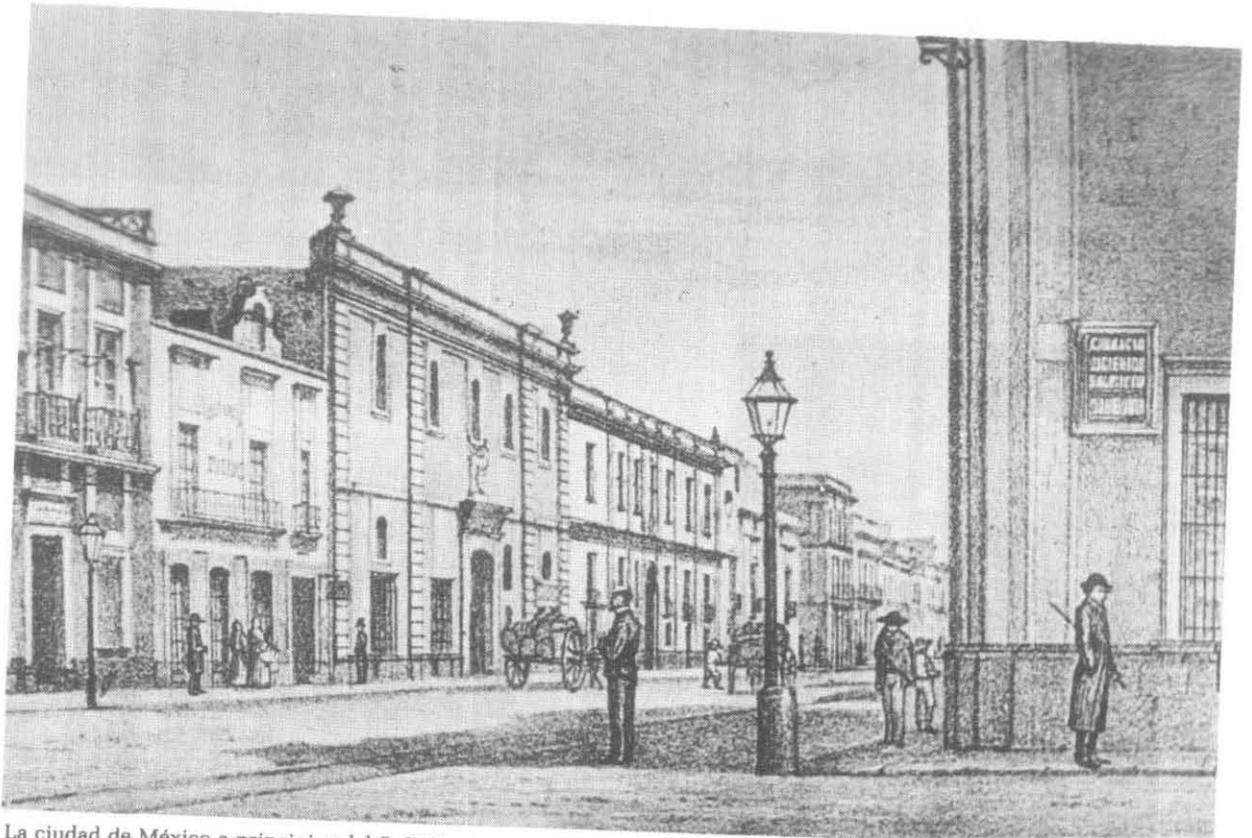


Miguel Ramos Arizpe.



Dip. Juan de Dios Cañedo.

San Hip. Suridi  
& Mazon  
C. 1800



La ciudad de México a principios del S. XIX.

Mendiola salió también en defensa de la tesis de Ramos Arizpe, concluyendo amargamente: "omito extenderme en esta materia para no hablar con la misma inutilidad que lo hicimos los americanos."<sup>190</sup> En la discusión de los anteriores artículos: "bastante se ha dicho para el convencimiento de la justicia que defendemos sirviendo en esto que llevo añadido para que no se extrañe a su debido tiempo el artículo que hemos puesto sobre la aceptación de la misma Constitución."<sup>191</sup>

Y todos los oradores americanos pidieron que se habilitara a todos los vecinos para poder desempeñar cualquier oficio concejil, y que se terminara con los abusos del caciquismo, prefiriendo el cabildo abierto o junta de vecinos para los supuestos de interinidad.<sup>192</sup>

### C. LA FÓRMULA FEDERAL

Por lo que toca al gobierno político de las provincias, la figura clave es la del jefe político, quien sería nombrado por el rey, según el Artículo 322 del Proyecto de Constitución, después de cuya lectura intervino Leiva:

"No habrá un remedio sistemático contra el despotismo si confiamos exclusivamente a un ministro de la Corona del gobierno de la provincia."<sup>193</sup>

Luego propuso la participación de aquellas personas que merecieran la confianza, no tanto del rey, cuanto de los pueblos en cuestión, lo cual sería el mejor auxilio para los buenos gobernantes, y un impedimento para hacer el mal: "nada servirían las leyes y las mejores instituciones en el centro de la nación, si no adoptamos esta moderación en las provincias. Los recursos contra la opresión, esencialmente las largas distancias, son regularmente inútiles para obtener el remedio, sólo por la dilación. La nación, además, está habituada en gran parte, desde nuestra gloriosa revolución, a que las provincias sean gobernadas por autoridades colectivas, elegidas por ellas mismas, y presididas por gobernadores de nombramiento real."<sup>194</sup>

Leiva se declaraba de una manera inequívoca a favor de la plena autonomía de los ayuntamientos, para lo cual, era fundamental el reconocimiento de las clases populares o castas. Aquí radicaba la gravedad de los debates sobre este tema de castas, y la importancia de las dis-

cusiones acerca del mismo sistema de gobierno propuesto para ayuntamientos y provincias. No hubo duda sobre el alcance de las palabras de Leiva, por eso él mismo nos explica:

"Se dijo en el seno de la comisión de constitución que mi idea contenía oposición al carácter de la Monarquía, que consisten en que el estado sea gobernado por solo el rey.

"Y que, salvada la indiscutible sumisión al rey, su proposición realmente habría las puertas a un sistema sólido y adecuado: el federalismo.

"Qué era una ilusión temer el federalismo, si dirigíamos prudentemente el espíritu público."<sup>195</sup>

Aquí se insinúa el término final al que querían llegar los diputados americanos. El trato peculiar legislativo y de gobierno que ellos solicitaban para ultramar, además de implicar una adecuada y proporcional representación en Cortes, un sistema propio de secretarías de Estado, suponía el pleno reconocimiento del cabildo abierto, o verdaderamente representativo de los ayuntamientos, aunque unidos bajo la corona imperial a través de la creación de un sistema tipo federal. Veamos en qué términos se discute la idea del federalismo de Leiva.

La respuesta provino de Toreno. Dijo que se desembocaría en un federalismo como el de los Estados Unidos, sobre todo, con las provincias de ultramar, que insensiblemente pasarían a imitar la más independiente de los antiguos cantones suizos, y acabaría por constituir estados separados,<sup>196</sup> "porque —dirá más tarde— las diputaciones y ayuntamientos deben de considerarse como unos agentes del poder ejecutivo, y no como cuerpos representativos, según creen algunos individuos".

Asimismo, Guridi y Alcocer, vuelve a insistir en que la naturaleza de tales instituciones, debería ser el corporativo, y que tampoco debía temerse la idea del federalismo:

"La tendencia que se supone en semejantes corporaciones al federalismo, de nada debe retraernos. . . , sobre todo cuando las facultades de una diputación son limitadas y puramente económicas."<sup>197</sup>

Guridi y Alcocer conocía muy bien la constitución de los Estados Unidos de América; conocía la realidad de las provincias americanas; conocía, en fin, la mentalidad y las tesis de los diputados por estas provincias. Son pues patentes las ideas autonomistas de nuestros diputados, como es irreductible la enemiga de los diputados peninsulares.

Para los diputados americanos, el ayuntamiento y la provincia, aun en los términos de que se ocupa el Proyecto de Constitución, eran entes corporativos, tanto porque representan al conjunto de intereses locales, sobre todo en materia económica, como porque deberían ser cuerpos representativos también políticamente, y no meros agentes de la corona según la opinión de Toreno. La discusión del proyecto de reglamento sobre el gobierno político económico de las Diputaciones nos dará pie para estudiar mejor el alcance de este planteamiento, apenas esbozado con motivo de las discusiones del Proyecto de Constitución.

El problema de fondo del proyecto de reglamento es el económico: Señor, habían dicho varios diputados americanos meses antes, por nuestras leyes corresponde a los ayuntamientos tener todo el gobierno económico de las provincias.<sup>198</sup> No existe apenas discrepancia en la idea central que subrayamos, la económica. De hecho, se fueron aprobando cada uno de los artículos del Proyecto de Instrucción (como también se le denomina) hasta el Artículo 18, sin mayor contratiempo, no obstante que Ramos Arizpe, por ejemplo, había rechazado todo el proyecto en su conjunto.<sup>199</sup>

El mencionado Artículo 18 hablaba de la concentración en valles de los poblados dispersos, proponiendo al gobierno de Madrid las medidas que estimasen más oportunas las diputaciones.

Ramos Arizpe, prácticamente, el único opositor de Argüelles, sistemático o incansable, advirtió que el repartimiento de tierras correspondientes, según las Leyes de Indias, dando cuenta al gobierno de lo hecho, era más bondadoso que el propuesto en el Artículo 18.<sup>200</sup> Lo que no le pareció al diputado mexicano, fue la necesidad de someter al gobierno de Madrid para su visto bueno las medidas elegidas por la diputación, porque no podían ser felices ni vivir con seguridad los americanos sin fomentar su población, y que esto no podía verificarse si en las mismas provincias no

se constituyese una autoridad que pudiera, desde luego, repartirles en plena propiedad terrenos proporcionados, porque obligarles a ocurrir a las Cortes para entregar en posesión de una vara de terreno, era un delirio, era engañarse quien así pensaba. Cierto, para realizar tal curso, dice, "son necesarios muchos miles de pesos y una vida algo larga; luego, ni los pobres, ni los de medianas facultades, pueden costearlo. ¿Y de aquí qué se sigue? . . . Que sólo los poderosos se apropian de terrenos inmensos, que jamás pueden cultivar. . . ; sirven para convertir en esclavos a los ciudadanos más industriosos y beneméritos: no hay duda, es insultar a los habitantes de América".<sup>201</sup>

Palabras duras, desgarradas, "por querer reservar a los españoles en propiedad de una vara de terreno en California, lo que es querer oponerse abiertamente al fomento de la población, de la agricultura y todo género de industria; es proteger la ociosidad, semillero de los vicios más antisociales; y es aparecer V.M. [las Cortes] más miserable y mezquino que todos los gobiernos antecedentes; trastocar toda la legislación de indias, practicada por tres siglos".<sup>202</sup>

A continuación se levantó Argüelles. Se opuso de manera rotunda y terminante a la tesis de Ramos Arizpe, por ser contraria a la unión que debían formar con el gobierno supremo aquellas corporaciones.<sup>203</sup> He aquí el argumento clásico invocado para deshacer la argumentación de los americanos. Era un argumento de carácter político, irreversible e incuestionable en su misma formulación, frente a los motivos de toda índole ofrecidos por quienes conocían y vivían los problemas. El argumento se repetirá una y otra vez contra las intervenciones del diputado mexicano.

Con todo, el centro de la discordia era el jefe político, agente directo de Madrid, ya que canalizaba todos los recursos y comunicaciones entre los ayuntamientos y las diputaciones con el gobierno central, en particular, tratándose de materias sujetas a previa autorización en los términos del Artículo 19.<sup>204</sup>

Abrió el fuego esta vez Larrazabal, calificando de escandalosa la puerta que se dejaba "a la arbitrariedad y el despotismo, en tal grado a que no habíamos llegado en tiempo del antiguo despotismo,<sup>205</sup> puesto que el jefe político podrá muy bien no dar curso a ninguna reclamación siem-

pre que le convenga". Es conocido que aquí en España —añade— los jefes superiores impiden la circulación y cumplimiento de los decretos de las Cortes, ¿qué no sucederá en las lejanas [provincias] de Ultramar?"

La denuncia de Larrazabal era cierta. De ahí las repetidas instancias de aquellas Cortes para el fin de poder obligar a los jefes superiores a dar cumplimiento inmediato a los decretos y órdenes promulgadas. Ramos Arizpe apoyó en seguida a Larrazabal, analizando el contenido de este artículo y concluía:

"¿Qué temor se tiene a las representaciones francas y directas de las diputaciones? ¿O no se quieren oír verdades importantes, pues no dirán otra cosa las diputaciones, si se les deja en libertad?. Estamos muy acostumbrados a oír el lenguaje indecente de la adulación y de la hipocresía".<sup>206</sup> O como dirá más adelante: "es mostruosidad ridícula proclamar seguridad, libertad, franco acceso de cada español al gobierno, y negar éste a unos cuerpos que, poseídos de verdadero patriotismo, son los únicos que podrían arrostrar el poder de los jefes, si no se les pusiera una traba escandalosa, en este artículo;... esto es dar licencia de andar a los tullidos, y poner grillos a los que tienen pies robustos: más claro, es destruir cuanto se dice en la Constitución, deprimir la libertad española, y proteger el despotismo de los jefes".

Si la Constitución, terminaba Arizpe, "ha depositado el gobierno en los jefes políticos, sea enhorabuena. Pero, la misma Constitución se ha ocupado de acabar con la tendencia del gobierno a la arbitrariedad; es necesario que, junto a él, esté otra autoridad que, además de ilustrarlo con sus luces, contrarreste la natural inclinación al despotismo. ¿Y qué autoridad está más inclinada o mejor diré, terminantemente designada en la Constitución que las diputaciones provinciales?. Estas, por sus elementos constitucionales, tienen más íntima analogía con la parte gubernativa, y verdaderamente entran, en lo que, generalmente hablando se conoce como poder ejecutivo o gobierno. Y si las leyes han de ser la expresión de la voluntad general, yo aseguro a V.M. que toda la nación, especialmente su mayoría, que habita las Américas, quieren que sus cuerpos representativos y más populares, cuales son las diputaciones, tengan libre este derecho; y ojalá tuvieran el de castigar a sus jefes, como lo han expuesto con repetidas que-

jas varias provincias, demostrando con la experiencia de tres siglos, que el gobierno español, lejos de castigar a sus malos gobernantes, o les ha disimulado sus delitos y conducta desoladora hasta llegarles a dispensar, como al virrey Brachifort de ser residenciados, o lo que ha sido peor y más frecuente, los ha premiado y dado nuevos empleos."

Los fragmentos reseñados son, creemos, suficientemente expresivos, e ilustran muy bien la tesis americana de la autonomía administrativa y económica. No hace falta reproducir aquí la suerte que tuvo el desdichado Proyecto de reglamento para el gobierno económico político de las provincias, algunos de cuyos artículos eran verdaderamente inconstitucionales, y no tanto contrarios a los intereses de las provincias americanas.

#### D. CONCLUSIONES

Hemos querido dibujar el amplio contexto en que se formularon las tesis relativas a obtener una adecuada y anhelada representación, por parte de los pueblos americanos, en los órganos de gobierno de la monarquía española, establecida por aquellas Cortes.

Aquí se han planteado todas las posibilidades de hacerse oír y, lo que interesaba más, de hacerse respetar para lograr dichos propósitos de igualdad y de formular ideales de representación política, en todos y cada uno de los diferentes niveles en las Cortes, en las Secretarías, en el Consejo de Estado, en los ayuntamientos y en las Diputaciones Provinciales.

El Senado mexicano, vuelvo a repetir, constituía una fórmula más de representación de unos intereses. Este extremo es en lo cual no siempre estamos de acuerdo en México, ni entre la doctrina, ni entre los políticos, sobre todo porque se ignora exactamente dentro de qué contexto concreto y particular nace el Senado mexicano, su por qué y para qué.

La doctrina patria suele hablar de Ramos Arizpe como el padre del federalismo mexicano y, por ello, del Senado, que es la institución federativa por excelencia. Sin embargo, nunca se nos ha explicado con detalle cuál era la mente, el pensamiento de este gran mexicano con relación al complejo mundo en que él vivió y las doctrinas en que él participó, haciéndolas suyas.

Ahora el lector tiene una segura y modesta descripción del contexto social y político, del contexto doctrinal en que se daban los diferentes postulados de la idea de la representación a favor de las poblaciones americanas.

El aquí expuesto, es un nuevo marco de referencia histórica para circunscribir el estudio del Senado mexicano, como fórmula de representación. Como el lector ha podido comprobar, nos hemos apartado por completo del análisis tradicional, que intenta reconstruir este mismo encuadre histórico con citas de autores franceses, ingleses y norteamericanos. Muy respetables son para mí, no sólo los autores cita-

bles, sino los estudiosos, que usan este método para explicar la aparición, el carácter, la naturaleza y las funciones de la institución senatorial mexicana. Con todo, creo que esta otra visión, la aquí presentada, tomando como fuente el propio *Diario de discusiones*, nos acerca más a lo que realmente se quería y se pensaba y, en todo caso, nos dice cómo estos diputados de 1810-1813 y, en su caso, los de 1821-1824 de México, interpretaron, entendieron y aplicaron las doctrinas de los autores de origen francés, inglés, norteamericano y los ovidados autores españoles, representativos de la llamada escuela jurídica española.

*“Si la Constitución ha depositado el gobierno en los jefes políticos, sea enhorabuena. Pero, la misma Constitución se ha ocupado de acabar con la tendencia del gobierno a la arbitrariedad; es necesario que, junto a él, esté otra autoridad que, además de ilustrarlo con sus luces, contrarreste la natural inclinación al despotismo. ¿Y qué autoridad está más inclinada o mejor diré, terminantemente designada en la Constitución que las diputaciones provinciales?”*

*Mig. Ramos  
Aizpe*

<sup>1</sup> Véase a Diego Sevilla Andrés, *Constituciones y otras leyes y otros proyectos políticos de España*, dos tomos, Editora Nacional, 1969. La cita en t. I, p. 135.

<sup>2</sup> Más adelante examinaremos esta cuestión. Con todo, para comprobar la referencia véase a Dublan y Lozano, *Legislación mexicana*. La cita en t. I, p. 731. Véase además Barragán, José, *Introducción al Federalismo*, México, UNAM, 1978, p. 223.

<sup>3</sup> Las Cortes españolas de Cádiz 1810-1813, fueron el primer Congreso al que asistió una muy importante y numerosa representación de lo que entonces se conocía como Nueva España. Estuvieron presentes 21 ó 22 diputados mexicanos, entre los cuales tenemos nombres famosos, como el de Miguel Guridi y Alcocer, Miguel Ramos Arizpe, Mendiola, Gordoia, Joaquín Pérez, etcétera. Estas Cortes expidieron disposiciones trascendentales para el mundo, como su Constitución de 1812, la cual fue adoptada como propia, fuera de España, en varias partes de Europa, como Nápoles, Bélgica, Rusia y en otras de América, como en la Nueva España, primero, y luego en el México independiente. Dentro de México se declara como Constitución en Jalisco, en Oaxaca, en Zacatecas, en Yucatán. La bibliografía sobre estas cortes es abundante. Nosotros en el libro *Temas del liberalismo gaditano*, UNAM, México, 1978, hemos procurado recoger un poco de esta vasta bibliografía, a donde remitimos al lector para una mayor ampliación sobre la obra de estas cortes, que particularmente tuvo aplicación en México aún durante todo el siglo XIX.

<sup>4</sup> Véase el *Diario de las Discusiones y Actas de las Cortes*, Imprenta Real, Cádiz, 1811, t. VIII, p. 255.

<sup>5</sup> *Ibidem*, p. 260.

<sup>6</sup> *Ibidem*, p. 157.

<sup>7</sup> En otro lugar, nosotros hemos analizado el concepto que estas Cortes tienen de Nación, que no es otro que el de un pueblo organizado en un territorio determinado: Véase José Barragán: *Introducción al Federalismo mexicano*, ya citado, pp. 38 y ss.

<sup>8</sup> Véase el *Diario de las Discusiones y Actas de las Cortes*, ya citado, t. VIII, p. 255.

<sup>9</sup> *Ibidem*.

<sup>10</sup> *Ibidem*, p. 256. Obsérvese como la voz de "pueblo", unas veces equivale a Nación y otras, como en este párrafo citado, equivale a clases populares, o estamento popular, frente a los otros dos estamentos de la nobleza y del clero.

<sup>11</sup> *Ibidem*.

<sup>12</sup> *Ibidem*, p. 257.

<sup>13</sup> *Ibidem*, p. 257.

<sup>14</sup> *Ibidem*, p. 257.

<sup>15</sup> *Ibidem*, p. 257.

<sup>16</sup> Cabe apreciar que la naturaleza del mandato es muy diferente en uno y otro supuesto.

<sup>17</sup> *Ibidem*, p. 258.

<sup>18</sup> *Ibidem*.

<sup>19</sup> *Ibidem*.

<sup>20</sup> *Ibidem*, p. 258 y 259.

<sup>21</sup> *Ibidem*, p. 259.

<sup>22</sup> Véase Barragán, José, *Introducción al Federalismo mexicano*, ya citado, pp. 25 y ss.

<sup>23</sup> Como la soberanía reside en el pueblo y éste no podía gobernar o autogobernarse por medio de una asamblea general de todos los miembros de la sociedad, ésta debe elegir unos representantes, como se dijo al discutirse el Artículo 3 del Proyecto de Constitución, relativo a la soberanía. Véase Barragán, José: *Introducción al Federalismo mexicano*, ya citado, p. 25 y ss.

<sup>24</sup> Véase el *Diario de las Discusiones y Actas de las Cortes*, ya citado, t. VIII, p. 268.

<sup>25</sup> *Ibidem*, p. 260.

<sup>26</sup> *Ibidem*.

<sup>27</sup> *Ibidem*, p. 261.

<sup>28</sup> *Ibidem*.

<sup>29</sup> *Ibidem*, p. 262.

<sup>30</sup> *Ibidem*.

<sup>31</sup> *Ibidem*.

<sup>32</sup> *Ibidem*, p. 263.

<sup>33</sup> *Ibidem*.

<sup>34</sup> *Ibidem*, p. 264.

<sup>35</sup> *Ibidem*, p. 265.

<sup>36</sup> *Ibidem*.

<sup>37</sup> *Ibidem*, p. 267.

<sup>38</sup> *Ibidem*, p. 289.

<sup>39</sup> *Ibidem*.

- <sup>40</sup> *Ibidem*, p. 290.
- <sup>41</sup> *Ibidem*.
- <sup>42</sup> *Ibidem*.
- <sup>43</sup> *Ibidem*, p. 293.
- <sup>44</sup> En efecto, se refiere al debate que hubo en torno al tema de la soberanía, que fue aprobado como Artículo 3 de la Constitución. Pero el estudio particular de este debate, véase a Barragán, José, *Introducción al Federalismo mexicano*, ya citado, pp. 35 y ss.
- <sup>45</sup> Véase: *Diario de las Discusiones y Actas de las Cortes*. t. VIII, ya citado, p. 294.
- <sup>46</sup> *Ibidem*.
- <sup>47</sup> Véase un estudio sobre esta problemática de Barragán, José, *Temas del liberalismo gaditano*, "El juramento como defensa de la Constitución", pp. 207-232.
- <sup>48</sup> Véase: *Diario de las Discusiones y Actas de las Cortes*, ya citado, t. VIII. p. 294.
- <sup>49</sup> *Ibidem*.
- <sup>50</sup> *Ibidem*, p. 293.
- <sup>51</sup> *Ibidem*, p. 295.
- <sup>52</sup> *Ibidem*.
- <sup>53</sup> *Ibidem*, p. 299.
- <sup>54</sup> *Ibidem*, p. 268.
- <sup>55</sup> *Ibidem*, p. 269.
- <sup>56</sup> *Ibidem*, p. 270.
- <sup>57</sup> *Ibidem*.
- <sup>58</sup> Véase Barragán, José, *Introducción al Federalismo mexicano*, ya citado, pp. 35 y ss.
- <sup>59</sup> *Ibidem*.
- <sup>60</sup> *Ibidem*.
- <sup>61</sup> Véase: *Diario de las Discusiones y Actas de las Cortes*, ya citado, t. VIII. p. 270.
- <sup>62</sup> *Ibidem*.
- <sup>63</sup> *Ibidem*, p. 271.
- <sup>64</sup> *Ibidem*, p. 272.
- <sup>65</sup> *Ibidem*, p. 274.
- <sup>66</sup> *Ibidem*, p. 278.
- <sup>67</sup> *Ibidem*, p. 279.
- <sup>68</sup> *Ibidem*.
- <sup>69</sup> *Ibidem*.
- <sup>70</sup> *Ibidem*, p. 283.
- <sup>71</sup> *Ibidem*, p. 285.
- <sup>72</sup> *Ibidem*.
- <sup>73</sup> *Ibidem*, p. 295.
- <sup>74</sup> *Ibidem*, p. 297.
- <sup>75</sup> *Ibidem*, p. 298.
- <sup>76</sup> *Ibidem*.
- <sup>77</sup> *Ibidem*.
- <sup>78</sup> Y parecidos debates suscitará cuando en el Constituyente mexicano de 1823-1824 trató esta temática durante las discusiones del Proyecto de Acta Constitutiva a partir del 20 de noviembre de 1823.
- <sup>79</sup> Véase este debate en *Diario de las Discusiones y Actas de las Cortes*, ya citado, t. VIII a partir de la página 45.
- <sup>80</sup> Véase Barragán, José: *Temas del liberalismo gaditano*, ya citado, pp. 31 y ss.
- <sup>81</sup> Véase Barragán, José: *Historia del refrendo ministerial en el Derecho español y mexicano*, en prensa.
- <sup>82</sup> Nosotros aquí estamos usando la edición de la Imprenta Real que comenzó a editarse, en Cádiz, en 1811. Esta materia puede estudiarse en varios de sus tomos, pero en especial véase el tomo IX y X.
- <sup>83</sup> Véase el *Discurso Preliminar de la Constitución en Diego Sevilla Andrés, Constitución y otras leyes y proyectos políticos de España*, 2 tomos, Madrid, Editora Nacional, 1969. El Texto en t. I, pp. 115-116.
- <sup>84</sup> *Ibidem*, p. 135.
- <sup>85</sup> Véase el *Diario de las Discusiones y Actas de las Cortes*, ya citado, t. IX, p. 439.
- <sup>86</sup> *Ibidem*, p. 434.
- <sup>87</sup> *Ibidem*.
- <sup>88</sup> Véase Barragán, José, *Temas del liberalismo gaditano*, UNAM, México, 1978. En particular este tema se analiza en el capítulo relativo. Más adelante también ampliamos esta idea al explicar cómo el tema del Senado también se trató con motivo de las discusiones que suscitaron los problemas de ultramar.
- <sup>89</sup> Véase el *Diario de las Discusiones y Actas de las Cortes*, ya citado, t. IX, p. 414.
- <sup>90</sup> *Ibidem*, pp. 415-416.
- <sup>91</sup> *Ibidem*, p. 416.
- <sup>92</sup> *Ibidem*, p. 334.
- <sup>93</sup> *Ibidem*, p. 335.

- <sup>94</sup> *Ibidem*, p. 437.
- <sup>95</sup> *Ibidem*, p. 439.
- <sup>96</sup> *Ibidem*.
- <sup>97</sup> *Ibidem*, p. 455.
- <sup>98</sup> *Ibidem*, p. 441.
- <sup>99</sup> Véase, en efecto, como la versión definitiva del artículo que se debatió, sólo varió en cuanto al número total de individuos, que comprendían dicho Consejo; pero no en cuanto a las virtudes, talentos, ilustración, etcétera, que debían darse en los elegibles. Ahora figuró como el Artículo 232.
- <sup>100</sup> Véase el *Diario de las Discusiones y Actas de las Cortes*, ya citado, t. IX, p. 415.
- <sup>101</sup> *Ibidem*, p. 422. "puesto a votación la primera parte del artículo, se aprobó que hubiese Consejo de Estado".
- <sup>102</sup> *Ibidem*, p. 418.
- <sup>103</sup> *Ibidem*.
- <sup>104</sup> *Ibidem*, p. 422.
- <sup>105</sup> *Ibidem*.
- <sup>106</sup> *Ibidem*, p. 416.
- <sup>107</sup> *Ibidem*, p. 417.
- <sup>108</sup> *Ibidem*.
- <sup>109</sup> *Ibidem*.
- <sup>110</sup> *Ibidem*, p. 416.
- <sup>111</sup> *Ibidem*, pp. 418-422.
- <sup>112</sup> *Ibidem*, p. 441.
- <sup>113</sup> *Ibidem*, p. 417.
- <sup>114</sup> *Ibidem*, p. 415.
- <sup>115</sup> *Ibidem*, p. 417.
- <sup>116</sup> *Ibidem*, pp. 433 y ss., 441 y ss y 452 y ss. Además véase del tomo X las pp. 311 y ss. y 327 y ss.
- <sup>117</sup> *Ibidem*, t. IX, p. 441.
- <sup>118</sup> Véase Barragán, José, *Temas del liberalismo gaditano*, UNAM, México, 1978, p.
- <sup>119</sup> Véase Diego Sevilla Andrés, *Constitución y otras leyes y proyectos políticos de España*, ya citado, t. I, pp. 195-196.
- <sup>120</sup> Véase el *Diario de las Discusiones y Actas de las Cortes*, ya citado, t. IX, p. 441.
- <sup>121</sup> *Ibidem*, pp. 416-417 y 453.
- <sup>122</sup> Véase en Diego Sevilla Andrés, *op. cit.*, p. 195.
- <sup>123</sup> Véase Barragán, José, *Temas del liberalismo gaditano*, UNAM, México, 1928.
- <sup>124</sup> Véase en el *Diario de las Discusiones y Actas de las Cortes*, ya citado, t. XI, p. 459.
- <sup>125</sup> Véase en Diego Sevilla Andrés, *op. cit.*, p. 195.
- <sup>126</sup> Véase el *Diario de las Discusiones y Actas de las Cortes*, ya citado, t. IX, p. 441.
- <sup>127</sup> *Ibidem*, t. XI, p. 460.
- <sup>128</sup> Véase en Diego Sevilla Andrés, *op. cit.*, p. 196.
- <sup>129</sup> Véase el *Diario de las Discusiones y Actas de las Cortes*, ya citado, t. IX, pp. 456-458.
- <sup>130</sup> *Ibidem*, p. 456.
- <sup>131</sup> *Ibidem*, t. VIII, p. 125.
- <sup>132</sup> *Ibidem*, p. 125 y ss.
- <sup>133</sup> Véase Diego Sevilla Andrés, *op. cit.*, p. 163.
- <sup>134</sup> *Ibidem*, p. 187.
- <sup>135</sup> Véase en *Diario de las Discusiones y Acta de las Cortes*, ya citado, t. IX, p. 416.
- <sup>136</sup> *Ibidem*.
- <sup>137</sup> Véase en Diego Sevilla Andrés, *op. cit.*, p. 196.
- <sup>138</sup> Véase *Diario de las Discusiones y Actas de las Cortes*, ya citado, t. IX, pp. 460-461.
- <sup>139</sup> *Ibidem*, p. 461.
- <sup>140</sup> *Ibidem*, p. 462.
- <sup>141</sup> *Ibidem*, p. 463.
- <sup>142</sup> *Ibidem*, p. 462.
- <sup>143</sup> *Ibidem*, p. 463.
- <sup>144</sup> Véase a Diego Sevilla Andrés, *op. cit.*, p. 197.
- <sup>145</sup> Véase *Diario de las Discusiones y Actas de las Cortes*, t. XI, p. 98, artículo 15.
- <sup>146</sup> Véase Diego Sevilla Andrés, *op. cit.*, p. 197.
- <sup>147</sup> Es decir, esta problemática se debatió tanto cuando se trató el tema sobre el número de secretarías que debía contar el gobierno para atender los negocios de la península y los de ultramar, como cuando se trató el tema de la Diputación Provincial, así como de los ayuntamientos o partidos.
- <sup>148</sup> Esta negación fue el resultado del debate sobre el Artículo 22 del proyecto, el cual efectivamente negaba el derecho de ciudadanía a "los españoles que por cualquier línea traen origen del Africa". Véase este planteamiento en Barragán, José, *Temas de liberalismo gaditano*, ya citado, pp. 53 y ss.

- <sup>149</sup> Se trata de un decreto de 24 de septiembre de 1810, en que, a modo de declaración de principios, aquellas Cortes reconocieron esta igualdad política entre dichas partes del imperio, a saber, la peninsular y la americana.
- <sup>150</sup> Véase Barragán, José, *Temas del liberalismo gaditano*, ya citado, p. 53.
- <sup>151</sup> *Ibidem*, p. 54.
- <sup>152</sup> *Ibidem*.
- <sup>153</sup> *Ibidem*.
- <sup>154</sup> *Ibidem*.
- <sup>155</sup> *Ibidem*.
- <sup>156</sup> *Ibidem*.
- <sup>157</sup> *Ibidem*.
- <sup>158</sup> *Ibidem*.
- <sup>159</sup> *Ibidem*, p. 55.
- <sup>160</sup> *Ibidem*.
- <sup>161</sup> *Ibidem*.
- <sup>162</sup> *Ibidem*.
- <sup>163</sup> *Ibidem*.
- <sup>164</sup> *Ibidem*.
- <sup>165</sup> *Ibidem*, p. 56.
- <sup>166</sup> *Ibidem*.
- <sup>167</sup> *Ibidem*.
- <sup>168</sup> *Ibidem*, p. 57.
- <sup>169</sup> Corresponde este debate a la sesión del día 5 de septiembre de 1811. Véase Barragán, José, *Temas del liberalismo gaditano*, ya citado, p. 57.
- <sup>170</sup> *Ibidem*.
- <sup>171</sup> *Ibidem*.
- <sup>172</sup> *Ibidem*.
- <sup>173</sup> *Ibidem*.
- <sup>174</sup> Repase este tema, según lo acabamos de explicar en páginas anteriores.
- <sup>175</sup> Véase el debate relativo al número de secretarías de Estado que debía haber en *Diario de las Discusiones y Actas de las Cortes*, t. IX, ya citado, pp. 358 y ss.
- <sup>176</sup> Véase esta materia en *Diario de las Discusiones y Actas de las Cortes*, t. X, ya citado, pp. 185, 209, 210, 213, 219-221, y ss.
- <sup>177</sup> Véase Barragán, José, *Tema del liberalismo gaditano*, pp. 61 y ss.
- <sup>178</sup> Véase *Diario de las Discusiones y Actas de las Cortes*, t. IX, p. 360.
- <sup>179</sup> Se trata de una intervención que tuvo lugar durante la sesión del 18 de enero de 1811. Véase *Diario de las Discusiones y Actas de las Cortes*, III, p. 14.
- <sup>180</sup> Véase esta importante intervención de Leyva en el mismo *Diario de las Discusiones y Actas de las Cortes*, ya citado, t. IX, pp. 364-366.
- <sup>181</sup> *Ibidem*, pp. 366 y 367.
- <sup>182</sup> *Ibidem*, pp. 379 y ss.
- <sup>183</sup> *Ibidem*, pp. 386 y ss.
- <sup>184</sup> Se trata de la sesión del día 10 de enero de 1812. Véase Barragán, José, *Temas del liberalismo gaditano*, ya citado, p. 67.
- <sup>185</sup> La discusión del tema de los ayuntamientos puede verse en el *Diario de las Discusiones y Actas de las Cortes*, t. XI, pp. 210 y ss.
- <sup>186</sup> *Ibidem*.
- <sup>187</sup> *Ibidem*, p. 221.
- <sup>188</sup> *Ibidem*, p. 222.
- <sup>189</sup> *Ibidem*.
- <sup>190</sup> Véase Barragán, José, *Temas del liberalismo gaditano*, ya citado, pp. 67 y ss.
- <sup>191</sup> Este tema se encuentra en *Diario de las Discusiones y Actas de las Cortes*, ya citado, pp. 236 y ss. El acta de Leyva está en pp. 236-237.
- <sup>192</sup> *Ibidem*.
- <sup>193</sup> *Ibidem*.
- <sup>194</sup> *Ibidem*, p. 240.
- <sup>195</sup> *Ibidem*, pp. 261-262.
- <sup>196</sup> Se trata de un escrito presentado por Lauzabal, Arista y Castillo durante la sesión del día 14 de enero de 1812.
- <sup>197</sup> Se trata de una ilustración que tuvo lugar durante la sesión del día 12 de junio. Véase *Diario de las Discusiones y Actas de las Cortes*, ya citado, p. 2622 de la edición preparada por la Imprenta de Genaro García, Madrid 1874.
- <sup>198</sup> *Ibidem*, p. 5400 de la misma edición de Genaro García de 1874.
- <sup>199</sup> *Ibidem*.
- <sup>200</sup> *Ibidem*, p. 5401.
- <sup>201</sup> *Ibidem*, p. 5402.

<sup>202</sup> *Ibidem*, p. 5427.

<sup>203</sup> *Ibidem*, p. 5428.

<sup>204</sup> *Ibidem*, pp. 5430-5431.

<sup>205</sup> *Ibidem*, p. 5457.

<sup>206</sup> *Ibidem*, p. 5458.

[N.E.] Para este *Libro Uno*, en el caso de las notas, se siguió el criterio establecido por el autor en originales y en primera lectura de galeras. Debido al corto plazo de edición con el que se contó y a las múltiples ocupaciones del investigador, las cuales le impidieron llevar a cabo la lectura final, éstas quedaron según lo estableció en la primera y segunda fases, por lo que, si hubiera algún nuevo ajuste, éste se incluirá en la primera reimpresión.

Mu. Lami y Lami  
Diputado p. Tacarcuna

Ramon Arce  
Diputado p. el Peru



Jose Joaquin de Almeda  
Diputado p. Guayaquil



Isidro Manuel de la Cruz  
Diputado p. la Ciudad de Cochabamba



Mart. Rodriguez  
Diputado p. Buenos Ayres

Vic. Morales Duarce  
Diputado p. el Peru

Jos. Manuel de la Cruz  
Diputado p. Huancabamba

Fuente Laguna - Diputado  
p. la Ciudad de Badajoz



Juan de la Cruz  
Diputado p. Huancabamba

Joaq. Ferns de  
Dip. p. Chile

Blas Ortolara  
Diputado p. el  
Reyno del Peru

Rafael Mangano  
Diputado p. Toledo

