

De Bayona a la República Federal. Los primeros documentos constitucionales de Centroamérica

Jorge Mario García Laguardia

1. Introducción

En este trabajo se hacen algunas reflexiones sobre el proceso de organización institucional de la región centroamericana, en un período que parte de la Constitución de Bayona de 1808 y termina con la disolución de la *República Federal Centroamericana*, en 1839. Cuando la independencia se produce, acarrea consigo un derrumbe de las instituciones de gobierno colonial, fuertemente centralizadas, y se crea un vacío de poder. Y en el desmantelamiento de las viejas estructuras administrativas y constitución de las nuevas unidades políticas, se produce también un abandono de la vieja teoría del derecho divino de los reyes -que sirvió para legitimar los regímenes monárquicos- y la adopción de las nuevas ideas liberales republicanas. y en un largo período, existe el entrecruzamiento de una ilustración tardía con un liberalismo emergente, de los que se extrae el catálogo de principios que legitiman el nuevo régimen, que finalmente deviene republicano. La ilustración no fue, propiamente hablando, un movimiento político, pero la búsqueda de una reforma política era su consecuencia natural. Por eso, en el momento de la independencia, la actitud ilustrada entronca perfectamente con la ideología liberal en sus diversas manifestaciones y fuentes. Los americanos independentistas encontraron la inmensa tarea de construir los nuevos países contra el antiguo régimen, suprimir los privilegios corporativos con un régimen jurídico uniforme en un Estado nacional fuerte secular,

y con el estado de espíritu en que, a la mayoría, la ilustración había formado, tenían a la mano toda la teoría política liberal que apuntaba a la organización republicana, en su vertiente más avanzada, o al menos, a la monarquía constitucional. Tratamos de analizar y ordenar, en grandes trazos, las raíces ideológicas, los esfuerzos institucionales y finalmente el primero y gran intento de establecer un régimen constitucional republicano y federal para la región, desgraciadamente malogrado.

2. La Constitución de Bayona, 1808

2.1. *El texto*

Aunque esta Constitución, impuesta por Napoleón a España, no tuvo vigencia real en América, es el antecedente más antiguo de nuestra organización constitucional, y fue por ese texto que los americanos se enteraron de la posibilidad de una forma de convivencia sobre bases modernas.

El núcleo esencial de sus ideas informadoras tiene su origen en el derecho francés: el Senado, el Consejo de Estado, la Regencia, la sucesión de la Corona, el principio de la reglamentación de los derechos individuales y el sistema de control. El *Preámbulo*, en el que se estableció el nuevo régimen político, era claramente revolucionario para su época, al romper el aparato en que se asentaba el viejo edificio del poder absoluto del Rey, el «antiguo régimen». La fórmula del pacto «que une a nuestros pueblos con Nos y a Nos con nuestros pueblos» ponía término a la antigua monarquía absoluta basada en el derecho divino de los reyes y «establecía el moderno sistema representativo, cuya base no es ni puede ser otra que el pacto de alianza y unión entre la nación y el trono, como representantes ambos de la soberanía»¹.

Estatuó, sin embargo, una forma de gobierno en el que el poder del Rey era absoluto, porque aquellos organismos que se crearon con atribuciones que podrían limitarlo no estaban vigorizados con meca-

¹ Rico y AMAT, JUAN, *Historia política y parlamentaria de España desde los tiempos primitivos hasta nuestros días*, Madrid, 1860. T.I. pp. 151-152.

nismos suficientes que pudieran controlar la autoridad real. Un texto ambiguo, transaccional, reflejo de la equívoca política de Napoleón para España, que era liberal con los progresistas y conservador con los reaccionarios, condujo a que las reformas tuvieran una resonancia y efectividad muy limitadas 2.

Se inspiraba en un liberalismo muy moderado y aunque --como hemos señalado-- se consideraba como un pacto entre el rey y los pueblos, todas las decisiones tomadas son conservadoras: unidad de iglesia y Estado, Cortes integradas por estamentos, libertades individuales y de imprenta con muchas cortapisas. Y el vicio de su origen espúreo la convierte en el primer texto ilegítimo de nuestra historia constitucional, razón de su radical inconsistencia. Fue una constitución otorgada y no una constitución doctrinaria.

2.2. La participación centroamericana

Sin embargo, la vida política de la *Capitanía General de Guatemala* se estremeció con los sucesos de la metrópoli, y las nuevas ideas incubadas en las enseñanzas de la *Universidad de San Carlos* sacudida por la reforma de finales del siglo XVIII, las meditaciones políticas de los jesuitas y el manejo encubiertamente subversivo, de los libros prohibidos por la Inquisición, comienzan a expresarse. El Capitán General Mollinedo y Saravia se resistió a las presiones para que bajo su presidencia se organizara una *Junta* independiente³ y en la provincia de El Salvador, José Matías Delgado, propone en la posición

2 En las *Instrucciones* que Napoleón daba a Murat en abril de 1808 le decía: «Podéis declarar verbalmente que mi intención no es sólo conservar la integridad e independencia del país, sino los privilegios de todas las clases. En la bondad y utilidad de mis proyectos sobre España, encontraréis argumentos propios a conciliar todos los partidos. Los que quieren un gobierno liberal y la regeneración de España la encontrarán en mi sistema; los que temen la vuelta de la Reina y del Príncipe de la Paz pueden ser tranquilizados, ya que estos dos personajes quedarán sin influencia ni crédito; los grandes, que quieren la consideración y los honores que no tenían en la administración pasada los encontrarán; los buenos españoles, que quieren la tranquilidad de una buena administración encontrarán ventajas en mi sistema, que mantendrá la integridad y la independencia de la Monarquía española».

3 SALVATIERRA, SOFONÍAS, *Contribución a la historia de Centroamérica. Monografías documentales* (Managua, 1939) T. II, p. 285.

más radical, la independencia total «en espera de la libertad del soberano» 4.

Por otra parte, Centroamérica por primera vez se vio representada, aunque sin su consulta directa, en un cuerpo constituyente. Napoleón decidió nombrar seis diputados americanos, y entre ellos, el colombiano -ejemplar antecedente del fallido hispanoamericanismo posterior- Francisco Antonio Cea, a la sazón director del Jardín Botánico en Madrid, representaría al Reino de Guatemala, encargo que cumplió con diligencia, discreción y sentido reformista y liberal, como afrancesado que era 5. Después de publicar en *El Mercurio*, periódico madrileño, un extenso artículo de análisis político, se lanzó a la política activa, abandonando sus ocupaciones docentes y literarias, afiliado al bando progresista. Su prestigio era especial, pues cuando el 7 de junio de 1808, el rey José recibió, en audiencia especial, a los diputados americanos, en su nombre habló Cea, pronunciando un

⁴ GAVIDIA, FRANCISCO, *Historia moderna del Salvador* (San Salvador, 1953) pp. 47-48.

⁵ Sobre la Constitución de Bayona, ver SANZ CID, CARLOS, *La Constitución de Bayona. Labor de redacción y elementos que a ella fueron aportados, según los documentos que se guardan en los Archivos Nacionales de París y en los papeles reservados de la biblioteca del Real Palacio de Madrid* (Madrid: editorial Reus, 1922); *Actas de la Diputación general de españoles que se juntó en Bayona el 15 de junio de 1808, en virtud de convocatoria expedida por el Gran Duque de Berg como lugar-teniente General del Reino, y la Junta Suprema de gobierno, con fecha 19 de mayo del mismo año, precedidas de dicha orden convocatoria y de los poderes y órdenes que presentaron los que asistieron a ella, y seguidas del Proyecto de Constitución consultado por el Emperador a la misma; las observaciones más notables que sobre aquel proyecto se produjeron y la Constitución definitivamente hecha, que fue aceptada por la misma Diputación general en 7 de junio del propio año* (Madrid, 1874). GARCÍA LAGUARDIA, JORGE MARIO, «La Constitución de Bayona, participación del diputado por Guatemala», *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala*, núms. 7 y 8 (1968), pp. 127-147: R. Botero Saldarriaga, «Los afrancesados», *Revista de Indias*, T. II, Núm. 5, Bogotá (abril de 1939), pp. 36-57. En la *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos*, el año de 1945, se publicó por primera vez el *Digesto Constitucional de Guatemala*, colección de los textos constitucionales vigentes en toda la historia republicana del país, desde la Constitución de Bayona hasta la recién promulgada Constitución de 1945. Luego, en 1958, dentro de la colección de Constituciones hispanoamericanas que dirigió Manuel Fraga Iribarne, Luis Mariñas Otero, publicó *Las Constituciones de Guatemala*, donde precedidas de un extenso y sugestivo estudio del mismo Mariñas, se publicaron los mismos textos, más la Constitución vigente entonces, la de 1956. El Colegio de Abogados de Guatemala ha publicado un nuevo *Digesto Constitucional* que incluye todos los textos anteriores y la Constitución de 1965.

conceptuoso discurso de apoyo a la política napoleónica para las provincias ultramarinas.

3. Cortes de Cádiz. Primer Proyecto constitucional y Declaración de Derechos centroamericanos

3.1. *Los documentos del Ayuntamiento de Guatemala*

La participación centroamericana en Cádiz dio ocasión a que el fermento ideológico, que existía en la Capitanía, aflorara. Los documentos que Antonio Larrazábal -probablemente el diputado mejor asesorado- lleva al constituyente, constituyen un ejemplo de seriedad y competencia que nos permiten ubicar las tendencias del pensamiento político de la región y recoger las fuentes ideológicas diversas que están en la base de la futura organización republicana: la ilustración francesa y el liberalismo inglés.

El Ayuntamiento de la capital, la ciudad de Guatemala, elabora bajo dirección de José María Peynado -en 1810- unas *Instrucciones* ⁶ para su diputado en Cortes, el canónigo Larrazábal, en las cuales el pensamiento político de la ilustración francesa se transparenta con claridad. Se incluía en ellas una *Declaración de Derechos del Hombre* y un *Proyecto Constitucional* de 112 artículos, junto a múltiples consideraciones de orden económico y fiscal. Como el grupo de comerciantes que integraba la minoría del cuerpo municipal, no estuvo de acuerdo con la tendencia radical del documento, elaboró un voto razonado, los *Apuntes Instructivos* ⁷, en el que se confesaba la influencia de la «Constitución inglesa». Y, fuera de otras instruccio-

⁶ INSTRUCCIONES I para Ila Constitución Fundamental I de la I Monarquía Española I y su Gobierno I de que ha de tratarse en las próximas Cortes Generales I de la Nación I Dadas por el M.f. Ayuntamiento I de la M.N. y L. Ciudad de Guatemala, I a su Diputado el Sr. D. Antonio de Larrazábal, I Canónigo Penitenciario de esta Sta. Iglesia Metropolitana I formadas I por el Sr. D. José María Peynado, Regidor Perpetuo I y decano del mismo Ayuntamiento. I Las da a luz en la Ciudad de Cádiz, el referido Diputado. En la imprenta de la Junta Superior. Año de 1811.

⁷ APUNTES INSTRUCTIVOS I que I al señor don Antonio Larrazábal I Diputado I a I las Cortes Extraordinarias I de la Nación española por el Cabildo I de la ciudad de Guatemala I dieron sus regidores I don José de Isasi, I don Sebastián Melón, don Miguel González y don Juan Antonio Aqueche. Nueva Guatemala, 1811.

nes menores, el Consulado de Comercio formuló unos *Apuntamientos* para Larrazábal, que constituyen la radiografía más completa de la estructura social y económica de la región en los albores del siglo XIX 8.

3.2. *El Proyecto y la Declaración de Derechos*

Las *Instrucciones* -no sólo el *Proyecto constitucional* y la *Declaración de Derechos*- tienen una gran importancia para una correcta elaboración e interpretación de la historia de las ideas e instituciones centroamericanas. En el límite del «antiguo régimen» y con claras influencias de las ideas del siglo XVIII francés, ataca a fondo al «despotismo» del régimen español y propone como solución política a la crisis la adopción de una Constitución, de un texto escrito que viniera a limitar el poder de los gobernantes, reconociendo un catálogo de derechos humanos y fijando un sistema de competencias circunscritas para el ejercicio del poder. La huella francesa es inequívoca, especialmente del *Espíritu de las Leyes*. La última parte del documento está encabezada con un epígrafe de Montesquieu: «Todas las instituciones humanas tienen el sello del siglo en que se hicieron».

Entre líneas, se percibe que los autores tienen bien claro el esquema de las formas de gobierno de este autor, y que dentro de ellas han clasificado el régimen español como un auténtico despotismo, el gobierno de uno solo, sin normas que lo controlan y basado en el temor de los súbditos. El Capitán General Bustamante y Guerra -siempre tan lúcido-, en las anotaciones que aparecen en el ejemplar enviado a España para el proceso de Larrazábal, se dolía: «Los escritores extranjeros que más han deprimido la gloria de la península: Rainal y Maison no han hecho de España un cuadro tan negro». y como un remedio contra ese despotismo, proponían el mágico remedio decimonónico: la promulgación de una Constitución: «Una Cons-

8 APUNTAMIENTOS / sobre / la Agricultura y comercio del Reyno de Guatemala / que el señor Dr. Don Antonio Larrazábal / Diputado en las Cortes Extraordinarias / de la Nación / por la misma Ciudad / pidió / al real Consulado / en la Junta de Gobierno de 20 de octubre / de 1810 / Nueva Guatemala! Impreso en la Oficina de don Manuel de Arévalo. / Año de 1811. Ver Jorge Mario García Laguardia, *La génesis del constitucionalismo guatemalteco* (Guatemala, 1971), donde se incluye una reproducción facsimilar de los tres raros documentos.

titución, pues, que prevenga el despotismo del jefe de la nación; que señale los límites de su autoridad; que haga del Rey un padre y un ciudadano; que forme del magistrado un simple ejecutor de la ley; que establezca unas leyes consultadas con el derecho natural, que contiene en sí todas las reglas de lo equitativo y lo justo, y que se hallen revestidas de todos los caracteres de bondad absoluta y de bondad relativa a los objetos primarios de la sociedad; que enseñen a los pueblos sus deberes; que circunscriban sus obligaciones; y que a éstas y a sus derechos señalen límites fijos e inalterables: que establezcan una administración clara, sencilla y cimentada en los principios de propiedad, libertad y seguridad: que bajo tales principios e ilustradas con la filosofía guarden proporción entre delitos y las penas, y no establezcan otras que las absolutamente necesarias y útiles a la sociedad. Un sistema económico y político que auxilie los tres grandes principios de propiedad, libertad y seguridad. Una instrucción pública y metódica que disipe la ignorancia de los pueblos, y que difundiendo las luces promuevan la utilidad **general**»⁹. Y con base en las ideas modernas de pacto social y estado de naturaleza de corte iusnaturalista, proponen una *Declaración de Derechos* del hombre: «... hace la declaración solemne de ellos, señala los límites de sus obligaciones, los de las autoridades, los de la ley, y establece la Constitución sólida, permanente e inviolable». La raíz francesa es clara. La fuente directa del derecho constitucional centroamericano, la formulación de la parte dogmática de los primeros documentos constitucionales, los encontramos en el pensamiento político francés del siglo XVIII¹⁰. En el *Proyecto de Constitución*, se recoge la parte orgá-

⁹ Este párrafo recuerda ca los enciclopedistas y, en menor grado a Locke», apunta en una breve y sugestiva investigación de historia constitucional costarricense GUTIÉRREZ, CARLOS JOSÉ, «Una convergencia de iusnaturalismos», sobretiro de la *Revista de Ciencias Jurídicas y Sociales de la universidad de Costa Rica*, núm. 6 (noviembre de 1965) p. 61.

¹⁰ La fuente francesa es reconocida por el propio Peynado más tarde: «00. así algunas de las de la *Instrucción* fuesen copiadas a la letra...», representación de don José María Peynado, al Rey, de fecha 31 de enero de 1816, pidiendo se suspenda el cumplimiento de la orden de 31 de marzo de 1815, por la que se la ha desposeído de sus destinos, *Archivo General de Indias*, Audiencia de Guatemala, Legajo 502. Y percibida por Bustamante y Guerra: «Es copia literal de la Declaración de los derechos y deberes del hombre y del ciudadano formada por la Asamblea Nacional de Francia y puesta al frente de la Constitución francesa de 22 de agosto de 1794», y por José Cecilio del Valle: «00. la declaración de los derechos del ciudadano es en muchos artículos

nica del nuevo sistema propuesto. De 112 artículos, es el primer proyecto de un texto fundamental que se formula en Centroamérica y propone una monarquía constitucional moderada (artículo 7 y siguientes). Sin estridencia, adopta la teoría de la división de poderes, atribuyendo al soberano la facultad ejecutiva y a la «nación» la legislativa (artículo 20) y sienta las bases de una administración de justicia independiente (artículo 21). Un *Consejo Supremo Nacional* «en el que residirá toda la representación de la Nación española y tendrá el poder legislativo en toda su extensión de los códigos civil y criminal, político y económico» (artículo 39), cuyos miembros serían designados por los Ayuntamientos en los que se concentraba la fuente del nuevo régimen. Distingue entre poder constituyente originario y constituido, y propone un sistema de descentralización que se haría efectivo a través de juntas locales en cada capital del reino a fin de que «la máquina del gobierno no salga complicada y tenga en todas sus partes los resortes y muelles convenientes a fin de que por la suma distancia no pierdan las provincias su vigor y elasticidad». Con un encomiable sentido de pedagogía política, ordena la formación de un «catecismo» en el que se explicara sencilla y claramente los principios del nuevo régimen constitucional «... para que los niños lo den de memoria, y se les explique en las escuelas de primeras letras un día a la semana».

Proponía la organización de una monarquía constitucional adoptando los nuevos principios: soberanía nacional temerosamente formulado, división de poderes claramente esbozado, idea del poder constituyente originario atribuido a las cortes representando a la Nación. Y este marco teórico se ve atemperado por los propios intereses de los actores, que orientaban el centro del poder a los Ayuntamientos, en los cuales se atrincheraba la aristocracia terrateniente, protagonista del proyecto.

En la anotación final al ejemplar que Bustamante y Guerra envió a España, sitúa el contenido del documento: «Esta es la Constitución del Ayuntamiento de Guatemala, que de tiempo inmemorial ha estado estancado en las familias de los americanos que la firman. De ella resulta que en sus artículos se deprime la autoridad del Rey, se exalta la de los Ayuntamientos; que los Ayuntamientos son los que de-

traducción literal de la Declaración que la Asamblea de Francia puso al frente de la Constitución de 22 de agosto de 1794», *El amigo de la patria*, 3 de noviembre de 1820.

bían nombrar a los individuos de las Juntas serenísimas en quienes debían residir el gobierno de cada provincia en todos sus ramos y el derecho de informar para la provisión de empleos: que los Ayuntamientos debían hacer la elección de los individuos del Consejo Supremo Nacional en el que debía estar el poder legislativo, ejecutivo y de dar todos los empleos políticos, militares y eclesiásticos: que los Ayuntamientos de América, mayores en número que los de España, eran por consecuencia, el centro de las autoridades que habían de dictar leyes, proveer los empleos, gobernar la Monarquía y administrar las provincias; que a este respecto la soberanía quedaba realmente en la América cuando su situación era tan crítica».

Debe anotarse la disidencia de los *Apuntes Instructivos* de la minoría. Moderados frente a la clara posición liberal de las Instrucciones, apuntaban haber tenido «no otro modelo que la Constitución Inglesa... hallar, ordenar, y fijar estos contrapesos al Poder Monárquico, en unos términos que lo equilibran y no lo destruyan; que lo obliguen a caminar por un carril demarcado, sin hacerle violencia... fuera de esta razón para escoger el de la Constitución Inglesa, nos impulsaban al propio efecto del honor mismo de nuestra antigua, que si no pudo, o no tuvo oportunidad para ordenarlos y fijarlos, reconoció al menos antes que aquella y usó separadamente de los contrapesos».

A diferencia de otras regiones americanas en las cuales el movimiento de independencia adquirió connotaciones violentas, en el Reino de Guatemala -lo que hoy integran los cinco países centroamericanos- el experimento de Cádiz se vio con gran esperanza por los grupos ilustrados. Y la Constitución se aplicó en sus dos períodos, 1812-14 y 1820, a pesar de la resistencia encubierta de las autoridades peninsulares. Una confluencia entre el liberalismo metropolitano y provincial, que se rompe más tarde al precipitarse la independencia en 1821 11.

11 Sobre Centroamérica en Cádiz y la Constitución en Centroamérica, ver VOLIO, MARINA, *Costa Rica en las Cortes de Cádiz* (San José de Costa Rica: editorial Juricentro, 1980); RODRÍGUEZ, MARIO, *The Cádiz experiment in Central America, 1808 to 1826* (Berkeley, Los Angeles, London: University of California Press, 1978), y CARCÍA LAGUARDIA, JORGE MARIO, *Orígenes de la democracia constitucional en Centroamérica* (San José de Costa Rica: t.º ed., 1971; 2.º ed., 1976).

4. Constitución Federal de 1824. 'La fundación de la República

4.1. *El proceso constitucional*

El 15 de septiembre de 1821, una junta de notables a la usanza de época se reunió en la capital-la que hoyes ciudad de Guatemala- y declaró la independencia de España. El panorama que se presentaba era semejante al del otros lugares: una autoridad errática que había perdido sus vínculos con la metrópoli; el alto clero y funcionarios españoles, fieles hasta el fin a la Corona; y la presión popular por la independencia expresada a través de improvisados tribunos emergentes de la clase media.

En el *Acta* de ese día -la de independencia-, la palabra «república» no aparece ni una sola vez. Los conservadores, que controlaron el movimiento, sujetaron la declaración de independencia a la ratificación de un Congreso, con la esperanza de que antes de su instalación, se diera algún acontecimiento que permitiera mantener su *status*. Una retirada condicional del grupo dominante, un antídoto contra proclamaciones radicales. Proclamemos la independencia -dijo José del Valle- el redactor del *Acta* (y después importante diputado en el primer constituyente mexicano del imperio de Iturbide) antes de que el propio pueblo la declare ¹². Y su interpretación ubicó a las dos corrientes que constituirían los partidos políticos del siglo XIX: conservadores y liberales. Mientras los primeros lo hicieron en sentido restrictivo, considerando que se limitaba a la capital y dejaba abierta la posibilidad de la unión al sistema imperial que se avizoraba en México, los segundos consideraron que radicalmente abría

¹² Sobre la independencia de Centroamérica, ver CHINCHILLA AGUILAR, ERNESTO, *La independencia de Guatemala* (México, 1948); SOTO HALL, MÁXIMO, «Independencia de Guatemala», en LEVENE, RICARDO, *Historia de América. Independencia y organización constitucional* (Buenos Aires, 1940) T. VII; SALAZAR, RAMÓN, *Historia de veintitún años. La independencia de Guatemala* (Guatemala, 1928) y principalmente los dos aportes iniciales de la historiografía del período nacional, de tendencias opuestas, MARURE, ALEJANDRO, *Bosquejo histórico de las revoluciones de Centroamérica* (París, 1837) y MONTÚFAR CORONADO, MANUEL, *Memoria para La historia de La revolución de Centroamérica* (Jalapa, México, 1832). El mejor trabajo interpretativo sobre el proceso es LUJÁN MuÑOZ, JORGE, *La independencia y la anexión de Centroamérica a México* (Guatemala, 1982).

el camino a la constitución de la nueva república. En la respuesta de las provincias se dio un amplio espectro, desde la irreductible posición republicana de San Salvador hasta la clara posición monárquica imperial de León en Nicaragua ¹³.

Las mismas autoridades españolas, que habían perdurado a cambio tan radical, fueron las que impulsaron -aliadas a los conservadores- el acercamiento al imperio mexicano de Agustín de Iturbide. Cabino Caínza, el antiguo jefe español, que comandaba al nuevo país, se apresura el 18 de septiembre -tres días después de la declaratoria de independencia- a manifestar al emperador mexicano su adhesión' y el Ayuntamiento de la capital -controlado por los conservadores- decreta el 5 de enero de 1822, después de una discutida consulta, la anexión de Centroamérica a México. La corriente anexionista no es homogénea. En la capital, los grupos comerciantes dominantes pretendían una independencia con anexión al México imperial, para impedir el cambio estructural; en Chiapas y Quetzaltenango, el anexionismo significa separatismo y autonomía de la capital; en Comayagua y León, la anexión se impulsa por las autoridades españolas aún con el control, en un intento de mantener la situación, y en El Salvador se refugia la minoría republicana alimentando también un sentimiento provincial autonomista ¹⁴.

Consumada, la anexión enfrentó violentamente por primera vez a conservadores y liberales. Atrincherados éstos en El Salvador, desconocieron las autoridades de la capital y declararon que ninguna autoridad podía derogar el acta de septiembre. Temerosos, los conservadores urgen la protección del ejército imperial mexicano, que efectivamente al mando de Vicente Filísola, ocupa la capital y empeña una guerra, más larga que cruenta, contra los provincianos disidentes. En el anecdotario de esta época turbulenta está la fallida anexión de El Salvador a Estados Unidos, decretada por un Congreso revolucionario, como una defensa contra «el imperialismo mexicano» ¹⁵.

¹³ En la excelente antología de MELÉNDEZ CHAVERRY, CARLOS, *Textos fundamentales de la independencia centroamericana* (San José de Costa Rica, 1971) se reproducen las actas de independencia de cada una de las provincias.

¹⁴ HELIODORO VALLE, RAFAEL, *La anexión de Centroamérica a México* (México, 1924); HERNÁN PERALTA, *Agustín de Iturbide y Costa Rica* (San José de Costa Rica, 1968); VICENTE FILÍSOLO, *La cooperación de México en la independencia de Centroamérica* (México, 1911), y MELÉNDEZ CHAVERRY y LUJÁN MuÑOz, *op. cit.*

¹⁵ Ver CARCÍA, JOAQUÍN, *Lucha de San Salvador contra el Imperio. 1821-1823* (San Salvador, 1940) y de Manuel Castro Ramírez, «La primera misión diplomática

4.2. *La Asamblea Nacional Constituyente*

En febrero de 1823 -tras un largo año de guerra- Filísola entra a San Salvador, logrando con esto una victoria pírrica, porque es el momento en que el imperio se desploma, viéndose obligado a regresar a Guatemala. El Viernes Santo de marzo recibió las noticias de México según las cuales la Junta de Puebla había desconocido la autoridad imperial de Iturbide. La suya quedaba en el vacío, y no encontrando otra salida, desarchiva el *Acta* de septiembre, y de conformidad con su artículo 20, convoca a un Congreso «para tratar el grande asunto que desde entonces quedó pendiente sobre el modo y la forma en que debe constituirse...» el que integrado, se apresuró a declarar la independencia de la antigua España, de México y de cualquier otra provincia, así del antiguo como del nuevo mundo; y que las provincias no son, ni deben ser patrimonio de persona ni familia alguna; que forma «nación soberana» y que se denominará «Provincias Unidas del Centro de América», sin perjuicio de lo que resuelva la Constitución. En estas primeras sesiones formuló las decisiones políticas fundamentales de la nueva organización: se declaró constituido en Asamblea Nacional Constituyente en la cual residía la soberanía; creó los tres poderes clásicos; declaró la católica como la religión del Estado rechazándose la cautelosa propuesta de Molina de que se omitiera declaración alguna al respecto y se pasara a tratar lo más interesante; la forma de gobierno se remitió a una decisión constitucional; estableció la inviolabilidad de sus miembros; prometió reconocer la deuda externa; habilitó y confirmó las autoridades existen-

Salvadoreña a Washington», *Estudios históricos* (San Salvador, 1941) y «Lo de la anexión a los Estados Unidos», *José Matías Delgado, Padre de la Patria* (San Salvador, 1961). La tensión nacionalista que provocaron los acontecimientos, y el papel protagónico de la provincia salvadoreña, lo refleja muy vivamente una orden de la Asamblea Constituyente del estado de Honduras en 1825 -1ª primera del Estado dentro del régimen liberal- que al saber del fusilamiento de Iturbide, el ex emperador mexicano, acordó felicitar al Congreso de El Salvador; VALLEJO, ANTONIO, *Compendio de la historia social y política de Honduras*, 2.- ed. T. 1. (Tegucigalpa, 1926), p. 203. La eventual protección de los republicanos por la joven democracia norteamericana era una idea al parecer muy compartida; en el núm. 22 del *Genio de la Libertad*, se publicó una proclama que decía: «Provincias de Guatemala: ved en los Estados Unidos el modelo de un gobierno libre y la égida de nuestra independencia absoluta. Ellos vendrán a nuestro socorro si la ambición de un imperio inmediato intentase arrebatar nos nuestra libertad y hacernos provincias de un Monarca mexicano».

tes y ratificó la vigencia provisional de la Constitución gaditana del 12; fijó normas de juramentación e integró el primer ejecutivo colegiado. Las bases institucionales del nuevo país se habían fijado. El mismo VaBe -siempre presente en este período-- resumía el proceso así: «Comenzaba la tercera etapa de la historia de Guatemala. Tras de ser provincia de España, pasó a ser provincia de México. Era el momento de fundarse en república libre» 16.

En la ciudad de Guatemala, el Salón General Mayor de la Universidad de San Carlos -actualmente restaurado y donde mucho tiempo estuvo la Biblioteca Nacional- en once bancas al estilo del Parlamento inglés, se ubicaron los diputados que habían triunfado en las elecciones, realizadas en un ambiente de euforia nacionalista hábilmente manipulada. La decoración era discreta pero importante: tres retratos, uno de Bolívar mandado colocar por Decreto de 18 de diciembre de 1823 17, otros, de Bartolomé de las Casas y de Monse-

16 «Actas del mes de julio. Asamblea Nacional Constituyente», *Archivo General de Centro América*, B6.26, Expediente 2960, Legajo 113. Como el Decreto de Independencia absoluta de 1.º de julio fue aprobado sin la presencia de los diputados de Honduras, Nicaragua y Costa Rica, cuando ellos se incorporaron a la asamblea, se dictó otro decreto ratificatorio el 1.º de octubre. La existencia de las tres actas, ha provocado interesante polémica sobre la verdadera fecha de la independencia, iniciada por historiadores salvadoreños. Un buen resumen de la situación actual de la misma puede verse en Ricardo Gallardo, *Las constituciones de la República Federal de Centro América* (Madrid, 1958). Documentación de archivo sobre todo el proceso de independencia y de integración del constituyente en *Boletín del Archivo General del Gobierno de Guatemala*, vol. IV (1939).

17 Este retrato se relaciona con la breve visita de Bernardo Monteagudo a Centroamérica a fines de 1823. Llamado por Bolívar, regresó de Guatemala al Sur, interrumpiendo su viaje a México. Llevaba un retrato del *Libertador*, seguramente para ser regalado al gobierno mexicano, en un intento especial por entrevistarse con el ministro de relaciones, Lucas Alamán. Sus contactos con los constituyentes centroamericanos seguramente fueron muy cercanos. El 18 de diciembre, un grupo de diputados hacen la siguiente proposición: «Habiendo llegado felizmente a esta Corte el Caballero Monteagudo, procedente de la América del Sur, quien trae consigo un retrato de cuerpo entero del inmortal Bolívar, pido, se ordene al Supremo Poder Ejecutivo agencie del modo que estime más oportuno con el indicado C. Monteagudo, q. franquee el referido retrato con el objeto de que se saque una copia de él, lo más perfecta que se pueda, debiendo constar ésta también de igual dimensión a la de su original; y que puesta en un marco sencillo, se coloque en el salón de las Sesiones de la Asamblea, y al lado derecho del solio con la inscripción adecuada que se sirva acordar la representación nacional a nombre de estos estados, en testimonio de gratitud, y de la consideración y aprecio que merece a la generalidad de sus habitantes el inimitable genio de la América el Libertador Simón Bolívar. Guatemala, dic. 18 de 1823. Dávila, Milla,

ñor de Pradt 18; y una lápida con los nombres de los muertos el 14 de septiembre en la asonada de Ariza, el primer militar descontento con el nuevo régimen democrático.

Importante fue la participación política de la población de la capital' donde la existencia de una opinión pública -hoy ya tradicional- se hace sentir. En la sesión del 30 de junio, la segunda de la asamblea, el presidente Dávila mocionó para que la mesa «recomendara a las galerías» que «guardaran silencio y moderación».

Roto el equilibrio en su favor, los liberales -muy en su estilo- se dedican a legislar profusamente impulsados por el mito de la normatividad jurídica como instrumento de cambio. En diecinueve meses que trabajó la asamblea, formulan 784 actas, 137 decretos y 1.186 órdenes, *corpus* jurídico que se orientó a constituir el nuevo país: formuló las nuevas denominaciones al darle el nombre de *Provincias Unidas del Centro de América*; organizó un ejecutivo colegiado de tres miembros; declaró religión oficial la católica; garantizó la inmunidad parlamentaria; se prometió a reconocer la deuda pública; declaró la igualdad ante la ley; confirmó a las autoridades existentes; creó la primera biblioteca pública ya que las existentes, algunas importantes, eran privadas y de acceso limitado; abolió tratamientos; derogó disposiciones discriminatorias para hijos ilegítimos; dictó regulaciones migratorias favorables a los extranjeros; creó los emblemas nacionales; abolió la esclavitud; reconoció el derecho de asilo; aplicó inquisición revolucionaria contra empleados adversos al nuevo

Marqués, Menéndez, Argüello, Quiñónez, Molina, Barrundia». «Asamblea Nacional Constituyente, Sesiones del mes de diciembre», *Archivo General de Centroamérica*, B6.26, Expediente 2965, legajo 114. Monteagudo en respuesta, regaló el original, que se instaló, por decreto, en el salón de sesiones. El retrato tuvo un destino muy singular, el Presidente Francisco Morazán, más tarde, al trasladar a San Salvador las autoridades federales, dispuso que se colocara en la asamblea de ese Estado. Pero años más tarde, en el torbellino de la guerra civil, se produce una revuelta provocada por el retrato, porque los opositores del hombre fuerte de la provincia, el General Malespín, suponen que el retrato es suyo, por el parecido con Bolívar. Sofocada la revuelta, Malespín lo puso en un salón de su casa que daba a la calle, para que los habitantes comprobaran que era el retrato de Bolívar y no de él. En el terremoto de 1873 se provocó un incendio, que destruyó la ciudad de San Salvador, y el retrato se quemó. Ver, DEL VALLE, JOSÉ CECIUO, *Obra escogida*, Selección, prólogo y cronología de Jorge Mario Carda Laguardia (Caracas: Biblioteca Ayacucho, 1982) p. XIV y siguientes del prólogo.

¹⁸ *Archivo General de Centroamérica*, B6. 17, Legajo 108, Expediente 2, 907.

régimen; excitó a las asambleas americanas para realizar un Congreso continental, antecedente del proyecto de Bolívar, idea precursora en la que Valle tiene papel protagónico, y con gran interés siguió los pasos del Congreso de Panamá y designó los representantes guatemaltecos... 19.

4.3. La Constitución

y orientada la Asamblea a su misión fundamental, se formó una *Comisión de Constitución* 20, encargada de elaborar unas *Bases Constitucionales*, que normarían los primeros pasos de la República y que serían la pauta para la elaboración del texto definitivo, la que traba-

19 El mejor trabajo, excelente labor de reconstrucción, -fruto de su exilio en Guatemala- es el del historiador y político aprista peruano TOWNSEND EZCURRA, ANDRÉS, *Fundación de la República. Documentos y estudios en torno a la Asamblea Nacional Constituyente de Centroamérica* (Guatemala, 1958), que tiene una segunda edición de 1974 por la editorial Costa Rica de San José, con un capítulo sobre política exterior que omite la primera y que cambia el título por *Las Provincias Unidas de Centroamérica: fundación de la República*; VALENZUELA, GILBERTO, *Bibliografía guatemalteca. Catálogo de obras, folletos, etcétera, publicados en Guatemala desde la independencia hasta el año de 1850* (Guatemala) hace una amplia reseña de su labor legislativa: especialmente útil es la consulta del «Índice de los decretos expedidos por la Asamblea Nacional Constituyente», *Archivo General de Centroamérica*, B6. 17, Expediente 2907, legajo 108.

20 Nombrado Barrundia miembro de la Comisión, hizo un llamamiento en *La Tribuna*, el periódico que fundó con motivo de la reunión del constituyente, «A los ciudadanos que gusten de ilustrarnos», T. 1., núm. 3, fól. 25-26, 2 de septiembre de 1823 que decía: «La Asamblea ha elegido por sí misma la Comisión de Constitución, que medita ya las bases de esta grande y difícil obra. Es necesario que para ella se descubra la opinión, y que se aglomere el mayor número posible de conocimientos. Así podrá ser el pacto de los pueblos, y el resultado de su voluntad y de sus ideas: así tendrá el voto de la mayoría y se afianzará con la doble fuerza de la ilustración y del convencimiento nacional. No será una teoría sino la combinación de los principios con los hechos, de la experiencia con la razón, y de lo que hay con lo que puede y debe haber. No será un trabajo aislado, sino que generalizándose a todos nuestros recursos, productos y necesidades, a todas las clases que forman la sociedad, a todos los resortes que puedan ponerse en acción y todos los principios legislativos descubiertos en nuestros días, levantará simultáneamente en todos sus puntos la masa nacional hasta el grado de altura a que puede llegar sin retroceso... en el turbillón de agentes que les dieron el impulso, tenemos que distinguir con la mejor perspicacia; y entre el choque de la nación y de los partidos, cuáles nos son análogos y adaptables». VELA, DAVID, *Barrundia ante el espejo de su tiempo* (Guatemala, 1956) dedica un espacio importante a la labor parlamentaria de su biografiado.

jó con prisa, pues el 25 de octubre presentó su proyecto de 44 artículos al pleno, el que fue aprobado después de corta pero muy viva discusión el 17 de diciembre y sancionado el 27.

En su primer artículo, afirmaba como finalidad de la Constitución asegurar la felicidad del pueblo, sosteniéndolo en el mayor goce posible de sus facultades; establecía la independencia y soberanía nacional; determinaba con mucha precisión la división de los tres poderes y declaraba los derechos del hombre y del ciudadano sobre los principios eternos de libertad, igualdad, seguridad y propiedad. En las dos decisiones más conflictivas adoptaba como forma de gobierno la republicana, representativa y federal, y declaraba como religión oficial del Estado la católica. Un documento de obvio compromiso.

Fueron publicados inmediatamente en el periódico *La Tribuna*, donde se comentaba que «aprobado ya todo el proyecto de *Bases Constitucionales*, no nos detendremos en ir expresando las alteraciones que se hicieron a unos pocos artículos, sino que los daremos a la letra según fueron aprobados para que cuanto antes sepan los pueblos cuál es el pacto fundamental que han sancionado sus representantes». La opinión pública era el tribunal, al que reiteradamente los constituyentes remitían sus decisiones. Ordenaban las *Bases* que se hicieran circular y anunciaba que se invitaría a los establecimientos científicos, cuerpos literarios y a todos los ciudadanos a que hagan sus observaciones, proponiendo las modificaciones o reformas que a su juicio «sean susceptibles».

El 23 de mayo de 1824, la *Comisión* presentaba al pleno su *Informe sobre la Constitución* ²¹, documento clave en la historia de

²¹ *Informe sobre la Constitución, leído en la Asamblea Nacional Constituyente el 23 de mayo de 1824* (Guatemala, 1824). Su edición ha de haber sido muy limitada, porque el documento es difícil de consultar, lo que explica que haya sido poco utilizado -grave omisión- por los escasos comentaristas del constituyente. Nosotros hemos consultado el ejemplar de la Biblioteca Nacional de Guatemala. Reconfirma verificar la gran calidad con que nuestros próceres constituyeron el país: «Crear un nuevo orden político sobre las ruinas del despotismo -dicen- sin el gran cúmulo de conocimientos teóricos y locales que exige la aplicación de las instituciones modernas: acomodarlas a pueblos heterogéneos, incultos y absolutamente diversos de aquellos de donde vinieron los principios, sin un plano estadístico ni topográfico, sin tener ni aun el censo de la capital, sin suficientes datos históricos de las costumbres y genio de los habitantes, y de su fuerza y capacidad para ser libres, fuera para la Comisión el empeño más arduo y fatigante, si no la estimulase el victorioso deseo de dar el principio vital para la patria... al levantar por nuestra mano el vasto edificio social nos sentimos

nuestras instituciones, con el *Proyecto* 22 definitivo, el que se discutió de julio a noviembre, mes en el cual, el 22, se aprobó la Constitución. La Asamblea terminó sus labores el 23 de enero de 1825 y el Congreso, previsto en la ley fundamental que se instaló el 16 de febrero, el 10 de abril, publicó y juró la *Constitución Federal de la República de Centroamérica*.

La gran cuestión que enfrentó --como en otras regiones de América Latina-- a liberales y conservadores en el cuerpo constituyente fue la decisión por el federalismo, y las ideas que se manejaron son muy semejantes. Los centralistas argumentaban que con ese sistema se producía un rompimiento brusco con las tradiciones nacionales de organización colonial; que al otorgar poderes autónomos a los Estados, se enfrentaban múltiples fuerzas al poder central y se propiciaba la división de la nueva República; que había una falta de autosuficiencia de las provincias que se convertirían en los nuevos Estados; que la falta de comunicaciones hacía impracticable el sistema; que el analfabetismo, la falta de ilustración y el pequeño número de personas preparadas imposibilitaba encontrar personal capacitado

arrebatados de la gloria... la Comisión cree haber levantado su obra sobre grandes principios aplicables a nuestras circunstancias y a todos los pueblos del mundo. Ella ha desenvuelto la teoría de la Constitución...». Recientemente SÁENZ de SANTAMARÍA, CARMELO lo ha publicado como apéndice a un sugestivo trabajo, que hace nuevas aportaciones, sobre el período de Bayona a la fundación de la República, «El proceso ideológico-institucional desde la Capitanía General de Guatemala hasta las Provincias Unidas del Centro de América: de provincias a estado», *Revista de Indias*, Madrid, núms. 151-152, Año XXXVIII (enero-junio de 1978) pp. 149-181.

22 *Proyecto de Constitución de la República de los Estados Federados del Centro de América* (Guatemala, 1824). La viabilidad del nuevo país es vista con optimismo por la comisión: «Ha llegado el tiempo en que la América resuelva para el mundo toda la gran cuestión de la mejora universal de las sociedades... contemplando el cuadro por la mayor parte halagüeño de nuestro país, el corazón del legislador se llena de esperanza y traza con osadía la ley de un pueblo libre... prepara las transiciones políticas más atrevidas y decisivas, y ve que el pueblo americano se presta a ellas sin convulsiones... el pueblo a quien representamos, las circunstancias felices de una revolución reglada, obra del convencimiento y de la experiencia: de nuestra posición, por todas partes marítima, y accesible a los dos mundos; nuestra culta juventud más impresionada por los principios que la de otros pueblos americanos; nuestra población muy ventajosamente superior a la del Perú, Chile, Venezuela y aun respectivamente a la de México, nos dan aun sobre nuestro continente una peculiar disposición a las instituciones libres... penetrámonos de que somos hombres tanto o más aptos que los de Europa para ser ciudadanos, tanto o más propios que aquéllos para mejorar el orden social.»

para las nuevas funciones burocráticas que se ampliaban mucho; y que al anular la acción del Gobierno central propiciaba caciquismos locales que provocarían la disolución del nuevo país. Los federalistas, por su parte, afirmaban que la voluntad de la nación estaba por el sistema, expresada a través de la opinión conocida de las provincias; que la falta de comunicaciones abonaba en favor y no en contra del sistema, porque hacían necesarias autoridades locales que resolvieran los problemas en forma inmediata; que la pobreza del país no era causa de un sistema sino de la calamitosa política que había seguido el régimen colonial y que la prosperidad de la joven nación republicana de los Estados Unidos probaba esta tesis; que era falso que no existiera una élite ilustrada para integrar los nuevos cuadros burocráticos y que la diferencia de costo entre un régimen federal y uno central era mínimo, porque los servicios eran los mismos; y finalmente que el unificar el poder en unas pocas personas y en un mismo lugar abriría el paso de nuevo al absolutismo y a la dictadura, avivando los sentimientos provinciales contra la capital.

Detrás de todos estos argumentos emerge la búsqueda por los conservadores de un nuevo tipo de poder autoritario que sucediera al de los Reyes y del Imperio derrotados: una «concepción republicana de la Monarquía», aunque partidarios del sistema central, eran algunos sensatos diputados que veían las dificultades prácticas de su implementación. Y por parte de los liberales, la obsesión por un mecanismo gubernamental que detuviera el absolutismo: la única manera de evitar la dictadura era desmembrando el poder, aun corriendo el riesgo de su factibilidad. Sin embargo, se orientaba, en un sentido mucho más acusado que su modelo norteamericano, a fortalecer el poder central por sobre el de los Estados ²³.

La adopción del régimen federal se dio presionado por las circunstancias. Como se ha dicho, o había federación o no había república. Porque la estructura económica y política colonial desembocaba en una organización de ese tipo. La única fórmula para integrar

²³ La polémica produjo mucha literatura. La mejor expresión de las dos posiciones, de gran altura ambas, en el *Informe sobre La Constitución* que dedicó buena parte -páginas 6-21- a justificar el sistema federal y el excelente alegato centralista, *Voto deL ciudadano José Francisco Córdova, Diputado por Santa Ana y Metapán, dado en la sesión de La A.N.e., de 7 de julio de 1824, sobre el proyecto de constitución presentado por La comisión respectiva, y comenzado a discutir en 5 deL mismo mes* (Guatemala, 1824).

a las provincias enfrentadas a la capital era a través de un equilibrio federal. Y las provincias lo plantearon como una situación de hecho, abanderadas por El Salvador, que antes de que la Constitución fuera aprobada, convocó a su propio constituyente, de acuerdo a las *Bases Constitucionales*, y aprobó su constitución estatal en junio del 24.

La Asamblea Nacional, con el propósito de evitar actitudes al margen del marco legal que se estaba elaborando y no perjudicar el proceso, el 5 de mayo del 24 emitió un Decreto en el cual «Considerando que la pronta reunión de los Congresos de los Estados de la Federación, conforme a las bases decretadas en 27 de diciembre de 1823, es de primera importancia a la organización y prosperidad de los mismos estados: que el de San Salvador lo tiene ya reunido, y que es igualmente importante evitar pronunciamientos que fuera de la ley expondrán la tranquilidad de la nación, autorizaba a las provincias a integrar sus respectivos Congresos. La de Guatemala instaló el suyo con fecha 15 de septiembre de 1824, en el aniversario de la Independencia, y al día siguiente emitió su primer Decreto, calificándose como «congreso constituyente», legítimamente instalado y constituido, y declarando la forma de gobierno de la República y la suya propia, con anticipación a la aprobación de la Constitución Nacional, con la evidente finalidad, como en el caso de San Salvador, de presionar a la Asamblea Nacional y al probable Congreso ordinario que debería sancionar la Carta, a adoptar el régimen federal. En el artículo 60 del mencionado Decreto se estableció que «El Estado de Guatemala es uno de los que forman la Federación del Centro de América y es parte integrante de ella: su Gobierno es el republicano representativo popular, según las bases constitucionales que adopta el Estado, con las demás leyes que sobre objetos generales de la Federación, y en uso de las atribuciones que corresponden a la ^{legisla-}tura general de ella, ha decretado la Asamblea Constituyente»²⁴.

La imprecisión entre las atribuciones de los Estados y de la Federación en el texto quiso verse como la causa de los desórdenes posteriores, para cargarle la mano a la decisión por el federalismo. Pero un texto legal nunca ha sido causa determinante de convulsiones so-

²⁴ Ver el texto de los dos decretos en ACUILAR, OCTAVIO, «Capítulos de la historia del derecho constitucional de Guatemala», *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala*, Época III, T. III, N.º 3 y 4 (marzo, abril, mayo y junio de 1940) pp. 232, 233 y 234.

ciales, que surgen de la estructura social. En las condiciones en que se fundó la República, cualquier legislación era un efecto de las circunstancias; «en menos tiempo la nacionalidad centroamericana se habría despedazado bajo un régimen unitario; este acontecimiento fue producido por numerosísimos factores, entre ellos los que pueden contarse como principales, la animadversión entre las provincias y la metrópoli; la indisciplina y la obcecación de los partidos; la falta de vías de comunicación que hacía nugatoria la acción del Gobierno en cualquier sentido; sólo la Federación, reconociendo la personalidad de los Estados, pudo retardar la irreparable catástrofe del 39» 25. Hasta los adversarios del régimen federal reconocieron después la necesidad del mismo, como Valle, que en agosto de 1826, en su periódico *El Redactor General*, afirmaba que siendo el «primero a confesar los defectos grandes del sistema federal» también lo era en «manifestar que en nuestra actual posición es absolutamente necesario y cada Estado debe sostener sus fueros y libertades» 26.

Al organizar el Poder Legislativo, los constituyentes elaboraron un cuerpo híbrido, confuso y sumamente original, con el modelo de la Constitución americana, pero modificada profundamente.

Un legislativo unicameral, integrado sin proporción entre la representación de las provincias y la capital, lo que redundaría en resquemores y malentendidos. El Congreso, decía la Comisión en su informe, «obra en una sola Cámara: tiene, pues, más energía para enlazar con vigor toda la Federación ... no se expone a la resolución de la minoría en dos salas que se contradigan con desigual votación ... la rapidez de sus movimientos se modera por un Senado popular .. no se paraliza peligrosamente por el jefe de la ejecución y de la Fuerza Armada, como en los Gobiernos en que el poder ejecutivo tiene el veto...». Este Senado, institución totalmente novedosa y sin antecedentes, se integraba por dos miembros popularmente electos por cada Estado y sería presidido por el Vicepresidente de la República. Tenía funciones legislativas, ejecutivas y judiciales, pues convocaba al Congreso a reuniones extraordinarias, proponía temas al Ejecutivo para el nombramiento de funcionarios importantes, declaraba cuando había lugar a formación de causa contra Ministros diplomáticos y otros

25 CASTILLO, MARIANO, *La Federación* (San Salvador, 1906) p. 81.

26 *El Redactor General*, edición facsimilar, estudio preliminar y bibliografía de Jorge Mario García Laguardia (Guatemala, 1983).

funcionarios, tenía el importante derecho de veto típicamente ejecutivo' la obligación de velar por el cumplimiento de la Constitución y de las leyes generales, vigilar conducta de funcionarios federales, negar sanción a leyes contrarias a la Constitución como órgano contralor, y una especie de Tribunal Supremo en los casos de conflicto entre los Estados y la Federación, y también órgano asesor del ejecutivo en funciones de importancia.

Institución más original no pudo existir. Y más determinante de conflictos, malentendidos y deficiencias. Los historiadores se muestran perplejos ante su conformación y atribuciones. Para unos es un sistema híbrido entre uni y bicameral; para otros, un poder intermedio entre el Legislativo y el Ejecutivo; o una especie de Consejo de Estado dentro de la tradición francesa. Un peligroso organismo que contenía en sí mismo a todos los poderes del Estado, situación sobre la que el primer Presidente de la República llamó la atención ²⁷. Arosamena -precursor de estos estudios- dice que «era, por consiguiente, el Senado un Cuerpo intermedio entre los Poderes legislativo y ejecutivo, tanto más cuanto que, según otras atribuciones suyas, se asemejaba a los Consejos de Estado o Diputaciones permanentes que reconocen otras Constituciones, y tiene por encargo: velar por la observancia de la Constitución, suplir a la legislatura en ciertas funciones electorales o administrativas, aprobar nombramientos, dictaminar al Ejecutivo ... bajo otro respecto podía considerarse aquella inusitada institución como un paso transitorio entre la dualidad y la unidad legislativa, puesto que si bien no iniciaba proyectos de ley, los discutía y votaba sobre ellos, dándoles o negándoles su aprobación dentro de diez días; y era talla fuerza de su negativa, que para insistir el Congreso en un proyecto objetado, requeríanse los dos tercios y, en ocasiones, aun los tres cuartos de sus votos. Si no temiéramos pasar por sistemáticos, diríamos que el Senado centroamericano era la Alta Cámara retirándose ante la Cámara popular, en fuerza de la evolución política y en vía de reducirse nuevamente a su primitiva condición de mero Consejo Administrativo, para dejar enteramente el campo legislativo a la Asamblea Unica Democrática cuando el estado social y la simplificación de los negocios le permitían asimilarse al directorio de una compañía anónima. Mirado como Cuerpo legislativo, el Senado que nos ocupa perdió en su retirada; pero invadió

²⁷ ARCE, JOSÉ MANUEL, *Memorias del General...* (San Salvador, 1947).

la esfera del Poder ejecutivo, **que** bajo este y otros respectos sufrió minoración en sus facultades»²⁸. Y Laudelino Moreno afirma que para la organización del Poder Legislativo se adoptó el sistema unicameral «justamente censurado en los regímenes federales, en los que es necesaria la dualidad de Cámaras para que estén debidamente representados los factores de unidad nacional y de autonomía de los Estados» y que el Senado «no forma parte del Poder Legislativo, pero interviene en la función legislativa sancionando las leyes emanadas del Congreso» y se pregunta: «¿Qué idea pudo determinar a los constituyentes de 1824 a establecer la extraña organización que dieron al Poder Legislativo? ... el establecimiento de la institución que denominaron Senado, no fue para amalgamar los principios de unidad y dualidad de Cámaras, ya que la Constitución no le reconoce ninguna atribución de las que conferirían al Poder Legislativo las Constituciones entonces existentes. La intervención del Senado centroamericano en la función legislativa (sanción, veto y derecho de convocar al Congreso en casos extraordinarios) corresponde al Ejecutivo en la mayoría de las Constituciones; pero los autores de la centroamericana de 1824 juzgaron peligroso ponerla en manos del Presidente»²⁹.

Los constituyentes legislaron bajo el influjo del temor que a la dictadura se tenía. Por eso, al regular los poderes presidenciales en el Título III (artículos 106 a 131) los limitaron al extremo en favor del Legislativo, en el que se asumía que residía la voluntad nacional y se consideró el más importante. Se cercenaron de tal manera las atribuciones del Ejecutivo, que se le dejó incapaz de llevar adelante la gestión administrativa indispensable de un poder federal. A las legislaturas de los Estados se les concedió el poder de decretar los gastos internos de su administración, fijar los impuestos y la proporción que les correspondía en los gastos generales y también fijar periódicamente fuerzas de línea si se necesitase en tiempo de paz con acuerdo del Congreso, crear la milicia cívica y levantar toda la que les correspon-

²⁸ AROSAMENA, JUSTO, *Estudios constitucionales sobre los gobiernos de América Latina* (París, 1878) T. II, pp. 426-427; la primera edición apareció en Havre, 1870, con el título de *Constituciones políticas de la América Meridional*. POSADA, ADOLFO, *Instituciones políticas de los pueblos hispanoamericanos* (Madrid: 1900) p. 129, dice que «está compuesto de una manera que no por ser extraordinaria puede aplaudirse: resulta un tipo híbrido, entre bicameral y unicameral».

²⁹ MORENO, LAUDELINO, *Historia de las relaciones interestatales de Centroamérica* (Madrid, 1928) pp. 52-57-58.

diera en tiempo de guerra, erigir establecimientos, corporaciones o tribunales para los servicios de justicia, economía e instrucción pública. En el *Informe sobre la Constitución* de la Comisión se era explícito en este aspecto; afirmaba que «contra el abusivo desarrollo del poder» abonaba la «función moderadora» del Senado y la limitación de atribuciones, lo que produciría una combinación que proveía «tanto a la fuerza y eficacia de la ejecución, como a la garantía constitucional». Se limitó, pues, al extremo el Poder Ejecutivo, hasta hacerlo inoperante, dentro de la tendencia común a muchos constituyentes latinoamericanos de la época. Mientras que los constituyentes de Filadelfia veían en el poder de las asambleas populares el peligro del despotismo, los centroamericanos, al contrario, veían en ellas la salvaguardia de las libertades frente al peligro encamado en un Ejecutivo fuerte 30.

El Poder Judicial-artículos 132-140- tenía también sus particularidades. Encargado a la Corte Suprema de Justicia y a los tribunales menores, los magistrados de la Corte eran electos popularmente sin requisitos especiales en el conocimiento del derecho, lo que hizo ironizar a Valle, quien refiriéndose al poder de la soberanía popular, dijo era tan grande «que eligiendo a un hombre, lo hace al mismo tiempo un magistrado y legista». Además de las funciones propiamente judiciales, la Corte estaba investida de poderes políticos que la autorizaban a intervenir en las disensiones «en que sea parte la República, uno o más Estados, con alguno o algunos otros», aunque no tenemos noticia de que haya hecho uso de esta atribución; en las fre-

30 No suscribiré la opinión de que los constituyentes de 1824 se adelantaron a su tiempo hasta el punto de vislumbrar la concepción política del Ejecutivo como un mero agente subordinado a la Asamblea legislativa; pero sí que se hicieron cargo de que el hombre en el Gobierno se corrompe más fácilmente que en las Cámaras, y de que el mando incita el afán de dominación e inclina a quien lo ejerce a sobreponer su voluntad a la ley. Conociéndose a sí propios, descubrieron la tendencia latente al gobierno personal y la dictadura, presintiendo el peligro del poder personal de un Presidente del Ejecutivo; y para evitar el desarrollo y propagación de aquella tendencia, plantearon un régimen de garantías, de precauciones políticas de carácter jurídico del Poder contra el Poder, segregando al Ejecutivo atribuciones que las Constituciones de tipo normal le otorgan. Que la fórmula en que concrecionaron la idea no corresponde a la concepción de lo que deben ser los Poderes en el régimen federal, es cuestión distinta; pero habrá de convenir que la Asamblea constituyente preveía, por lo menos, el futuro de escándalo y anarquía que inmediatamente se inició en el país, y adoptó medidas para evitarlo», Moreno, *ídem.*, p. 100.

cuentas disputas entre las autoridades federales y locales, y de éstas entre sí, la intervención de la Suprema Corte posiblemente les hubiera dado un benéfico tono de serenidad. En el artículo 136, imprecisamente redactado, se dejaba la posibilidad de formular el principio del control de constitucionalidad de las leyes sobre el modelo norteamericano' que preocupaba a los constituyentes; con motivo del proyecto de reforma a la Constitución, en 1835, se insistía sobre el asunto y se buscaba una manera de precaver «los ataques a las garantías individuales, no tan sólo permitiendo la anulación de las leyes dictadas en violación de dichas garantías, sino también permitiendo la anulación de los efectos que hubiesen podido surtir dichas leyes violatorias».

El reconocimiento constitucional de los derechos humanos se inicia al incluir la Constitución en el Título X -artículos 152 al 174- las «Garantías de la libertad individual». Presente estaba en las mentes de los constituyentes el recuerdo de las persecuciones y de la atmósfera recargada del régimen colonial y fue preocupación de todos ellos establecer un catálogo de derechos, con acento claro en el de libertad individual.

Algunos derechos no se incluyeron, por error de sistema, en este título. El que suprimía la esclavitud aparece en el artículo 13, y el que reconocía el asilo para los extranjeros perseguidos se contemplaba en el artículo 12, incluidos ambos en el Título referente a la forma de gobierno. El artículo 153 prescribía que todos los ciudadanos y habitantes de la República sin distinción estarían sometidos al mismo orden de procedimientos y de juicios que determinen las leyes, admitiendo «el primer texto constitucional en el mundo»³¹ la igualdad de procedimientos entre nacionales y extranjeros. En el Título XI -artículos 175 y 176— se amplían las disposiciones sobre derechos, agregando otros, y debe subrayarse que el catálogo se consideraba como mínimo, con posibilidad de ampliarlo pero no disminuirlo. El artículo 174 indicaba que ninguna ley del Congreso ni de las Asambleas estatales podría contrariar los derechos establecidos, pero sí ampliarlos e incluso conceder otros nuevos.

La fuente de estas disposiciones está en las formulaciones francesas y en las declaraciones de derechos de los Estados de la unión norteamericana. En *La Tribuna* --el periódico de Barrundia- nú-

³¹ GALLARDO, RICARDO, *op. cit.*, T. I., p. 290.

meros 12 Y13, de 9 y 13 de marzo de 1824, se reprodujeron los artículos de la *Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*, que además era bien conocida, como hemos visto antes.

Una omisión grave fue no establecer un Distrito Federal. Según el artículo 65, «cuando las circunstancias de la nación lo permitan se construirá una ciudad para residencia de las autoridades federales, las que ejercerán en ella una jurisdicción exclusiva», con lo que se llamaba la atención en el problema, pero se postergaba su resolución, lo que produjo múltiples desavenencias, ya que en la misma ciudad -la capital de Guatemala- residieron dos autoridades, las de la República y la del Estado. La Asamblea Nacional fue consciente de esta situación y decidió que el Congreso del Estado se reuniera en la antigua Guatemala, pero éste se reservó el derecho de fijar su residencia definitiva y prontamente lo hizo en la capital, trasladándose a la misma, y fomentando con esto las diferencias ya planteadas. Cuestiones de atribuciones, de precedencias, de cortesías protocolarias, se sucedieron ininterrumpidamente.

Los demás Estados veían con manifiesta antipatía que las autoridades federales residieran en la capital del Estado de Guatemala, pero al mismo tiempo, contradictoriamente, no veían con buenos ojos la posibilidad del traslado a su territorio. Sin embargo, la única alternativa era precisamente esta última solución, que contaba con el inconveniente de la decisión constitucional que debería reformarse. Por Decreto Federal de 5 de diciembre de 1832, se hizo el primer intento de traslado, al fijar todo el Estado de Honduras como Distrito Federal, salida que no prosperó, porque sus autores se percataron que el único camino estaba en la reforma constitucional. El Jefe del Estado de Guatemala pidió en febrero de 1833 que las autoridades federales se establecieran fuera de su territorio, y finalmente, éstas se trasladaron a la ciudad de Sonsonate en el estado de El Salvador en febrero de 1834, pero cuatro meses después abandonaron esta ciudad y fijaron su residencia definitiva en la ciudad de San Salvador. La capital del Estado salvadoreño, federalista convencido, cedió la ciudad de San Salvador y un círculo cuyo radio era de cuatro leguas para sede de las autoridades federales por Decreto de 28 de enero de 1835, que ratificó el Congreso Federal el 7 de febrero del mismo año. y este avatar legislativo fallido en pos de la creación de un Distrito Federal para Centroamérica termina el 3 de mayo de 1839, cuando la asamblea salvadoreña ordena reincorporar el territorio cedido.

En resumen, la Constitución de 1824, al fijar las bases de la fundación nacional, adoptó un sistema republicano, representativo y federal; proclamó la soberanía nacional; reconoció una amplia lista de derechos; fijó la religión católica como la oficial; favoreció la inmigración al regular la población; sobre la base del sufragio censitario adoptó el sistema electoral indirecto en tres grados de Cádiz y en su parte orgánica recogió la división de poderes, incorporando un órgano híbrido de control -el Senado- que complicó su funcionamiento y fortaleció las atribuciones del Legislativo a costa del Ejecutivo.

Se inspiró en alguna medida en la ley fundamental norteamericana en su parte orgánica³², y en el joven constitucionalismo español, en su estilo e inspiración general³³. La Comisión redactora era explícita en su *Informe* al indicar los «modelos que se han tenido en cuenta» y afirmar: «Al trazar nuestro plan, nosotros hemos adoptado en la mayor parte, el de los Estados Unidos, ejemplo digno de los pueblos nuevos independientes, mas hemos creído hacer alteraciones bien notables y crear, por decirlo así, todo lo que debe acomodarse a nuestras circunstancias o ajustarse a los más luminosos principios que desde la época de aquella nación han adelantado en mucha parte la ciencia legislativa. Tuvimos, sobre todo, presentes las Constituciones de España y Portugal, la federativa y la central de Colombia y toda la legislación constitucional de Francia ... nosotros hemos aprovechado alguna parte de las máximas establecidas en todas estas instituciones

³² Después de un análisis del texto, aún sumario como lo hemos hecho, es difícil seguir haciendo circular la moneda falsa de la «copia servil» que sin examen es usual repetir, siguiendo la huella de la afirmación apresurada y poco documentada de PEREYRA, CARLOS, quien dijo que «no había una sola sílaba original en sus preceptos esenciales; escrita sobre la copia de una copia, tenía la inconsistencia de las nubes... se establecía el sistema de república federal a lo yanqui...», *Historia de la América Española. Los países antillanos y la América Central*, p. 333.

³³ ROCAFUERTE, VICENTE, publica tempranamente, en varios números del periódico *Ocio de los españoles emigrados*, publicación de los exiliados españoles en Londres' el primer análisis comparado de un grupo de constituciones americanas, las de México, Guatemala, Gran Colombia, Perú y Chile, en relación con las de Cádiz. Su brayaba en el trabajo, las ventajas del federalismo -al que había llegado después de una inicial pasión centralista como muchos de sus contemporáneos- así como la fuente directa que el constitucionalismo español tenía para el latinoamericano, «Examen analítico de las Constituciones formadas en Hispanoamérica», *Revista de la Historia de América*, núm. 72 (julio-diciembre de 1971) pp. 419-484. Ver también Vicente Llorens Castillo, *Liberales y románticos: una emigración española en Inglaterra. 1823-1834* (México: 1954).

y combinándolo todo con nuestras ideas, nos propusimos una Constitución peculiarmente nuestra y singularmente ajustada a los principios»³⁴.

Nuestro primer cuerpo constituyente tuvo un mérito especial: el ser esencialmente legítimo. Constituir el instrumento a través del cual se encontró el consenso de las fuerzas al fundar la República y como tal, la Constitución fue mucho más allá del quehacer legislativo, cumpliendo funciones políticas de muy alto nivel, en un momento clave de generación de las nuevas instituciones y de formalización del acuerdo nacional³⁵. Nada mejor para calificarlo que la opinión de uno de sus mejores adversarios, testigo de su vida y fracaso: «Jamás la República volvió a ver un cuerpo legislativo como la Asamblea Nacional; no puede juzgarse de ella por la Constitución ni por muchas de sus leyes; es preciso examinar el todo de su conducta en las circunstancias varias de esta legislatura constituyente, para persuadirse de su mérito. Todas las provincias estaban divididas al tiempo de instalarse, y todas fueron reunidas, organizadas y regularizados sus respectivos Gobiernos al cerrar sus sesiones. Desde el Decreto de 10 de julio de 1823 se sentó la base de una forma de gobierno popular representativa; la igualdad legal, la división de poderes y la ilimitada libertad de imprenta; la tolerancia religiosa establecida para el culto privado fue obra de la Constitución; la esclavitud abolida, los esclavos manumitidos; leyes muy francas de colonización; aranceles de co-

³⁴ *Informe sobre la Constitución...* pp. 5 Y 6. Ver también el discurso de BARRUNOLA, JOSÉ FRANCISCO, explicando los «modelos de otras Constituciones» que les habían servido de fuentes, «Asamblea Constituyente de 1824. Actas de sesiones públicas. Mes de julio, sesión del 24», *Archivo General de Centroamérica*, p. 26, Expediente 2968, legajo 115.

³⁵ Además de la bibliografía citada ver, GALLARDO, RICARDO «Breve estudio comparativo de la Constitución Federal de los Estados Unidos de Norteamérica y de la primera Constitución Federal de Centroamérica», *Estudios de derecho constitucional americano comparado* (Madrid, 1961); CHAMORRO, PEDRO JOAQUÍN, *Historia de la Federación de la América Central* (Madrid, 1951) que fija muy vivamente el punto de vista conservador; FACIO, RODRIGO, *La federación de Centroamérica. Sus antecedentes, su vida y su disolución* (San José 1965) y del mismo autor, *Trayectoria y crisis de la federación centroamericana* (San José, 1949). Mario Rodríguez, en su monumental biografía del primer cónsul inglés en Centroamérica, hace un análisis penetrante de este cuerpo constitucional y su relación con la vida política del período, *Chatfiel, Cónsul británico en Centro América*, núm. 94 (julio-diciembre, 1982) pp. 33-89. Las actas completas de las sesiones y abundante documentación de este cuerpo, que no tuvo a la vista Townsend, todavía esperan el trabajo cuidadoso del historiador.

mercio, franquicias mercantiles para animarlo y protegerlo; arreglos en la hacienda nacional, designación de rentas federales, separación de las de los Estados; ensayo de una capitación moderada, un préstamo extranjero ajustado; el proyecto del canal de Nicaragua en mucho progreso; abiertas y entabladas relaciones diplomáticas con las naciones europeas y con muchas de las de América; la iniciativa para el Congreso americano de Panamá; puestas las bases para el establecimiento del crédito público y reglamentados muchos de los ramos de la administración bajo el sistema provisorio y bajo el sistema constitucional; todo fue obra de este primer ensayo que hicieron los centroamericanos en la difícil empresa de constituir un pueblo y darle leyes. Si la Asamblea Nacional cometió errores, y si incurrió en desaciertos de grandes trascendencias, sus errores mismos son respetables por su objeto; transigía por evitar la guerra civil y conservar la paz interior; cedía al torrente impetuoso e irresistible de los intereses con influjo, y de las circunstancias infaustas. No pudo evitar la mayoría de sus miembros el grave mal de una Constitución pegadiza y exótica, hija de imaginaciones exaltadas, y nutrida por los intereses locales y personales. Muchos jóvenes de felices disposiciones se formaron en la asamblea, y fueron útiles después en varios ramos de la administración» 36.

36 MONTÚFAR y CORONADO, MANUEL, *Memorias para la historia de la Revolución de Centroamérica (Memorias de Jalapa) Recuerdos y Anécdotas*, 3.^a ed. (Guatemala, 1963) T. I., pp. 98-99.

37 AYCINENA, JUAN JOSÉ, hombre de muchos talentos, religioso que exiliado por los liberales en el año 29, se había refugiado en el sur de los Estados Unidos, se convierte en el mejor dirigente conservador a su regreso y en el centro de este intento reformista. Fuertes críticas al sistema federal había adelantado en tres folletos que tuvieron gran difusión en Centroamérica y que resumían en gran medida el programa político de los conservadores: *Reflexiones sobre la necesidad de una reforma política en Centroamérica*, (New Amsterdam, 1832), *Otras reflexiones sobre reforma política en Centroamérica, escritas por el autor de las primeras* (Philadelphia, 1833) y *Otras reflexiones sobre reforma política en Centroamérica, escritas por el autor de las primeras y segundas* (Nueva York, 1834). El infatigable Barrundia, con la autorización de ser un importante factor en la redacción y aprobación de la Constitución, se lanzó en defensa de la misma, que era duramente atacada por Aycinena, quien afirmaba que era el «principio de nuestras desgracias», que había sido hecha queriendo imitar a los Estados Unidos, pero que esa esperanza «se frustró, porque los representantes del pueblo a más de abrogarse un poder que no les correspondía, se propusieron inventar, crear de su cabeza un sistema original», pues no había imitado fielmente a Norteamérica. Propone Aycinena se reprodujera artificialmente el proceso histórico norteamericano, «de-

Se intentó refonnarla, sin éxito, dos veces. Una en 1835, en que la Comisión encargada fonnuló un proyecto completo, de tendencia liberal, que pretendía corregir los vicios que su aplicación había hecho manifiestos, el que reconocía la libertad de cultos por vez primera, tendía a fortalecer al ejecutivo y rectificar los vicios dellegislativo. y otra -en la agonía de la Federación- en 1838, cuando los conservadores, aunque mejor interesados en su rompimiento, hicieron un esfuerzo por convertirla en confederación levantando la bandera de los derechos de los Estados 37.

Vano intento, porque la desintegración de la República estaba por consumarse 38. El Congreso dictó un Decreto desesperado ante la deserción de Nicaragua, el 30 de mayo del 38, autorizando a los Estados para organizarse «de la manera que crean conveniente», siempre que sostuvieran el principio de la división de poderes y el sistema representativo republicano, lo que se malinterpretó como una autorización al rompimiento. Un nuevo Decreto del 9 de junio -encaminado a enmendar la plana- inútilmente trató de reivindicar los derechos del poder federal, que desapareció en los meses siguientes cuando la deserción se generalizó. Solitarias y desautorizadas, las autoridades federales aún ejercieron su precario poder por esos años, en su refugio salvadoreño, antes de naufragar. Así concluyó el primer experimento republicano federal y el federalismo en Centroamérica, abriéndose el proceso de pulverización en pequeños Estados unitarios' el más grande de los cuales siguió siendo el de Guatemala, donde residió la capital, y el más pequeño, Costa Rica, el más meridional.

volviendo» la soberanía a los distintos estados, para que éstos más tarde formaran un pacto de confederación. En el segundo número del periódico *El centroamericano*, Barrundia inició la refutación.

38 Meléndez, llama la atención sobre la dispersión de poder que se produce en Centroamérica en el momento de la emancipación. La tendencia localista es evidente, lo que hace ignorar un poder central desde la época de la colonia. Se dan numerosos centros de poder local, ni siquiera a nivel provincial, a menudo localizado en centros urbanos incipientes (San José-Cartago, en Costa Rica; León-Managua en Nicaragua; Tegucigalpa-Comayagua en Honduras; San Salvador - Santa Ana en el Salvador), que explican la decisión por el federalismo como la única viable. Así el rompimiento de la federación, no debe atribuirse a las disposiciones constitucionales, sino a la estructura económica, social y hasta geográfica de la región. MELÉNDEZ CHAVERRY, CARLOS, «Rasgos fundamentales de la geopolítica centroamericana en la independencia», *Revista de la Universidad de Costa Rica. Número extraordinario*, núm. 31 (septiembre de 1971) *passim*.