

J. L. SOBERANES FERNANDEZ, *ed.*

EL PRIMER CONSTITUCIONALISMO IBEROAMERICANO

fue el primer fruto en los ámbitos político, jurídico y social de las guerras de independencia de las antiguas colonias al otro lado del Atlántico, de corte liberal-burgués, en donde se verá triunfar el apotegma político fundamental de la soberanía popular y toda la cauda de principios y valores que el mismo traía consigo, particularmente en el campo de los derechos humanos.

AYER

8*1992

EL PRIMER CONSTITUCIONALISMO IBEROAMERICANO

Ayer es el día precedente inmediato a *hoy* en palabras de Covarrubias. Nombra al pasado reciente y es el título que la *Asociación de Historia Contemporánea* ha dado a la serie de publicaciones que dedica al estudio de los acontecimientos y fenómenos más importantes del pasado próximo. La preocupación del hombre por determinar su posición sobre la superficie terrestre no se resolvió hasta que fue capaz de conocer la distancia que le separaba del meridiano O°. Fijar nuestra posición en el correr del tiempo requiere conocer la historia y en particular sus capítulos más recientes. Nuestra contribución a este empeño se materializa en una serie de estudios, *monográficos* por que ofrecen una visión global de un problema. Como complemento de la colección se ha previsto la publicación, sin fecha determinada, de libros individuales, como anexos de *Ayer*.

La *Asociación de Historia Contemporánea*, para respetar la diversidad de opiniones de sus miembros, renuncia a mantener una determinada línea editorial y ofrece, en su lugar, el medio para que todas las escuelas, especialidades y metodologías tengan la oportunidad de hacer valer sus particulares puntos de vista. Cada publicación cuenta con un editor con total libertad para elegir el tema, determinar su contenido y seleccionar sus colaboradores, sin otra limitación que la impuesta por el formato de la serie. De este modo se garantiza la diversidad de los contenidos y la pluralidad de los enfoques. Cada año se dedica un volumen a comentar la actividad historiográfica desarrollada en el año anterior. Su distribución está determinada de forma que una parte se dedica a comentar en capítulos

separados los aspectos más relevantes del trabajo de los historiadores en España, Europa y Estados Unidos e Iberoamérica. La mitad del volumen se destina a informar sobre el centenar de títulos, libros y artículos, que el editor considera más relevantes dentro del panorama histórico, y para una veintena de ellos se extiende hasta el comentario crítico.

Los cuatro números próximos son:

Germán Rueda	<i>La desamortización en la Península Ibérica</i>
Juan Pablo Fusi	<i>La Historia en el 92</i>
Manuel González de Molina	<i>Historia y Ecología</i>
Pedro Ruiz Torres	<i>La historiografía</i>

Marcial Pons edita y distribuye *Ayer* en los meses de enero, abril, junio y octubre de cada año. Cada volumen tiene en torno a 200 páginas con un formato de 13,5 por 21 cms. El precio de venta, incluido IVA, y las condiciones de suscripción, son:

volumen suelto:	2.000 pts.
suscripción anual:	6.360 pts.

Precios extranjero:

suscripción anual:	7.500 pts.
--------------------	------------

J. L. SOBERANES FERNANDEZ, *ed.*

**EL PRIMER
CONSTITUCIONALISMO
IBEROAMERICANO**

José Luis Soberanes Fernández
Jorge Mario García Laguardia
Carlos Restrepo Piedrahita
Domingo García Belaunde
Germán I. Bidart Campos

MARCIAL PONS

Madrid, 1992

Números publicados:

- 1 Miguel Artola, *Las Cortes de Cádiz*.
- 2 Borja de Riquer, *La historia en el 90*.
- 3 Javier Tusell, *El sufragio universal*.
- 4 Francesc Bonamusa, *La Huelga general*.
- 5 I. I. Carreras, *El estado alemán (1870-1992)*
- 6 Antonio Morales, *La historia en el 91*.
- 7 José M. López Piñero, *La ciencia en la España del siglo XIX*.

La correspondencia relativa a la Asociación de Historia Contemporánea y sus publicaciones deben dirigirse a la Secretaría de AHC, Departamento de Historia Contemporánea, Universidad Autónoma de Madrid, Cantoblanco, 28040 MADRID.

Todas las peticiones, tanto de suscripciones como de ejemplares sueltos, han de dirigirse a:

Marcial Pons
Librero
Plaza del Conde del Valle de Suchil, 8
28015 MADRID

© Asociación de Historia Contemporánea.
Marcial Pons. Librero

ISBN: 84-87827-08-X
Depósito legal: M. 38.290-1992

Fotocomposición e impresión: Closas-Orcoyen, S. L.
Polígono Igarza. Paracuellos de Tarama (Madrid)

Índice

<i>Introducción</i>	11
José Luis Soberanes Fernández	
<i>El primer constitucionalismo mexicano</i>	17
José Luis Soberanes Fernández	
<i>De Bayona a la República Federal. Los primeros documentos constitucionales de Centroamérica</i>	45
Jorge Mario Carda Laguardia	
<i>Las primeras constituciones políticas de Colombia y Venezuela</i>	75
Carlos Restrepo Piedrahita	
<i>Los inicios del constitucionalismo peruano (1821-1842)</i>	147
Domingo Garda Belaunde	
<i>El proceso político-constitucional de la República Argentina desde 1810 a la actualidad</i>	163
Germán J. Bidart Campos	

Introducción

José Luis Soberanes Fernández

Es realmente muy digna de encomio la idea del profesor Miguel Artola, presidente del Instituto de España, al promover la publicación de un número monográfico de la revista AYER, dedicado al *primer constitucionalismo iberoamericano*, para celebrar el quinto centenario de la empresa colombina.

No nos atrevemos a poner el título de esta última ya que ni en eso nos hemos puesto de acuerdo a ambos lados del Atlántico, pues si bien tradicionalmente se había hablado de «Descubrimiento de América», el talento perspicaz de Miguel León Portilla y Roberto Moreno, quienes pusieron en relieve que más importante que un hecho que en realidad no fue descubrimiento (o solamente lo era desde un punto de vista unilateral, el europeo, pues para el americano fue más bien conquista o invasión) sino el encuentro y la fusión de dos pueblos, de dos culturas, en fin, de dos mundos, y por supuesto el producto del mismo: la raza y la cultura iberoamericanas. Por otro lado, algunos llegan a hablar de los quinientos años de la resistencia indígena, expresión un tanto cuanto *exagerada*, pues infinitamente más importante que esa resistencia o supuesta resistencia es precisamente el mestizaje de hombres y civilizaciones.

Para una revista de historia contemporánea como lo es AYER, no resulta oportuno abordar temas de historia colonial hispanoamericana, que evidentemente saldrían del ámbito propio de la revista; por otro lado, también tenemos que señalar que los grandes tópicos de la historia colonial iberoamericana están muy manidos y hace difícil de-

cir algo nuevo o novedoso; de ahí que, si se quería hacer algo útil y trascendente, dentro de la tónica de esta publicación periódica que ahora ocupa nuestra atención, aparte de que se tenía que buscar un tema común a todos los países iberoamericanos, en razón de la efeméride, tenía que ser de tal importancia y trascendencia que interesara tanto en España como en América, así fue como el tema seleccionado en esta oportunidad, como objeto del presente volumen, haya sido de lo más atingente y aplaudamos la elección.

Durante los prácticamente trescientos años que duró la dominación española en América (exceptuando, lógicamente, Cuba y Puerto Rico) los diversos pueblos que formaron las llamadas Indias Occidentales participaron de una historia común e, incluso, sus guerras de independencia se produjeron a un mismo tiempo (1810-1824) por darse precisamente las mismas causas para todas ellas. De igual manera, en los primeros años de vida independiente se dieron rasgos comunes –y hoy día se siguen dando–; sin embargo, la historia se dividió y cada nación tomó camino propio y diferente.

La historia contemporánea se inicia con la revolución burguesa y el primer fruto de la misma es el constitucionalismo. En Hispanoamérica, podemos decir, la revolución burguesa fue su guerra de independencia y su fruto esperado fue el constitucionalismo, el primer constitucionalismo hispanoamericano.

Por ello, en la historia contemporánea de Iberoamérica lo común y más trascendente son sus guerras de independencia y los consecuentes movimientos constitucionalistas; de ahí lo acertado de la iniciativa del profesor Artola, de impulsar este volumen de estudios histórico-jurídicos del tema que ahora nos ocupa.

La idea madre de todo el pensamiento político contemporáneo es la de la soberanía popular; de ahí que los más interesados en hacer triunfar dicho ideal fueran los burgueses, en su afán de conseguir la igualdad entre todos los hombres y desde ahí hacerse del poder, lo cual se logró a través de lo que conocemos como la revolución burguesa o liberal-burguesa. Una vez logrado dicho propósito, la mejor forma de afianzarlo fue poniéndolo por escrito, pero no en cualquier forma escrita, sino en una ley, con fuerza obligatoria, pero no en cualquier ley, sino en una que fuera superior a las demás, es decir, una ley suprema, una constitución. De ahí, pues, que el constitucionalismo sea el máximo anhelo de cualquier revolución burguesa y el símbolo más característico de la crisis del antiguo régimen.

Evidentemente, cuando hablamos de constitucionalismo no únicamente nos referimos al triunfo del axioma de la soberanía popular, sino también de todos aquellos principios y valores que una constitución, en su sentido actual, trae consigo y que en última instancia son producto o derivación de ese primer principio.

En efecto, al aceptarse el apotegma de la soberanía popular, se coligen los valores fundamentales de la democracia y de la igualdad entre todos los hombres, y de ahí, a su vez, se infieren los principios básicos del Estado de derecho y la aceptación de los derechos humanos como sustento de todo el edificio político contemporáneo, perfectamente pulido e integrado en el texto de la ley fundamental o constitución.

Como señalamos antes, una vez lograda la independencia nacional, el siguiente paso era instaurar un nuevo orden jurídico, fundado sobre el principio -causa de esa independencia- de la soberanía popular, o sea establecer el régimen constitucional, la nueva legalidad, el Estado democrático de derecho contenido en la ley fundamental y suprema que llamaron constitución.

Una vez alcanzada la emancipación de la antigua metrópoli europea, a ninguna de las naciones hispanoamericanas se le ocurrió, ni de broma, continuar con un régimen absolutista (aunque en algunos casos se habló, e incluso se llegó a establecer un régimen monárquico' pero siempre de corte constitucional democrático), por lo que la única posibilidad, como de hecho se dio, fue el abandonar por completo el antiguo régimen y tratar de construir Estados fundados sobre el principio fundamental de la soberanía popular y los valores políticos que el mismo engendra.

Para entender la revolución burguesa en Hispanoamérica debemos comenzar analizando la función que desempeñaba el criollo en la sociedad colonial de finales del siglo XVIII y principios del XIX, pues ahí precisamente fue donde se gestó, se desarrolló y se llevó a término.

Para el siglo XVII, el proyecto español en Indias había cuajado, las posesiones castellananas en ultramar habían madurado y alcanzado un importante grado de autarquía, no sólo en lo económico sino en un aspecto social fundamental, nos referimos al criollismo.

El criollo era considerado «español», de América no peninsular evidentemente, pero al fin y al cabo equiparable jurídicamente al nacido allende los mares, pero precisamente por haber visto la luz primera aquende los mares lo iba haciendo sentirse más vinculado con

la tierra que lo vio nacer y cada vez menos identificado con los europeos y más con sus coterráneos, aunque no tuviese con ellos una comunión racial.

En el momento en el cual los criollos toman conciencia de ello, de su propia especificidad, es cuando surgen las nacionalidades hispanoamericanas y comienza a derrumbarse el imperio español en Indias. Lo cual se dará plenamente en el siglo XVIII.

El otro gran grupo social, los indígenas, durante los tres siglos que subsistió el dominio español en la América continental (y muchos años más), debido al estado de servidumbre, ignorancia y dependencia al cual se veían sometidos, hizo posible que prácticamente nunca tomaran esa conciencia nacional. Los demás grupos sociales: mestizos y pardos (o sea los negros y sus descendientes) eran tan pequeños e igualmente sometidos al mismo estado de servidumbre que los indígenas, que menos podían adquirir esa conciencia nacional. En cambio los criollos, que para el siglo XVIII ya alcanzaban un buen número, muy superior al de los peninsulares, gozaban de una libertad y una preparación intelectual que les permitió dar ese trascendental paso que definitivamente se producirá durante la segunda mitad de ese mismo siglo XVIII.

Las autoridades superiores españolas en América eran conscientes de ello y no se cansaron de advertirlo a la metrópoli; por ello, durante el gobierno de los ilustrados (particularmente el de Carlos III) tomaría medidas radicales al respecto.

En efecto, después de la derrota en la guerra de los siete años (1756-1763) de los ejércitos españoles frente a los ingleses, la monarquía hispánica volverá sus ojos sobre sus colonias americanas y llevará a cabo la más profunda reforma, nunca antes vista, en todos los órdenes de la vida pública: política, administrativa, judicial, económica, financiera, militar, eclesiástica y social. Había que reactivar todos los órdenes en Indias y por supuesto replantearse el quehacer político de los criollos, pues la Corona se daba perfecta cuenta que los mismos podían ocasionarle muchos problemas -como de hecho lo hicieron- por lo que había que someterlos y reducirles lo más posible el papel político a desempeñar.

Ese criollismo, así como su concepto de nación de finales del siglo XVIII y principios del XIX va a constituir la base social de las guerras de independencia en Hispanoamérica y su ulterior desarrollo constitucional.

Cuando hablamos de criollismo en los últimos años de la vida colonial hispanoamericana, necesariamente tenemos que hacer referencia a su instrumento jurídico-político: el municipio, el cual se constituyó en su reducto institucional.

El primer constitucionalismo mexicano

José Luis Soberanes Fernández

1. Planteamientos

Comúnmente se habla de que en México ha habido tres grandes Constituciones que han regido al país, las de 1824, 1857 y 1917, lo cual es inexacto, ya que tal aserto se refiere exclusivamente a los textos fundamentales acabados de corte federalista. Realmente tenemos que partir de que, en primer lugar, en México estuvo en vigor y se aplicó la Constitución de Cádiz, igualmente que durante la Guerra de Independencia se produjeron dos documentos constitucionales: los *Elementos* de Rayón y sobre todo la *Constitución de Apatzingán* que, si bien nunca se aplicaron efectivamente, aún está por estudiarse la influencia de esta última en textos posteriores.

Posteriormente, debemos analizar que cuando se alcanzó la independencia nacional, el país se debatió entre la Monarquía y la República' y cuando esta última forma de Estado triunfó, la atención se fijó entre el federalismo y el centralismo, para que finalmente se optara por el primero, produciéndose una Constitución federal --en 1824-- la cual ulteriormente fue reformada de manera esencial a través del Acta de Reformas de 1847.

Sin embargo, en el ínterin también se ensayó el centralismo a través de dos leyes supremas - 1836 y 1843 - Y posteriormente una dictadura de lógica inspiración centralista (1853-1855).

Por fin la Constitución de 1857, federalista, el texto más acabado del liberalismo mexicano, que aún tardó diez años en imponerse des-

pués de dos guerras muy crueles: la de Reforma (1858-1861) y la Intervención francesa (1862-1867), en donde se dieron las confrontaciones militares entre liberales y conservadores, con el definitivo triunfo liberal republicano federalista, que se marca con el fusilamiento del emperador Maximiliano junto con dos de los principales generales conservadores: Miguel Miramón y Tomás Mejía.

Fueron 57 años de continuas luchas en los que el pueblo de México buscaba su camino y lo encontró en 1867. A partir de entonces vendrá el período de la República liberal, el cual concluirá en 1913 con el asesinato del presidente Madero y la Revolución Mexicana, cuyo resultado va a ser la Constitución de 1917, primera de corte «social» en el mundo entero, inaugurando, además, el período de los llamados «gobiernos revolucionarios»; que de alguna u otra forma, desde entonces y hasta nuestros días, se han sucedido en el país, de igual manera que la Ley fundamental de 1917, la que con infinidad de reformas (más de cuatrocientas) subsiste hasta nuestros días.

La historia constitucional de México está por hacerse, pues si bien existen variados trabajos, unos muy buenos, otros no tanto, todavía parciales, por eso decimos que esa gran historia constitucional está por hacerse, pues aún existen lagunas importantes que están pendientes de ser satisfechas.

El trabajo que aquí se presenta es un trabajo modesto, que simplemente pretende dar una visión panorámica, necesariamente superficial por el tiempo y espacio concedidos, de los primeros años del constitucionalismo mexicano, para lo cual hemos querido partir de los sucesos de 1808 en su proyección mexicana, hasta llegar a la primera Constitución propiamente dicha, o sea la de 1824, y la suerte que corrió en 1835 cuando fue abrogada y sustituida por otra de corte centralista, en donde daremos por concluido el trabajo.

2. Cádiz en México

El día 19 de julio de 1808 llegó a la ciudad de México, capital del virreinato de la Nueva España, la noticia de los trascendentales sucesos ocurridos en la metrópoli, en particular la abdicación de Carlos IV y la renuncia de su hijo Fernando a la Corona de España e Indias, así como la exaltación al trono de José Bonaparte.

Para esto, se plantearon dos actitudes por parte de las gentes más

conspicuas y representativas de la colonia: por un lado la de los criollos, representados fundamentalmente por el Cabildo de la ciudad de México, que consistía en convocar una junta con todas las personalidades representativas de las diversas fuerzas políticas del virreinato, que en el fondo no pretendía otra cosa más que el pueblo definitivamente «reasumiera su soberanía», a través de esos representantes; mientras que, por otro lado, los españoles peninsulares se oponían a ello, manteniendo el *statu quo*, en virtud de que, tarde o temprano, ello llevaría a la independencia novohispana respecto de España.

Curiosamente el virrey José de Iturrigaray se manifestó en favor de la idea de los criollos, según parece con el oculto interés de ser proclamado rey de estos dominios, o quizá para salvarse de las graves responsabilidades a que pudiera ser sujeto en virtud de las corruptelas y abusos que le caracterizaron durante su prolongada administración (duró casi seis años de virrey), más aun después de la caída de su cuñado Manuel Godoy. No creemos que Iturrigaray compartiera en lo más mínimo los principios de la «soberanía popular», es más, se cuenta que cuando llegó la noticia, el virrey, junto con su familia, se encontraba de descanso en el pueblo de San Agustín de las Cuevas -hoy Tlalpan- y que permitió que la servidumbre lo llamase «majestad».

Por otro lado, la rivalidad entre criollos y peninsulares llevaba más de un siglo y era evidente que, ante las constantes humillaciones de aquéllos por éstos, así como por las autoridades metropolitanas, más todas las ideas del enciclopedismo francés y en general de la Ilustración que desde hacía años circulaban ampliamente en la Nueva España, particularmente en lo que toca a la de la «soberanía popular», hicieron que dichos criollos tuvieran muy bien planteada la idea de independencia o al menos de autonomía de su patria novohispana.

Así fue como para el 9 de agosto del mismo año de 1808, el virrey Iturrigaray convocó una Junta General del Reino para tratar los graves asuntos que la cosa pública reclamaba entre los sucesos peninsulares. Dicha Junta se integró con 82 miembros, en la que participaban la Real Audiencia de México, el arzobispo y su Cabildo Catedral, el Tribunal de la Inquisición, el Consulado de la Capital, nobleza, clero y gobernadores de las parcialidades de indios (San Juan y Santiago) y sobre todo el Ayuntamiento de la muy noble, muy leal e imperial ciudad de México.

El primero en hacer uso de la palabra en esa Junta General fue

el destacado síndico de la ciudad capital, licenciado Francisco Primo de Verdad, quien afirmó que habiendo desaparecido el Gobierno metropolitano, el pueblo, fuente y origen de la soberanía, debería reasumirla para depositarla en un gobierno provisional, propuesta que fue rápidamente impugnada por el inquisidor decano, Fernando de Prado y Ovejero, asegurando que el principio de la soberanía popular era una herejía (18 días después, el Tribunal de la Fe confirmó esta condena mediante un edicto); los demás peninsulares inmediatamente se sumaron a rebatir la propuesta del licenciado Primo de Verdad, concluyendo la reunión en malos términos, pues ya había sido planteado el *quid* de la cuestión.

El día 31 del mismo mes se convocó una segunda Junta General, con las mismas personas, pero ahora con los ánimos más exaltados, y además con la característica de que la discusión se había extendido por otras ciudades del Virreinato. Para esto habían llegado más noticias de España, particularmente traídas por los señores Javat y Jáuregui (este último cuñado del virrey), en lo concerniente a la constitución de la Junta de Sevilla y su petición de reconocimiento, lo que, unido al edicto de la Inquisición antes aludido, en que se condenaba la noción de soberanía popular, influyeron enormemente en que fuera rechazada la propuesta del alcalde de Casa y Corte, Jacobo de Villaurrutia, que demandaba que el virrey convocara a Cortes novohispanas. Para esto, la víspera de la reunión del 31 de agosto, habían llegado papeles de la Junta de Oviedo, que también reclamaba el reconocimiento de su soberanía, con lo cual se tuvo que revocar el reconocimiento a la Junta de Sevilla, pues como el mismo Iturrigaray dijo «todo en España es juntas y esto es la mejor prueba de la anarquía que reina en la metrópoli y a ninguna debe obedecerse».

Se convocó una nueva Junta para el 7 de septiembre, para lo cual el virrey, cinco días antes, había propuesto a la Audiencia una reunión con los representantes de todos los Ayuntamientos novohispanos, a lo que evidentemente se opuso terminantemente ese superior tribunal por lo que ello acarrearía. Pues bien, en la Junta del día 7, en que Villaurrutia volvió a plantear la idea de convocar a Cortes, secundado por Agustín Rivero, el virrey Iturrigaray, lo mismo que el arzobispo Lizana y Beaumont, estaban convencidos de ello; sin embargo, los peninsulares a grito limpio se opusieron a tal idea y por supuesto acabó la reunión sin llegar a ningún acuerdo. Ya no se volvió a reunir la mencionada Junta General.

Muy alarmados, los españoles peninsulares se levantaron en armas contra el gobierno virreinal la noche del 15 del mismo mes de septiembre, acaudillados por Gabriel de Yermo (el llamado motín de los parianeros, ya que en su mayoría eran comerciantes que tenían sus negocios en el mercado del Parián, frente al Ayuntamiento), lograron aprehender al virrey Iturrigaray, hacerse del poder y poner como autoridad interina al anciano mariscal Pedro Garibay, quien en todo momento quedó sujeto a los designios de los españoles peninsulares. Para esto se ordenó la detención de los más destacados líderes de los criollos, como fueron los licenciados Primo de Verdad, Azcárate, el abad José Beye de Cisneros, el canónigo Beristáin, el licenciado Cristo y Fray Melchor de Talamantes, la mayoría de ellos murieron misteriosamente en las prisiones donde se hallaban detenidos.

Más adelante, el 19 de junio de 1809, el Consejo de Regencia (en el cual participara un mexicano, de Tlaxcala, Miguel de Lardizábal y Uribe, hermano del famoso penalista Manuel de Lardizábal y Uribe) nombrará como virrey de Nueva España al arzobispo Lizana y Beaumont, cargo en el que duró hasta el 8 de mayo del año siguiente en que asumió el gobierno la Audiencia de México.

Así llegamos al 10 de mayo de 1810 en que se publicó en el Virreinato la convocatoria para elección de diputados a Cortes Constituyentes de España, habiendo sido electos mayoritariamente jóvenes eclesiásticos y abogados de profesión, en donde destacaban el ya mencionado abad Beye de Cisneros, los canónigos José Cayetano de Foncerrada, José Simón de Uría, Joaquín Pérez, José Miguel de Gordoá, Juan José de la Garza y los presbíteros Miguel González Laspiri, José Miguel Guridi y Alcocer, Manuel María Moreno, Miguel Ramos Arizpe y José Eduardo Cárdenas, junto con Juan José Güereña, Joaquín Maniau, Mariano Mendiola, Octaviano Obregón, Pedro Bautista Pino, José Florencio Barragán, Juan María Ibáñez de Corvera, Manuel María Mejía y Bernardo Villamil, aunque cinco de ellos no pudieron acudir a Cádiz (Barragán, Garza, Ibáñez, Mejía y Villamil) por diversas razones.

Realmente la presencia de los americanos y particularmente de los mexicanos en las Cortes de Cádiz ha sido ampliamente estudiada¹ y entre nosotros el tema mismo de la Constitución de 19 de mar-

¹ Cfr. BENSON, NETTIE LEE (ed.); *México and the Spanish Cortes 1810-1822; Eight Essays*, Austin, University of Texas Press, 1966.

zo de 1812 ², por lo que no abordaremos esas cuestiones que verdaderamente rebasarían los límites de este trabajo.

Así, pues, el 30 de septiembre de 1812 se juró solemnemente en el Palacio Virreinal, por las autoridades superiores encabezadas por el virrey Venegas y el Ayuntamiento de México, la Constitución de Cádiz y se trató de poner en vigor a partir de ese momento; por ello, y según disposición de la propia Asamblea gaditana, a la Plaza de Armas de México desde entonces y hasta nuestros días se le denomina Plaza de la Constitución (vulgarmente conocida como el Zócalo). El primer propósito fue poner en vigor la libertad de imprenta, como lo había solicitado el diputado y mexicano Ramos Arizpe.

El 29 de noviembre de 1812 se llevaron a cabo elecciones, dentro de un gran desorden, para integrar el Ayuntamiento Constitucional de México. No salió electo ningún español y sí mayoritariamente partidarios de la independencia, con lo cual se alarmaron enormemente todos los peninsulares que integraban el llamado partido realista.

Como resultado de ello, el virrey, con el beneplácito del Real Acuerdo, el día 5 de diciembre suspendió la libertad de imprenta y posteriormente las elecciones municipales. El virrey Venegas informó a la Regencia, 31 diputados americanos protestaron enérgicamente y la Cortes resolvieron que en virtud de la guerra que se libraba en Nueva España, la misma debía ser gobernada bajo un régimen militar, por lo cual se sustituyó a Venegas nada menos que por José María Calleja, el Jefe Militar que comandaba todas las acciones militares de los llamados realistas contra las tropas insurgentes, particularmente, a las de don José María Morelos.

El virrey Calleja convocó de nuevo elecciones para integrar el Ayuntamiento de la ciudad de México, las cuales se celebraron el 4 de abril de 1813, con el mismo desastroso resultado que las anteriores con respecto al partido realista, ya que de los veinte concejales, sólo cinco eran adictos a los peninsulares y los quince restantes simpatizaban con la independencia nacional. No se restableció la libertad de imprenta.

Los días del 4 al 6 de julio del mismo año se llevaron a cabo las elecciones parroquiales para diputados a Cortes, los peninsulares no acudieron a votar; el día 5 se hizo la elección de los catorce diputa-

² Cfr. BARRAGÁN BARRAGÁN, JOSÉ; *Temas del liberalismo gaditano*; México, UNAM, 1978.

dos que correspondían a la provincia de Nueva España, de los cuales nueve eran abogados y cinco eclesiásticos, todos mexicanos; sin embargo, sólo pudieron trasladarse dos a España (Alcalá y Cortázar), ya que en virtud del lamentable estado que guardaba la Real Hacienda no fue posible dotarlos con viáticos ni dietas para el viaje (ni creemos que las autoridades españolas de México tuvieran interés de mandar a la metrópoli diputados tan contrarios a sus intereses, como eran ellos).

No deja de ser interesante la «representación» (o sea un ocurso que se dirigía a una autoridad, generalmente para pedir algo) que la Audiencia de México hizo a la Regencia el 18 de noviembre de 1815 en contra de la Constitución Política de la Monarquía y en la cual proponía se volviese al estado anterior a dicha ley fundamental, de donde se desprende fácilmente el poco afecto que los peninsulares acentuados en México tenían por la misma.

Finalmente, el 15 de agosto de 1814 el virrey de Nueva España recibió el decreto de Fernando VII en que se abrogaba la Constitución de 1812 junto con la legislación secundaria, fechado el 4 de marzo del mismo año de 1814, lo que fue celebrado por las autoridades el día 10 con un solemne «*Te Deum*» en la catedral.

Después de haber visto brevemente el bienio liberal en México, nos tenemos que trasladar hasta 1820, ya que el 26 de mayo llegó al puerto de Veracruz (el 29 a la ciudad de México) la noticia de que Fernando VII había jurado nuevamente la Constitución de Cádiz; el día 31 el virrey Apodaca convocó al Real Acuerdo, en donde se resolvió que aquel mismo día se procediese a prestar el correspondiente juramento; las demás autoridades novohispanas harían lo propio los primeros días del mes de junio. Con tal noticia el pueblo, prácticamente amotinado, tomó a saco el edificio de la Inquisición; más adelante se convocaron elecciones para integrar el Ayuntamiento Constitucional y posteriormente para diputados a Cortes, en donde salieron electos personas afectas a la causa de la Independencia.

En eso llega el 27 de septiembre de 1821 en que se consuma la independencia de México, poniendo fin, lógicamente, a la vigencia de la Constitución de Cádiz, la cual evidentemente fue la primera, en el sentido moderno de la palabra, de regir en el antiguo virreinato de la Nueva España (aunque la legislación gaditana se siguió aplicando en tanto se expedían leyes propias y lógicamente en aquello que no se opusiera al nuevo estado de cosas).

3. Los Elementos de Rayón

Regresemos al 16 de septiembre de 1810 en que el cura del pueblo de Dolores, intendencia de Guanajuato, don Miguel Hidalgo y Costilla inicia el movimiento de Independencia nacional. Solamente queremos destacar que en su campaña militar, antes de llegar a Valladolid -hoy Morelia- el cura Hidalgo se encontró con el cura de Carácuaro, don José María Morelos y Pavón, a quien nombró su lugarteniente para llevar la guerra de Independencia a las costas del sur. Por su parte Hidalgo prosiguió con su campaña hacia el norte, en donde fue **aprehendido**, juzgado y condenado a muerte en la villa de Chihuahua, lo que ocurrió el día 30 de julio de 1811.

A la muerte de Hidalgo, se quedó al frente del movimiento insurgente el licenciado Ignacio López Rayón, quien de inmediato constituyó una Junta para uniformar los mandos militar y político, así como para gobernar en nombre y ausencia de Fernando VII, la cual tomó el nombre de Suprema Junta Gubernativa de América, presidida por el mismo Rayón e integrada con José María Liceaga y el cura José Sixto Verduzco, más adelante se incorporó el cura Morelos. Dicha Junta se reunió a partir del 18 de agosto de 1811 en la ciudad de Zitácuaro.

El 30 de abril de 1812 don Ignacio López Rayón elaboró un proyecto de Constitución al que denominó *Elementos Constitucionales*, que ni siquiera llegó a discutirse y el propio Rayón después, en marzo de 1813, lo retiró, pero no por ello deja de ser el primer intento de ley suprema para México. Por otro lado, dichos *Elementos* son muy interesantes a la vista del incipiente constitucionalismo de la época, curiosamente con influencia inglesa. Veamos por qué.

En su preámbulo comienza diciendo «La Independencia de América es demasiado justa aun cuando España no hubiera sustituido al gobierno de los Borbones el de unas juntas a todas luces nulas», con lo cual se desprende que tenía perfectamente clara la idea de la independencia nacional, aunque dijera que gobernaba en nombre de Fernando VII.

De los 38 puntos propuestos destacan los siguientes principios:

1. Independencia nacional.
2. Intolerancia religiosa.
3. Soberanía popular, la cual se deposita en Fernando VII y se

ejerce por el Supremo Congreso Nacional Americano, integrado por cinco vocales.

4. División de poderes.

5. Disponía crearse las siguientes figuras de gobierno: Suprema Junta, Consejo de Estado (con carácter militar), tres Secretarías del Despacho (Gracia y Justicia, Guerra y Hacienda), con sus correspondientes tribunales, mas aparte la figura del protector nacional, que venía a ser el titular del poder ejecutivo.

6. En orden a los derechos humanos se prohibían la esclavitud y la tortura, mientras que se establecían la libertad de imprenta e inviolabilidad del domicilio.

7. Se ordenaba crear el recurso de «*habeas corpus*» según el modelo inglés.

4. La Constitución de Apatzingán

Realmente poco o nulo éxito tuvo la Suprema Junta Gubernativa de Zitácuaro que presidía Rayón, sobre todo por el prestigio y altura que había tomado Morelos, el cual se había erigido como el gran caudillo de toda la insurgencia, y ante las constantes disputas entre sus miembros, optaron por el rompimiento total entre ellos; por lo cual el antiguo cura de Carácuaro intentó primeramente reconciliar a los miembros de la Junta Suprema y no lo logró, pues el mismo Rayón se opuso a ello, por lo cual Morelos, en junio de 1813, convocó desde el pueblo de Chilpancingo, y en su calidad de cuarto miembro de la Junta Suprema, a un Congreso, el que se debería de reunir en el mismo Chilpancingo el 8 de septiembre de 1813, aunque ello no se efectuó sino hasta el día 14.

Ese Congreso se integraría con diputados electos en las zonas controladas por los insurgentes, ya que en aquellas dominadas por los realistas el mismo Morelos nombraría los suplentes que las representarían; asimismo se dispuso que los altos jefes del ejército insurgente opinasen cuál de los cuatro capitanes generales (o sea los miembros de la Junta Suprema) debería ser nombrado por el Congreso como «generalísimo» y por ende encargado del poder ejecutivo. De igual forma Morelos dictó un reglamento para el Congreso y le señaló como misión principal redactar una constitución.

Integraron el Congreso de Chilpancingo, por designación de Mo-

relos, los tres miembros de la Junta Suprema (Rayón, Verdusco y Liceaga, por Guadalajara, Michoacán y Guanajuato, respectivamente), junto con Carlos María de Bustamante (por México), José María Cos (por Veracruz), Andrés Quintana Roo (por Puebla), además de los electos José María Murguía y Gallardo (por Oaxaca) y José Manuel Herrera (por Tecpan); por supuesto Morelos también tenía calidad de diputado al Congreso por ser miembro de la Junta Suprema. Como secretario actuaba Juan N. Rosains. Sin embargo, a lo largo de su trayectoria fueron variando los diputados, pues constantemente salían y entraban nuevos legisladores.

En la sesión inaugural Morelos dio lectura a un documento que se conoce como *Sentimientos de La Nación*, el cual daba los lineamientos básicos que deberían de servir para redactar la Constitución de la nación emergente, algunos de los cuales fueron tomados de los *Elementos de Rayón*.

Las líneas maestras de Los sentimientos de La Nación que se expresaron en 22 puntos, son las siguientes:

1. Independencia nacional.
2. Intolerancia religiosa.
3. Soberanía popular.
4. División de poderes.
5. Nacionalismo.
6. Igualdad de todos los ciudadanos ante la Ley.
7. Principio de democracia.
8. Prohibición de la esclavitud.
9. Reconocimiento del derecho de propiedad.
10. Inviolabilidad del domicilio.
11. Prohibición de la tortura.
12. Racionalidad de los impuestos.
13. «Que como la buena leyes superior a todo hombre, las que dicte nuestro Congreso deben ser tales, que obliguen a constancia y patriotismo, moderen la opulencia y la indigencia, y de tal suerte se aumente el jornal del pobre, que mejore sus costumbres, aleje la ignorancia, la rapiña y el hurto.»

Al día siguiente, 15 de septiembre, el Congreso designó a don José María Morelos y Pavón como «generalísimo» y depositario del poder ejecutivo, el cual aceptó después de que el mismo Congreso tuvo que

insistir, ya que Morelos en principio no aceptaba el nombramiento. Además se dispuso que al cuerpo colegiado se le diera el tratamiento de «majestad» a sus miembros el de «excelencia» y a Morelos el de «alteza», mismo que rechazó don José María y trocó por el de «siervo de la nación».

Lo primero que propuso Morelos fue el que se declarara la independencia nacional de la «América Septentrional», como se le llamó al país, a lo cual se opuso Rayón; sin embargo, el Congreso, el día 6 de noviembre, decretó la solicitada «Declaración de Independencia» y ese mismo día acordó el restablecimiento de la Compañía de Jesús. Fue fundamental esa «Declaración», ya que quedaba bien claro que se rompían todos los vínculos con España.

A principios de 1814 el Congreso tiene que abandonar Chilpancingo por el acoso de las fuerzas realistas y se alojan en Tlacotecpec; en eso Rayón abandonó el Congreso y sugirió la remoción de Morelos como titular del ejecutivo (éste pidió ser tomado como soldado si no era considerado apto para general); sin embargo, el Congreso aceptó su renuncia como jefe del ejecutivo, poder que asumió la propia asamblea y ratificó a Morelos en el mando militar.

El Congreso se trasladó a Uruapan, de ahí a Huetamo, después a la hacienda de Santa Efigenia, de allí a Tiripitio y finalmente Apatzingán, en donde logra promulgar la primera Constitución propiamente mexicana el 22 de octubre de 1814, con el título de *Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana* o simplemente Constitución de Apatzingán.

Firmaron la Constitución los diputados Liceaga (presidente), Verduzco, Morelos, Herrera, Cos, Castañeda, Ortiz de Zárate, Aldrete y Soria, Moctezuma, Ponce de León y Argáandar; secretarios Yarza y Bermeo. No la firmaron López Rayón, Crespo, Quintana Roo, Bustamante ni Sesma.

Cuando se restableció el Antiguo Régimen en México, y por lo tanto el Tribunal de la Inquisición, éste condenó la Constitución de Apatzingán, por ser atea e irreligiosa (cuando su primer artículo señalaba: «La religión católica, apostólica, romana es la única que se debe profesar en el Estado» y fulminaba excomuniación a quien la retuviese y leyese.

Según el propio Morelos manifestó, el proyecto de Constitución lo formularon Andrés Quintana Roo, Carlos María de Bustamante y José

Manuel Herrera³. En cuanto a las fuentes de inspiración de los redactores de esa carta fundamental, nos informa Ernesto de la Torre Villar⁴ que fueron las corrientes políticas europeas y norteamericanas vigentes a principios del siglo XIX, y particularmente Joske, Hume, Paine, Burke, Montesquieu, Rousseau, Bertram, Jefferson, Feijó, Mariana, Suárez y Martínez Marina. Sin embargo, señalaba el propio De la Torre Villar, en 1964, «La depuración de las ideas europeas en las constituciones americanas es una tarea aún por hacer», y nosotros creemos que hoy día, 28 años después, tal tarea sigue siendo una «asignatura pendiente».

Antes que nada debemos decir que la Constitución de Apatzingán es un tratado de filosofía política, sus autores tenían tal formación que más que una ley hicieron eso: un tratado, en el que se realizó una espléndida síntesis, difícil de lograr en tan pocas páginas, pero al fin y al cabo conseguido tal propósito, que en mucho nos recuerda el tono docente de las Siete Partidas. Sin embargo, por otro lado, tenemos que decir que por la falta de experiencia práctica, nuestros primeros constituyentes prepararon un texto totalmente inaplicable y utópico, casi romántico. Analicemos brevemente su contenido.

Define la soberanía como la facultad de dictar leyes y establecer la forma de gobierno que más convenga a la sociedad, señalando, además, que es imprescriptible, inenajenable e indivisible. Rechaza cualquier forma de gobierno monárquico-absolutista, al señalar que éste no se instituye por honra o intereses particulares de ninguna familia, de ningún hombre o clase de hombres, sino para la protección y seguridad general de todos los ciudadanos, unidos voluntariamente en sociedad (Hobbes), a que tiene el derecho incontestable a establecer el Gobierno que más le convenga, alterarlo, modificarlo y abolirlo totalmente cuando su felicidad lo requiera, o como también dice más adelante «es contraria a la razón la idea de un hombre nacido legislador o magistrado»; o cuando dice «los empleados públicos deben funcionar temporalmente y el pueblo tiene derecho para hacer que vuelvan a la vida privada». Por consiguiente, la soberanía reside originalmente en el pueblo y su ejercicio en la representación nacional. Finalmente, apunta, que tres son las atribuciones de la soberanía: la

³ Cfr. TORRE VILLAR, ERNESTO DE LA, *La Constitución de Apatzingán y los creadores del Estado mexicano*, 2.º ed., México, UNAM, 1978, pp. 64 Y ss.

⁴ *Ibidem*.

facultad de dictar leyes, la de hacerlas ejecutar y la de aplicarlas a los casos concretos.

Rechaza cualquier tipo de dependencia de España al decir que ninguna nación tiene derecho para impedir a otra el uso libre de su soberanía y que el título de conquista no puede legitimar los actos de la fuerza (Vitoria).

En cuanto a la ley la define como la expresión de la voluntad general (Rousseau) en orden a la felicidad común, añadiendo que esta expresión se enuncia por los actos emanados de la representación nacional. Continúa diciendo que la ley debe ser igual para todos, pues su objeto no es otro que arreglar el modo con que los ciudadanos deben conducirse en las ocasiones en que la razón exija que se guíen por esta regla común (Suárez). Continúa con un pensamiento muy bello: la sumisión de un ciudadano a una ley que no aprueba, no es un comportamiento de su razón ni de su libertad, es un sacrificio de la inteligencia particular a la voluntad general. Finalmente, señala que la ley sólo debe decretar penas muy necesarias, proporcionadas a los delitos y útiles a la sociedad (Beccaria).

En cuanto a derechos fundamentales del hombre, pensamos que el texto de Apatzingán es muy avanzado para su época, el capítulo correspondiente comienza diciendo que la felicidad del pueblo y de cada uno de los ciudadanos consiste en el goce de la igualdad, seguridad' propiedad y libertad, la íntegra conservación de estos derechos es el objeto de la institución de los Gobiernos y el único fin de las asociaciones políticas.

En efecto, en el capítulo de derechos fundamentales, aparte de hablar de los cuatro tradicionales (igualdad, seguridad, propiedad y libertad) hace un desarrollo de los mismos, por eso es que decimos que se trata de un documento avanzado para su época.

En cuanto al Gobierno, éste era republicano, representativo y popular, integrado con los tres poderes clásicos que se denominaban supremos: Congreso mexicano, Gobierno y Tribunal de Justicia. El Congreso se integraría con un diputado por cada provincia, electo de manera similar a la prevista en la Constitución de Cádiz; por su parte el Ejecutivo se componía de tres personas, quienes se rotarían la presidencia cada cuatro meses, electos por el Congreso, auxiliados por tres secretarios de despacho (Guerra, Hacienda y Gobierno) y una Intendencia General de Hacienda; finalmente el Supremo Tribunal de Justicia se compondría de cinco individuos, también electos por el

Congreso y el Tribunal de Residencia, para hacer efectiva las responsabilidades de los miembros de los tres poderes, a través de juicios de residencia. Los siete jueces de este Tribunal de Residencia serían electos por las juntas provinciales y el mismo tendría un carácter transitorio' o sea para juzgar *ad-hoc*.

Por último, diremos que esta Constitución tenía un carácter interino, ya que la misma preveía que una vez electo el Supremo Congreso, tendría que sancionarla.

De esta forma, y a través de 242 artículos, nuestros primeros constituyentes redactaron la primera ley suprema de la nación mexicana. Realmente nunca se aplicó, pues cuando fue promulgada el movimiento insurgente estaba a la baja, los territorios controlados por los independientes se habían reducido mucho, el Congreso y demás autoridades insurgentes -Gobierno y Supremo Tribunal- tuvieron que abandonar Apatzingán perseguidos por los realistas y andar a salto de mata. Finalmente, el 15 de noviembre de 1815 es aprehendido Morelos en Temascal, en donde había permanecido para cubrir la retaguardia a las autoridades constitucionales, y aunque el Congreso pudo huir, un poco más adelante, cerca de Tehuacán, uno de los propios jefes insurgentes, Manuel Mier y Terán, lo desconoció y lo disolvió a la fuerza; ahí acabó el Congreso de Anáhuac, el 15 de diciembre de 1815, siete días antes que Morelos fuera fusilado.

Sin embargo, ahí quedó, y como dice Ernesto de la Torre: La Constitución de Apatzingán, obra elaborada como las grandes y auténticas epopeyas, entre el fragor de las batallas, cerca del vibrar de los soldados, entre ásperas montañas y caudalosos ríos de las cálidas tierras michoacanas, es el fruto mejor de un grupo de abogados y sacerdotes henchidos de fe y de entusiasmo por el futuro de México, quienes, sacrificando su vida y su bienestar, quisieron dejarnos la base primera de nuestra felicidad y grandeza ⁵.

5. México Estado independiente

Muerto Morelos, cuando se podría pensar que el movimiento de independencia moriría con él, éste recibe un nuevo impulso con la

⁵ *Idem*, p. 91.

presencia del joven general español Francisco Javier Mina, quien venía huyendo del absolutismo recién impuesto en su patria, llegó a México el 15 de abril de 1817, luchando valerosamente a favor de la causa mexicana, hasta el 11 de noviembre del mismo año en que fue pasado por las armas. A partir de ese momento la guerra de independencia se volvió guerra de guerrillas hasta la reanimación que tuvo, en 1820 en que es retomada por el ex jefe realista Agustín de Iturbide, quien logró, en unión de los antiguos insurgentes, consumir la Independencia nacional, precisamente con su entrada triunfal al frente del Ejército Trigarante, en la ciudad de México el 27 de septiembre de 1821.

Previamente se habían firmado documentos fundamentales que sirvieron de base jurídica a la nación recién independizada: el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba.

En efecto, después de que Iturbide logró ponerse de acuerdo con los insurgentes, particularmente con don Vicente Guerrero, Iturbide se pone a la cabeza de las tropas independientes que anteriormente tanto había perseguido y procede a proclamar el *Plan de Iguala* en el pueblo del mismo nombre, el 24 de febrero de 1821, el cual fijaba las bases para la independencia nacional.

Los principales puntos contenidos en los 23 artículos del Plan de Iguala son los siguientes:

1. Intolerancia religiosa.
2. Independencia nacional.
3. Gobierno monárquico constitucional, para lo cual la Corona del Imperio se ofrecería a Fernando VII y en su defecto alguien de su familia, y si ningún Borbón quisiera, la Junta o la Regencia designarían quién.
4. Se convocarían cortes constituyentes.
5. Interinamente gobernaría el país una Junta Gubernativa, la que podría ser sustituida por una Regencia.
6. Se creaba el Ejército de las Tres Garantías para consumir la Independencia.
7. Respeto a la propiedad de los ciudadanos, así como a los fueros y propiedades del clero.
8. Subsistencia de todos los ramos del Estado y de los empleados públicos.

Concluía con una exhortación de Iturbide al pueblo para que apoyaran la causa de la Independencia.

Los españoles peninsulares que vivían en Nueva España tenían una ideología monárquico-absolutista, por lo que no les agradaba en nada la Constitución de Cádiz y hayan visto con malos ojos la actitud del virrey Ruiz de Apodaca con respecto a esa carta fundamental, así que procedieron igual que con el virrey Iturrigaray al destituirlo y poner en su lugar al general Novella; para esto, el gobierno de Madrid había designado nuevo virrey -jefe político superior- a don Juan O'Donojú, quien tenía una posición acorde con los vientos liberales que soplaban en la Península. Así, pues, el 30 de julio de 1821 llegó el nuevo virrey a Veracruz, y al darse cuenta de lo avanzado de la Independencia y dada su ideología liberal, prefirió reconocer la autonomía de la Nueva España llegando a un acuerdo con Iturbide, y así fue como se reunió con éste en la villa de Córdoba, cercana a Veracruz, a partir del 23 de agosto, y convinieron ambos en suscribir el documento que se conoce como *Tratados de Córdoba*, precisamente al día siguiente.

En realidad ese documento venía a establecer de forma más detallada todas aquellas previsiones establecidas en el Plan de Iguala, en lo referente al gobierno de la joven nación, en tanto el constituyente dispusiera lo conducente; se reconfirmaba el carácter de Monarquía moderada, cuya Corona se ofrecería a Fernando VII o en su defecto alguien de su familia; hablaba también de los órganos de gobierno, como eran la Junta Provisional Gubernativa, la Regencia del Imperio y por supuesto las Cortes Constituyentes.

Así pues, el 27 de septiembre de 1821 hizo su entrada triunfal en la ciudad de México el Ejército Trigarante, a cuyo frente iba Agustín de Iturbide; o sea, que ese día se consumaba la Independencia nacional y México comenzaba a ser un Estado autónomo, pues se habían roto los vínculos que lo unían a España, aunque ésta todavía no se enteraba de ello (curiosamente ese día se discutía en las Cortes de España «de las medidas que el gobierno propusiere para la tranquilidad y promover el bien de las Américas»).

Iturbide procedió a nombrar los miembros de esa Junta, que con un total de 32 vocales, con acuerdo de O'Donojú, tuvo una primera reunión preparatoria el día 22 de septiembre y el 25 la segunda. En esa ocasión fijó su propia competencia, que era, con carácter provisional, la misma que la Constitución de Cádiz había dado a las Cor-

tes Generales; tomó el nombre de soberana y estableció sus comisiones permanentes y eligió como su presidente al propio Iturbide. La ceremonia de instalación formal se llevó a cabo el día 28; ese mismo día se nombró al Consejo de Regencia, el cual fue presidido por Iturbide y como miembros al general O'Donojú, al canónigo Bárcena, al oidor Yáñez y al secretario del virreinato Velázquez de León; a los pocos días murió O'Donojú y en su lugar se nombró al obispo de Puebla, Antonio Pérez; también se levantó y suscribió el Acta de Independencia.

Se crean cuatro secretarías del despacho: Relaciones Exteriores e Interiores, Justicia y Negocios Eclesiásticos, Guerra y Marina y Hacienda.

El 15 de noviembre la Junta publicó el Decreto de Convocatoria al Congreso Constituyente, el cual se debería reunir el día 24 de febrero del año siguiente (fecha en que la propia Junta se disolvería una vez constituido el Congreso, lo que realmente sucedió al día siguiente). Hubo en este punto desacuerdos entre la Junta y la Regencia, ya que esta última proponía una representación estamental, lo cual evidentemente no fue aceptado por aquélla; luego se intentó el bicameralismo, pero tampoco lo aceptó la Junta, así que sólo se aprobó una sola asamblea, la cual se reuniría en la antigua "iglesia de San Pedro y San Pablo.

El Congreso Constituyente mexicano de 1822 tuvo una composición muy plural, ya que prácticamente todas las fuerzas políticas del país estuvieron allí representadas.

La falta de experiencia de los diputados hizo que se enfrascaran en discusiones irrelevantes y que no entraran al fondo real de la cuestión, que era el determinar si México sería una república o una monarquía, y en este último caso si en efecto se invitaría a ocupar el trono a un príncipe Borbón o se adoptaba otra solución dinástica.

Estando así las cosas, el 18 de mayo del mismo año, el regimiento de Celaya, impulsado por el sargento Pío Marcha se pronunció proclamando a Iturbide como emperador. Por supuesto este último no era ajeno a tal pronunciamiento. Las relaciones entre el Congreso e Iturbide eran bastante malas, pues cada vez era mayor la influencia de los diputados republicanos, pero ante la presión militar y el pueblo exaltado, al día siguiente el Congreso no tuvo más remedio y proclamó el Imperio y a Iturbide como emperador, quien fue solemnemente coronado en la catedral metropolitana el 29 de julio.

En julio de ese mismo año de 1822 el Congreso formó una Comisión para elaborar el proyecto de constitución, integrada por Mendiola, Alcocer, González, San Martín, Godoy, Ibarra, Martínez de los Ríos, Marín, Janínez, Abarca, Herrera y Bustamante. Entre los diversos proyectos que presentaron los miembros de la Comisión, destacan: el llamado *Constitución del Imperio o proyecto de organización del poder Legislativo*, presentado a la *Comisión actual de Constitución por el Sr. Valdés, como individuo de dicha Comisión*; otro fue el *Proyecto de Constitución presentado a la Comisión de ella por uno de los individuos que la componen*, cuya paternidad se la atribuyen Ernesto de la Torre Villar y Jorge Mario García Laguardia ⁶, al diputado de Apatzingán, doctor Herrera, ya que en el escrito correspondiente no se menciona al autor del proyecto; el 28 de julio de 1823 el diputado jalisciense Prisciliano Sánchez publicó su *Pacto Federal de Anáhuac* como proyecto de organización jurídico-política que, como su nombre lo indica, era de corte federal.

Las relaciones entre el Congreso y el emperador empeoraron, por lo que éste disolvió a aquél la madrugada del 31 de octubre y procedió a nombrar una Junta Nacional Instituyente compuesta por los diputados que le eran leales, quedando instalada el 2 de noviembre y disuelta el 6 de marzo de 1823. Esta Junta expidió el *Reglamento Político Provisional del Imperio* el 18 de diciembre de 1822 y previamente el emperador había propuesto unas *Bases orgánicas*.

En diciembre se levanta en armas en Jalapa el general Antonio López de Santa Anna y en enero siguiente hacen lo mismo los viejos insurgentes Nicolás Bravo y Vicente Guerrero. El 10 de febrero los militares encargados de someter a Santa Anna se rebelaron y emitieron el Acta o Plan de Casamata, por el que se pedía la reinstalación del Congreso y la convocatoria a uno nuevo en virtud de que el primer Congreso estaba limitado por el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba (como mandato irrevocable), sin desconocer a Iturbide; a todo lo cual accedió el emperador. Una vez instalado dicho Congreso el 7 de marzo de 1823, se manifestó contrario a Iturbide, éste abdicó el 24 de marzo, pero el Congreso, el día 29, la rechazó ya que consideró nulo todo lo actuado desde la proclamación del Imperio, en virtud de que ésta se había obtenido por medio de la fuerza, no

⁶ Cfr. *Desarrollo histórico del constitucionalismo hispanoamericano*, México, UNAM, 1978, pp. 85-90.

quedándole a Iturbide otro que el camino del exilio (del cual regresó algunos meses después, lo que le llevó a ser fusilado por disposición anterior del mismo Congreso).

Abandonando el poder Iturbide, el Congreso encargó, el 29 de marzo, el poder ejecutivo a un triunvirato compuesto por Nicolás Bravo, Guadalupe Victoria y Pedro Celestino Negrete. De inmediato resolvieron convocar a un nuevo Congreso Constituyente y se desligaron del Plan de Iguala. Mientras ocurriese ello, ese mismo Primer Congreso seguiría funcionando, lo que se aprovechó para establecer las bases de lo que sería la tan anhelada nueva Constitución, en lo que se llamó *Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana* de fecha 16 de mayo de 1823, elaborada por el diputado guatemalteco José C. del Valle ante la comisión de Constitución, de la cual antes hablamos.

El 17 de junio se expide el Decreto conteniendo las reglas para la elección de diputados constituyentes y el 30 de septiembre fija fechas. El 5 de noviembre se reunió el nuevo Congreso y se disolvió el primero, el día 7 de noviembre fue la formal instalación.

6. México Estado Federal

Mientras tanto, en el interior del país se empiezan a dar movimientos autonomistas, las provincias centroamericanas, excepto Chiapas, se independizaron de México, y las de Jalisco, Yucatán, Internas de Occidente, Querétaro, Guanajuato, Zacatecas, Michoacán y Oaxaca se pronunciaron en favor de la autonomía, particularmente Guadalajara. Se había abierto la discusión política más trascendente después de abandonada la Monarquía como forma de gobierno, es decir, que había que escoger entre federalismo y centralismo.

Ante el desmembramiento que se planteaba del antiguo virreinato y con la muy fuerte, por muchos motivos, influencia estadounidense, pues como decía el diputado Lorenzo de Zavala, el manual de los diputados era la Constitución de los Estados Unidos del Norte, «de la que corría una mala traducción impresa en Puebla de los Angeles, que servía de texto y modelo a los nuevos legisladores», se pensó en que la solución estaba en adoptar el federalismo, por lo cual el 21 de mayo de 1823 el primer Congreso acordó «La nación mexicana adopta para su gobierno la forma de república representativa, popular, federal».

Pero regresemos al Segundo Congreso Constituyente, La unidad nacional estaba literalmente «prendida de alfileres» y se requería con urgencia de un texto fundamental que sirviera de base legal a la Unión, así fue como se pensó en expedir un *Acta Constitutiva de la Nación Mexicana*, para lo cual se formó una Comisión de Constitución en el seno del Congreso para que elaborara el Proyecto de Acta, la cual estuvo integrada por los diputados Ramos Arizpe, Argüelles, Mangino, Vargas y Huerta y más adelante se les unieron Cañedo y Rejón. Trabajaron a marchas forzadas y antes de dos semanas, el 20 de noviembre, presentaron el proyecto solicitado y el 3 de diciembre comenzó la discusión para concluir el 31 de enero de 1824, en que fue promulgada con el nombre de *Acta Constitutiva de la Federación Mexicana*, con lo cual los señores diputados constituyentes contaban con mayor tranquilidad para redactar el texto de la Constitución, para lo cual fueron electos.

El 10 de diciembre el diputado veracruzano José María Luciano Becerra presentó un *Voto Particular* sobre el proyecto de Acta Constitutiva en que se oponía al federalismo.

Pero regresemos al *Acta* finalmente aprobada. En 36 artículos, este *Acta* establecía los principios políticos fundamentales que regirían la joven nación y que posteriormente tendría que desarrollar el Congreso Constituyente, de tal forma que se aseguraron la unión de todas las partes integrantes de esa federación sobre bases sólidas, en las que mayormente todos estuviesen de acuerdo; no era una Constitución ni una mera declaración de independencia, eran las bases de la unión federal.

En dicho acta podemos descubrir tres partes: una primera integrada por los valores fundamentales de la convivencia social de la nación que emergía a la vida independiente, como por ejemplo las partes que la integraban, los principios de independencia nacional, de soberanía popular, de intolerancia religiosa, de forma de gobierno republicano, representativo, popular y federal, las entidades federativas y el principio de la división de poderes.

La segunda parte hablaba de los órganos de gobierno, los tres poderes federales, su integración, duración, facultades, así como los correspondientes órganos de gobierno de las entidades federativas.

Finalmente, el capítulo de prevenciones generales, en donde establecía la forma de hacer operativos los principios antes enunciados.

La gran ausente fue la declaración de derechos humanos.

A partir del 10 de abril del mismo año de 1824 se comenzó a discutir en el propio Congreso Constituyente el Proyecto de Constitución, la que se aprobó finalmente el 13 de octubre de ese año, promulgada al día siguiente y publicada el día 5, con el nombre de *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos*.

La Constitución Federal de 1824 estuvo en vigor hasta el 23 de octubre de 1835 en que el Congreso, dominado por conservadores, promulgó una nueva ley suprema de corte centralista, las llamadas *Leyes Constitucionales* de 1836, las que fueron sustituidas por las *Bases Orgánicas* de 1843, también de corte centralista y conservador. En 1846 se restableció la Constitución de 1824, la cual sufrió importantes reformas mediante el *Acta* de 18 de mayo de 1847, situación que persistió hasta 1853 en que Antonio López de Santa Anna impulsó un gobierno dictatorial que rigió el país hasta 1855 en que los liberales, a través de la Revolución de Ayuda, lograron derribar la dictadura santannista y convocar un nuevo Congreso Constituyente (1856-1857), cuyo fruto fue la *Constitución Política* de 5 de febrero de 1857.

La *Constitución* mexicana de 4 de octubre de 1824 se compone de 171 artículos agrupados en siete títulos. El primero y el segundo son muy breves (3 artículos cada uno); en el primero se habla de la independencia, partes y religión de la nación, y en el segundo, de la forma de gobierno -república representativa popular federal-, de las entidades federativas y del principio de la división de poderes.

El título tercero habla del Poder Legislativo, que era bicameral, su integración, duración y facultades, así como del procedimiento legislativo. El título cuarto trata del Poder Ejecutivo, que se depositaba en un solo individuo denominado Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, del vicepresidente, los requisitos, duración, modo de elección, la cual era indirecta y tenía la característica que quien ganaba era el presidente y quien quedaba en segundo lugar --o sea el contrincante principal- era el vicepresidente; sus facultades y prerrogativas, así como de forma extraña, ya que debió quedar en el título del Legislativo no en el del Ejecutivo que trataba del Consejo de Gobierno, que era algo similar a lo que hoy conocemos como comisión o diputación permanente del Congreso, también se hacía referencia a los secretarios del despacho.

En el título quinto abordaba el tema del Poder Judicial de la Federación, el cual se organizó de manera muy parecida al de Estados

Unidos, inclusive hasta en los nombres utilizados. Evidentemente se trataba lo referente a la integración, duración, facultades y competencias de dicho poder, así como de los poderes judiciales de los estados, lo cual sale un poco de orden ya que el título siguiente será el que trate de los gobiernos locales.

En efecto, el título sexto reglamentó las líneas generales que deben conformar los gobiernos de las entidades federativas, sus obligaciones y sus limitaciones.

Por último, el título séptimo hacía referencia a la «observancia, interpretación y reforma de la Constitución y acta constitutiva», que era una especie de miscelánea constitucional combinada con lo que hoy llaman artículos transitorios.

Tres han sido los errores u omisiones que se han señalado a la Carta fundamental mexicana de 1824; dos de ellos ya apuntados: la falta de una parte dogmática o declaración de derechos humanos ⁷, la forma tan ingenua de designar vicepresidente ⁸ y la falta de las adecuadas garantías constitucionales ⁹, lo cual, si bien se trató de resolver en las Leyes Constitucionales de 1836, se hizo de manera inadecuada; realmente se salvaron esos escollos en el Acta de Reformas Constitucionales de 1847 ¹⁰, que precisamente tuvo como principal objetivo al restablecer la Constitución de 1824 el superar esos defectos.

Finalmente, digamos dos palabras respecto al federalismo. Efectivamente, así como el primer Congreso Constituyente fue la asamblea que se pronunció por la república, el segundo Constituyente (1823-1824) fue el de la decisión federalista.

⁷ Al respecto existen dos opiniones: los que piensan que fue por influencia de la Constitución de Cádiz que no contenía tal capítulo de derechos del hombre, y los que consideran que esa cuestión se dejó a las entidades federativas para que en sus constituciones locales los regularan, como de hecho ocurrió.

⁸ La elección del presidente de la República la hacían las legislaturas de los estados, quien sacaba más votos era el presidente y quien quedaba en segundo lugar era el vicepresidente, con lo cual la fórmula se integraba con los dos principales contrincantes.

⁹ O sean los instrumentos procesales para hacer efectivos los derechos constitucionales, a través de algún proceso o recurso.

¹⁰ En efecto, mediante ese documento constitucional se creó el juicio de amparo, se suprimió la vicepresidencia de la República y se dispuso que el Congreso federal expidiera una «Ley constitucional» de garantías individuales, o sea, de derechos humanos.

Como señalamos antes, no fue sino hasta el triunfo de la República en 1867 cuando el federalismo sentó sus reales en México de una manera inequívoca e indiscutible; sin embargo, durante los 46 años anteriores no podemos hablar de una aceptación absoluta de tal forma de gobierno.

El problema de la disyuntiva federalismo-centralismo se complicó enormemente porque más adelante los federalistas se convertirían en liberales y los centralistas en conservadores, por lo cual los límites de la discusión rebasaron en mucho una simple cuestión organizativa en un punto de hondas raíces ideológicas; ya no era únicamente defender un modo republicano, sino ese mismo modo unido indefectiblemente a la discusión ideológica más importante del siglo XIX no sólo en México sino en el mundo entero, de ahí la complicación de la cuestión.

Los constituyentes mexicanos desde 1822 hasta 1824 se afiliaron en mayor o menor medida a los postulados federalistas y centralistas respectivamente, pero a ellos en ningún momento los podemos calificar, en esa época, como liberales y conservadores; realmente esas posturas tardarán algunos años en establecerse claramente en México, en que el gran punto a dilucidar va a ser precisamente el de las relaciones de la Iglesia y del Estado, con toda la causa que ello acarrea, sobre todo en un país como México en que ese tema tocaba —e incluso sigue tocando— una de las fibras más sensibles de las gentes pensantes; por ello, repetimos, cuando el binomio federalismo-centralismo se anexó a la controversia liberalismo-conservadurismo, esta última pasó a ser una cuestión muy disputada en los siguientes años del desarrollo constitucional de México.

En el Constituyente de 1823-1824, el líder de los diputados federalistas fue don Miguel Ramos Arizpe, uno de los parlamentarios más experimentados que entonces había, pues incluso había sido diputado a las Cortes de Cádiz, mientras que quien lideraba a los centralistas fue Fray Servando Teresa de Mier, pensador político con experiencia parlamentaria.

Por otro lado, no debemos dejar de considerar que la solución federalista fue más el producto de los acontecimientos que de un convencimiento; recordemos cómo varias provincias se separaron y otras más amenazaron con lo mismo, por lo que no había lugar a más solución que la que se tomó.

No olvidemos tampoco la enorme influencia del constitucionalis-

mo norteamericano, que fascinó tanto a nuestros especialistas en derecho público y políticos durante el siglo pasado, y también que, en cierta medida, la Constitución de Cádiz tenía muchos elementos federales, por lo que tal forma de gobierno no nos era del todo extraña.

Así fue como México tuvo su primera Constitución propiamente dicha, en la que se erigió como lo que actualmente es y difícilmente podría dejar de ser: una República Federal.

7. República Centralista

El primer presidente de México fue don Guadalupe Victoria, quien gobernó el país de 1824 a 1829, pues entonces fue electo para sustituirlo don Manuel Gómez Pedroza, lo cual no fue posible, toda vez que se presentó un pronunciamiento militar -**Plan de Perote**- que logró anular la elección, por lo cual fue designado don Vicente Guerrero como presidente y don Anastasio Bustamante como vicepresidente, los que tomaron posesión el 1.º de abril de 1829. Para fines de ese año hubo un nuevo pronunciamiento militar -**Plan de Jalapa**- con el que se logró remover a Guerrero de la presidencia y que en su lugar la ejerciera el vicepresidente Bustamante, a partir del 1.º de enero de 1830 (el 14 de febrero de 1831 era arteramente asesinado el general Vicente Guerrero). Después del correspondiente golpe militar y suscripción del convenio o Plan de Zavaleta, se desplazó a Bustamante de la presidencia y se reconoció como legítimo titular del Ejecutivo Federal a Gómez Pedroza (quien, como apuntamos antes, había sido desconocido como tal tres años antes), habiendo tomado posesión el 27 de diciembre de 1832 para concluir el período constitucional que fenecía el 1.º de abril de 1833. Para el nuevo período fue electo presidente Antonio López de Santa Anna y como vicepresidente Valentín Gómez Farías. A mediados de ese año el presidente pidió licencia y en su lugar quedó al frente del Poder Ejecutivo Federal el doctor Gómez Farías.

Los pocos meses que duró Gómez Farías como presidente de la República, durante los años de 1833 y 1834, le permitieron tomar algunas medidas que han sido calificadas como la «Pre-Reforma», pues con ellas se inicia la secularización de la sociedad mexicana. En efecto, tales medidas fueron: que los gobernadores cubrieran los cu-

ratos vacantes, de la misma manera que en la época colonial lo hacían los virreyes, en ejercicio del Regio Patronato (que nunca se reconoció al Gobierno nacional), se retiraba la coacción civil para exigir el pago de diezmos y el cumplimiento de los votos religiosos, así como se retiró al clero de la educación pública y en su lugar se creó una Dirección de Instrucción Pública y se cerró la Universidad Pontificia.

A principios de 1834 regresó Santa Anna al poder, retiró a Gómez Farías, clausuró el Congreso y abrogó la legislación liberal antes mencionada. A finales de ese año se llevaron a cabo elecciones legislativas y el 4 de enero de 1835 entró en funciones el nuevo Congreso, el cual estuvo dominado mayoritariamente por legisladores de inclinación centralista, con lo cual una de sus primeras providencias fue aprobar todo lo hecho por Santa Anna, particularmente en contra de la política de Gómez Farías.

En ese momento se formaban en el país las dos grandes opciones políticas que dominarían el panorama nacional prácticamente todo el siglo XIX: liberalismo y conservadurismo. Ambas corrientes se van a nutrir forzosamente en los correspondientes liberalismo y conservadurismo internacionales; México no innovó particularmente en esta materia, ya que los grandes autores europeos y norteamericanos fueron la fuente de inspiración de nuestros liberales y conservadores; aunque también, por otro lado, tenemos que señalar que ambas tendencias tuvieron sus peculiaridades en este país como es lógico, pues en México tuvo una importancia capital el tema de las relaciones Iglesia-Estado más que cualquier otro que apuntara hacia regímenes oligárquicos y aristocratizantes o la democratización misma del país, como apuntamos antes.

Regresemos a los sucesos mexicanos de 1835. Dada la mayoría conservadora que dominaba el Congreso, ésta decretó el 2 de mayo de 1835 que «en él residían por voluntad de la nación, todas las facultades extraconstitucionales necesarias para hacer en la Constitución de 1824, ciertas alteraciones que creyera convenientes en bien de la misma nación, sin las trabas y moratorias que aquélla prescribía», o sea, se proclamaba como Congreso Constituyente.

Así, en la inauguración del segundo período de sesiones del Congreso, el 16 de julio, el presidente de la República en funciones, general Barragán (el titular Santa Anna tenía licencia), pidió a ese cuer-

po colegiado que tuviera en cuenta las solicitudes de los pueblos para la adopción del sistema unitario.

El 9 de septiembre, el Congreso acordó que sus dos cámaras se reunieran en una sola (lo que se llevó a cabo a partir del día 14) Y además declaró que «estaba investido por la nación de amplias facultades' aún para variar la forma de gobierno y constituirla de nuevo»

Con fundamento en lo anterior, el día 22 del mismo mes resolvió quedara en suspenso el *Acta Constitutiva* así como la *Constitución General*, junto con el Reglamento Interior del Congreso (por lo del bicameralismo) y el día 24 prohibió celebrar como fiesta el día 4 de octubre, aniversario de la Constitución federal.

En el seno del Congreso se designó una Comisión para redactar la nueva Constitución. Dicha comisión estuvo integrada por Miguel Valentín, José Ignacio de Amezcua, José María Cuevas, Antonio Pacheco Leal y Francisco Manuel Sánchez de Tagle, quien parece ser fue el principal redactor.

De esa forma, la Comisión de Constitución, igual que los constituyentes de 23-24, que primero hicieron el *Acta* como marco general de referencia, prepararon una *Ley de Bases para la Nueva Constitución*, la cual fue aprobada el 2 de octubre y promulgada el día 23 de ese mes. Aunque todos se lo esperaban, la gran innovación de esa Ley fue la adopción del régimen centralista.

En esta ocasión se ensayó una nueva técnica constitucional, ya que en lugar de confeccionar una única Ley fundamental, se prefirió expedir «leyes constitucionales», la primera de las cuales fue promulgada el 15 de diciembre del mismo año de 1835, en la cual se empezaba señalando quiénes eran mexicanos y cuáles eran sus derechos y sus obligaciones, cómo se pierde la calidad de mexicano, quiénes eran ciudadanos y cómo se perdía la ciudadanía y, finalmente, acerca de los extranjeros, sus derechos y obligaciones.

Esta Ley quería ser una primera expresión de una declaración de derechos del hombre, pues ahí se hablaba de la libertad personal, la de tránsito, la de expresión; de la propiedad, de la inviolabilidad del domicilio y de las garantías procesales.

Por otro lado, este cuerpo legal ha sido tachado de oligárquico, pues exigía, para otorgar la calidad de ciudadano, el tener una renta anual mínima de cien pesos, o haber obtenido del Congreso su carta

de ciudadanía; de igual forma establecía que dicha calidad se perdía por el estado de sirviente doméstico 11.

Las seis leyes restantes fueron terminadas de aprobar el 9 de diciembre de 1836 -firmadas el día 29-, remitidas al Ejecutivo y publicadas todas juntas el día 30 del mismo mes; dicha carta fundamental fue jurada el 1.º de enero de 1837.

Por otro lado, tenemos que indicar que ese año de 1836 hubieron otras noticias trascendentales para México, como fue la separación de Texas, después de una vergonzosa campaña militar encabezada por el presidente Antonio López de Santa Anna, así como el hecho de que España reconociera la Independencia nacional.

Regresemos al contenido de las Siete Leyes Constitucionales, o simplemente Constitución de 1836, la primera de las cuales ya hemos informado. Junto con el centralismo, la otra gran novedad fue la introducción del Supremo Poder Conservador, institución realmente extraña en la tradición constitucional mexicana y en general iberoamericana.

Como ya hemos apuntado, uno de los defectos que adolecía la Constitución mexicana de 1824 fue la ausencia de las adecuadas garantías constitucionales, en el sentido moderno de instrumentos adjetivos para hacer valer los principios constitucionales; por ello se pretendió salvar dicho defecto a través de ese Supremo Poder Conservador.

Parece ser que está fuera de duda que el antecedente de tan peculiar institución fue la Constitución francesa del año VIII, de corte consular, promulgada el 22 frimario (13 de diciembre de 1799) e inspirada por el abate de Sieyès, en la cual contemplaba la existencia del Senado Conservador como «guardián de los derechos de la nación»¹ a través de la anulación de los actos de los poderes Ejecutivo y Judicial reputados como inconstitucionales 12.

El Supremo Poder Conservador mexicano se integraba con cinco miembros y tenía facultades para anular los actos de los otros tres poderes que se estimaran inconstitucionales, declarar la incapacidad (fí-

11 Esa disposición era muy común en los diversos textos fundamentales de la época en los países iberoamericanos, o sea, que en ese momento no representaba una aberración como la consideraríamos hoy día.

12 Cfr. NORIEGA CANTÚ, ALFONSO, *El pensamiento conservador y el conservadurismo mexicano*, México, UNAM, 1972, T.I., p. 204.

sica o moral) del presidente de la República, e inclusive declarar «cuál es la voluntad de la nación» y otras más, que no es el caso mencionar en esta oportunidad.

El 24 de mayo de 1837 abrió sus puertas dicho Supremo Poder; huelga decir el fracaso rotundo que representó y que el mismo tuvo que cerrar sus puertas el 30 de septiembre de 1841 al triunfo del Plan de Tacubaya, nuevo cuartelazo que suprimió la legalidad que introdujo la Constitución de 1836. Nunca más en México se pretendió otro despropósito igual.

La Tercera Ley Constitucional hablaba del Poder Legislativo, que se integraba con dos cámara -Diputados y Senadores- la Cuarta Ley se refiere al Ejecutivo, el cual ejercía el presidente de la República. La Quinta, el Judicial.

La Sexta se refería a la división interna de la República, ya que se había suprimido al Régimen Federal, los antiguos estados eran suplidos por los departamentos, los gobernadores de los mismos eran designados por el Gobierno central y además había Juntas departamentales que ejercían las funciones que antaño tenían los Congresos locales.

Por último, la Séptima Ley hablaba de las reformas constitucionales y la obligación del juramento constitucional.

Cabe destacar, finalmente, el hecho de que para ocupar cargos de elección, según la Constitución de 1836, los candidatos deberían tener una renta anual líquida determinada, de donde se ha señalado, repito, el carácter oligárquico de dicha norma fundamental.

Hemos llegado al fin de este modesto trabajo; solamente nos resta repetir que el sistema centralista subsistió en México hasta 1846, pues aunque la Constitución de 1836 fue abrogada a fines de 1841, en 1842 hubo un par de intentos de sancionar una nueva Ley suprema, los cuales no prosperaron precisamente por no llegar a un consenso en la discusión federalismo-centralismo, y que finalmente Antonio López de Santa Anna designó una Junta Nacional Legislativa, o también llamada Junta de Notables, que aprobaron la nueva Carta fundamental el 12 de junio de 1843, la cual fue publicada el día 14 bajo el título de *Bases Orgánicas de la República Mexicana*.

En 1846 se restablece el federalismo en México, pero ello no es materia del presente trabajo. Esperamos haber podido decorosamente con el objetivo que se nos señaló.

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 FILÍ SOLA, *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 arrebataros 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*.

Las primeras constituciones políticas de Colombia y Venezuela

Carlos Restrepo Piedrahita

1. Delimitación del período histórico

Repasando el curso institucional de los Estados nacionales de Colombia y Venezuela, éste lo fundó un congreso que aprobó la constitución federal de 1811 y consecutivamente fue regido por las de 1819, 1821, 1830, 1857, 1858, 1864, 1874, 1881, 1891, 1893, 1901, 1904, 1909, 1914 (Estatuto Constitucional Provisorio de 1914), 1922, 1925, 1928, 1929, 1931, 1936, 1945, 1946 (Decreto de la Junta Revolucionaria), 1947, 1953 y la de 1961 actualmente en vigor.¹ Colombia inicia su marcha con la de 1821 (que por impulso del Libertador *Simón Bolívar* integró a los dos Estados con el nombre de República de Colombia) a la que siguieron cronológicamente las de 1830, 1832 (que habiéndose disgregado la pareja binacional bolivariana le restituyó su nombre tradicional de *Nueva Granada* que conservó en las constituciones de 1843 y 1853), se le denominó *Confederación Granadina* en la de 1858, *Estados Unidos de Colombia* en

¹ Pueden consultarse estas tres obras especializadas: GIL FORTOUL, JOSÉ, *Historia Constitucional de Venezuela*, Caracas; MARÍÑAS OTERO, LUIS, *Las Constituciones de Venezuela*, Madrid, 1965; BREWER CARIÁS, ÁLLAN R., *Las Constituciones de Venezuela*, Madrid, 1985. Este último autor agrega a la serie de las 25 constituciones «los diversos Actos Constitucionales que no sólo originaron el Estado independiente sino que también provocaron las Revoluciones contra los Gobiernos constitucionalmente constituidos (1826, 1829, 1858, 1861, 1864, 1870, 1879, 1899, 1945, 1948, 1958)».

la de 1863 y por último en 1886 se tornó al de *República de Colombia* que mantiene la reciente constitución de 4 de julio de 1991 ².

No es adjetiva la observación referente al nombre de los dos Estados: Venezuela ha cultivado sin interrupción su original título nominativo –y por lo mismo inequívoco signo de *identificación nacional*– mientras el genuino que hasta 1819 identificó como *Nueva Granada* al pueblo y territorio, fue sustituido por voluntad del Libertador Bolívar con *Colombia* que había anticipado desde la guerra de independencia y que después decretó el Congreso venezolano en diciembre de 1819 y reiteró el de Cúcuta en 1821. Al desintegrarse en 1830 la llamada *Gran Colombia* recuperó el tradicional de *Nueva Granada* mantenido de 1832 a 1858, cuando se restableció el de inspiración bolivariana ³.

El área cronológica-institucional, objeto del presente informe, se expande entre los años 1810 y 1819, comprensiva de las dos constituciones *nacionales*: venezolanas de 1811 y 1819 Y las de vigencia *provincial* que en los dos países fueron promulgadas en el período denominado *Primera República*, hasta 1815.

La Nueva Granada, como parte de la llamada *Gran Colombia* quedó comprendida en la constitución de 1821 y en tal condición subsistió hasta 1830 cuando Venezuela decidió separarse definitivamente y también Quito, hoy Ecuador. Este período deberá ser objeto de otro detenido y relativamente extenso estudio.

2. Los primeros balbucesos independentistas

2.1. En Venezuela

El 19 de abril de 1810 en el Ayuntamiento de Caracas se declaró en funciones de *Suprema Junta Conservadora de los Derechos de Fer-*

² Para Colombia son recomendables los siguientes libros de consulta: SAMPER, JOSÉ MARÍA, *Derecho Público Interno de Colombia*, T. 1, Bogotá, 1886, o edición de 1951, Bogotá; DE POMBO, MANUEL, y GUERRA, JOSÉ JOAQUÍN, *Constituciones de Colombia*, Bogotá, 2.ª edición '1911, o edición en 4 tomos, Bogotá, 1986; TASCÓN, TULLIO ENRIQUE, *Historia del Derecho Constitucional Colombiano*, Bogotá, 1953; URIBE VARCAS, DIEGO, *Constituciones de Colombia*, Madrid, 1985.

³ En mi libro *El Congreso Constituyente de la Villa del Rosario de Cúcuta-1821*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1990, p. 253 ss, he delineado reflexio-

nando VII en las Provincias de Venezuela. «... pero, en realidad, su propósito era encaminarse a la autonomía plena, y si no la declaró en seguida, fue por atenerse a la necesidad de no alarmar a los pueblos con bruscas novedades, según confesión de los propios revolucionarios» 4. Una semana más tarde la Junta Suprema les envió a los Cabildos de las ciudades capitales de varios países americanos con la consigna de «contribuir a la grande obra de *confederación americana* española», advirtiéndoles que «Una es nuestra causa, una debe ser nuestra divisa: fidelidad a nuestro desgraciado monarca; guerra a su tirano opresor; fraternidad y constancia» y además se declaró dispuesta a auxiliar a los súbditos peninsulares en ultramar «en la santa lucha en que se hallaban empeñados» 5.

No permanecieron inactivos los líderes en su empeño de independencia. *Francisco Miranda*, recién tornado de Europa, *Simón Bolívar*, *Miguel Peña Coto Paúl*, *Francisco Carabaño*, *Fernando Peñalver*, *Juan Germán Roscio*, *José Cortés Madariaga*, *Francisco Javier Yanes*, *José Félix Sosa*, el orador popular *José Félix Rivas*, *Francisco Javier Ustáriz* y otros prosiguieron la tarea revolucionaria. El 14 de agosto fundó la Junta Suprema una *Sociedad patriótica de agricultura y economía*, donde *Miranda* y *Bolívar* promovían con entusiasmos como estaban con la lenidad que le imputaban al Congreso que se había formado.

En noviembre del mismo año inicial tuvieron lugar las elecciones de diputados en las provincias de Caracas, Barinas, Cumaná, Barcelona, Mérida, Trujillo y *Margarita* y el 28 de marzo de 1811 reunidos ellos en Caracas prestaron el siguiente juramento:

«Juráis a Dios por los sagrados Evangelios que vais a tocar, y prometéis a la patria conservar y defender sus derechos y los del señor *Don Fernando VII*, sin la menor relación o influjo de la Francia, independiente de toda forma de gobierno de la península de España, y sin otra representación que la que reside en el Congreso general de Venezuela; oponeros a toda otra dominación que pretendiera ejercer soberanía en estos países, o *impedir su ab-*

nes acerca del que considero postizo nombre *Colombia*. Con algunas abreviaciones que autoricé, fue reproducido en la revista *Credencial Historia*, Bogotá, febrero 1992, edición 26, pp. 8-10.

⁴ GIL FORTOUL, *op. cit.* T. I. p. 168.

⁵ *Ibid.* p. 174. Subrayado de C.R.P.

soluta y legítima independencia cuando la confederación de sus Provincias la juzgare conveniente; mantener pura, ilesa e inviolable nuestra sagrada religión, y defender el misterio de la Concepción Inmaculada de la Virgen María, nuestra Señora; promover directa o indirectamente los intereses generales de la Confederación de que sois parte, y obedecer las leyes y disposiciones que este Congreso sancione y haga promulgar; sujetaros al régimen económico que él establezca para su interior gobierno, y cumplir bien y exactamente los deberes de la diputación?»

El historiador *Gil Fortoul* comenta al respecto:

«Tal juramento, hábilmente formulado (hasta en el empeño de no chocar con los escrúpulos del clero), insinúa ya los dos grandes propósitos del Congreso: la Independencia absoluta y la forma federativa de la constitución política»⁶.

El 1.º de julio el *Supremo Congreso de Venezuela* aprobó la *Declaración de los Derechos del Pueblo*, ordenada en tres secciones: Soberanía del pueblo, Derechos del Hombre en Sociedad, Deberes del hombre en sociedad⁷.

El Congreso eligió un triunvirato para ejercer la función gubernamental. En horas de la tarde del 7 de julio fue aprobada el acta de la independencia, después de prolongadas divergencias internas, y haber superado la inquietud de conciencia por la violación del imperioso juramento inicial de fidelidad al prisionero monarca.

La parte final del documento proclamó:

«... Por tanto, creyendo con todas estas razones satisfecho el respeto que debemos a las opiniones del género humano, y a la dignidad de las demás naciones, en cuy.) número vamos a entrar, y con cuya comunicación y amistad contamos nosotros los representantes de las provincias unidas de Venezuela, poniendo por testigo al Ser Supremo de la justicia de nuestro proceder, y de la rectitud de nuestras intenciones; implorando sus divinos y celestiales auxilios, y ratificándole, en el momento en que nacemos a la dignidad que su providencia nos restituye, el deseo de vivir y morir libres; creyendo y defendiendo la Santa, Católica, y Apostólica Religión de Jesucristo, como el primero de nuestros deberes. Nosotros, pues, a nombre y con la voluntad y autoridad que tenemos del virtuoso pueblo de Venezuela, declaramos solemnemente al mundo, que sus provincias unidas son y deben ser desde hoy,

⁶ *Ibid.*, p. 193. Los subrayados aparecen en el libro.

⁷ Texto BREWER CARIAS, *op. cit.* pp. 175-177.

de hecho y de derecho, Estados libres, soberanos e independientes y que están absueltos de toda sumisión y dependencia de la corona de España, o de los que se dicen o dixeren [sic] sus apoderados, o representantes; y que como tal Estado libre e independiente tiene un pleno poder para darse la forma de gobierno que sea conforme a la voluntad general de sus pueblos; declarar la guerra, hacer la paz, formar alianza, arreglar tratados de comercio, límites y navegación; hacer y executar [sic] todos los demás actos que hacen y ejecutan [sic] las naciones libres e independientes. Y para hacer válida, firme y subsistente esta nuestra solemne declaración, damos y empeñamos mutuamente unas provincias a otras, nuestras vidas, nuestras fortunas y el sagrado de nuestro honor nacional» 8.

Por otro lado, la oposición y resistencia al propósito revolucionario eran de violenta magnitud. Cuatro días después de la declaración, isleños canarios se levantaron en gesto de fidelidad al rey y el mismo día venezolanos y españoles lo hicieron en Valencia. En ambos casos el derramamiento de sangre fue copioso con resultados desfavorables para los realistas. El afamado líder militar *Francisco de Miranda*, que de Europa regresó exornado de lucientes títulos militares, fue puesto a la cabeza de las tropas republicanas. De su corta pero infortunada actividad en la tierra patria durante los dos primeros años de la revolución comenta un historiador: «La elección hecha en el General *Miranda* para dirigir la guerra fue tan inevitable como funesta para la causa de la independencia» 9. La gloria de *Libertador* estaba reservada a quien, enfurecido por la capitulación ante los realistas el 25 de julio de 1812, propuso -acompañado por otros líderes- que *Miranda* fuera fusilado como traidor. Ese quién era el entonces coronel *Simón Bolívar*. Librado de la ejecución de la fortuita pena capital, el *Precursor*, desterrado a España y encarcelado, murió en prisión el año 1816.

El Congreso venezolano de 1811 fue escenario de intenso debate acerca de la forma que para el Estado debería adoptarse. Fueron vigorosas las discrepancias en tomo a los sistemas federal y unitario. Como miembro de la corporación, *Miranda* abogó con persistencia por la organización central. Desde afuera, *Bolívar* compartía similar opinión. Que mantuvo a todo lo largo de su dramática vida. En las

8 Texto en GONZÁLEZ GUINÁN, FRANCISCO, *Historia Contemporánea de Venezuela*, T. 1, Caracas, 1909, p. 32.

9 *Ibíd.*, p. 35.

provincias era manifiesta y sostenida la desgana hácia el centralismo que personificaba Caracas, provincia entonces la de mayores extensión territorial y volumen de población. Se discutió sobre la división de esa provincia y el 15 de octubre la mayoría resolvió: «Las Provincias convienen en confederarse sin nueva división de la de Caracas, con la precisa calidad de que ésta se dividirá cuando el Congreso de Venezuela lo juzgue oportuno y conveniente... »

El 21 de diciembre sucesivo el Congreso expidió la *Constitución Federal para los Estados de Venezuela*, aprobada por los representantes de Margarita, Mérida, Cumaná, Barinas, Barcelona, Trujillo y Caracas, antecedida de un primer proemio expresado de este modo literal:

«En el nombre de Dios todopoderoso nos, el pueblo de los Estados de Venezuela, usando de nuestra soberanía y deseando establecer entre nosotros la mejor administración de justicia, procurar el bien general, asegurar la tranquilidad interior, proveer en común a la defensa exterior, sostener nuestra libertad e independencia política, conservar pura e ilesa la sagrada religión de nuestros mayores, asegurar perpetuamente a nuestra posteridad el goce de estos bienes, y estrecharnos mutuamente con la más inalterable unión y sincera amistad, hemos resuelto confederarnos solemnemente para formar y establecer la siguiente Constitución, por la cual se han de gobernar y administrar estos Estados»¹⁰.

Cronológicamente la de Venezuela de 21 de diciembre 1811 fue la primera constitución *nacional* en el continente americano de filiación ibérica.

2.2. En la Nueva Granada

Relata *Gil Fortoul* que durante las deliberaciones del Congreso de Venezuela el presidente de la Corporación, *Juan Antonio Rodríguez Domínguez*, manifestó «... que Santa Fe de Bogotá reconocerá inmediatamente la independencia de Venezuela y **que**, en dándole Caracas el ejemplo, proclamará también la suya»¹¹.

Entre las dos naciones establecióse un sistema de vasos comuni-

¹⁰ Texto en MARÍNÁS ÚTERO, *op. cit.*, p. 126.

¹¹ *Op. cit.*, p. 211.

cantes que en el transcurso de ese segundo decenio del siglo XIX habría de generar la integración de la «substancia étnica»¹² binacional de aquella que llegó a ser *apenas transitoria República de Colombia*.

El sangriento aborto del levantamiento quiteño de 10 de agosto de 1809 había conmovido profundamente a los granadinos. En el primer semestre de 1810 y comienzo del segundo se produjeron levantamientos en diferentes provincias: el 22 de mayo en Cartagena, donde se reunió la primera Junta de Gobierno y asimismo en Cali, Pamplona, Socorro y Santafé los días 3, 4, 10 y 20 de julio, respectivamente. La historiografía ha centrado de preferencia su atención en los acontecimientos que tuvieron desarrollo en la plaza principal de la capital del Virreinato, Santafé de Bogotá.

El Acta de Independencia, acordada el 20 de julio en Cabildo Extraordinario de Santafé, se inicia con la información que ese día, a las seis de la tarde,

«... en virtud de haberse juntado el pueblo en la plaza pública y proclamado por su Diputado el señor Regidor *don José Acevedo y Gómez*, para que le propusiese los Vocales en quienes el mismo pueblo iba a depositar el Supremo Gobierno del Reino...».

Hízose tal designación para organizar interinamente la Junta en que se depositó el *Gobierno Supremo*. La Junta debía formar la constitución que afianzara la

«... felicidad pública, contando con las nobles Provincias, a las que al instante se les pedirán sus Diputados, formando este Cuerpo el reglamento para elecciones en dichas Provincias, y tanto éste como la Constitución de Gobierno debieran formarse sobre bases de libertad e independencia respectiva de ellas, ligadas únicamente por un sistema federativo, cuya representación deberá residir en esta capital para que vele por la seguridad de la Nueva Granada, que protesta no abdicar los derechos imprescriptibles de la soberanía

12 Esta locución ha sido acuñada por WEBER, ALFREDO, «La mayoría debe realizarse en un todo espiritual homogéneo. Este todo, la tercera base fundamental del moderno pensamiento del Estado, ha sido designado con el nombre de nación, ocasionalmente por Rousseau y desde la Revolución francesa y casi siempre a ciegas y sin más. En los países en que se creó temprano el Estado unitario, ante todo en Francia e Inglaterra, le ha reservado a menudo, el principio, quizá tácitamente para las capas superiores; desde entonces se le ha tratado con evidencia como la sustancia étnica del Estado sentida democráticamente. *La crisis de la idea moderna del Estado en Europa*, Madrid, *Revista de Occidente*, 1932, p. 56.

del pueblo a otra persona que a la de su augusto y desgraciado Monarca *don Fernando VII*, siempre que venga a reinar entre nosotros, quedando por ahora sujeto este nuevo Gobierno a la Superior Junta de Regencia, ínterin exista en la Península, y sobre la Constitución que le dé el pueblo, y en los términos dichos, después de haberle exhortado el señor Regidor su Diputado a que guardase la inviolabilidad de las personas de los europeos en el momento de esta fatal crisis, porque de la recíproca unión de los americanos y los europeos debe resultar la felicidad pública, protestando que el nuevo Gobierno castigará a los delincuentes conforme a las leyes, concluyó recomendando muy particularmente al pueblo la persona del Excelentísimo señor *don Antonio Amar*: respondió el pueblo con la mayor complacencia, aprobando cuanto expuso su Diputado. Y en seguida se leyó la lista de las personas elegidas y proclamadas en quienes el ilustre Cabildo ha depositado el Gobierno Supremo del Reino... 13.

Cuatro gérmenes que prefiguraban una hipótesis de Estado son discernibles en el documento; el *pueblo* en primaria, insólita función de *soberano*; un improvisado *órgano de gobierno*; un mandato para «formar» la *constitución*, y una *formafederativa* decidida por aquélla.

El espíritu de las revoluciones norteamericana y francesa, la ideología liberal del Iluminismo, la filosofía política de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 y, específicamente la seducción por el sistema federal estadounidense, fueron las fuentes de inspiración de los independentistas de Caracas y Santafé. Con una particularidad en el Acta de Caracas: en ésta el arco de horizonte federativo no abarcaba tan sólo el espacio nacional venezolano, sino se dilataba a la amplitud del universo americano. Que era idea cultivada por *Miranda* desde finales del siglo precedente.

El juramento con una mano sobre los Santos Evangelios y con la otra «formando la señal de la cruz», ante la imagen de Jesucristo Crucificado, era requisito substancial de solemnidad y compromiso. Explícitamente obligaba a los vocales santafereños en acción «... derramar hasta la última gota de sangre por defender nuestra sagrada Religión C.A.R., nuestro amadísimo Monarca *don Fernando VII* y la libertad de la Patria...».

Al paso de los días -apenas seis posteriores-los piadosos y en-

13 Texto en *Proceso histórico del 20 de julio de 1810*. Documentos, Bogotá, Banco de la República. Publicaciones conmemorativas del Sesquicentenario de la Independencia Nacional, 1960, pp. 153, 154.

tusiastas vocales de la Junta Suprema hallábanse cavilosos y con malestar íntimo por el reconocimiento de la autoridad del Consejo de Regencia a que se habían obligado bajo juramento la noche del 20 de julio:

«Se preguntaron aquel día “los señores que componen la Suprema Junta” si era indispensable sostener el juramento prestado el 20 de julio inmediatamente anterior, al Consejo de Regencia, o si les era lícita apartarse de él por cuanto en ocasiones puede ser momentánea la obligación del juramento, con mayor razón si se mira éste, no a los intereses de un individuo, sino respecto de los intereses de un pueblo entero»¹⁴.

El historiador *Manuel José Forero* es de parecer que «... el acta de independencia, esta vez definitiva y absoluta...» fue la de 26 de julio, a la cual corresponden las líneas que siguen:

«Contraído con estas consideraciones, el punto principal de la discusión a resolver si debía, o no, continuar esta Junta Suprema en el reconocimiento del Supremo Consejo de Regencia como tal ... se redujo esta importante materia a formal votación; y teniendo presente cada uno de los señores vocales el juramento que se hizo en orden a la observancia de lo acordado por el Acta de dicha instalación, manifestó cada cual el espíritu religioso de que está animado, el cristiano respeto con que ha mirado este santo vínculo, y la escrupulosidad con que trataba un asunto, acaso el más grave, y de trascendencia que podía ocurrir a la Junta y controvertirse en las sesiones continuas y casi no interrumpidas en que se ocupa a beneficio de la seguridad, tranquilidad y felicidad del generoso pueblo que ha depositado en ella sus sagrados derechos y confianza.

Discurriendo, pues, que los designios de este pueblo en la explosión de sus sentimientos, manifestados por el grito uniforme de la numerosa multitud de gentes congregadas en la noche del día 20, no fueron otros que los de reasumir los derechos que a pesar de su inviolabilidad les habían sido usurpados, y entrar desde luego en posesión de aquella potestad que reconocieron en sí mismas las Provincias de España, y de que las Américas habían sido defraudadas ... se expuso con la más seria y escrupulosa circunspección la dificultad del presupuesto problema; y examinado por sus dos aspectos, el de la negativa o, por decirlo con mayor claridad, el de no estar ya la Junta, ni ninguno de sus vocales, ligado con aquel juramento en cuanto a continuar esta Suprema Junta, y el pueblo que representa, subordinados al ci-

¹⁴ FORERO, MANUEL JOSÉ. *La Primera República*. Bogotá. Historia Extensa de Colombia, vol. V, 1966, p. 226.

tado Consejo de Regencia, o cualquiera otro Cuerpo o persona que en defecto de la de su legítimo Soberano el Señor Don *Fernando VII*, no sea proclamada por el voto libre, unánime y general de la Nación, prevaleció no sólo por la pluralidad sino casi por totalidad de los sufragios... » 15.

Queda expuesto atrás que el siguiente año - 1811 -, los congresales venezolanos estuvieron afligidos por la misma tortura del juramento de fidelidad. Allá acuñaron la fórmula exculpatoria del juramento «condicional». Aquí, en Santafé, también lo había sido «siempre que venga a reinar entre nosotros» (texto del 20 de julio) pero ahora, el 26 se razona que «en ocasiones puede ser momentánea la obligación del juramento».

Esos dos escenarios independentistas eran elocuente demostración de la tenaz supervivencia de la Edad Media colonial en el marco ya bien definido de la Ilustración europea y el republicanismo constitucional estadounidense: evidente manifestación primera del *barroco político* que caracterizará la evolución institucional de las naciones iberoamericanas 16.

Mientras en Venezuela la controversia federalismo-centralismo fue incruentamente definida al aprobarse la constitución federal de 1811, en la Nueva Granada se complicó y extremó hasta degenerar en detonante reyerta bélica.

Varias provincias del Reino, desafectas a una posible figuración hegemónica de la de Cundinamarca, donde hallábase localizada la capital Santafé, se abstuvieron de enviar delegaciones como lo había establecido el Acta de Independencia. Prefirieron hacer ostensible su sentimiento autonomista, federativo, mediante instrumentos declarativos de su propia personalidad política. Los santafereños, de su lado, no dispuestos a debilitar el prestigio de su tradicional mayorazgo capitalino ni a quedar eventualmente superados en importancia política, se dieron a la tarea de ensanchar su territorio con los de comarcas vecinas.

15 *Ibíd.*, p. 231.

16 En fonna apenas conceptualmente aproximativa he insinuado la hipótesis según la cual el presidencialismo latinoamericano es una manifestación del estilo barroco en nuestras instituciones políticas: Cfs. *Imagen del presidencialismo latinoamericano. El héroe del barroco*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1983... Reproducido en *Revista parlamentaria Iberoamericana*, Madrid. Publicaciones de las Cortes Generales, núm. 2, 1986, pp. 67-82, con sensibles errores de imprenta.

En el *Diario de la Patria Boba* el cronista *José María Caballero*, testigo de los acontecimientos de aquellos primeros años, anotó el 13 de marzo de 1811.

«A 13, por la noche, entró el canónigo enviado de Caracas. A 16 fue el recibimiento de dicho señor; asistieron todos los oficiales y tribunales a Palacio; hubo salvas de artillería, y después de vuelta a su casa fueron todos los señores y señor vicepresidente con toda la oficialidad. Este día se le dio un refresco que costó \$400, y al otro día una comida que costó \$1.000, con mucha suntuosidad y aparato; a la noche se le dio una gran música y baile» 17.

El 14 de mayo siguiente, registró:

«A 14 se fue el señor canónigo *Madariaga*, de regreso para Caracas» 18.

17 Bogotá, Editorial Incunables, 1986, p. 87. La primera edición fue de 1902, Bogotá, Imprenta Nacional en cuya carátula se anotó que la primera edición -sin mencionar fecha- llevaba el título *Días de la Independencia*.

18 *Ibíd.*, p. 89. No es adjetiva la figura del canónigo. Acerca de él relata GIL FORTOUL: «En el Ayuntamiento (de Caracas 19 de abril 1810) encontró el Capitán General otra novedad insólita; la representación de un poder político desconocido hasta entonces en la Colonia. Cinco personas extrañas al cabildo tomaron allí asiento y voz titulándose diputados del clero, del pueblo y del gremio de pardos: el canónigo José Cortés Madariaga, el presbítero Francisco José de Ribas. Roscio y Sosa, inclinados por hábito profesional a fórmulas jurídicas o soluciones pacíficas, proponen que se establezca una Junta Suprema por Amparán (Mariscal de campo, capitán General) continuando en sus funciones la Real Audiencia y demás autoridades constituidas y apoyados por la mayoría procede *Roscio* a redactar el acta correspondiente. Pero Madariaga, que teme ver malogrado el plan revolucionario con semejante compromiso, prorrumpe en acalorada arenga, acusa a Amparán de engaño y perfidia, arguye que la Junta presidida por él no ofrecería seguridad alguna, porque podría disolverla a su arbitrio, y termina pidiendo su deposición inmediata, en nombre del clero y del pueblo... Amparán, sintiéndose perdido, sale al balcón y pregunta al pueblo amotinado en la plaza si está contento de su gobierno. A su espalda, Madariaga hace signos negativos, y al punto el Dr. José Rafael Villarreal grita desde la plaza «no, no», grito que la muchedumbre repite en coro. Amparán exclama: «pues yo no quiero **mando**». La revolución había triunfado (*Op. cit.*, pp.167-178). En nota al pie de la página añade Gil Fortoul: «El virulento historiador Díaz dice del canónigo Madariaga: «Era uno de aquellos hombres a quienes la naturaleza ha formado para la rebelión. Con un exterior que manifestaba las más severas virtudes, con unas costumbres aparentemente austeras, con un espíritu audaz, sanguinario y negativo hasta el exceso, con una ignorancia atrevida, con un eco declamatorio, con una charlatanería capaz de reducir a los miserables por cierta facilidad en su explicación, con el mismo carácter de que era indigno y que aumentaba su reputación en un pueblo religioso, él fue el hombre de aquel día, y el alma de las deliberaciones... *Recuerdos de la rebelión*, p. 17. Este célebre canónigo, natural

El festejado personaje era un plenipotenciario de Venezuela con instrucciones de celebrar un tratado con el presidente del Estado de Cundinamarca que se había constituido al comenzar al anterior abril. El historiador *Eduardo Posada* lo ha denominado «nuestro primer tratado público» firmado el 28 de mayo, algunas de cuyas cláusulas se transcriben:

«Habrà amistad, alianza y unión federativa entre los dos Estados, garantizándose mutuamente la integridad de los territorios de sus respectivos Departamentos, auxiliándose mutuamente en los casos de paz y de guerra, como miembros de un mismo cuerpo político, y en cuanto pertenezca al interés común de los Estados federados.»

«Luego que se hayan accedido al menos por cinco los Departamentos de Cundinamarca, Venezuela, Popayán Quito y Calamarí o Cartagena a esta acta de federación, se elegirá para capital del Congreso un país cómodo, abundante, saludable y que esté cuanto sea posible en el centro de ellos.»

«El objeto principal de este Tratado es asegurarse mutuamente los dos Estados contratantes la libertad e independencia que acaban de conquistar, y en caso de verse atacados por cualquier potencia extraña, sea la que fuere, con el objeto de privarlos de esta libertad e independencia, en el todo o en alguna parte, harán causa común y sostendrán la guerra a toda costa, sin deponer las armas hasta que estén asegurados de que no se le despojará de aquellos preciosos bienes.»

de Chile, sigue figurando en Venezuela hasta 1817...» El historiador colombiano Eduardo Posada menciona el año 1766 como el de nacimiento del canónigo y agrega: «... cuando tenía algo más de tres décadas hizo un viaje a Europa, donde parece que trabó relaciones con Miranda. El 12 de abril de 1802 se embarcó de regreso para Chile, y por contratiempos en la navegación vino a dar a las Costas de Venezuela. Debido a los vientos alisios la suerte del joven eclesiástico tomó otro rumbo: en vez de ir a llevar vida de canónigo en Santiago y pasar allí una existencia meritoria, sin duda, pero desconocido y oscuro tal vez, vino a figurar como uno de los tribunos y próceres de la independencia de Venezuela, y a ser el primer mensajero que llegase a nuestra capital a saludar en su cuna la nueva nacionalidad y ofrecerle alianza» (*Nuestro primer tratado público*, en *Boletín de Historia de Antigüedades*. Enero 1905, núm. 25, p. 84). Este mismo historiador transcribe de Vicuña Mac Kenna (sic) lo siguiente: «No escasearon al emisario caraqueño ... las desazones de su oficio en Bogotá, provocadas tal vez por el ardor impetuoso de su carácter. «No faltaron envidiosos -dice uno de sus biógrafos-, que atacarían al diplomata venezolano y quisieron presentarle a la sociedad de Bogotá como un aventurero que se había adornado con títulos supuestos.» Con este motivo publicó Cortés de Madariaga su correspondencia oficial con Roscio desde el 27 de diciembre de 1810 al 6 de marzo de 1811, confundiendo a sus detractores...» (*Ibid.*, p. 85).

«Este tratado y acta de unión, alianza y federación no deroga el derecho de ninguno de los dos Estados contratantes para gobernar su peculiar Departamento, según la Constitución que haya adoptado o adopte.»

«Serán comunes para la educación de los súbditos de ambos Estados las escuelas, colegios y universidades de ambos, sin que se exija cosa alguna por la enseñanza» 19.

Como contribución pecuniaria de la Nueva Granada para la causa independentista de Venezuela el canónigo llevó 250.000 pesos.

Los conflictos internos y adversidades que tanto en Venezuela como en Nueva Granada se desencadenaron frustrarían el cumplimiento de los propósitos consignados en el tratado *Madariaga*.

El clásico historiador de la Revolución *José Manuel Restrepo* anotó:

«Por este tiempo (1813) se propuso segunda vez la importante medida de la unión de Venezuela y Nueva Granada. El general *Bolívar* consultó pocos días después de su entrada en Caracas al ciudadano *Francisco Javier Ustáriz* sobre la forma de gobierno que convendría adoptar en Venezuela durante la guerra. *Ustáriz* le presentó un plan cuya base principal era que se formase una sola Confederación de Venezuela y de Nueva Granada. *Bolívar* dirigió el proyecto al Congreso (de Venezuela) apoyándolo con razones poderosas. Este cuerpo lo circuló a las Provincias Unidas, aunque fríamente y sin manifestar su opinión ni recomendarlo, como parecía debido a la importancia del negocio. Las provincias contestaron de conformidad pero con extrema lentitud; de modo nada se concluyó durante la segunda época de la República de Venezuela.»

El siguiente año, 1814, reiteraba *Restrepo*:

«Otra cuestión importante se discutía desde el año anterior, y era la unión de la Nueva Granada y Venezuela. Las provincias se habían declarado altamente y con entusiasmo a favor de la unión proyectada. Creían que la naturaleza y la política exigían imperiosamente que estas dos secciones de la América española formaran un solo todo, pues de otra suerte no podrían defenderse de la España. La experiencia había manifestado que perdida Venezuela quedaba en el momento expuesta la Nueva Granada, como había sucedido cuando Monteverde subyugó con tanta facilidad la Confederación venezolana. Decían que reunidos los dos pueblos resultaría una vasta Repúbli-

19 *Historia de la Revolución de la República de Colombia en la América Meridional*, T. II, Bogotá, Biblioteca popular de Cultura Colombiana, 1942, p. 97.

ca situada en la parte más ventajosa de la América del Sur, la que se extendería desde las costas del Atlántico hasta las del Pacífico, y desde Cumaná hasta el caudaloso Amazonas, países cuyos habitantes se hallaban unidos por los vínculos de una misma religión, del mismo idioma y de las mismas leyes y costumbres. Estas razones eran convenientes; pero los sucesos políticos no permitieron que se realizara entonces tan importante proyecto. También lo contrarió el Gobierno de Cartagena, proyectando otra confederación de las provincias litorales situadas desde la embocadura del Orinoco hasta el cabo de Gracias a Dios en la costa de Mosquitos. Decía que el Gobierno debía residir en la ciudad de Maracaibo o en los valles de Cúcuta, y que unidas las tropas de Cartagena con las de Venezuela libertarían inmediatamente las provincias que aún se hallaban sufriendo el yugo español. Hecho esto, se reuniría la Convención, general de diputados de las provincias litorales para constituir la nueva República. La legislatura de Cartagena pasó una ley aprobando la unión proyectada y autorizando plenamente al ejecutivo para llevarla a efecto. El teniente coronel *Juan SaLvador Narváez* fue nombrado por el presidente de Cartagena para ir a Caracas a tratar con el general *Bolívar* sobre la confederación litoral. Antes la cámara de representantes pasó una vez declarando a *Bolívar* hijo benemérito de la patria, y que su nombre se colocase con letras de oro en el archivo público de la legislatura de Cartagena con una inscripción muy honorífica. *Narváez* partió llevando este acto de homenaje a la gloria del libertador de Venezuela. Más nada se pudo adelantar entonces, porque la guerra había tomado en la Costa-Firme un carácter alarmante que no permitía a sus jefes ocuparse en la organización de sus provincias» 20

El 4 de abril de 1811, adelantándose a todas las demás provincias del Reino, Cundinamarca construyó casa propia y separada mediante la Constitución de esa fecha, a cuyo decreto de promulgación corresponden estos apartes:

«*Don Fernando VII*, por la gracia de Dios y por la voluntad y consentimiento del pueblo, legítima y constitucionalmente representado, Rey de los cundinamarqueses, etc. ya su real nombre, don *Jorge Tadeo Lozano*, Presidente constitucional del Estado de Cundinamarca, a todos los moradores estantes y habitantes en él, Sabed: que reunido por medio de representantes libre, pacífica y legalmente el pueblo soberano que lo habita, en esta capital de Santafé de Bogotá, con el fin de acordar la forma de gobierno que considerase más propia para hacer la felicidad pública; usando de la facultad que

20 *Ibíd.*, pp. 150-151.

concedió Dios al hombre de reunirse en sociedad con sus semejantes, bajo pactos y condiciones que le afiancen el goce y conservación de los sagrados e imprescriptibles derechos de libertad, seguridad y propiedad; ha dictado, convenido y sancionado las leyes fundamentales del Estado o Código constitucional que se ha publicado por medio de la prensa...»

Prueba de que el acta de 26 de julio del año inmediatamente anterior no era título de independencia «definitiva» y «absoluta» como lo supuso el ya citado historiador, pues todavía se conservó, al menos *dans la lettre*, la imagen institucional del monarca español.

Fueron muchas las adversidades que el Congreso de las otras provincias tuvo que afrontar por el acoso y desafección de los cundinamarqueses, hasta el punto de verse compelido a buscar asilo en otras sedes.

El 27 de noviembre del mismo año los diputados de siete provincias aprobaron un documento preconstitucional -una especie de Ley Fundamental- con el título *Acta de Federación de las Provincias Unidas de la Nueva Granada*, de la que disintieron los diputados de Cundinamarca y Chocó, sostenedores pertinaces de la fórmula unitaria. El 23 de diciembre siguiente la provincia de Tunja -que participó en el Congreso de la Federación- hubo de promulgar su propia constitución subordinada a los preceptos del Acta federativa. Adoptó -y fue la primera en hacerlo- la forma republicana. Ya el 11 de noviembre inmediatamente anterior Cartagena de Indias había declarado que «...desde hoy de hecho y por derecho Estado libre, soberano e independiente; que se halla absuelta de toda sumisión, vasallaje, obediencia, y de todo otro vínculo de cualquier clase y naturaleza que fuese, que anteriormente la ligase con la Corona de España...».

En el curso del año 1811, sucintamente descrito, produjéronse cuatro documentos de contenido constitucional:

- a) 4 abril. Constitución de la Monarquía Constitucional de Cundinamarca.
- b) 27 noviembre. Acta de Federación de las Provincias de la Nueva Granada.
- c) 21 diciembre. Constitución Federal de Venezuela.
- d) 23 diciembre. Constitución Republicana de la Provincia granadina de Tunja.

3. Los desarrollos constitucionales en las provincias

3.1. En Venezuela

Comenta el historiador *Gil Fortoul*:

«Las siete Provincias que dedararon su Independencia en 1811 se apresuraron a darse Gobiernos propios a semejanza del de Caracas y leyes constitucionales que debían ser necesariamente reformadas cuando el Congreso hubiese sancionado la Constitución definitiva de la Confederación. Estos Gobiernos provinciales apenas pudieron durar unos meses. La reacción del régimen español en 1812 acabará con ellos. Merecen sin embargo mención especial aquellas instituciones locales, como precedentes históricos y como primera forma legal de la tendencia federalista que no desaparecerá nunca en la República»²¹.

El 31 de agosto de 1811 fue sancionada la de *Mérida* 22.

Estableció el sufragio universal y como ciudadanos activos en las elecciones primarias –para electores parroquiales– los hombres casados y los solteros de 21 años votaban «con tal que –dice la Constitución– sean personas libres, que no tengan causa criminal pendiente, no hayan sufrido pena infamatoria, y que estén en su cabal juicio, por cuya razón los locos, mentecatos, sordomudos y los que se han abandonado a la bebida, carecerán de voto». Los electores parroquiales a su vez elegían a los representantes de los partidos capitulares con edad a partir de los 25 años y que, entre otros requisitos, «hayan manifestado opinión favorable a la libertad de los americanos». El *Colegio Electoral* (el legislativo) se renovarían anualmente y sesionaría dos meses. Entre sus funciones, la designación del cuerpo ejecutivo, formado por cinco titulares también de período anual, turnándose mensualmente en la posición presidencial. «No perciben

²¹ *Op. cit.*, pp. 241-242. En nota de pie de página comenta el autor: «A tiempo que se escribe la presente historia no se conoce todavía el texto de las leyes constitucionales de Cumará, Margarita, ni Barinas. En cuanto a Coro, Maracaibo y Guyana, recuérdese que continuaron dominadas por las armas españolas». El autor de este informe tampoco sabe si con posterioridad a la obra del ilustrado escritor venezolano habrán sido recuperadas. Las más modernas historias, tampoco las contienen.

²² Las referencias que aquí se hacen de las constituciones provinciales, venezolanas siguen las descripciones que de ellas hace GIL FORTOUL, *op. cit.*, pp. 242-254.

suelo, por ahora.» Un tribunal Superior y tribunales y jueces inferiores. Los derechos y garantías individuales previstos no diferían de los que la Constitución federal habría de establecer.

La de *Trujillo* (2 de septiembre 1811) «... contrasta por su forma confusa y a menudo ampulosa con la sencilla claridad de la meridiana, y es menos democrática»²³. No permite culto distinto al de la religión católica reconocida con título de eternidad para la provincia. El legislativo compuesto de 17 miembros por elección anual. También elige el poder ejecutivo, denominado Cuerpo Superior de Gobierno, con cinco individuos beneméritos, que se turnarían mensualmente. Los cabildos igualmente se integraban con cinco personas, una de las cuales con función de vigilancia pública que se ocupaba de intervenir en defensa de «la religión, buenas costumbres, patria y sistema venezolano». Instrucción gratuita para los necesitados y costo de cuatro reales por mes a los capacitados con recursos económicos. El Poder Judicial lo ejercía el mismo Cuerpo Superior de Gobierno: «confusión de poderes que no existe en ninguna otra Constitución», comenta *Gil Fortoul*. En el capítulo final esta prescripción: «... entre los oficiales que se han de pedir al Supremo Congreso, para formar la plana mayor de los cuerpos provinciales, se incluirá un cirujano».

Código Constitucional del Pueblo Soberano de Barcelona Colombiana (12 de enero 1812) fue denominada el de esta Provincia. El adjetivo *colombiana* en el ámbito venezolano de la época tenía una connotación continental, referida a la totalidad de la América no anglosajona. *Miranda* lo había acuñado y difundido, *Bolívar* lo hizo suyo más tarde y en la Constitución venezolana de 1811 varias normas contuvieron la locución «continente colombiano» (arts. 73, 129 Y 225). «Era Colombiana» (el 233), «pueblos de Colombia», y «congreso general de la Colombia» (también el 228). La definición y reconocimiento que de los derechos de los habitantes contiene el Código Constitucional fue de genuino espíritu liberal y sentimiento democrático, que en opinión del historiador guía de estas noticias «no igualarán las Constituciones ulteriores». Sistema electoral de dos grados, poder ejecutivo de período trienal, elegido por los colegios electorales. Legislativo bicameral con duración de dos años para los representantes y cuatro los senadores. Además: «cualquiera del pueblo en las sesiones públicas puede pedir la palabra al Presidente con la

²³ *Ibíd.*, p. 244.

correspondiente cortesía, y pidiéndola se le ha de conceder para que discurra y opine libremente sobre la materia en cuestión». Una *ordenanza especial* prevista -especie de Código del Trabajo *avant la lettre*- que «arregle con equidad los jornales de las operaciones libres, detalle las horas del trabajo diario, castigue con severidad la falta de cumplimiento a sus compromisos», y en cuanto a los otros trabajadores «que no les falten los brazos convenientes para sus empresas, ni sean engañados, variando las reglas según las exigencias de los tiempos y de las circunstancias». Asimismo las cámaras legislativas proveerían sobre «distribución anual o momentánea, de socorros públicos a los necesitados, o de trabajos a los que pudiendo hacerlo no tienen que ejercitarse»: resonancia del constitucionalismo francés de 1793 ²⁴.

El Poder Judicial era designado por el presidente del Estado, con asentimiento del Senado. El *Cuerpo Municipal* de ocho miembros, elegidos cada año por el colegio electoral, elaboraba el censo por períodos quinquenales «sin ninguna expresión alusiva a clase o calidad, a excepción solamente de la de esclava o esclavo. Dos de sus integrantes, los corregidores, administraban justicia en primera instancia en los juicios civiles y penales. Y más de Justicias Mayores en las ciudades, Jueces de paz para “componer las controversias civiles de los ciudadanos antes que las deduzcan en juicio, procurándoles cuantos medios sean posibles de acomodamiento entre sí”. La reglamentación del culto en un título especial “contiene ya los fundamentos de la futura ley de Patronato de la Gran Colombia en forma más radical” ²⁵. y si la religión católica “es la única que se venera y profesa públicamente en el territorio de la República y la que ésta protege por sus principios constitucionales” el obispo debía ser elegido popularmente del modo mismo como el Presidente del Estado. Su conducta sería

²⁴ El artículo 24 del proyecto de declaración de los derechos naturales, civiles y políticos de los hombres, para la Constitución girondina postuló: «Les secours publics sont une dette sacrée de la société; la loi en détermine l'étendue et l'application». Y el art 21 de la Constitución del 24 de junio del mismo año: «Les secours publics sont une dette sacrée. La Société doit la subsistance aux citoyens malheureux, soit en leur procurant du travail, soit en assurant les moyens d'exister à ceux qui sont hors d'état de travailler» (textos en *Les constitutions et les principales lois politiques de la France depuis 1789*, León Duguít, Henry Monnier, Roger Bonard, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1943, pp. 231 y 258.

²⁵ GIL FORTOUL, *op. cit.* p. 247.

censurable como la de los superiores personajes. Un vicario general nombrado por el obispo, pero previo aviso, acuerdo y consentimiento del Senado, habría de reemplazarlo en caso necesario. Las sentencias del superior episcopal o de su Vicario eran apelables ante tribunal laico dispuesto por la legislatura “dentro de la República y de ningún modo fuera de ella”. Era excluido cualquiera fuere particular de los sacerdotes y por lo mismo enjuiciables ante las autoridades civiles del orden judicial. Prohibidas fueron para siempre las cofradías, las hermandades y toda especie de asociaciones hechas o por hacer con ocasión o con motivo de culto o con el fin de profesar una vida pública distinta de la de los demás ciudadanos, de llevar insignias que los distingieran, de gozar privilegios o disfrutar o disponer de rentas para invertir las en común, por ser todo opuesto a la naturaleza del Gobierno constitucional».

En marzo de 1811 el Congreso dispuso que una comisión de miembros suyos procediera a preparar un proyecto de constitución para la provincia de Caracas, que pudiese servir como modelo para las otras entidades territoriales. Los comisionados laboraban simultáneamente en ella y participaban también en los preparativos del estatuto constitucional para organizar la federación. El 10 de julio concluyeron una declaración de derechos y otras ordenanzas de policía y administración para la región llanera de la provincia. Asimismo una ley de imprenta y disposiciones generosas para la inmigración de extranjeros, con oferta de tierras para su establecimiento. El comercio de hombres de color fue prohibido, salvo cuando los extranjeros llegaran con esclavos de su propiedad, destinados a la agricultura «o dedicados a algún arte o profesión útil y ventajosa al Estado». Dividió el territorio provincial en departamentos, éstos en cantones, y en distritos y parroquias en orden descendente. El cuerpo legislativo fue organizado en forma bicameral -Senado y Cámara de Representantes- o Cada cantón elegía un senador -a Caracas y San Carlos les asignó dos- y un representante a cada distrito. Seis años de período para los senadores y cuatro para los representantes. Un triunvirato ejercía el ejecutivo, como también quedaría establecido en la Constitución nacional posterior. Su período se extendía a cuatro años. Eran reelegibles estos gobernantes. El judicial, compuesto por dos Cortes Supremas, una denominada «Corte Suprema de los departamentos Orientales» (Caracas, Aragua y San Sebastián) y «Corte Suprema de los Departamentos Occidentales» la otra (Barquisimeto y San Car-

los), con residencia en Caracas y Barquisimeto. La organización municipal fue esmerada y generosa en participación política ciudadana. Las municipalidades, con una o dos cámaras, nombrarían libremente sus *alcaldes* ordinarios y postulaban al Gobierno tres beneméritos para el cargo de corregidores. Las reformas de la Constitución local aprobadas por el Cuerpo Legislativo eran sujetas a sanción o ratificación del electorado de la Provincia. La igualdad de blancos, indios y pardos -*Leitmotiv* del constitucionalismo venezolano, desde los primeros pasos de la independencia- así como el comercio de hombres de color fue estatuida y se suprimieron los títulos de nobleza. A los curas les fue prescrito leerles a los feligreses en domingos y festivos tanto la Constitución federal como la provincial y de modo especial los derechos del hombre.

La Constitución federal dispuso un procedimiento contenido en sus artículos 71, 124 Y 133 para prevenir incompatibilidades de las Constituciones regionales con la general de la federación.

Los retozos del patriotismo fueron de breve duración. Vale la pena reproducir los comentarios de *Gil Fortoul*:

«El 4 de abril, 1812, concede el Congreso facultades extraordinarias al Poder Ejecutivo y expide el siguiente decreto: “Convencido el Congreso de que las circunstancias naturales y políticas en que se halla Venezuela, exigen providencias cuya rapidez y energía son incompatibles con la calma y meditación propia de mejores tiempos, y deseando contribuir al impulso eficaz y benéfico que reclama la salud de la Patria, ha decretado que *siendo ésta la Suprema Ley, sea ella sola la que haciendo callar a las demás dirija la conducta del R(espetable) P.E.* para que bajo una responsabilidad nacional ejerza absolutamente la plenitud de facultades que el Congreso en uso de la representación nacional de que se halla investido le confiere por el presente decreto, y hasta que reunió de nuevo el día 5 de julio señalado para su emplazamiento en esta Ciudad Federal, determine lo que con presencia de las circunstancias y los sucesos crea más conveniente a la causa pública”».

«El 16 de abril va al Congreso *Francisco Espejo* y declara “que el Gobierno Supremo de la Unión no usará de las facultades extraordinarias que se le han concedido, sino en un caso muy urgente, y que de resto se acomodará en cuanto pueda la Constitución, dando después cuenta de su conducta”».

«y el Congreso se declara en receso, con la esperanza de reanudar sus sesiones el próximo 5 de julio. Vana esperanza. Porque los tiempos no eran ya para deliberaciones parlamentarias, mucho menos para poner en práctica teorías constitucionales. Ya había empezado la guerra, la guerra internacional, la guerra entre la República de Venezuela y la Monarquía de España, la

guerra que va a durar más de diez años, con sus correspondientes desgracias y heroísmos, reveses y victorias.»

«Desde Guayana, Coro y Maracaibo los españoles amenazaban la independencia de las Provincias confederadas, y aguardaban solamente la llegada de refuerzos militares para emprender la reconquista. En esto se presentó en Coro, con una compañía de marina procedente de Puerto Rico, el capitán de fragata *Domingo de Monteverde*, quien se ofreció al Capitán General para hacer una entrada por la Provincia de Caracas con las pocas tropas disponibles, al modo que lo hicieran en el siglo XVI los primeros conquistadores. Con menos de 500 hombres salió de Coro el 10 de marzo; el 17 logró que se le incorporase en Siquisique el indio *Juan de los Reyes Vargas*, que mandaba allí una de las avanzadas del ejército republicano y acababa de traicionar a los patriotas; el 23 toman a Carora, y en seguido marcha *Monteverde* al Centro por Barquisimeto y San Carlos»²⁶.

El infortunio militar estaba precedido del devastador sismo del jueves santo 26 de marzo que en la sola ciudad de Caracas produjo diez mil muertos, fuera de los escombros de iglesias y edificios, con efectos similares en La Guaira, San Felipe, Barquisimeto, El Tocuyo y Mérida. El arzobispo y su clero aprovecharon la ocasión para amedrentar más a la empavorecida grey con el infundio que la catástrofe había sido castigo «de un Dios irritado contra los novadores que habían desconocido al más virtuoso de los monarcas, *Fernando VII*, el ungido del Señor».

Aliado contumaz del rey -con escasas excepciones- fue el aparato monárquico-clerical, simbiosis singular de teocracia y absolutismo. En la Nueva Granada anotó el historiador *José Manuel Restrepo*:

«El fanatismo religioso concurría también poderosamente a que retrogradara la opinión pública. Algunos clérigos y frailes persuadían al vulgo ignorante, en las conversaciones y en el silencio de la confesión, que la religión católica iba a perecer, y que todos los republicanos se convertían en otros tantos herejes: que la admisión de extranjeros, que se había proclamado en algunas provincias, era un crimen imperdonable delante de Dios, quien había resuelto en sus decretos eternos que los Americanos viviéramos solos en esta parte del mundo, sin mezclarnos con las demás naciones de herejes, y que para quemarlos por tan horrendo crimen, debía existir la Inquisición. Se deja ver cuál sería la impresión que causaban tales ideas en la masa de pueblos que en su mayor parte eran ignorantes, supersticiosos y fanáticos»²⁷.

²⁶ *Ibíd.*, pp. 256, 257.

²⁷ *Op. cit.*, pp. 189, 190.

Es indispensable tener presente que en el escenario venezolano de la revolución de Independencia no eran únicos protagonistas la Monarquía y el insurgente «Estado» que diseñaron las constituciones. El «Estado», en esos años que se prolongan hasta 1821, ha sido una hipótesis política para organizar una sociedad en cuyo espacio interior produjo una devastadora implosión *social*:

«En efecto», relata *Allan Brewer Carías*, «quizás una de las características fundamentales de las guerras de independencia de Venezuela es que éstas no sólo fueron guerras civiles entre los criollos patrióticos y los españoles colonialistas sino que realmente llegaron a configurarse como auténticas guerras civiles y económicas, con agudas y profundas características de “lucha social de amos contra esclavos, terratenientes contra la población rural enfeudada, y de lucha definida por las pugnas igualmente violentas de negros, mulatos y zambos contra blancos”. La independencia en Venezuela, que originalmente se concibió por la aristocracia o nobleza criolla como una revolución política, inmediatamente después de la caída de la Primera República desencadenó una guerra que, aparte de sus aspectos políticos de lucha entre independentistas y realistas, provocó una verdadera revolución social. En el centro de la rebelión popular estuvo *J. T. Boves*, el cual, si bien luchando al lado realista, movilizó socialmente las clases desposeídas, los esclavos y los pardos contra los ricos, los amos y los blancos o mantuanos, produciéndose en todos los rincones del país una aniquilación física de éstos. El origen del mestizaje venezolano había comenzado y, con él, una diferente estructura social que coloca al país en condiciones excepcionales comparada con las de otros países latinoamericanos»²⁸.

Del legendario y facineroso *Boves* ilustra *Gil Fortoul* que «era nacido en Oviedo de Asturias por los años de 1783. Estudió náutica y pilotaje en el Real Instituto Asturiano. Complicado en delitos de piratería en Puerto Cabello es indultado por el primer Gobierno republicano. En 1812 llega a Calabozo, esparciendo noticias favorables a la invasión de Monteverde. Detenido por esto, juzgado y sentenciado a muerte, lo salvan las tropas realistas de Antioñanzas. En 1813 es ya comandante y no se detendrá, hasta la muerte, en su carrera de triunfos y maldades. Enamorado de las costumbres primitivas delllanero, no tarda en hacerse jefe de banda numerosa y en adquirir prestigio tal, que sólo se puede comparar como guerrillero con el patriota

²⁸ *Op. cit.*, pp. 25-26.

José Antonio Páez..., feroz (Boves) hasta el delirio contra sus enemigos... »²⁹

Agrega el autor en cita:

«La cuestión de razas o clases sociales, cuestión capital en las postrimerías de la Colonia, no resulta todavía sino teóricamente por la Constitución de 1811, le sirve a Boves para erigirse en jefe de los “pardos” y atraerlos a la bandera del Rey, así como antes, en los comienzos de la revolución, José Félix Ribas se proclamó representante de los mismos “pardos” para hacerlos ciudadanos bajo la bandera de la República»³⁰.

Con pertinencia observa además este escritor:

«Repitamos que las catástrofes de 1812 y 1814 ponen de relieve uno de los aspectos característicos de la revolución venezolana. La idea de Independencia no tuvo, durante sus primeros períodos, raíces profundas en las clases populares. De modo que si la guerra se prolongó por tantos años, y a pesar de la fulgurante campaña de Bolívar en 1813, fue justamente porque España, no obstante el conflicto internacional que la envolvía en Europa, pudo siempre reforzar y rehacer sus batallones con la población colonial, sin distinción de razas, o más bien apelando a los venezolanos mestizos, que componían la mayoría y desconfiaban todavía de los iniciadores de la República»³¹.

3.2. En la Nueva Granada

A las constituciones de Cundinamarca, Tunja y el anteproyecto federal de las Provincias Unidas del año 11 sucedieron las dos de Antioquia 1812 y 1815; la segunda de Cundinamarca, 1812 y su revisión en 1815; la de Cartagena (1812); la de Popayán en 1814³² Y en 1815 las de Mariquita, Pamplona y Neiva.

²⁹ *Op. cit.*, pp. 311, 312.

³⁰ *Ibíd.*, p. 313.

³¹ *Ibíd.*, p. 325.

³² Las compilaciones y comentarios que de las Constituciones de Colombia hicieron a finales del siglo XII los autores Manuel de Pombo y José Joaquín Guerra, y en años recientes Diego Uribe Vargas, no incluyeron la de Popayán, que el Colegio Constituyente y electoral de esa provincia aprobó el 17 de julio de 1814. El texto original fue descubierto en el archivo del Concejo de Buga en los años 30 del presente siglo, donde he tenido ocasión de leerla. Fue reproducido en el *Boletín histórico del Valle*, julio de 1938, entrega 49 a 55 y se extiende de la página 35 a la 60.

La *reconquista* con su despiadado séquito de terror y derramamiento de sangre no fue aquí tan temprana como en Venezuela. Pero cuando en 1816 emprendió su marcha –no triunfal pero sí rencorosamente mortal– los románticos castillos de naipes diseñados en las constituciones provinciales se derrumbaron.

El historiador *Restrepo*, que fue miembro de las corporaciones constituyentes del anteproyecto federal de las Provincias Unidas en 1811, de la segunda de Antioquia y en 1821 del Congreso fundador de la República de Colombia, enjuició con cáusticas expresiones –que no comparto por diversas razones cuyo lugar para ser expuestas no es éste el apropiado.

Suyas son estas observaciones y críticas referidas a acontecimientos del año 1814:

«El congreso había expedido también un decreto para las provincias confederadas prohibiendo las dictaduras, arbitrio de que se valieron casi todas ellas en los momentos de grandes peligros. Esto provenía de que al principio de la revolución, animados los políticos bisonños de la Nueva Granada con el rápido crecimiento y prosperidad de los Estados Unidos de Norteamérica, habían adoptado inconsiderablemente sus constituciones demasiado liberales para pueblos educados bajo la inquisición y el despotismo colonial. En una regían con ligeras alteraciones las leyes fundamentales de la Pensilvania, en otras las de Virginia; aquí las de Massachussets (sic) y allí las de Maryland. Enseñó muy pronto la experiencia que estas constituciones, aunque sabiamente calculadas para los pueblos de la América del Norte, eran insuficientes para defender y mantener en paz a los habitantes de la Nueva Granada, dominados en gran parte por la superstición, el fanatismo, los hábitos de la esclavitud y cien pasiones diversas. Se adoptó, pues, el arbitrio de que en los pliegos (sic) las legislaturas provinciales suspendieran en todo o en parte las constituciones, a fin de dar mayor fuerza y energía a sus gobiernos. Empero, suspendido una vez el imperio de las constituciones, jamás recuperaban su vigor primero. Así era que en la época de que tratamos no había provincia alguna que tuviera en pleno ejercicio de sus leyes fundamentales, y en varias usaban los gobiernos de facultades dictatorias. He aquí una prueba convincente de que nuestros pueblos no se hallaban en estado de adoptar el sistema federativo. Habíase visto claramente por la experiencia, que en política es la más sabia maestra, que ni la Nueva Granada, ni el resto de la América española, que se hallaba en la misma situación, podían defenderse ni permanecer en paz bajo las leyes escogidas por *Pen*, por *Washington*, por *FrankLin* y por otros sabios de la América del Norte.

Creyendo el congreso de Nueva Granada que el frecuente nombramiento

de dictadores, podría ser funesto abriendo la puerta a la tiranía y a la arbitrariedad' prohibió que se eligieran en los venideros» 33.

De allí que del eminente líder de la federación, *Camilo Torres*, presidente del Congreso de las Provincias Unidas, opinara el historiador:

«Los diputados amaban la libertad de su patria, tenían luces teóricas de política, algunos talentos, deseos de hacer la felicidad común y bastante popularidad. Sin duda el presidente del congreso *Torres* era el hombre que reunía a su favor la generalidad de la opinión de las provincias... Eran sus defectos, escasos conocimientos del mundo y de los hombres y esa veneración, que se acercaba a la idolatría, por las instituciones de los Estados Unidos de Norte-América, que juzgaba podían adoptar nuestros pueblos sin variación alguna ... sobre todo, en fin, esa oposición tan decidida a las opiniones políticas de *Nariño* que le impedía contemporizar en nada con el jefe de Cundinamarca, como parece que lo exigían las circunstancias de la Nueva Granada» 34.

Con el extenso título *Constitución de los Estados Unidos de América, según se propuso por la convención tenida en Filadelfia el 17 de septiembre de 1787 y ratificada después por los diferentes Estados con las últimas adiciones. Precedida de las Actas de Independencia y Federación, traducida del inglés al español por el ciudadano Miguel de Pamba e ilustradas por él mismo con notas y un discurso preliminar sobre el sistema federativo* se editó en Santafé de Bogotá, en 1811, un libro precedido de un *Discurso preliminar sobre los principios y ventajas del sistema federativo* del mismo autor. Se pregunta él y responde:

¿«Cuál es pues ese Pueblo a quien debemos imitar y cuya constitución política ha de servir de modelo a la que vamos a formar para nosotros? Este pueblo está en nuestro mismo continente, es el pueblo de los Estados Unidos, los cuales según la observación de un filósofo de la Euroa, *Dr. Price* "son los primeros baxo (sic) de que tienen el honor distinguido de haber establecido formas de Gobierno favorables a la libertad universal; y a los que se podrá aplicar algún día con más razón, lo que se decía de los judíos: que en ellos todas las familias sobre la tierra han sido bendecidas"» 35.

33 *Op. cit.* pp. 149, 150.

34 *Ibid.*, pp. 43, 44.

35 Pág. IX. A este libro y a algunos pormenores relacionados con el propósito — a la postre frustrado— de organizar el naciente Estado en forma federal, me he referido

La obstinación de los centralistas santafereños en el empeño de mantener la tradicional primacía política representada en el *statu qua* capitalino, y de modo particular la acentuada libido de poder del conductor *Antonio Nariño*, fueron sistemático y pernicioso obstáculo para que pudiera satisfacerse la voluntad federativa mayoritaria de las provincias ³⁶. En noviembre de 1811, como fue ya informado atrás, los representantes de Antioquia, Cartagena, Neiva, Pamplona y Tunja aprobaron el *Acta de Federación de las Provincias Unidas de la Nueva Granada* con disidencia de los diputados de Santafé de Bogotá y Chocó que insistían en el modelo centralista. Cundinamarca, como

en mi obra documental *Constituciones de la Primera República Liberal*, T. III, Bogotá, Ediciones Universidad Externado de Colombia, 1985, p. 34 Y ss.

³⁶ El historiador y compilador de la documentación del Congreso de las Provincias Unidas, Eduardo Posada, relata:

«Congregados en Bogotá, el año 1811, los diputados de cinco provincias forman una diminuta convención que expide ese estatuto fundamental ... y dan los pasos precisos para instalar el poder legislativo.

»Tratan de reunirse primero en Ibagué, pero luego, por las dificultades de la situación se traslada a Villa de Leiva. Ninguna ley alcanzaron a expedir en la primera de aquellas ciudades, y ni aún actas formales hemos podido hallar de reuniones y debates... Ya en la nueva residencia se normalizan sus trabajos, pero empiezan las dificultades con el gobierno de Santafé. En septiembre de 1812 se congregaron aquellos patriotas en la vieja ciudad que lleva el nombre de nuestro primer presidente de la colonia [Andrés Díaz Venero de Leiva] "" No hay en sus gestiones, todavía, una positiva tarea legislativa; y ellas son tan sólo como las bases de la nacionalidad. Buscaban aquellos próceres la unión de las provincias del antiguo virreinato y trataban de encaminarlas por el camino de la república. En esos momentos sólo podía trabajarse por la defensa contra la opresión extranjera y por estrechar los vínculos entre todos los pueblos que acababan de emanciparse.

»Trasladados a Tunja, ya empiezan allí a tomar sus acuerdos una forma de leyes. Se piensa en entablar relaciones con Inglaterra y la Santa Sede y enviar diputados para lograr el reconocimiento de la independencia; se abren las puertas del país a los extraños que vengan a trabajar en estas comarcas...; se da un primer paso en el sentido de la libertad de los esclavos; se expide un extenso decreto sobre naturalización de extranjeros, y se organizan muchos otros ramos del servicio público.

»La ley 23 de septiembre de 1814 reglamenta el cuerpo deliberante, el poder ejecutivo, el ramo judicial, y el gobierno de las provincias. Allí se habla, quizá por primera vez, de un modo oficial, la unión de Venezuela y Nueva Granada, y se ordena preparar los medios para reunir una gran convención de ambos estados... Al mes siguiente se expide el reglamento de facultades y atribuciones del gobierno general, en el cual aparece el famoso triunvirato que figura en los primeros capítulos de nuestra independencia. Otros tantos actos de igual importancia hubo sin duda en aquella asamblea, pero desgraciadamente se han perdido, o si existen por ahí, no han estado a nuestro alcance», Bogotá, Imprenta Nacional, 1924, pp. VI, VII, VIII.

se expondrá adelante con detalle, desde abril anterior se había organizado con estatuto monárquico constitucional y al finalizar el mismo año se aprestaba a reemplazarlo el año siguiente por uno de contenido republicano. La primera constitución de este estilo fue la de Tunja, que como miembro adicto a la federación reglamentó las competencias que le eran reconocidas por el Acta y el modo de actuar en el seno del cuerpo federal.

No es extraño que los líderes inspirados por el modelo norteamericano denominaran *Acta de Federación* el documento que confeccionaron. Sin duda que en mente tenían los famosos *Artículos de Confederación y Unión perpetua* redactados en julio de 1775 por *Benjamin Franklin*, que antecedieron y prepararon los espíritus de los *Founding Fathers* de la futura Constitución de 1787.

El artículo 6 del *Acta* contiene un rasgo literal que sin duda provenía de la Constitución local de Massachusetts. He aquí el texto completo:

«Las provincias Unidas de la Nueva Granada se reconocen mutuamente como iguales, independientes y soberanas, garantizándose la integridad de sus territorios, su administración interior y una forma de gobierno republicano. Se prometen recíprocamente la más firme amistad y alianza, se juran una fe inviolable y se ligan con un pacto eterno, *cuanto permite la miserable condición humana*» (subrayados de erp.).

y el de la constitución nórdica:

«It is the right of every citizen to be tried by judges as free, impartial and independent *as the lot of humanity will admit*»³⁷.

La sustancia de las dos figuras semánticas destacadas es similar, con la sola diferencia del acento humanístico: pesimista el componente «miserable»; realista, acaso estoico, el «lot of humanity».

El preámbulo del Acta de Federación advierte que las provincias:

«... formal y solemnemente han proclamado sus deseos de unirse a una asociación federativa, que remitiendo a la totalidad del gobierno general las facultades propias y privativas de un solo cuerpo de nación reserve para cada una ... su libertad su soberanía y su independencia, el que no sea del interés común, garantizándose a cada una de ellas estas preciosas prerrogativas y la

³⁷ Cit. por LON L. FULLER, *The adversary system* en AA. VV., *Talks on American Law* edited by Harold I. Bennan. New York, 1961, p. 31. La constitución de Massachusetts fue diseñada en su texto inicial por JoOO Adams en 1780.

integridad de sus territorios, cumpliendo con este religioso deber y reservando para mejor ocasión o tiempos más tranquilos la constitución que arreglará definitivamente los intereses de este gran pueblo; hemos acordado y acordamos los pactos de federación siguientes... »

En 78 artículos quedaron establecidas las reglas fundamentales de la germinal organización política, válidas para el período **provisorio** -**de** duración todavía indeterminada- sin perder de vista que el encaminamiento de la alianza sería hacia la construcción constitucional del Estado federal. Se reconfirma la provisionalidad del *Acta* en el artículo 60 con la advertencia que una «constitución definitiva» habrá de arreglar lo relativo a «los pormenores del gobierno general de la Unión» y en el 61 insiste en que «removidos los peligros que hoy nos rodean, reunidas las provincias que definitivamente compondrá esta Unión ... se convocará la gran convención nacional ... para darse dicha constitución».

Más todavía: «A este fin se preparará los materiales con todas las observaciones que enseñe la experiencia, y se convidará a los sabios de la Unión a que presenten sus ideas e ilustren a sus conciudadanos, para disponerlos a *un gobierno liberal*» (art. 62, subrayado de Crp.). En esos momentos no se ha inventado todavía en Alemania el sustantivo compuesto *Rechtsstaat*, Estado de Derecho, pero *principios liberales, gobierno liberal, instituciones liberales*, que entonces sí eran novedad y atractivo semántico en los dos continentes significaban exactamente lo mismo que *Estado de Derecho* en su doctrinario alcance del momento.

No podía faltar, como fue regla escrita generalizada en los documentos constitucionales de la época de declaración de fidelidad al credo católico: «En todas y cada una de las Provincias Unidas de la Nueva Granada se conservará la santa religión católica, apostólica, romana, en su pureza e integridad» (art. 40). Expreso y enfático desconocimiento de «la autoridad del poder ejecutivo o regencia de España, Cortes de Cádiz, tribunales de justicia y cualquiera otra autoridad subrogada o sustituida por los actuales o por los pueblos de la península, en ella, sus islas adyacentes, o en cualquiera otra parte, sin la libre y espontánea concurrencia de este pueblo» (art. 50). Norma fundamental del propósito de creación del Estado fue la que afirmó que el Gobierno, cualesquiera fuesen las circunstancias de cada provincia, tendría que ser «siempre popular, representativo y análo-

go al general de la Unión» con división de poderes (art. 70). Imprescindible era la existencia de «un cuerpo depositario de altas facultades, conservador de los derechos de los pueblos, y director de sus medios y recursos». Los diputados se integrarían en *congreso* (art. 110). La «defensa común» es *Leitmotiv* del Acta y en buen número de las disposiciones se provee a los menesteres y competencias de carácter orgánico para el logro del anhelado propósito. El sentimiento *patriótico* impregna las cláusulas y hasta con místicas recomendaciones lo evidencia el documento. Excita a las provincias a que no pierdan «momento en disciplinarse formando compañías y cuerpos... ejercitándolos uno o dos días en la semana, pero principalmente los festivos después de la asistencia a la misa de sus parroquias, como una ocupación que, además de su utilidad para la patria...» (art. 17). Previsiones de actividad económica y financiera son formuladas como «el establecimiento de alguna gran fábrica o invento» (art. 28), la organización de «la renta de correos y sus dependencias o anexidades como postas y encomiendas» (art. 32), igual que sobre «los pesos y medidas, lo mismo que la moneda y su arreglo respectivo» (art. 33), «los descubrimientos útiles, la impresión de las obras originales de ingenio o nuevas traducciones, y los grandes establecimientos de máquinas y fábricas desconocidas en el Reino» (art. 36) para cuyo efecto serían concedidos privilegios. La inmigración de extranjeros es auspiciada para que «traigan y acrediten entre nosotros algún género de industria útil al país de que puedan vivir, obteniendo al efecto la carta de naturalización o permiso del congreso» (art. 39). Objetivos de «relaciones exteriores», en primer término las con «la Silla Apostólica, para ocurrir a las necesidades espirituales de los fieles en estos remotos países, promoviendo la erección de obispados de que tanto se necesita» (art. 41) porque es «uno de los primeros derechos de los pueblos, a saber: el de su culto y su conciencia» (art. 43). Los diputados al futuro congreso creador de la Unión estatal deberán ser representantes de ésta como un todo y no de las provincias en particular (art. 52). No habían de faltar -contagio del ambiente virreinal- los títulos debidos a las altas autoridades: *Alteza Serenísim*a el congreso; *Excelencia*, el presidente del mismo; *Señorías* los congresales, *Merced*, como todo ciudadano (art. 69). El Acta se consideró como un *tratado* para ratificación de las Provincias.

El 6 de octubre de 1814 por medio de proclama difundió el Congreso la noticia de reestructuración del Ejecutivo en forma de triun-

virato. La misión de realizar la federación no podría ser cumplida satisfactoriamente por una persona. «Un solo individuo no podría consumir tan grande y noble empresa. Se ha establecido un gobierno de tres, presidido alternativamente por cada uno de sus miembros...».

El 21 del mismo mes procedió el Congreso a reformar el Acta federal. Introdujo modificaciones a la naturaleza, cualidades y duración del Gobierno general, elección del mismo, facultades de éste respecto de los Gobiernos provinciales, tratamiento y honores del Gobierno general, y el 15 de diciembre del siguiente año se tornó al sistema unipersonal para el ejercicio del Ejecutivo. A esa hora ya las tropas de la reconquista, al mando del general español *Pablo Morillo*, de norte a sur avanzaban con el objetivo estratégico de recuperar la capital del Virreinato.

Un decreto del 23 de septiembre de 1814, expedido por el Congreso de las Provincias, dispuso:

«Uno de los primeros encargos del cuerpo deliberante es que a la mayor brevedad posible trate de realizar la unión de la Nueva Granada y Venezuela, y preparar los medios conducentes para que a la conclusión de la guerra se verifique la gran convención, o antes de este término, si el imperio de la circunstancias lo exigiere, en inteligencia de que esta reforma es provisoria hasta ese evento» (art. 60).

«Esta gran convención tendrá por objeto discutir y sancionar el gobierno que se crea más análogo a nuestras circunstancias y localidad, darle constitución que lo dirija y asegure la libertad de los pueblos, y arreglar los límites de las provincias, consultando en esta operación al bien general de todas, y a la más fácil administración y policía interior de cada pueblo» (art. 70) ³⁸.

Tempranas y cordialmente estrechas relaciones se habían establecido entre el Congreso de las Provincias Unidas y el entonces ya sobresaliente líder venezolano *Simón Bolívar*. Ocurrida en Venezuela la lamentada derrota de los patriotas en Puerto Cabello a mediados de junio de 1812, a Cartagena de Nueva Granada emigraron algunos de los vencidos, entre ellos el futuro Libertador. Un manifiesto dirigió a los granadinos, casi exclusivamente dedicado a la desaprobación del sistema federal -poniendo como ejemplo de su impropiedad lo ocurrido en Venezuela- y aconsejando a la Nueva Granada que no siguiera el ejemplo de sus compatriotas. Del Congreso de las Provin-

³⁸ Texto en *Congreso de Provincias Unidas*, cit., p. 811.

cias Unidas recibió recursos monetarios y humanos para emprender campaña libertadora de Caracas que con éxito culminó, cooperación que él siempre recordó con gratitud. En 1814 lo investió el mismo Congreso granadino con poderes de general en jefe del ejército para que adelantara las nuevas operaciones militares contra el Gobierno dictatorial de Cundinamarca, no sin haber ello suscitado malestar entre no pocos granadinos:

«Al ser infonnado el gobierno santafereño de la constante aproximación de los ejércitos de la unión (comandados por *Bolívar*) resolvió intentar una táctica nueva para confundir a su jefe. Entonces, como flecha certera, las convicciones religiosas de los granadinos fueron utilizadas contra el corazón del Libertador.»

«Y se habló de *Bolívar* como un enemigo voraz del nombre y de la doctrina de Jesucristo, adverso a la piedad predicada por El, entregado a la tarea lamentable de perseguir a los ministros del Santuario, y decidido a procurar la ruina de los dogmas dentro de las almas y las instituciones.»

«Las afinnaciones del historiador *Restrepo* son netas. Eclesiásticos hubo en calles y plazas dedicados a la faena de alborotar los ánimos, al describir a *Bolívar* ya sus tropas como banda de gentes irreligiosas, para quienes ninguna cosa representaban los altares de sus mayores ni la fe de sus padres; y al clamar venganza contra el ejército cuyos excesos cubrirían de ignominia el suelo bendecido en otras épocas por la fidelidad al nombre de Dios y de los reyes.»

«Si *Bolívar* llegase a tomar posesión de Santafé, las creencias se verían aplastadas por tremendos ultrajes: las mujeres padecerían la vergüenza de la violación y el dolor de la muerte: los monasterios serían profanados por las turbas sin freno y el culto de la divinidad sería proscrito y humillado» 39.

Las tropas del Congreso entraron victoriosas a Bogotá. El dictador de Cundinamarca quiso en septiembre de 1813 dejar el poder que ejercía para dirigirse al territorio meridional de la Nueva Granada que se hallaba invadido por fuerzas militares realistas. Dejó en Santa Fe encargados de la Presidencia a los dos consejeros *José Diego* y *Manuel Bernardo Alvarez* a quienes el Colegio Electoral había elegido. Fue precisamente éste quien tuvo que capitular ante el *Bolívar*, reconociendo las autoridades federales, Congreso y Gobierno. De tal modo Cundinamarca cesó de ostentar la personería de Repú-

39 FORERO, MANUEL JOSÉ, *op. cit.*, pp. 379, 398.

blica insular y autárquica para ingresar a regañadientes la familia de las Provincias Unidas.

El ex presidente *Nariño* concluyó esta también procelosa etapa de su existencia en la ciudad meridional de Pasto -cercana a la jurisdicción de Quito-, donde hubo de entregarse prisionero a los Jefes españoles para ser proscrito por segunda vez a España (Cádiz).

Voluntariamente exiliado en Jamaica, *Bolívar* escribió en 1815 entre otras una muy citada carta -se la ha llamado *Carta de Jamaica*- donde discurre con vehemencia acerca del porvenir de los pueblos americanos y presagia la creación de un Estado que desde entonces denomina *Colombia*.

«La Nueva Granada se unirá con Venezuela, si llegan a convenirse en forma una república central, cuya capital sea Maracaibo, o una nueva ciudad que, con el nombre de Las Casas, en honor de este héroe de la filantropía, se funde entre los confines de ambos países, en el soberbio puerto de Bahía-Honda. Esta posición, aunque desconocida, es más ventajosa por todos respectos. Su acceso es fácil y su situación tan fuerte, que puede hacerse inexpugnable. Posee un clima puro y saludable, un territorio tan propio para la agricultura como para la cría de ganado, y una grande abundancia de madera de construcción. Los salvajes que la habitan serían civilizados y nuestras posesiones se aumentarían con la adquisición de la Goajira. Esta nación se llamaría Colombia como un tributo de justicia al creador de nuestro hemisferio. Su gobierno podrá imitar al inglés; con la diferencia de que en lugar de un rey, habrá un poder ejecutivo electivo, cuando más vitalicio, y jamás hereditario, si se quiere república; una cámara o senado legislativo hereditario, que en las tempestades políticas se interponga entre las olas populares y los rayos del gobierno, y un cuerpo legislativo, de libre elección, sin otras restricciones que las de la Cámara baja de Inglaterra. Esta constitución participaría de todas las formas, y yo deseo que no participe de todos los vicios. Como ésta es mi patria tengo un derecho incontestable para deseárselo lo que en mi opinión es mejor. Es muy posible que la Nueva Granada no convenga en el reconocimiento de un gobierno central, porque es en extremo adicta a la federación; y entonces formará, por sí sola un estado que, si subsiste, podrá ser muy dichoso por sus grandes recursos de todo género»⁴⁰.

En el espíritu de los arquitectos republicanos del período materia de este informe no solamente gravitaban sugestivas las constituciones norteamericanas -comenzando por la de la Unión-, sino también

⁴⁰ *Obras completas*. Compilación y notas de LECUNAS, VICENTE, T. I, 1979, p. 167.

la filosofía liberal de la Ilustración y específicamente varios principios básicos de las constituciones francesas.

La primera Constitución de Cundinamarca: Monarquía Constitucional

La primera Constitución cundinamarquesa -de 1811- es un dilatado texto con desarrollo en 321 artículos, seguramente el más extensamente reglamentario de entonces, aquende el Atlántico. En Francia apenas la superaba la de 1795 (la del 5 Fructidor Año III) que alcanzó a 377 artículos.

Está distribuida en 14 títulos: De la reforma del gobierno y sus bases; De la religión; De la Corona; De la representación nacional; Del poder ejecutivo; Del poder legislativo; Del poder judicial; De las elecciones; De la fuerza armada; Del tesoro nacional; De la instrucción pública; De los derechos del hombre y del ciudadano; De los deberes del ciudadano; Disposiciones generales.

Su más peculiar rasgo orgánico es la artificiosa concepción del ejecutivo de siameses: don *Fernando VII* «por la gracia de Dios y por la voluntad y consentimiento del pueblo... Rey de los cundimarqueses», de un lado, y del otro, don *Jorge Tadeo Lozano* «a su Real nombre, Presidente constitucional del Estado de Cundinamarca». Monarquía y República en un remedo pseudo-parlamentario: Jefe del Estado y Jefe del Gobierno. En todo caso, el artículo 4 del Título I declara que «La Monarquía de esta Provincia será constitucional, moderando el poder del Rey una representación Nacional». La Representación era el componente *democrático* del sistema: El Título IV la estructuraba: «art. 10. La Representación Nacional se compone del Presidente y Vicepresidente, Senado de Censura, dos consejeros del Poder Ejecutivo, los miembros del Legislativo y los tribunales que ejercen el Poder Judicial...».

Todas las Constituciones de la Primera República se esmeraron desde los preámbulos o en su plexo normativo, en declarar y reiterar en los más dogmáticos y comprometedores términos la catolicidad de sus conciencias y de sus pueblos y la sumisión irrestricta a la Iglesia. El confesionalismo las impregnaba densamente: la de Cundinamarca «Reconoce y profesa la Religión Católica, Apostólica, Romana como la única verdadera» (Tit. I, arto 3) Y antes de iniciar la distribución

tripartita del poder público dedica el Tít. II para reiterar que «...es la Religión de este Estado» (art.10) y prohibir «otro culto público ni privado, y ella será la única que podrá subsistir a expensas de las contribuciones de la provincia y caudales destinados a este efecto...» (art. 20). Antes de adelantar cualquier negociación diplomática con otros Estados se debían iniciar contactos con la Silla Apostólica para «evitar el cisma y sus funestas consecuencias».

Todo ello no era motivo de sorpresa. La simbiosis Estado-Iglesia que desde los primeros días del *Encuentro de los dos Mundos* fue pactada entre las monarquías papal e ibéricas creó en la América de colonización peninsular una cultura de absolutismo evangelizador y evangelización absolutista que para la época de la Independencia ostentaba en plenitud su bicéfala figura autoritaria.

El Poder Ejecutivo se encomendaba al Rey, con su responsabilidad de los ministros, que eran obligados a darle noticia al Senado de Censura «de las providencias que el Rey quiera tomar o tome, contrarias a la Constitución del Estado» (art. 20 del Tít.V). El Presidente de la Representación ejercía el mando en ausencia del Monarca, debía tener dos consejeros asociados con voto meramente consultivo y uno o dos secretarios administrativos. Tenía facultad para objetar las leyes, y si el motivo era de oposición directa o indirecta a la Constitución' sustancial o de trámite, la remitía al legislativo con la nota *devuélvase por inconstitucional* expresando las normas superiores supuestamente afectadas (Tít. V, arto 24). «Si las objeciones o nota de inconstitucional que el Poder Ejecutivo ponga a la ley que se le propone fuesen notoriamente inútiles o arbitrarias, el Poder Legislativo lo hará presente al Senado para que reconociendo y comprobando la futilidad o arbitrariedad de las objeciones o nota, le notifique al Poder Ejecutivo que publique y ponga en ejecución la ley, y llegando al caso de esta notificación, no podrá el Poder Ejecutivo denegarse a cumplir con su tenor» (art. 27, Tít. V). El Senado era la primera autoridad del Poder Judicial: «El primer Tribunal de la Provincia preferente a todos los demás es el Senado...» (Tít. VII, arto 3). «El objetivo primitivo de este Senado es velar sobre el cumplimiento de esta Constitución e impedir que se atropellen los derechos imprescriptibles del pueblo y del ciudadano» (*ibíd.*, arto 4).

El artículo 90 del primer Título, en enunciado fundamental, preceptuó:

«Habrà un Senado de censura y protecci3n, compuesto de un Presidente, que lo serà el Vicepresidente de la Representaci3n Nacional y cuatro miembros, para sostener esta constituci3n y los derechos del pueblo, a fin que de oficio o requerido por cualquiera ciudadano, reclame cualquiera infracci3n o usurpaci3n de todos o cada uno de los tres Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial que sea contra el tenor de la constituci3n» 41.

Ya desde este primer intento de organizaci3n constitucional en el àmbito colombiano el principio de supremacía de la Constituci3n fue explícitamente reconocido y garantizado en la forma descrita. Principio que con una sola excepci3n ha dominado siempre las instituciones políticas del Estado 4 .

Digna de menci3n tambi3n es la facultad o derecho de *acci3n pú- blica o popular* reconocido a los ciudadanos, especie de *guardianes oficiosos* de la supremacía de la Constituci3n. El artículo 32 prescribi3 que el Senado «para los efectos de su incumbencia, celebrará sesiones diarias en todo el ańo...».

La rama legislativa era unicameral inicialmente -mientras el censo de poblaci3n hubiese de ser rectificado-- compuesto de 19 miembros, supuesto que la Provincia estaba habitada por ciento noventa mil habitantes. El artículo 43 del Tít. VIII precis3 la base de «diez mil almas» para la elecci3n de los legisladores. Las sesiones ordinarias debían ser en mayo y junio. Las extraordinarias, convocadas por el Ejecutivo. El procedimiento fue regulado en forma minuciosa. Los legisladores, de período bianual, no podían ser reelegidos para el turno inmediato. Lo eran por un *Colegio Electoral*, cuerpo integrado por los electores de partido, de segundo grado, quienes a tiempo de realizar su tarea eran exhortados por el Presidente del Cuerpo Legislativo en ejercicio «a que pongan los ojos en las personas de más probidad y luces, más desinteresadas, menos ambiciosas y más capaces de hacer la felicidad de la provincia» (art. 41). La base popular con derecho para participar en las elecciones primarias

⁴¹ La Constituci3n francesa de 1799 en su Título II (arts. 15 a 24) regul3 lo concerniente al *Senat conservateur*, para ejercer esta funci3n: «Il maintient ou annule tous les actes qui lui son déferés comme inconstitutionnels par le Gouvernement... (art. 21). El Tribunado, por su parte «discute les projets de loi; il en vote l'adoption ou le rejet... Il défere au Senat, pour cause d'inconstitutionnalité les listes d'éligibles, les actes du corpus législatif et ceux: du Gouvernement. (art.28).

⁴² De este aspecto de nuestras instituciones políticas me he ocupado antes. Cfs. mis *Tres ideas constitucionales*, Bogotá, 1973.

debía estar constituida por «... los que sean varones libres, mayores de veinticinco años, padres o cabezas de familia, que vivan de sus rentas u ocupación sin dependencia de otro, que no tenga causa criminal pendiente, que no hayan sufrido pena infamatoria, que no sean sordomudos, locos, dementes o mentecatos, deudores al Tesoro Público, fallidos o alzados con la hacienda ajena; y los que resulten con aquellas calidades y sin estos defectos son los que debensufragar en la elección primaria» (Tít. VIII, art. 30).

El domicilio era declarado «asilo inviolable» e inviolable la propiedad particular. El Título XII, en sus dieciséis numerales reconoció los derechos del hombre y del ciudadano, con lo cual los dos elementos básicos de un ordenamiento constitucional, postulados por el artículo 16 de la Declaración de 1789⁴³ quedaban satisfechos. La separación de los poderes fue prescrita en el Título I (art. 12): «La reunión de dos o tres funciones de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial en una misma persona o corporación, es tiránica y contraria por lo mismo a la felicidad de los pueblos».

Que un título especial –el XI– fuera dedicado a la instrucción pública es comprensible en las circunstancias culturales de 1811 de una región todavía encapsulada en el régimen colonial, porque el balbuciente ser con ansia independentista era desconsoladoramente analfabeto. «En todos los poblados deberán establecerse escuelas de primeras letras y dibujo, dotadas competentemente de los fondos a que corresponda, con separación de los dos sexos» (art. 3) y «Los objetos de la enseñanza de estas escuelas serán leer, escribir, dibujar, los primersos elementos de la geometría, y antes que todo, la Doctrina cristiana y las obligaciones y derechos del ciudadano, conforme a la Constitución». Ya la Constitución francesa de 1795, en su Título X (arts. 296 a 301), que seguramente fue modelo para los constituyentes de Cundinamarca, también lo había hecho⁴⁴.

También se trasplantó el principio enunciado y reiterado por las Constituciones francesas de aquel período que imponía la estricta

⁴³ *«Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée n'a point de constitution.»*

⁴⁴ El artículo 296 prescribía: «II y a dans la République des écoles primaires où les élèves apprennent à lire, à écrire, les éléments du calcul et ceux de la morale. La République pourvoit aux frais de logement des instituteurs préposés à ces écoles.»

obediencia de la fuerza pública y la prohibición de ser deliberadamente (Tít. IX, artículo 9) 45.

El goce de los derechos debía estar acompañado de correspondientes deberes: «No es buen ciudadano el que no es buen hijo, buen padre, buen hermano, buen amigo, buen esposo» (art. 4). En el artículo 4 de la sección «Deberes» de la Constitución francesa de 1795 se había proclamado: «Nul n'est bon citoyen, s'il n'est bon fils, bon père, bon frère, bon ami, bon époux»: Transcripción literal en Cundinamarca.

En los fragores de la Revolución de los franceses el vocablo *Patria* incunaba e irradiaba una incoercible fuerza emocional, concitadora al heroísmo hasta el sacrificio: «*Allons enfants de la Patrie...!*». Sus efluvios no se extinguieron en el universo porque hasta la altiplanicie santaferña se proyectaron: «... nadie puede eximirse del servicio militar en las graves urgencias del Estado cuando peligra la patria» (Tít. XI, artículo 2); «No merece tampoco este nombre (buen ciudadano ...) el que no observa religiosamente las leyes, el que por intrigas, cábalas y maquinaciones elude su cumplimiento, y el que sin justo motivo se excusa de servir a la patria» (*ibíd.*, art. 5). Y en la alocución con que concluía el texto constitucional se alentaba a los ciudadanos de la Provincia a que lo leyeran, estudiaran y meditaran «y luego que en los corazones de vuestros parroquianos, de vuestros hijos y de vuestros domésticos se hayan profundamente grabado los santos misterios y las máximas del cristianismo, poned en sus manos este volumen, enseñadles a apreciar el don que hemos adquirido, y hacedlos sensibles a los intereses de la libertad y felicidad de su patria» 46.

⁴⁵ «La force publique est essentiellement obéissante; nul corps armé ne peut dé-liberer.» Constitución de 1791. Título IV. Artículo 12; Constitución de 1795, art. 275.

⁴⁶ En la semántica estatal el sustantivo *Patria* se alberga con un doble contenido de *símbolo* y *sentimiento*. Probablemente se sitúa en escala con mayor grado de elevación que el de *Nación*. Federico Chabod lo integra en el conjunto triádico Estado-nación-patria: «*La idea de nación*», México, Fondo de Cultura Económica.

Breviarios núm. 453, 1961, p. 223. Ilustra: «No cabe duda de que de la patria se habla mucho ya en el siglo xv y en el xvi». Baste recordar algunos pasajes: Maquiavelo, *Consideraciones*, III, 41: «porque donde se decide en todo la salvación de la patria, no debe entrar ninguna consideración ni de justo ni de injusto, ni de piadoso ni de cruel, ni de loable ni de ignominioso...» (*Ibíd.* p. 226); «Una exaltación de la patria que parece tener ya un tono extremadamente moderno es la de *Paruta*», en la *Perfezione delta vita politica* (1579): «**Pero**, comoquiera que sea, ciertamente no se debe

Todo muy bien como doctrina constitucional, como separación de poderes, garantía de derechos, protección de la supremacía constitucional' apertura de puertas al ciudadano, amor a la patria, pero:

«En un caso urgentísimo en que peligre la seguridad y quietud del Estado, bien sea por conspiraciones interiores o bien por amenaza de ataques exteriores, tiene el Poder Ejecutivo derecho de impetrar del Senado *decreto suspenso del imperio de la Constitución* en alguno o algunos de sus artículos, cuya ejecución por las circunstancias pudiera agravar el peligro. Esta impenetración deberá hacerla con expresión de los motivos en que la funda; y el Senado, en vista de ellos y de comprobada necesidad, dará el decreto de suspensión por tiempo limitado, que por ningún caso podrá pasar de seis meses» (Tít. V, artículo 53) 47.

El prominente pero pugnaz líder *Antonio Nariño*, históricamente apodado *El Precursor*, derribó al presidente en ejercicio. Desde su periódico *La Bagaleta* 48 promovió una violenta asonada con el resul-

pennitir de ningún modo que sea violado *ese santo y venerable nombre de la Patria*» (*ibid.* p. 227); «Mientras que para "Estado" las observaciones hechas eran de valor general, es decir, válidas tanto para el pensamiento italiano como para el no italiano, para "nación" y "patria" es necesario, en cambio, subrayar las diferencias ya existentes entre Italia y, sobre todo, Francia. Allí la presencia de un gran Estado que abarca casi toda la nación amplía el significado de los dos términos» (*ibid.*, p. 232). En la Francia de la Revolución las ideas de *República*, *Nación*, *Patria* están impregnadas de un contenido valorativo y emocional de proyección política existencial. «A cette date [1770], pourtant, nation, et patrie plus encore, avaient fait l'objet de la part du XVIII^e siècle pensant d'une élaboration beaucoup plus possée, à laquelle avait en particulier contribué, dans les années 1750, la controverse de *Voltaire et Rousseau*. À patrie sont associées les idées de liberté, de bonheur, de vertu, venues des souverains de l'Antiquité, de l'Angleterre de Bolingbroke - *The Idea of a Patriot King* avait paru en 1738 — ou de la république des Provinces-Unies»: *Dictionnaire critique de la Révolution française*, François Furet, Mona Ozouf, editores, voz *Nation* por Pierre Nora, Paris, Flammarion, 1988, p. 802. «République, mot et qui n'a rien perdu de son pouvoir symbolique et mobilisateur», *ibid.*, voz *République* también por Pierre Nora, p. 832.

⁴⁷ La Constitución francesa del 22 Frimario del año VIII (13 de diciembre 1799) prescribió en su arto 92: «Dans le cas de révolte à main armée, ou de troubles qui menacent la sûreté de l'État, la loi peut suspendre, dans les lieux et pour le temps qu'elle détermine, l'empire de la Constitution...»

⁴⁸ El contemporáneo historiador José Manuel Restrepo escribió al respecto: «Este periódico produjo los copiosos frutos de hacer más divergentes las opiniones sobre el sistema de gobierno que debía adoptarse en la Nueva Granada, de fomentar odios muy duraderos entre Cundinamarca y las otras provincias, y de impedir por consiguiente la unión. Algunas de estas consecuencias se debieron no tanto a *la Bagatela* como a su autor: *Historia ... cit.*, T. I, 1942, Biblioteca Popular de Cultura Colombiana, p.160.

tado que el 19 de septiembre de 1811 la Representación Nacional lo eligiera:

«Llegó entonces el caso que deseaba el tumulto, y fue elegido don *Antonio Nariño*: éste aceptó la presidencia, bajo la condición expresa de que se había de suspender algunos artículos de la constitución... Fuéle concedido cuanto pidió, y la Representación Nacional echó por tierra la Constitución» ⁴⁹

Consciente de la ilegitimidad de su título, dos días después convocó de nuevo a la representación para que ratificara la elección y por ello su alocución al público:

«La Representación Nacional, dice *Nariño* en su Manifiesto, me volvió a elegir: pero hice presente que no podía conservar la tranquilidad, guardando las fórmulas prescritas por la Constitución, porque en los momentos de turbación se necesitaban remedios pronto y vigorosos que no daban lugar a las formalidades que ella prescribía para tiempos serenos; y como ella misma abría la puerta para este paso por uno de sus artículos, se me suspendieron todos los que pudieran embarazarme para obrar en las circunstancias en que nos hallábam» ⁵⁰.

Ilustra el historiador *Restrepo*:

«Fue reelegido, como era de suponerse, afirmándose de esta manera en el alto puesto que se le había conferido. *Nariño*, por medio de los corifeos del populacho a quienes trataba familiarmente, movía a este con destreza, haciéndolo servir a todas sus miras o designios. Adquirióse por tales arbitrios mucha popularidad y un gran partido en Santafé, el que le sostuvo largo tiempo» ⁵¹

Un año después, *Nariño* fue estimulado de nuevo por sus partidarios. El 12 de septiembre:

«... se juntaron algunos miembros de la Representación Nacional de Cundinamarca, aunque sin la mayoría legal, y acordaron que *Nariño* continuara de presidente del Estado con facultades absolutas, quedando suspensa la

⁴⁹ *Ibid.* p. 162, 163.

⁵⁰ Texto en Pombo y *Guerra*, *op. cit.*, T. II, edición 1986, p. 534.

⁵¹ *Op. cit.*, p. 163.

Constitución (la ya republicana de 1812) y las demás leyes que fueran contrarias. En el acto mismo prestó el juramento de su nuevo destino, organizando en seguida el gobierno del modo que le pareció conveniente, aunque sosteniendo un **lujo** y aparato de funcionarios mayor acaso que el de los antiguos virreyes»⁵².

En octubre siguiente, el 22, beligerante en grado sumo contra el Congreso de las Provincias Unidas:

«.. convocó una junta extraordinaria de las autoridades civiles, militares y eclesiásticas así como de los padres de familia de **Santafé**, la que ascendía a mil quinientas personas. El presidente expuso en ella con brevedad el objeto de la **convocación**, e hizo leer los documentos relativos a las cuestiones pendientes del congreso. Reducidos los puntos principales a votación pública y **nominal**, resultó acordado: que **Nariño** debía continuar en el gobierno con las mismas facultades absolutas que se habían concedido; que no se obedecieran las órdenes del congreso, y que no entrara Cundinamarca en federación. Estas resoluciones en que la ciudad de Santafé se arrogaba la voz del resto de la **provincia**, fueron aplaudidas por los concurrentes, y se disolvió la asamblea»⁵³.

El Congreso, desde Villa de Leiva, donde sesionaba, expidió un extenso decreto con diez severos considerandos, en el primero de los cuales afirmaba que el gobierno de Cundinamarca «no es ya el representativo popular, dividido en poderes, sancionado en sus constituciones, y que se han garantizado mutuamente las federadas por el arte fundamental; sino el designado en ellas como tiránico y despótico...», y resolvió declarar «A don **Antonio Nariño**, usurpador y tirano de la enunciada provincia de Cundinamarca y con todas las personas de su facción, **refractarias** y enemigas de la unión y de la libertad de la Nueva Granada...»⁵⁴.

La Segunda Constitución de Cundinamarca: republicana

Había ocurrido que a seis y medio meses de la promulgación del primer estatuto constitucional de Cundinamarca la Representación

⁵² *Op. cit.*, T. II. p. 42.

⁵³ *Op. cit.*, p. 45.

⁵⁴ *Congreso de las Provincias Unidas*, recopilación de Eduardo Posada, Bogotá, 1924, pp. 49 a 53.

Nacional se reunió en forma extraordinaria el 19 de septiembre de 1811 por considerar que «la Constitución primitiva de este Estado ... necesitaba de revisión por haberse formado precipitadamente ...».

Fue aprovechada la ocasión de renovar electoralmente dicho cuerpo, al que simultáneamente se le facultó para revisar el ordenamiento fundamental. El 17 de abril de 1812 fue aprobada la nueva Constitución, comprendida en doce Títulos con 382 artículos que enmarcaban la ahora *República de Cundinamarca*. El Ejecutivo deviene tríplico⁵⁵. «El Poder Ejecutivo se compone de un Presidente y dos consejeros, todos tres con voto deliberativo» (Tít. V, art. 10). Período trienal durante el cual cada año se turnaban los triunviros (*ibíd.* art. 30). Edad mínima 35 años cumplidos y «tener competente instrucción en materias de gobierno de la república, ser vecino de ésta por más de diez años y tener una renta o manejo equivalente a lo menos a cuatro mil pesos» (*ibíd.*, art. 29). Y en réplica al anterior estatuto, el artículo 13 del Tít. II preceptuó categóricamente: «Para que el Gobierno sea estable debe serlo también su constitución; y por esto el imperio de la presente jamás podrá ser suspendido por ninguna autoridad en ningún caso». Prohibición que a *Nariño*, como se relató antes, tampoco lo detuvo para lanzarse a su segunda dictadura.

La segunda Constitución conservó de la primera la mayor parte de su contenido pero introdujo innovaciones de importancia. El aparato legislativo fue construido como el modelo norteamericano con una Cámara de Senadores y la de Representantes (Tít. IV, art. 1) Y una proporción de miembros en forma que el Senado «ni baje de la cuarta de los representantes, ni suba de la tercera» (*ibíd.*, art. 3). El período era bianual. Conservó el principio de la *permanencia* del Cuerpo Legislativo derivado literalmente de la Constitución francesa de 1795 (art. 59), pero con la restricción que para sesiones extraordinarias (las ordinarias duraban 60 días) solamente el Ejecutivo tenía facultad para convocarlo (Tít. IV, art. 9 y Tít. V art. 25) mientras que en el modelo francés la competencia en tales casos era propia del Legislativo. En el Senado, ahora órgano político, se mantuvo la función tutelar de la integridad de la Constitución, con explícita

⁵⁵ Los Ejecutivos colegiados de algunas Constituciones provinciales seguramente se inspiraban también en las Constituciones francesas. La de 1795 estableció un Ejecutivo de quintuples: el Directorio (art. 13). La napoleónica de 1799 creó tres cónsules (art. 39).

mención de «ser conservador de ella» (*ibíd.*, arto 62), esta vez con carácter de *control político* y no jurisdiccional como en la Constitución anterior. «Celador de la Constitución» lo denominó en el artículo 4 del Tít. V. Desde el artículo 4 del Tít. II había preceptuado: «Habrá un Senado de censura y protección para sostener esta constitución y los derechos del pueblo, a fin de que de oficio, o requerido por algún ciudadano, reclame cualquiera infracción o usurpación de todos o de alguno de los tres poderes que sea contra el tenor de esta Constitución». Moderó también las facultades del Ejecutivo al prescribir que «por ningún caso podrá el Presidente ni sus consejeros tomar el mando de las tropas durante el tiempo que estuvieren en el Poder Ejecutivo, sino que para este efecto nombrarán al oficial o a los oficiales de mayor satisfacción» (*ibíd.*, arto 10). Tampoco disponía el Gobierno de libertad para nombrar o remover funcionarios porque debía sujetarse «a las ternas o propuestas que le dirijan los Cuerpos o empleados que deban hacerlas» (*ibíd.*, arto 18).

El tratamiento de los que en la actualidad denomina el Derecho Constitucional «estados de excepción» fue del siguiente modo:

«Si el Poder Ejecutivo tuviere noticia de que se trama interior o exteriormente alguna conspiración contra el Estado, puede en su caso dar de propia autoridad decretos de prisión, arresto o arraigo contra los que se presuman autores, cómplices o introducidos en la conspiración, para aclarar el hecho por medio de un comisionado de su satisfacción, precisamente del Poder Judicial o jueces inferiores; y si algún eclesiástico hubiere incurrido en tal crimen, será la comisión conforme a Derecho para hacer las averiguaciones correspondientes. Pero los presos dentro del quinto día, los arrestados dentro de ocho días y los arraigados dentro de quince, serán puestos en libertad, si los consideran inocentes, o entregados con la causa iniciada al juzgado o tribunales competentes, para que los juzguen según las leyes, si los hallaren culpables» (Tít. V, arto 227).

El *secreto de Estado* tuvo una singular dogmática:

«Siendo el secreto muy necesario en algunas providencias del Poder Ejecutivo, su violación debe considerarse como delito de traición; y el Presidente del Estado debe cuidar de que los dependientes del tribunal sean de suma fidelidad» (*ibíd.*, arto 41).

La explicación de este precepto seguramente fue la desconfianza reinante con relación a los partidarios de la Monarquía.

Fue reorganizado el *Poder Judicial* -del cual se excluyó al Senado de censura- y fueron creadas Sala de apelación, Sala de reposición, Sala de protección y juzgados de primera instancia, jueces subalternos, Tribunal Supremo de Guerra (Tít. VI).

El juicio de *residencia* (Tít. VII) fue también innovación:

«El juicio de residencia a que quedarán sujetos todos los funcionarios, se hará por un tribunal de cinco individuos que su propio cuerpo o fuera de él nombrará cada año el Colegio Electoral» (Tít. 11, art 5).

«Todo miembro de la Representación Nacional, como oficial del pueblo, está obligado a responder de su conducta en ejercicio de sus funciones en juicio de residencia» (art. 10) 56.

La *obediencia pasiva o debida* en el campo de la función militar, con su imperativa fuerza de inmediato cumplimiento, no fue acogida:

«Si alguna vez las órdenes de los jefes se opusieron a la ordenanza general y a los reglamentos o a *algún artículo de esta constitución*, los inmediatos a quienes dichas órdenes fueren comunicadas representarán primero verbalmente la inconveniencia de su cumplimiento, y si no desistieren lo ejecutarán por escrito respetuosamente, pasando copia de lo representado al jefe inmediato del que ha expedido la orden, hasta hacerlo en el Supremo Consejo de Guerra, si hubiese dimanado del Inspector o Comandante general de armas» (Tít. VIII, art 19).

y otra previsión de ámbito más genérico relacionada con la fuerza armada:

«La fuerza armada del Estado no se podrá poner jamás a las órdenes de un solo hombre, sea el que fuere, y en tiempo de guerra se formarán cuerpos

56 Constitución francesa de 1795, artículo 157: «Aucun membre du Directoire ne peut sortir du territoire de la République, que deux ans après la cessation de ses fonctions». Artículo 158. «Il est tenu, pendant cet intervalle, de justifier au corps législatif de sa résidence...». Pero seguramente la influencia más decisiva en este campo fuera la española. José María Ots y Capdequí relata: «... estos juicios [de residencia] fue en las Indias donde tuvieron más alta significación por las razones que tantas veces hemos expuesto ... La obligación de estar a las resultas del juicio de residencia fue exigido con tal amplitud, que se impuso también a los funcionarios que por un título y otro --elección, designación por el Superior Gobierno y compra o remuneración, cuando se trataba de oficios vendibles y renunciables-- desempeñaban las altas magistraturas municipales». *Historia del Derecho Español en América y del Derecho Indiano*. Madrid, 1967, p. 189.

de ejércitos independientes unos de otros, y la dirección de su totalidad será del cuidado del Gobierno, por medio del Supremo Consejo de Guerra» (*ibíd.*, art.39).

El sistema electoral fue objeto de modificaciones. La edad de los ciudadanos con capacidad electoral se redujo a 21 años o «casados y velados, y viven de su renta y trabajo». (Tít. XI, arto 1). Dos grados de elecciones: las primarias para elegir «apoderados» y las secundarias para integrar el *Colegio Electoral* que procedía a la de los altos funcionarios de las tres ramas del poder público. Asimismo ocurría para la elección del representante o representantes de la provincia para el «Congreso general del Reino», que debía ser el Cuerpo legislativo del conjunto de las provincias de la Nueva Granada. Reiteró que: «Todo lo que se haga contra alguna o algunas de las disposiciones contenidas en esta Constitución será nulo, de ningún valor ni efecto» (art. 7). La lista general de los derechos y deberes del hombre fue desarrollada en los 30 artículos introducidos de la Constitución.

La Constitución de **Tunja**

Cronológicamente la primera Constitución de fisonomía *republicana* fue la ya mencionada de la provincia de Tunja, de 9 diciembre de 1810

Esta adoptó el método de secciones para articular los preceptos. Fueron doce, subdivididas las cuatro primeras en capítulos: Sección preliminar: Declaración de los derechos del hombre en sociedad; Capítulo I. Capítulo II. Deberes del ciudadano; Capítulo III. Sobre la independencia; Capítulo IV. Sobre la reforma de Gobierno; Sección Primera: Del Poder Legislativo; Capítulo I. Capítulo II. Del Senado; Capítulo III. Disposiciones generales sobre la legislatura; Sección segunda: Del Poder Ejecutivo; Capítulo I. Del Gobernador; Capítulo II. Del Teniente Gobernador; Sección tercera: Del Poder Judicial; Capítulo I. Facultades del Gobernador en lo contencioso; Capítulo II. De los alcaldes pedáneos; Capítulo III. De los alcaldes ordinarios; Capítulo IV. Del Tribunal de Apelaciones; Capítulo V. De los últimos recursos; Capítulo VI. De los jurados; Sección Cuarta. Del tesoro público; Sección quinta. De la fuerza armada; Sección sexta. Educación pú-

blica; Sección séptima. Congreso electoral; Sección octava. Representantes para el Congreso general; Sección novena. Disposiciones generales sobre empleos; Sección décima. Juramentos; Sección undécima. Tratamiento de las corporaciones de esta Provincia; Sección duodécima. Leyes que el Serenísimo Colegio Electoral manda observar desde que se publique la Constitución.

El artº 1.º del capítulo 1 de la sección preliminar postulaba:

«Dios ha concedido igualmente a todos los hombres ciertos derechos naturales, esenciales e imprescriptibles, como son: defender y conservar su vida, adquirir, gozar y proteger sus propiedades, buscar y obtener su seguridad y felicidad. Estos derechos se reducen a cuatro principales, a saber: la libertad, la igualdad legal, la seguridad y la propiedad».

El plan de Constitución girondina presentado a la Convención Nacional los días 15 y 16 de febrero de 1793, también en su artículo ya había postulado:

«Les droits naturels, civils et politiques des hommes sont la liberté, l'égalité, la sûreté, la propriété, la garantie sociale et la résistance à l'oppression».

Nótese la reducción que la de Tunja hizo a sólo «cuatro principales», excluyendo los dos últimos del texto francés. Pero el *Acta Constitucional* francesa de 24 julio 1793 en su artículo 2.º los redujo a cuatro: «les droits son l'égalité, la liberté, la sûreté, la propriété».

En cuanto a la *garantía social*, el proyecto de declaración de la girondina la desarrolló así:

«25. La garantie sociale des droits de l'homme repose sur la souveraineté nationale.

»26. La souveraineté est une, indivisible, imprescriptible et inaliénable.

»27. Elle réside essentiellement dans le peuple entier, et chaque citoyen a un droit égal de concourir à son exercice» (Titre 1).

La de Tunja:

«18. La soberanía reside originaria y esencialmente en el pueblo; es una, indivisible, imprescriptible e inalienable.

»19. La universalidad de los ciudadanos constituye el Pueblo Soberano.»

La girondina:

«28. Nulle réunion partielle de citoyens et nul individu ne peuvent s'attribuer la souveraineté, exercer aucune, autorité, et remplir aucune fonction publique sans une délégation formelle de la loi.»

La de Tunja:

«21. Ningún individuo, ninguna clase, o reunión parcial de ciudadanos, puede atribuirse la soberanía; así una parte de la nación, no debe ni tiene algún derecho para dominar el resto de ella.»

La Girondina:

«33. Un peuple a toujours le droit de revoir, de réformer, et de changer sa constitution. Une génération n'a pas le droit d'assujétir à ses lois les générations futures, et toute hérité dans les fonctions est absurde et tyrannique.»

La de Tunja

«26... Una generación no puede sujetar a sus leyes la voluntad esencialmente libre de las generaciones futuras.»

Estableció la tripartición de los poderes y señaló los deberes del ciudadano. El gobierno debía ser popular representativo. El Ejecutivo unipersonal - un Presidente gobernador-, legislativo bicameral, con esta particularidad: los cundinamarqueses en primer lugar reglamentaban lo concerniente al Ejecutivo. Este invirtió el orden para referirse primero al Legislativo y luego al Ejecutivo. Tribunal de jurados, autoridades municipales. Empleó la locución *Estados Unidos* para referirse a la federación en ciernes, influjo manifiesto del modelo norteamericano. La educación pública, como en las demás Constituciones del período, fue también tema constitucional en la de Tunja. Respecto de la educación superior estableció:

«En la capital habrá una Universidad, en que se enseñe la gramática española y latina, la Filosofía, la Moral, el Derecho público y patrio y la Religión.»

Como las dos Constituciones antecedentes, la de Tunja acogió también en su articulado los principios generales de derechos, libertades y garantías, así como prohibiciones expresas, tales el «tormento para la inquisición de los delitos», la confiscación superior a la quinta parte de los bienes, la prisión por deuda a condición de ofrecer «fiador seguro», la «pesquisa indeterminada», la violación de la correspondencia privada, el «entrar a la casa de cualquier ciudadano, ni muchos menos forzarla o quebrantarla», sin causa legal.

La evolución de los años 1812 a 1815. Constituciones de Antioquia, Cartagena, Pamplona, Popayán, Mariquita y Neiva

Al concluir el año 1811 la controversia política intestina está ásperamente comprometida en el tema y propósitos relativos a la for-

ma del Estado: federal o central. Cundinamarca es agresivamente centralizante, y se ha abroquelado con su estatuto monárquico-constitucional. En abril de 1812 -de esto ya se ha dado noticia- evolución a la forma republicana, pero manteniendo la organización central. Las provincias Unidas, obedientes a la directiva del Acta de Independencia, no abandonan el designio de integrar un Estado federal. Así fue protocolizado en el Acta de federación. El 21 de marzo de ese año Antioquia -Miembro de las Provincias Unidas- también adopta su constitución, que es acogida en referéndum el siguiente 3 de mayo. En las líneas iniciales del texto afirma el propósito de garantía de la Libertad, la Igualdad, la Seguridad y la Propiedad. El Título I, relativo a «Preliminares y bases de la Constitución» subdividido en tres Secciones, desarrollados en 45 artículos. En el primero de éstos formula la profesión de religiosa:

«El pueblo de la Provincia de Antioquia y sus representantes reconocen y profesan la Religión Católica, Apostólica, Romana, como la única verdadera: ella será la Religión del Estado».

De los derechos del hombre en sociedad (33 artículos) y de los deberes del ciudadano (10 artículos) se ocupan las Secciones 2 y 3. Contiene en general la dogmática constitucional de las primeras Constituciones francesas, inclusive la de la *garantía social* que la Constitución girondina enunció: «*La garantie sociale des droits de l'homme repose sur la souverainete nationale*» (art. 25), que en el artículo 1.º: había incluido entre los derechos naturales, civiles y políticos, con la libertad, la igualdad, la seguridad, la propiedad y la resistencia a la opresión. La versión antioqueña de aquella figura fue:

«La garantía social no puede existir, si no se halla establecida la división de los poderes; si sus límites no están fijados, y si la responsabilidad de los funcionarios públicos no está asegurada» (art. 31, Tít. 1.º, sección primera).

El principio del artículo 6.º de la Declaración francesa de 1789 -*La loi est l'expression de la volonte générale*»- también es número 6 del Tít. III, Sección primera, de la antioqueña: «Siendo la ley la expresión general de la voluntad general...» De igual modo el postulado «Una generación no puede sujetar a sus leyes la voluntad esencialmente libre de las generaciones futuras» (artículo 27, Sección segunda, Tít. 1). Es enfático el antimonarquismo:

Todos los reyes son iguales a los demás hombres, y han sido puestos sobre el trono por la voluntad de los pueblos para que les mantengan en paz, les administren, les hagan justicia y les hagan felices. Por tanto siempre que no cumplan este sagrado pacto, que su reinado sea incompatible con la felicidad de los pueblos, que así lo quiera la voluntad general, éstos tienen derecho para elegir otro, o para mudar absolutamente la forma de gobierno extinguiendo la monarquía» (art. 28, Sección segunda, Tít. 1).

La psicología del pueblo antioqueño, su constante rasgo de identidad caracterológica está ya –y seguirá estándolo en su devenir– perfilado en el artículo 32 de la misma sección:

«Un frecuente recurso a los principios fundamentales de la Constitución, y un amor constante a los de la religión, piedad, justicia, moderación, templanza' industria y frugalidad es absolutamente necesario para conservar las ventajas de la libertad y para mantener un gobierno libre. Por consiguiente el pueblo debe poner una particular atención a todos estos principios al tiempo de elegir los empleados y representantes teniendo derecho para exigir de sus legisladores y magistrados la más exacta y rigurosa observancia de ellos en la formación y ejecución de todas las leyes necesarias para el buen gobierno del Estado».

Separación de los poderes, legislativo bicameral -Senado y Cámara o Sala de Representantes- cuya potestad legiferante es acompañada del *ultimum remedium* de control político: acusación (por la Cámara) y enjuiciamiento (por el Senado) de «todos los individuos' de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial y a sus secretarios cuando hayan delinquido por violación de la Constitución, mala conducta, soborno u otros crímenes semejantes» (art. 10, Sección tercera, Tít. III). Interés por la institución del jurado de conciencia, con mención expresa de la procedencia de la institución:

«habiendo manifestado la experiencia de muchos siglos en la Inglaterra, y últimamente en los Estados Unidos de Norteamérica, que el juicio por jurados iguales al reo, y de su misma profesión, o el tener jueces que decidan de hecho, y que otros distintos apliquen el derecho, es el antemural más fuerte contra la opresión y la tiranía, que bajo de tales juicios el inocente no es oprimido con facilidad, ni el culpado evita el castigo; la Legislatura formará la opinión e ilustrará al pueblo sobre este punto de tanta importancia; y cuando se halle preparado suficientemente para recibirle bien, introducirá la expresada forma de juicios, aboliendo la actual que tiene tamaños defectos» (art. 11, Sección cuarta, Tít. V).

El Ejecutivo fue de estilo presidencial, con atribución --entre otras- de objetar y devolver a la Cámara de origen las leyes para cuya ejecución «hallare graves inconvenientes, ya sea por no haberse observado las formas de la Constitución, ya por contrariar a ésta, ya en fin por cualesquiera otros motivos...» (art. 11, Sección primera, Tít. IV). Además, iniciativa ciudadana en materia de leyes:

«Cualquier miembro de la Legislatura, o todos los ciudadanos, pueden proponer por escrito proyectos razonados de leyes; igualmente los individuos que tengan observaciones con qué contribuir, o reparos que objetar a un proyecto de ley, lo podrá hacer en el intervalo de una y otra discusión, y sus exposiciones por escrito, serán atendidas siempre que guarden el decoro y respeto debido a las Cámaras» (art. 14, Sección primera, Tít. III).

La misma provincia antioqueña «revisó» la Constitución el 4 de julio de 1815 mediante un nuevo texto simplificado asignándole el carácter de provisional:

«La presente constitución lleva el carácter de provisional: ella se revisará luego que reunida la Convención General de la Nueva Granada publique las leyes fundamentales que deben regir al Congreso o autoridad nacional que se adopte por el libre consentimiento de los diputados de las provincias federales...»

El preámbulo motiva la revisión con la explicación que «habiendo acreditado editado el curso de los acontecimientos de esta provincia que el plan de Gobierno decretado por los representantes reunidos en Convención constituyente el año de 1812, contiene determinaciones opuestas a su conservación y seguridad no menos que a la actual concentración de los ramos de Guerra y Hacienda hecha en el Soberano Congreso de las Provincias Unidas de la Nueva Granada. Reitera el reconocimiento a la autoridad del Congreso General de las Provincias Unidas, prescribe la obligación del sufragio en las elecciones primarias, crea el legislativo de forma unicameral, mantiene la iniciativa legislativa como derecho ciudadano, proclama que los elegidos representan a la provincia y no meramente a la comarca departamental de donde provienen, para el ejercicio del patronato el gobernador se entendería con la autoridad eclesiástica y reguló el reemplazo del gobernador en caso de enfermedad o muerte. Fue enfática en la prohibición de «suspender o levantar el imperio de la Consti-

tución o de alguno de sus artículos, sea cual fuere el caso o circunstancia en que se hallare la provincia. El que lo ejecutare será castigado como enemigo de la libertad». La posesión de los funcionarios provinciales se solemnizaba con juramento pero sin invocación explícita de Dios.

El año 1815 registró procesos constitucionales también en las provincias de Pamplona, Mariquita y Neiva. Fue el de mayor actividad en este sentido.

La de *Pamplona de Indias* (22 de mayo) en su mayor extensión contuvo prescripciones muy similares a las que ya se habían promulgado o que habrían de promulgarse en los meses sucesivos, pero también contiene algunas particularidades que la distinguen. Es, por ejemplo, la única que en materia de ciudadanía preceptuó:

«Para ser miembro del Cuerpo Legislativo, se necesita ser mayor de 21 años, *haber nacido precisamente en la parte del mundo que se llama América Española...*» (art. 40) ⁵⁷.

y para el cargo de Gobernador de la Provincia, 25 años de edad y

«... que sea indispensablemente natural de la *América*, llamada antes española, con residencia de dos años en la Nueva Granada independiente...» (art.33).

Los ministros del Poder Judicial, de igual modo

«... nacidos precisamente en la América que se llama española, con residencia de dos años al menos en la Nueva Granada independiente» (art. 59).

En el artículo 167 empleó la locución «Era Colombiana», con mayúsculas, para evitar en todos los actos públicos «toda confusión con los cómputos al comparar esta época con la vulgar Cristiana usada casi generalmente, en todos los pueblos cultos, comenzará aquella a contarse desde el día primero de enero del año de nuestro Señor 1811, que será el primero de la República y quinto del que corre. Esta disposición es transcripción literal del artículo 223 de la Constitución de Venezuela de 1811. El influjo de esta Constitución es evidente, pues también las expresiones «Continente Colombiano», «Pueblos de Co-

⁵⁷ Subrayados de Crp.

lombia», «Congreso General de Colombia», «Era Colombiana», se encuentran ya en aquel texto, cuyo significado lo explican varios artículos con la indicación de ser la «antes América española». Por ejemplo:

Artículo 72. El poder ejecutivo constitucional de la Confederación residirá en la ciudad federal depositada en tres individuos elegidos popularmente, y las que lo fueren deberán tener las cualidades siguientes:

Artículo 73. Han de ser nacidos en el continente colombiano o sus islas (llamado antes América española) y han de haber residido en el territorio de la Unión diez años inmediatamente antes de ser elegidos ⁵⁸...

La pamplonesa también preceptuó (art. 166) que

«Ningún individuo tendrá otro título, ni tratamiento público que el de «Ciudadano», única denominación de todos los hombres libres que componen el Estado.»

y la venezolana en su 226 había prescrito:

«Nadie tendrá en la Confederación de Venezuela otro título ni tratamiento público que el de *ciudadano*. única denominación de todos los hombres libres que componen la Nación...»

Asimismo el artículo 212 de la venezolana que preveía medidas contra la libertad de **sufragio**, es reproducido en el 163 de la Pamplona casi literalmente. El texto 151 sobre «**garantía social**» en la provincia granadina es igual al de la venezolana número 197. Y coincidentes el 198 de la venezolana y el 153 de la pamplonesa. «Departamentos del Gobierno» denomina el artículo 2.º de ésta al Legislativo, Ejecutivo y Judicial, que también la mencionada de 1811 en el artículo 189 calificó «Departamentos esenciales del Gobierno», locución propia del lenguaje constitucional estadounidense.

La vecindad territorial de la Venezuela con el prestigio que de ella irradiaba su Constitución explican este *efecto de demostración* en la provincia pamplonesa, que a lo largo del siglo XIX fue además centro cultural de atracción para estudiantes, líderes políticos de la región andina de aquel país ⁵⁹.

⁵⁸ También los artículos 223 y 228.

⁵⁹ El escritor venezolano Domingo Alberto Rangellama «meca de los tachirenses [a] la ciudad de Pamplona». Agrega: «Para ir a Pamplona, allá por los años se-

«Popular representativo» el Gobierno y su sistema de competencias distribuido y armónico con el de la Federación. El haz de libertades, derechos y garantías acorde con la dogmática liberal de la época, en las escalas de pueblo, hombre y ciudadano. La ley, imputada como expresión de la voluntad general con la precisión adicional «de la mayoría de los ciudadanos» (art. 106).

En la línea doctrinal y humanística del *Acta de Federación de las Provincias Unidas*, en los artículos 155 y 156 reivindicó la dignidad humana de «la clase de ciudadanos conocidos antiguamente con la denominación de Yndios» (sic) ordenando que

«... el Colegio Revisor deroga y perpetuamente anula todas las Leyes que establecían distinción entre esta clase de hombres y los demás de la población' o imponían degradación a esta apreciable porción de la sociedad; y declara que éstos quedan en posesión de su estimación natural, y civil, y restituidos a los imprescriptibles derechos que les corresponden, como a los demás ciudadanos del Estado...»

Además

«El Gobierno proporcionará las Escuelas, y establecimientos propios para la enseñanza e ilustración de estos ciudadanos, a fin de hacerlos comprender (sic) la íntima unión que tienen con los demás; los derechos que gozan por el sólo hecho de ser hombres iguales a todos los de su especie...»

Asimismo instó al Gobierno para procurar la liberación de los esclavos.

En una de sus últimas disposiciones (art. 164) dispuso que «no puede ser elegido ningún individuo que haya nacido en la península española, Yslas (sic) adyacentes o de Canarias, ni obtener de otro modo empleo alguno, político, civil, militar o eclesiástico, ni gozar de pensión, gracia o emolumento de este Estado».

«La lucha candente entre centralistas, dirigidos por don *Antonio Nariño* y federalistas, patrocinados por el Congreso, a cuya cabeza estaba don *Ca-*

tenta del siglo XIX, es necesario haber demostrado una cierta capacidad intelectual. Las familias andinas de clase media -Castro [Cipriano] nació en el seno de una de ellas- no gastaban sus reales sino en muchachos de positivos talentos. Viajar a Pamplona era el último diploma de aptitud que se recibía en las escuelas tachirenses. De la ciudad colombiana regresó Castro casi convertido en lo que hoy llamamos un teórico... • *Los andinos en el poder*, Caracas, 1964, pp. 61,62.

miLo Torres, al fin se solucionó después de los sangrientos sucesos ocurridos en la sabana de Bogotá. El Cuerpo Legislativo quedó dirigiendo los negocios del Estado y a Nariño se le confió la expedición sobre el sur de la Nueva Granada. ¿Cómo se operó un cambio de ideas de gobierno por parte de Nariño al llegar a Popayán? se ve muy claramente, que el Precursor, el más esforzado capitán del centralismo, había cambiado de opinión en materia de orientación política, puesto que la convocatoria del Colegio Electoral Constituyente de la Provincia de Popayán así lo indica, y además, es muy posible, que hallándose en Popayán deseara aprestigiar su autoridad militar, con un Gobierno bien organizado. Parece, también, que Nariño se sometió a los hechos cumplidos, es decir, aceptó de buen grado el sistema federalista, y por tanto, la organización autonómica de la Provincia de Popayán. Es muy posible, igualmente, que sobre el particular trajera instrucciones de Bogotá.

«... ¿Por qué causa Nariño, paladín del centralismo, se convirtió al federalismo? La cuestión se resuelve para él fácilmente, puesto que halló que la voluntad de los pueblos neogranadinos fundaban su independencia en la autonomía municipal y ésta era celosa de sus fueros y privilegios. Por otra parte, en el Cauca predominaba el sistema federalista en la mayor parte de los hombres importantes de esa época» 60.

La Constitución de Popayán fue aprobada el 17 de julio de 1814, con extensión de 206 artículos, distribuidos en «bases», tres secciones, 18 capítulos y una «conclusión: deberes u oficios para con Dios, deberes u oficios para con la sociedad, provincia de Popayán, ciudadanos de la provincia y sus derechos, Gobierno de la provincia, elec-

60 RAMOS HIDALGO, NICOLÁS, *Constitución de la Provincia de Popayán*, en *Boletín histórico del Valle*, entregas 49 a 53, Cali, julio 1938, p. 28.

El historiador Santiago Arroyo escribió en el mismo sentido: «El general Nariño convocó, desde su llegada, a los diputados de los pueblos para que reunieran a establecer el gobierno permanente de la provincia; se eligieron representantes con arreglo al reglamento de elecciones circulado por el general, y el 14 de marzo [de 1814] se instaló el Colegio Electoral y Constituyente, con mucho aparato, por el mismo jefe...

El Colegio reconoció la autoridad del Congreso de la Unión como una de las provincias confederadas; proclamó la independencia de todo gobierno extranjero; acordó que una comisión formase el proyecto de constitución, que se formó efectivamente; se eligieron representantes para el congreso general. •: *cit.*, por Arcesio Aragón en *ibíd.*, p. 60. Es conveniente recordar que cuando en 1821 reapareció en Cúcuta el general Nariño, después de haber logrado fugarse de la prisión en España, y acabando de reunirse el congreso constituyente que crearía la República de Colombia (reunión de Nueva Granada y Venezuela), presentó un descabado proyecto para crear una «Confederación de los Estados Equinociales de Colombia., mediante la unión de Nueva Granada y Colombia (Cfs. *Congreso de Cúcuta 1821. Libro de Actas*, Bogotá, 1971, pp. 82 y ss.).

ciones de los representantes y empleados municipales, representación provincial, tiempo y forma en que debe reunirse la representación, atribuciones de la representación provincial, senado o tribunal de protección, Poder Ejecutivo, Secretario, Poder Judicial, juicios civiles, juicios criminales, municipalidades y jueces subalternos, Fuerza Armada, Tesoro Público, deberes u oficios para consigo mismo, derechos del hombre, educación e instrucción general, observancia de la Constitución y del modo de rever y sancionar.

La primera norma básica fue: «La religión de Jesucristo es la única verdadera» y en los artículos 12 a 13 preceptúa que la religión católica, apostólica, romana debe ser la oficial de la provincia «sin que pueda permitirse el ejercicio de otra alguna tolerancia, sin embargo, con los extranjeros de credo diferente «siempre que se respete el culto». «La primera ley del Gobierno»: sostenerla y hacerla respetar «como el vínculo más fuerte y sagrado de la sociedad» (arts. 12 y 13).

En la historia del derecho constitucional colombiano es el primer texto jurídico (art. 17) que introdujo una descripción de los componentes del territorio y que más tarde lo harían las Constituciones nacionales, incluida la actual de 1991. El Congreso bicameral fue integrado por el Senado y una especie de cámara de representantes. Los diputados de ésta, popularmente elegidos por los ciudadanos de los departamentos que integraban la provincia, elegían a su vez a los cinco miembros del Senado. Los proyectos de leyes eran debatidos primero en «la representación» -Cámara Popular- y luego el Senado «examinará el proyecto con las mismas formalidades que la representación y no hallando en él cosa alguna que se oponga a la Constitución» (art. 52) o que induzca gravamen, decretará al pie de la ley: «devuélvase para que se publique». Si, en cambio, no estuviere de acuerdo decretaría «devuélvase y archívese» (art. 53). Función *jurisdiccional* del Senado, además, cuyos miembros tenían períodos de tres años, con tratamiento oficial de *señoría ilustrísima*: «Su principal objeto (art. 62) era “hacer observar la Constitución, tomando conocimiento de las infracciones que haga de ella cualquiera de los poderes o de sus miembros, o de sus agentes inmediatos”» (*ibíd*). Otras competencias de control político le eran atribuidas. La «representación» elegía gobernador y sus consejeros, los miembros del Senado y del Tribunal de Justicia y al corregidor intendente. Los funcionarios del Ejecutivo duraban tres años en funciones. La parte dogmática en general coincidía con la adoptada en las otras constituciones provin-

ciales y aun en la federal nacional venezolana. Previó en el artículo 199 que «los pueblos que por hallarse ocupados (por fuerzas militares españolas) no han podido concurrir a la representación, lo verificarán para las sesiones del año de 1815, con el objeto de rever y sancionar a nombre de todos los de la provincia la Constitución que debe gobernarla».

La *Provincia de Mariquita* tuvo su «Constitución o forma de Gobierno» el 21 de junio de 1915, año 30 «de su independencia absoluta». La forma era la republicana. El *bien común* fue declarado como «objeto de la sociedad», previa declaración de que «todo el poder político pertenece al pueblo y se deriva de él». En lugar de «garantía social» que en otras Constituciones provinciales fue prevista, ésta prefiere la locución «seguridad social», para los mismos fines, supuesto que «ella no puede subsistir si los límites de las funciones públicas no están claramente determinados por la ley y si la responsabilidad de todos los funcionarios no está asegurada» (art. 33, Tít. 1). Los «socorros públicos» (traducción literal de los *secours publiques* de procedencia gala) son igualmente declarados «obligación sagrada» (*obligation sacrée*). La religión católica, única del Estado, también para el Gobierno debe ser «el vínculo más sólido de la sociedad... su más precioso interés y como la primera ley del Estado» (art. 30. Tít. 111). Se declara independiente de España y de cualquiera otra nación. Al ente Provincias Unidas lo denomina *Estados Unidos*. Los poderes estables divididos y «quiere ser gobernada por un Presidente Gobernador, un Teniente Gobernador, que supla sus ausencias, impedimentos, etc., un Cuerpo Legislativo, un Senado Conservador, una Corte Suprema de Apelaciones, una Sala de conjuces para los últimos recursos y, finalmente, por los jueces mayores de paz, alcaldes ordinarios y pedáneos, todos según las atribuciones que se les señalan por esta Constitución o por las leyes que gobiernan en la provincia» (art. 3, Tít. V). Legislativo dual: Senado y Cámara de Representantes. Prohibió la reelección inmediata de sus miembros cuyas funciones «servirán gratis, teniendo en consideración la actual escasez de fondos en el Erario Público» (art. 7, Tít. VI). Al Senado era atribuido como «principal objeto ... velar sobre el exacto cumplimiento de la Constitución, e impedir que sean atropellados los derechos imprescriptibles del pueblo y del ciudadano» (art. 10, Tít. X). Integrado por tres ciudadanos de «conocida probidad», no podían pertenecer a él «los eclesiásticos ni aquellas personas que ejerzan judicaturas en el

Estado, ni las que sirvan en las tropas regladas y permanentes, ni los parientes hasta el tercer grado de consanguinidad por cómputo civil, y segundo de afinidad» (art. 30, Tít. X). Dos años era su período.

«El Senado será el juez privativo que juzgue a los funcionarios públicos y sus agentes inmediatos, siempre que delincan por violación de la Constitución, por mala versación en sus empleos, por cualesquiera otros crímenes, cuando tengan relación con los referidos» (art. 6, Tít. X).

«Durante el ejercicio de las funciones de cualquiera de los miembros de los tres poderes, ellos deberán ser acusados ante el Senado de los delitos de traición, maniobra para trastornar el Gobierno y su Constitución, u otro atentado contra la seguridad interior de la República que merezca pena capital» (art. 11, Tít. X).

El titular del ejecutivo era elegido para períodos bianuales, 25 años de edad, en ejercicio de los derechos de ciudadanía. «Ninguna persona se destinará a este oficio sin *que sea natural de la América* y avecindado en la Nueva Granada» (art. 20, *ibíd.*). Agente del Gobierno general de las Provincias Unidas, debía «velar en la observancia de la Constitución y de las leyes» (art. 14, Tít. XI).

Para ser miembro de la Sala de Apelaciones requeríase la cualidad de abogado, 24 años «*y ser natural de la América*» (art. 10, Tít. XIV). Proscribió los «oficios concejiles perpetuos, vendibles, (n)i renunciables. Los ayuntamientos compuestos por cinco individuos, elegidos el primero de enero de cada año. Interesante y sagaz la siguiente advertencia preventiva:

«El Poder Legislativo en la graduación de sus trabajos tendrá presente para su preferencia los que debe aplicar a la reforma de la administración de justicia civil y criminal, y no perdiendo de vista que cuanto es más necesario a la tranquilidad interior el Poder Judicial, cuanto es más formidable este Poder que dispone sin resistencia y por necesidad del común de la propiedad, libertad, honor, seguridad y existencia de los individuos, tanto más deben las leyes alejar el riesgo del abuso y de la opresión cercenando las posibilidades del capricho, arbitrariedad y pasiones, y reducir a lo mínimo la esfera de los peligros del ciudadano: consagrará todo y estudio y meditación a este objeto de sumo interés, para que en cuanto sea dado a la prudencia humana, la ley, y no el hombre, sea la que juzgue, absuelva o condene, y *el juez por ningún caso se convierta en legislador*» (art. 1, Tít. XVIII)61.

⁶¹ Los subrayados son de Crp.

En la sana línea de rigor trazada en fonna general por el Congreso de las Provincias Unidas, preceptuó la Constitución de Mariquita»:

«En ningún tiempo y por ningún caso podrá suspenderse el imperio de la Constitución» (art. 50, Tít. XXIV).

La última provincial en la Nueva Granada fue el *Acta Constitucional* del Estado libre de Neiva de 31 de agosto de 1815, que expresamente manifestó el consentimiento de la provincia para «unirse en un cuerpo federativo, con las demás de la Nueva Granada, que ya han adoptado o que en adelante adoptaren el mismo sistema» (art. 20, Tít. 11). El Estado adoptó «la fonna de una República representativa» (art. 30, *ibíd.*). Cautelosos los constituyentes, no obstante reconocer el derecho de reunión «sin armas, ni tumulto, con orden y moderación» prescribieron que «para que estas reuniones no puedan ser ocasión de malo desorden público, sólo podrán verificarse, en pasando el número de treinta individuos, con asistencia del Alcalde o del Cura párroco que, invitados, deberán prestarla, dando cuenta del resultado al Tribunal que corresponda» (art. 43, Tít. 1). El Poder Legislativo fue denominado *Colegio Electoral* (art. 10, Tít. V). A diferencia de las Constituciones provinciales que instituyeron su propio *Senado conservador*, esta neivana prefirió no congestionarse burocráticamente y reenvió a la Corte de Justicia de las Provincias Unidas el control de constitucionalidad en estos ténninos:

«Si durante el receso del Colegio Electoral ocurriere algún motivo de queja por haber algún funcionario quebrantado la Constitución, o cometido algún atentado contra el ciudadano que exige pronto remedio, o le cause daño irreparable, si se aguardan por el tiempo asignado para (el juicio de) la residencia, se ocurrirá entonces a la Corte de Justicia de las Provincias Unidas, a quien para estos casos se le conceden las atribuciones de un Senado conservador» (art. 14, Tít. VI).

Pese al reconocimiento de la religión católica como la oficial del Estado, declaró como atributo de soberanía «el derecho de proteger al ciudadano contra la fuerza de los Tribunales eclesiásticos» (art. 50, Tít. 11) y además estatuyó:

«Prohibiendo los sagrados cánones y el Santo Concilio de Trento a los eclesiásticos, así seculares como religiosos, que se mezclen en asuntos del si-

glo, sin embargo que tengan voto activo en las elecciones, no podrán ser electos para los empleos de esta República ni tendrán lugar en corporación alguna de ella, sin que se entienda por esto que la Provincia los mira con desprecio, pues bien sabido es que los eclesiásticos son verdaderos ciudadanos y uno de los principales apoyos de la sociedad» (art. 80, Tít. VIII).

Rigor categórico y disculpa cortés de ese Cuerpo Constituyente.

Prueba demostrativa de la fecunda labor del Congreso de las Provincias Unidas es la referencia laudatoria con que el Libertador, la exaltó. En su discurso de Bogotá el 23 de enero de 1815, después de la entrada victoriosa a la ciudad el anterior 13 de diciembre, manifestó:

«Mientras tanto, V.E. (se dirigía al Presidente de la Unión) se presenta la faz del mundo, en la majestuosa actitud de una nación respetable por la solidez de su constitución, que formando de todas las partes, antes dislocadas, un cuerpo político, pueda ser reconocido como tal por los Estados extranjeros...»⁶²

Del Acta de Federación -que, como lo he insinuado antes, podría también denominarse *Ley Fundamental de las Provincias Unidas de la Nueva Granada*- merecen consideración especialísima los artículos 23, 24 y 25. El primero incitaba a las provincias a cederle a la Unión Federal «aquellas tierras baldías que existen dentro de sus límites conocidos», cuya explotación por extranjeros o nacionales hubiese de «producir un fondo considerable al congreso» y enunciaba como ejemplo «las que bañan el alto Amazonas, Napo, Putumayo, Caqueta, Guaviare y otros ríos que descargan en el primero, o en el grande Orinoco, y en donde a su tiempo se establecerán nuevas poblaciones que hagan parte de esta Unión...». Regiones esas adonde habían ido a refugiarse, en parte, tribus de aborígenes que lograron mantenerse a cubierto de conquistadores y colonizadores -civiles y clérigos- en los tres siglos posteriores al 12 de octubre de 1492. A esos aborígenes, prácticamente exiliados de la historia, los artículos 24 y 25 se refieren de este modo:

24. «No por esto se despojará ni se hará la menor vejación o agravio a las tribus errantes, o *naciones de indios* bárbaros que se hallen situadas o es-

⁶² BOLÍVAR, SIMÓN: «Discursos y Proclamas compilados, anotados y publicados por R. Blanco Fombona», París, fechado en 1913, p. 25.

tablecidas dentro de dichos territorios; antes bien, se las respetará como legítimos y antiguos propietarios, proporcionándoles el beneficio de la civilización y religión, por medio del comercio y por todas aquellas vías suaves que aconseja la razón y dicha la caridad cristiana, y que sólo son propias de un pueblo civilizado y culto; a menos que sus hostilidades nos obliguen a otra cosa.»

25. «Por la misma razón *podremos entrar en tratados y negociaciones* con ellos, sobre estos objetos, protegiendo sus derechos con toda la humanidad y filosofía que demanda su actual imbecilidad, y la consideración de los males que ya les causó, sin culpa nuestra, una nación conquistadora.»

Elevada y significativa valoración de la dignidad humana denominándolas *naciones*, con personalidad política para celebrar *tratos* con ellas ⁶³.

Llegado el año de 1816 las paralelas tentativas de venezolanos y neogranadinos para obtener la independencia de sus respectivos pueblos estaban representados en sendos balances de trágica frustración. En Venezuela, tempranamente, desde 1812, al estallar la guerra social. En Nueva Granada con la ofensiva de la reconquista española y la ocupación de la capital del Virreinato por el General *Pablo Morillo*, en 1816. Como si todo el empeño no hubiera sido otra cosa que un vano recorrido circular para retornar al punto de partida: 1810. Todo ello, sí con un ominoso costo de iniquidad y de sangre. La guerra de clases en Venezuela, la belicosa obstinación de los centralistas en Nueva Granada, las expediciones punitivas de los ejércitos monárquicos y la desarticulada respuesta defensiva de los «americanos» fueron los actos del drama de la «independencia» en ese inicial, tremulento sexenio de dispersas y ásperas contiendas. Sin embargo, el 6 de mayo de 1816, una asamblea reunida en la isla Margarita proclamó

⁶³ Los subrayados son de *efp*. El siglo XIX en materia de política estatal indigenista remata con la reaccionaria ley 72 de 1892 que decretó: «Artículo 1.º Autorízase al Poder Ejecutivo para que de acuerdo con la autoridad eclesiástica proceda a establecer Misiones católicas en el territorio de la República, en los lugares que lo estime conveniente.

»Artículo 2.º El Gobierno reglamentará de acuerdo con la autoridad eclesiástica todo lo conducente a la buena marcha de las Misiones y *podrá delegar a los Misioneros facultades extraordinarias para ejercer autoridad civil, penal y judicial sobre los catecúmenos, respecto de los cuales se suspende la acción de las leyes nacionales* hasta que, saliendo del estado salvaje, a juicio del Poder Ejecutivo, estén en capacidad de ser gobernados por ellas.»

que Venezuela sería «una e indivisible», según el dogma revolucionario francés 64.

Tras múltiples vicisitudes dentro y fuera de su suelo natal, en 1818 *Simón Bolívar* había conseguido imponer su liderazgo en Venezuela, iniciándose así una nueva fase de operaciones militares políticas, que irían a desplegarse —acompañadas de concretas decisiones— en dos sucesivos escenarios de triunfo: primero Boyacá, en Nueva Granada, y poco más tarde Carabobo, otra llanura en Venezuela.

El 30 de octubre de 1817 *Bolívar* decretó la formación de un «Consejo Provisional de Estado», que el 10 de noviembre siguiente instaló para «llenar las augustas funciones del poder legislativo». El 5 de noviembre sucesivo organizó un «Consejo de Gobierno», para el ejercicio de competencias mientras el *Jefe Supremo* se hallara en actividades de campaña. Asimismo integró una *Alta Corte de Justicia* como «tercer poder del Cuerpo Soberano» 65. El 22 de octubre de 1818, a instancias de *Bolívar*, el Consejo de Gobierno decretó la convocación a elecciones en las provincias no ocupadas por autoridades españolas, para integrar un Congreso venezolano que debería instalarse en la lejana aldea oriental de Angostura, al comenzar 1819, para reemplazar la Constitución federal de 1811. Preveía el reglamento electoral la formación de un Estado binacional con la Nueva Granada y para tal fin se dispuso que Casanare estuviera representado con número igual de Diputados al de cada provincia venezolana.

El 20 de noviembre del año 18 produce *Bolívar* una declaración:

«La República de Venezuela, por derecho divino y humano está emancipada de la nación española, constituida en un Estado independiente, libre y soberano; la España no tiene justicia para reclamar su dominación, ni la Europa derecho para intentar someterla al Gobierno español; no ha solicitado ni solicitará jamás su incorporación a la nación española; no ha solicitado la mediación de las altas potencias para reconciliarse con la España...»

Explica *Gil Fortoul*:

Por iniciativa de aquel Gobierno ultraconfesional y decisión del sumiso congreso al Estado civil se le injertó un pseudo-Estado de autoridad clerical absolutista (Subrayado de Crp.).

⁶⁴ Cfs. RESTREPO. *Documentos importantes de Nueva Granada, Venezuela y Colombia* T. 1 (Apéndice de la Historia de Colombia), Bogotá, 1969, p. 360.

⁶⁵ Cfs. RESTREPO, MANUEL JOSÉ, *Documentos...*, cit. p.361.

«A tiempo que se preparaba el advenimiento del régimen constitucional, llegaron a Angostura noticias alarmantes acerca de la reiterada instancia de España para obtener la intervención de las grandes potencias contra las nacientes Repúblicas americanas» 66.

En cinco provincias de las siete tradicionales, y Guayana que había sido anexada, tuvieron lugar comicios, manifiestamente irregulares, porque en sólo dos -Margarita y Guayana- no había tropas españolas. En la granadina Casanare, donde tardíamente se recibió la noticia de la convocación, también se atendió la exhortación, bajo la autoridad del general neogranadino *Francisco de Paula Santander*.

El Congreso no pudo reunirse en la fecha prescrita por el Consejo de Gobierno, y el 15 de febrero de 1819 procedió *Bolívar* a instalarlo. Para el efecto había elaborado un proyecto de Constitución, con extensión de 164 artículos, distribuidos en 10 títulos. El discurso que pronunció para sustentar su iniciativa es una de las vigas maestras de su pensamiento político y todavía los admiradores del Libertador lo invocan como ideal de organización estatal y con nostalgia deploran que ese ideario de gobierno no hubiera logrado prevalecer como patrimonio perdurable de inspiración y de acción política. *Angel Francisco Brice* opina que ese discurso «... es el producto de sus meditaciones en Carúpano, Cartagena y Jamaica especialmente» 67. En el discurso es persistente el énfasis laudatorio acerca del sistema central de organización del Estado; postuló la imposibilidad de introducir un régimen representativo ortodoxamente «liberal» -como entonces se hablaba de lo que algunos años más adelante en Alemania va a expresarse con la locución *Rechtsstaat*, Estado de Derecho-, no obstante que afirmó acerca de la Constitución que deseaba:

«... sus bases deben ser la soberanía del pueblo, la división de poderes, la libertad civil, la proscripción de la esclavitud, la abolición de la monarquía y de los privilegios».

Pero - y para el efecto se remonta a la antigüedad helénica romana:

66 *Op. cit.*, p. 378.

67 Prólogo a las *Actas del Congreso de Angostura* (febrero 15, 1819-julio 31, de 1821), Caracas, 1969, p. 40.

«... a veces son los hombres, no los principios, los que forman los Gobiernos. Los códigos, los sistemas, los estatutos, por sabios que sean, son obras muertas que poco influyen sobre las sociedades: hombres virtuosos, hombres patriotas, hombres ilustrados constituyen las Repúblicas.»

La Constitución romana, afirmó, *Bolívar*, «...la que mayor poder y fortuna ha producido a ningún pueblo del mundo; allí no había una exacta distribución de los poderes. Los cónsules, el senado, el pueblo ya eran legisladores, ya magistrados, ya jueces; todos participaban de todos los poderes».

Las *virtudes políticas* -del hombre de Estado-, lo habría demostrado Roma, son más importantes «y cuán indiferentes suelen ser las instituciones». La Constitución británica y no la de Estados Unidos, debía ser guía del juicio de los constituyentes. De allí la propuesta del *Senado hereditario*:

«Si el Senado en lugar de ser efectivo fuese hereditario sería en mi concepto la base, el lazo, el alma de nuestra República... De ningún modo sería una violación de la igualdad política la creación de un Senado hereditario... Todo no se debe dejar al acaso y a la ventura de las elecciones.»

Los libertadores de Venezuela serían los integrantes de esa corporación. Y reiteraba:

«Un Senado hereditario, repito, será la base fundamental del Poder Legislativo y, por consiguiente, será la base de todo el Gobierno.»

El Poder Ejecutivo vitalicio debería ser de estilo británico, donde es «inviolable y sagrada la persona del Rey».

«Por exorbitante que parezca la autoridad del Poder Ejecutivo en Inglaterra, quizá no es excesiva en la República de Venezuela. Aquí el Congreso ha ligado las manos y hasta la cabeza a los magistrados.»

Por ello su aforístico postulado:

«En la República el Ejecutivo debe ser más fuerte porque todos conspiran contra él, en tanto que en las monarquías el más fuerte debe ser el Legislativo, porque todos conspiran en favor del monarca.»

Otra de sus iniciativas fue enunciada en estos términos:

«Meditando sobre el modo de regenerar el carácter y las costumbres que la guerra y la tiranía nos han dado, me he sentido con la audacia de inventar un poder moral, sacado del fondo de la obscura antigüedad y de aquellas olvidadas leyes que mantuvieron algún tiempo la virtud entre los griegos y los romanos. Bien puede ser tenido por un cándido delirio, mas no es imposible, y yo me lisonjeo que no desdeñaréis enteramente un pensamiento que, mejorado por la experiencia y las luces, puede llegar a ser muy eficaz» 68.

Es manifiesto que al denominar su iniciativa con la locución *poder* elevaba el relieve de su pensamiento adverso a la doctrina liberal de la tridivisión y el ámbito de las competencias que le atribuía con importancia superior a la de los tres de naturaleza política. Tal poder «reside en un cuerpo compuesto de un presidente y cuarenta miembros que bajo la denominación de Areópago ejerce una autoridad plena e independiente sobre las costumbres públicas y sobre la primera educación» (art. 10). Sus miembros «... se titularán padres de la patria. Sus personas son sagradas y todas las autoridades de la República, los tribunales y corporaciones les tributarán respeto filial» (art. 70). «Tribunal esencialmente irreprehensible y santo ...» (art. 12). Se dividía en dos cámaras: la de Moral y la de Educación (art. 20). La de Moral «... dirige la opinión moral de toda la República, castiga los vicios con el oprobio y la infamia y premia las virtudes públicas con los honores y la gloria...» (art. 10, sección segunda). «Su autoridad es independiente y absoluta. No hay apelación de sus juicios sino a la opinión y a la posteridad...» (art. 30, *ibíd.*). «Su jurisdicción se extiende no solamente a los individuos, sino a las familias' a los departamentos, a las provincias, a las corporaciones, a los tribunales, a todas las autoridades y aún a la República en cuerpo... El Gobierno mismo le está sujeto y ella pondrá sobre él una marca de infamia y lo declarará indigno de la República si quebranta los tratados o los tergiversa, si viola alguna capitulación o falta a algún empeño o promesa» (art. 40, *ibíd.*).

«... La política no le concierne sino en sus relaciones con la moral. Su juicio recaerá sobre el aprecio o desprecio que merecen las obras y se extenderá a declarar si el autor es buen ciudadano, benemérito de la mora o enemigo de ella, y como tal, digno o indigno de pertenecer a una República virtuosa» (art. 50, *ibíd.*).

68 Las transcripciones proceden de la compilación de Vicente Lecuna. *Discursos y Proclamas, cit.*, pp. 34 a 72.

Además, la jurisdicción comprendía «... no solamente lo que se escribe sobre moral o concerniente a ella, sino también lo que se habla, se clama o se canta en público, siempre para censurarlo y castigarlo con pena moral, jamás para impedirlo» (art. 60, *ibíd.*). Para tales fines la aludida Cámara «organizará la política moral, nombrando al efecto cuantos censores juzgue convenientes...» (art. 10, *ibíd.*). Cada año se publicará una lista de hombres virtuosos y viciosos. El incurso en la segunda categoría «no podrá ser empleado en ningún ramo de servicio público ni de ningún modo y no podrá obtener ninguna recompensa nacional, ningún honor especial y ni aún una decoración...» (arts. 11 Y 12).

La Cámara de Educación estaría «encargada de la educación física y moral de los niños, desde su nacimiento hasta la edad de doce años cumplidos (art. 10, Sección Tercera). Una especie de vademécum con instrucciones para todas las madres de familia para infundirles «las primeras ideas» debía ser elaborado y para el aprendizaje de aquéllas, a cuyo efecto «los curas y los agentes departamentales serán los instrumentos de que se valdrá (la Cámara) para esparcir estas instrucciones, de modo que no haya una madre que las ignore, debiendo cada una presentar la que haya recibido y manifestar que la sabe al día que se bautice su hijo o se inscriba en el registro de nacimiento» (art. 20, *ibíd.*).

En cuanto al proyecto de «Poder Moral», el Congreso se atrevió a excluirlo del marco normativo de la Constitución y como demostración de cortesía hacia el eminente y poderoso Jefe de Estado consistió en que con el formal carácter de «apéndice» se insertara a continuación del documento constitucional con esta «advertencia»:

«El Poder Moral estatuido en el proyecto de Constitución, presentado por el general *Bolívar*, como jefe supremo de la República, en la instalación del Congreso, fue considerado por algunos diputados como la idea más feliz y la más propia a influir en la perfección de las constituciones sociales. Por otros, como una inquisición moral, no menos funesta ni menos horrible que la religiosa. Y por todos, como de muy difícil establecimiento, y en los tiempos presentes absolutamente impracticable. Prevalció después de varios debates el parecer de que en la infancia de nuestra política y tratándose de objetos tan interesantes al Estado y aún a la humanidad, no debíamos fiarnos de nuestras teorías y raciocinios en pro ni en contra del proyecto. Que convenía consultar la opinión de los sabios de todos los países por medio de la imprenta. Hacer algunos ensayos parciales y reunir hechos que comprobasen

las ventajas o los perjuicios de esta nueva institución, para en su vista proceder a ponerla en ejecución o rechazarle. Decretóse, en consecuencia, que el título del poder moral se publicase por *Apéndice de la Constitución*, invitando a todos los sabios, que por el mismo hecho de serlo deben considerarse como los ciudadanos del mundo, a que comuniquen sus luces a esta porción hermosa de su inmensa patria.»

El «cándido delirio» confesado por el Grande Hombre, era una manifiesta pero también descaminada utopía política. El siglo XX habría de ser escenario pálido de desastrosas utopías para las que se acuñó el distintivo semántico de *totalitarismo*. Quienes se opusieron al proyecto -que sin duda formaron la mayoría del Congreso de Angostura- fueron sagaces en su presentimiento. El moderno pensador alemán *Hans Buchheim*, que ha escrito el acaso más profundo y convincente estudio sobre la naturaleza del totalitarismo, ha escrito:

«... El rasgo distintivo de la dominación totalitaria es el sojuzgamiento conjunto del Estado y la Sociedad mediante una utópica, no política, pretensión de ejercicio de autoridad» 69.

El historiador venezolano *Ramón Díaz Sánchez* escribió: «*Bolívar* volverá su mirada a la Iglesia al final de su vida y buscará en ella, en su alianza, el poder moral que tanto le preocupa» 70.

El 15 de agosto de 1819 quedó aprobada la Constitución llamada de Angostura, debatida durante 138 cesiones, en la última de las cuales todavía un diputado repitió la solicitud para «que se adopte el método de la Constitución de Chile para conferir empleos...». En doce títulos, algunos de ellos subdivididos en dos secciones, quedó comprendido el texto constitucional. El 15 del Título 12 prescribió:

«Verificada la unión que se espera de Venezuela y la Nueva Granada, conforme al voto y al interés de ambos pueblos, esta Constitución será de nuevo examinada y discutida en el Congreso General que ha de formarse. Entre tanto los ciudadanos de la Nueva Granada serán reputados ciudadanos de Venezuela por nacimiento, y tendrán opción a todos los empleos residiendo en su territorio.»

69 «... das Merkmal totalitäre Herrschaft [ist] die Unterjochung von Staat und Gesellschaft gemeinsam unter einen utopischen unpolitischen Herrschaftsanspruch». *Totalitäre Herrschaft. Wesen und Merkmale*, Koesel Verlag, München, 1962, p. 122.

70 Cit. por MARIÑAS OTERO, LUIS. *op. cit.*, pp. 19. 20.

El historiador *Gil Fortoul* enjuicia la Constitución de 1819 en estos términos:

«El interés que ofrece es puramente teórico, puesto que no pudo practicarse. Cuando la estaba discutiendo el Congreso, los centros de población más importantes se hallaban todavía bajo la dominación española: Caracas, Valencia, Puerto Cabello, La Victoria, Calabozo, San Carlos, Nirgua, Barquisimeto, Trujillo, Mérida, San Cristóbal, etc. Además, a los pocos meses quedó libertada Nueva Granada y fue preciso, en consecuencia, convocar otro Congreso que formularse la Constitución de la Gran Colombia» 71.

No obstante la opinión del ilustrado historiador jusconstitucionalista, lo cierto es que aunque de manera confusa, ocasional y en todo caso precaria, hasta la época de la aprobación de la Constitución neogranadina-venezolana el 3ü de agosto de 1821, el Libertador solía invocar la autoridad de la Constitución de Angostura cuando para su desempeño político-militar le era útil. Por lo demás, el proficuo manantial de poderes con que lo había investido el Congreso venezolano era el de *facultades absolutas e ilimitadas* 72.

El 11 de agosto de 1819, tres días después del combate de Boyacá, decisivo para la independencia de Nueva Granada, el *Libertador*, acompañado de sus generales, entre ellos el neogranadino *Francisco de Paula Santander*, devendría fundador del Estado de Derecho en Colombia- entró a Santafé, capital del ex virreinato y luego del nuevo Estado colombiano. El siguiente 12 el *Libertador* se dirigió a *Santander* para comunicarle: «Para ejercer las funciones de Gobernador Comandante General de esta Provincia, he determinado en esta fecha nombrar a V.S., a cuyo efecto se lo comunico, sin perjuicio de la extensión de su despacho respectivo, que se le remitirá oportunamente». El posterior 11 de septiembre el Libertador decretó el nombramiento de *Santander* con investidura de Vicepresidente de las Provincias libres de la Nueva Granada. Tenía 27 años. El Presidente venezolano emprendió marcha hacia Angostura, donde el Congreso continuaba en sesiones después de haber aprobado la Constitución. Allá

71 *Op. cit.*, p. 387.

72 En mi libro *El Congreso Constituyente de la Villa del Rosario de Cúcuta, 1821*, pp. 66-72, describo «La enmarañada jungla de fuentes de autoridad», entre ellas la Constitución venezolana de entonces.

llegó el Libertador al mediar diciembre y a instancias suyas ese legislativo aprobó el día 17 la *Ley Fundamental de la República de Colombia*:

Artículo 10. «Las Repúblicas de Venezuela y Nueva Granada quedan desde este día reunidas en una sola bajo el título glorioso de República de Colombia.»

Artículo 20. «Su territorio será el que comprendía la antigua Capitanía General de Venezuela, y el Virreinato del Nuevo Reino de Granada, abrazando una extensión de 115.000 leguas cuadradas, cuyos términos precisos se fijarán en mejores circunstancias.»

Artículo 50. «La República de Colombia se dividirá en tres grandes departamentos: Venezuela, Quito y Cundinamarca (nombre que el *Libertador* le plugo adjudicarle a la Nueva Granada), que comprenderá las provincias de la Nueva Granada, cuyo nombre queda desde hoy suprimido. Las capitales de estos departamentos serán las ciudades de Caracas, Quito y Bogotá, quitada la adición de Santafé.»

Artículo 80. «El Congreso General de Colombia se reunirá el 10 de enero de 1821 en la Villa del Rosario de Cúcuta, que por todas circunstancias se considera el lugar más bien proporcionado. Su convocatoria se hará por el Presidente de la República el 10 de enero de 1820, con comunicación del reglamento para las elecciones, que será formado por una comisión especial y aprobado por el Congreso actual.»

Artículo 90. «La Constitución de la República de Colombia será formada por su Congreso General, a quien se presentará en clase de proyecto la que ha decretado el actual, y que con las leyes dadas por el mismo, se pondrá desde luego, por vía de ensayo, en ejecución.»

Como ese Congreso era el de Venezuela, allí habían llegado apenas el 12 de junio los dos únicos diputados de la provincia granadina de Casanare, enviados de urgencia por *Santander* para que defendieran los intereses de la Nueva Granada. El trámite de la Constitución estaba ya muy adelantado y en vano solicitó con insistencia uno de ellos -*José María Vergara*— que se suspendiera el proceso constituyente hasta cuando las Provincias Unidas pudieran estar debidamente representadas, pues allí solamente dos auténticos diputados casanareños se encontraban. Fue desatendido. Y en respuesta aprobaron el ya citado artículo 15 del Título XI sobre «unión» de los dos países y que esa Constitución fuera el modelo para el Congreso de Cúcuta que debía reunirse en 1821. De los dos que aparecen como di-

putados de Casanare -*Francisco Antonio Zea y Vicente Uribe*- el primero, no obstante su origen granadino, no representaba a ninguna de las Provincias Unidas, sino a Venezuela, donde desde años anteriores participaba en la actividad política de ese país, y en Angostura tenía investidura de delegado por la Provincia de Caracas.

Al iniciar el desarrollo de estas páginas sobre *Las primeras Constituciones de CoLombia y VenezueLa* advertí que el período de 1821 a 1830 -que propiamente fue el de la *República de CoLombia*- deberá ser objeto de otro estudio, de menor diámetro textual -de derecho positivo- pero de mucha mayor densidad institucional porque los desarrollos constitucionales fueron ya de magnitud *nacional* y no esparcidamente provincial, no obstante que en Venezuela sí se produjeron dos Constituciones en aquella escala -1811 y 1819-, la segunda de las cuales fue postulada como proyecto -que en realidad no fue otra cosa que *anteproyecto* para la de 1821, fundadora de la entonces denominada Colombia.

Desde la perspectiva de las consideraciones hasta aquí realizadas pareceme que el área *Primeras Constituciones de VenezueLa y CoLombia* puede subdividirse, como lo he proyectado, en dos períodos: el de primer decenio de la independencia -1810-1820 cuando se convoca y elige el Congreso colombiano- y el siguiente 1821-1830, impregnado por el ordenamiento de la Constitución de Cúcuta (1821), desconocida por el Libertador -Presidente en 1828--, inaugurándose así su maligna y deplorable dictadura. En 1830, otro Congreso convocado por el mismo prócer en un desesperado e inocuo intento para reordenar el Estado binacional, decretó una Constitución sustitutiva que los venezolanos rechazaron agresivamente y procedieron a organizarse políticamente con un estatuto de gobierno propio, en el mismo año 1830.

Así culminaron los auspicios e intentos del Grande Héroe, cuya grandeza como Libertador en grado sumo quedó asegurada para la historia. Como políticos y estadísticos, fue un soñador de Estados ⁷³.

⁷³ También GIL FORTOUL fue de la misma opinión «... es claro que su pluma [la del Libertador] se mueve aquí [el mensaje que el 29 de febrero de 1828 le dirigió a la Convención que se reunió en Ocaña para intentar en vano un acuerdo entre partidarios suyos y los defensores de la Constitución de 1821] recuerdo de la República *sui generis* (compromiso entre Monarquía a la inglesa y por República a la americana), *soñada* en Angostura [1819] Y en Bolivia [1826]» (subrayados de Crp).

Antes de concluir, pertinente es que aluda a otro ingrediente histórico-constitucional que en el período atrás descrito estuvo presente en el proceso del decenio 1810-1820: fue la *Constitución de Cádiz* de 19 de marzo de 1812.

Ya el 3 de diciembre de ese año había sido publicada en Caracas y jurada el 9 siguiente y al respecto comentó el historiador *Restrepo*:

«No mejoró la suerte de los patriotas la Constitución española publicada en Caracas el 3 de diciembre, la que se juró el 9. Pero en los mismos días en que se anunciaba a los pueblos que tendrían libertad y garantías en sus personas y propiedades, más de doscientas personas fueron arrastradas arbitraria y despóticamente a las bóvedas y cárceles. ¡Hermosa libertad por cierto la que se presentaba a los americanos en la Constitución de las Cortes de Cádiz! Puede afirmarse que era una red que se les tendía para conseguir su reunión a la Monarquía española» 74.

E ilustra también *Gil Fortoul*:

«Yen 3 de enero de 1813, *Monteverde* escribe al Gobierno español, que Venezuela no debe por ahora participar del beneficio de la Constitución, hasta dar pruebas de haber detestado su maldad, y bajo este concepto debe ser tratada por la ley de la conquista» 75.

El 14 de noviembre de 1813, en Cali, ciudad del suroccidente granadino, con aparatosa solemnidad eclesiástica fue leído y proclamado el texto de la Constitución gaditana, con precaria vigencia:

«Después de esta jura popular», relata *SaLvdador IgLesias*, «el 15 de noviembre hubo otra. Ella se verificó en el ayuntamiento y allí individualmente los regidores, el alcalde, el administrador de la real renta de correos y el clero secular y regular, ante la imagen de Cristo Crucificado y el libro de los Sagrados Evangelios, juraron guardar y obedecer la constitución de la monarquía española. El acta de la ceremonia está firmada por todas las autoridades civiles y eclesiásticas de las ciudades (las seis ciudades amigas del Calle del Cauca: Anserma, Buga, Cali, Caloto, Cartago y Toro) y lleva fecha de 15 de noviembre de aquel año.»

74 *Op. cit.* T. IV. s.f. p. 116.

75 *Op. cit.*, p. 275.

Agrega el autor:

«La Constitución de Cádiz imperó en los términos de la ciudad de Cali y en los de las otras ciudades amigas del Valle del Cauca breve tiempo. Jurosele fidelidad en noviembre de 1813, según aparece de las actas comentadas. En diciembre de ese mismo año y en enero de 1814, las batallas del Alto Palace y Caliblo despejaban a Popayán de realistas y abrían al ejército de las Provincias Unidas de la Nueva Granada, mandado por *Nariño*, las puertas de Popayán y la dominación del Valle» ⁷⁶.

Siete años más tarde, de nuevo en Caracas, a consecuencia de la revolución liberal que en España obligó al Monarca español a restaurar el imperio de la Constitución de 1812, se intentó una reconciliación con los «americanos» y en obediencia a las instrucciones del Rey:

«... *Morillo* las recibe en Caracas, el 6 de junio de 1820 y al día siguiente manda publicar la Constitución. Se equivocaban, sin embargo, los consejeros de la corona, al pensar que la proclamación del régimen constitucional en América retrotraería las cosas al tiempo en que la autoridad del rey era universalmente acatada. Diez Años de propaganda y combates habían ya transformado la opinión pública. En Venezuela, la casta de mestizos, que en las primeras épocas de la revolución mostraba mayor simpatía por los realistas que por los republicanos, mostrábase ahora encariñada con la causa de la Independencia. Hasta los llaneros, que representaban la parte más inculta de la casta mestiza, empezaban a comprender y amaban ya la patria libre» ⁷⁷.

y como consecuencia de lo ocurrido esta vez en Caracas, en Cartagena de Indias, que todavía hallábase en poder de autoridades españolas ocurrió que:

«Cuando se recibió en Cartagena la noticia de que en la isla de Cuba se había jurado la Constitución del año 1812, los liberales hicieron Junta, a que concurrieron oficiales de la guarnición, empleados civiles y otros particulares, a cuya cabeza estaba el Gobernador de la plaza, *Brigadier don Gabriel Torres*. Su objeto era jurar inmediatamente la Constitución, como ya se había hecho en Caracas, pero *Sámano* lo resistió apenas le fue hecha la propo-

⁷⁶ *Constitución de Cádiz en el Valle del Cauca*, en el periódico *El Tiempo* de Bogotá, 22 de julio de 1937, pp. 3 Y4.

⁷⁷ *Op. cit.* pp. 309, 400.

sición, diciendo que no lo haría hasta no tener órdenes para ello de la Corte. Pero los liberales estaban con la cabeza caliente, y *Sámano* decrépito y tan enfermo, que un mes antes había salido a temperar a Turbaco, con las piernas hinchadas, le calculaban ya pocos días de vida y resolvieron echarlo a un lado; lo que consiguieron ganándose la tropa que se pronunció por la Constitución el día 7 de junio, desobedeciendo las órdenes del Brigadier *don Antonio Cano*, Coronel del regimiento de *León*. El 9 se hizo la jura de la Constitución, denegándose a ello el Virrey *Sámano*... » 78.

En la publicación *Gazeta de la ciudad de Bogotá, capital del Departamento de Cundinamarca*, del domingo 30 de julio de 1820, página 153, se comentó la proclama del Gobernador de Cartagena, que alababa de la Constitución de Cádiz, en estos términos:

«He aquí un nuevo lenguaje. Ya nos viene ponderado la Constitución, que antes se vituperaba, y le da el título de *sabia* a una Carta, que fue condenada por los Obispos como herética e impía. Demasiado se ha hablado de la ilegalidad con que esta Constitución fue sancionada, de que la América no tubo (sic) parte en ella, de que todos los descendientes de originarios de África han sido privados de voto activo y pasivo, de que por esta razón vendrá a quedar representada por un número inferior de Diputados a los de la Península, de que *Monteverde* y *Montes* a pesar de la Constitución cometieron todo género de arbitrariedades desde que *Boves* degolló millares de venezolanos en nombre de la Constitución. Es fastidioso repetir. Colombia ha protestado ser Independiente: mucha sangre ha derramado para conseguirlo; sobre osamentas ha logrado establecer un Gobierno y un systema (sic) regular, y no hay poder humano, que la haga desistir de su heroyca (sic) empresa. Que la Constitución sea *sabia*, que la Monarquía española la haya jurado con júbilo, que el Rey la observe con escrupulosidad: a Colombia le es agradable esta transfonnación; pero ya no dependerá más de la Península. No está en el caso de estar siguiendo el curso de las revoluciones, que allá suscitan los serviles, los liberales, o algún otro partido» 79.

78 GROOT, JOSÉ MANUEL, *Historia eclesiástica y Civil de la Nueva Granada*, T. IV, Bogotá, Biblioteca de Autores Colombianos, 1953, p. 137. Noticias adicionales al respecto hállanse en CORRALES, EZEQUIEL, *Efemérides y Anales del Estado de Bolívar*, T. 1, Bogotá, 1889, pp. 56, 57.

79 El texto se prolonga en diversas consideraciones replicantes de las amonestaciones y demandas de fidelidad a la Constitución contenidas en la «proclama» del Gobernador.

No obstante, lo acontecido, el influjo de la Constitución de tan vasto prestigio en la Europa liberal de entonces, no carecería de importancia en la evolución institucional de nuestros dos países. Y también en otras latitudes del continente hispano-americano fue de más amplio espectro ⁸⁰.

⁸⁰ Cfs. RODRÍGUEZ, MARIO, *El experimento de Cádiz en Centroamérica, 1808-1826, México, D.F. México, D.F., Fondo de Cultura Económica*, 1984; STOETZER, O. CARLOS, *El pensamiento político en la América española durante el período de la Emancipación (1789-1825)*, Madrid, 1966, vol. 1, pp. 191 Y ss.. VARELA SUANZES-CARPEGNA, JOAQUÍN, *La Teoría del Estado en los orígenes del Constitucionalismo Hispánico (Las Cortes de Cádiz)*, Madrid, 1983.

Los inicios del constitucionalismo peruano (1821-1842)

Domingo García Belaunde

1. Los antecedentes

Si dejamos de lado ciertas desmembraciones que ha tenido el Perú en los últimos 150 años, podemos decir que en sustancia el actual territorio de la República del Perú (tal es su nombre oficial) es el mismo que el del Virreinato del Perú, el más importante de la América Meridional; al lado del mexicano, cuyo título oficial era Virreinato de la Nueva España. Esto fue en los siglos XVI y XVII; más tarde vinieron otras decisiones políticas que crearon otras realidades: la más importante de ellas, en el sur, la creación en 1776 del Virreinato del Río de la Plata, del cual dependía lo que entonces era conocido como Alto Perú, y que luego sería, en 1825, la República de Bolivia, así llamada en homenaje al Libertador Bolívar. Con todo, la pérdida o disminución de su poderío político, económico y geográfico, no melló la importancia del Virreinato del Perú, como lo demuestra el hecho de que las dos corrientes independentistas más importantes, la del sur, encabezada por el argentino José de San Martín, y la del norte, dirigida por el venezolano Simón Bolívar, tuvieron que darse cita en territorio peruano para prácticamente consumar la independencia del antiguo imperio español en América. En 1824, en Ayacucho, en plena serranía peruana, se dio la gran batalla que simboliza ese histórico paso. En fecha anterior, el 28 de julio de 1821, el general José de San Martín había declarado solemnemente la independencia del Perú.

2. Períodos constitucionales

Toda clasificación es en cierto sentido convencional, y por tanto, útil para determinados fines. Si bien exentas de arbitrariedad -que las haría de por sí desechables- la periodificación que se haga de la historia constitucional peruana es difícil, porque los momentos en los cuales se aprueban nuevas constituciones (once hasta la actualidad) no coinciden necesariamente con períodos importantes de nuestra vida política, social o económica. Esto demuestra por cierto no sólo la relativa independencia que existe del marco normativo con respecto a la estructura socio-económica e incluso de la política, sino de la superficialidad de tales documentos, que a la distancia no pasan de ser artificios para superar coyunturas, movidas muchas veces por turbios intereses o pasiones pasajeras. Pero aclarada esta dificultad, es bueno intentar un esfuerzo comprensivo que abarque nuestra historia constitucional y dé cuenta de ella. Tentativamente partimos de la existencia de dos grandes etapas: una que por comodidad podemos llamar pre-histórica o dependiente, que abarca de 1780 a 1820, y otra que es la propiamente histórica, que parte de 1821 a nuestros días. La primera etapa dependiente, que en rigor es pre-historia constitucional, se inicia en 1780, porque en esa época empieza la agitación doctrinaria y guerrera, de diversas élites, criollas e indígenas, que aspiran para el territorio del Perú una vida independiente, autogobernada y sin vínculo alguno con la metrópoli. En lo guerrero, hay que destacar la rebelión notable de Tupac Amaro; en lo segundo, el texto precursor de Juan Pablo Vizcardo y Guzmán, titulado «Carta a los españoles americanos», de 1792. En esta etapa germina la idea independentista en diversos sectores, lo cual encuentra eco en publicaciones y rebeliones que son sofocadas por la autoridad virreinal desde Lima.

Suceso importante de esta época es la sanción de la Carta de Cádiz en 1812, no sólo por lo que ella representó para la América española de entonces (influyó en actividades políticas, culturales, dio nacimiento a la libertad de imprenta y a la libre elección de autoridades edilicias), sino por cuanto en ella participaron delegados americanos que hicieron muy valiosas contribuciones, como estudios recientes lo han mostrado. El diputado Llano, por Guatemala, propuso nada menos que la introducción en la Carta en discusión de la vieja institución procesal del *Habeas Corpus*, que al final quedó perdida

en las innúmeras discusiones que por entonces se llevaron a cabo. El Perú tuvo en ese recinto parlamentario quince representantes; uno de ellos, el limeño Vicente Morales y Duárez, llegó incluso a presidir las Cortes, cargo en el cual murió. Adicionalmente, la Carta de Cádiz entró en vigor en el Virreinato del Perú, pues aquí la mandó publicar y jurar el Virrey Abascal, si bien su vigencia real y efectiva fue muy corta, como es por demás conocido. Cabe advertir, como curiosidad histórica, que al ser nuevamente puesta en vigencia en 1820 y en España, el Virrey La Serna, entonces al frente del Virreinato del Perú, la usó y la puso en práctica con fines de negociación con las fuerzas del General San Martín, lo que llama la atención. En todo caso, en este período turbulento, tanto entre las fuerzas españolas (realistas) como entre las fuerzas patriotas (argentinas, chilenas y peruanas) hubo negociaciones, pero sin sentido de la realidad, esto es, de que el proceso independentista era inevitable y no tenía sentido oponerse cerradamente a él, como con torpe visión lo hizo la Corona en aquel entonces.

Esta etapa previa, o etapa de dependencia o de prehistoria, culmina en realidad en 1820, fundamentalmente por dos razones: por un lado, porque llegan al Perú las fuerzas libertadoras al mando del General José de San Martín, y en segundo lugar, porque poco después se inician las conversaciones entre el General San Martín y el Virrey La Serna, que al final no tuvieron ningún resultado.

Nuestro período propiamente histórico se inicia en 1821, por cuanto el 28 de julio de ese año el general San Martín proclamó la independencia del Perú desde la Plaza de Armas de Lima, y con el práctico apoyo de la civilidad limeña, como se acredita en las actas que todos firmaron en el cabildo limeño. Es cierto que gran parte del territorio peruano aún se encontraba ocupado por las fuerzas realistas, pero lo que viene después no se explica sin la proclamación de la independencia del Perú en 1821. San Martín proclamó solemnemente: El Perú es desde este momento libre e independiente por la voluntad de los pueblos y por la justicia de su causa que Dios defiende. Acto seguido inició diversos actos para dar fisonomía al nuevo Estado que acaba de recibir el baño lustral de la independencia.

A partir de 1821 se suceden diversas épocas históricas que los historiadores han buscado ordenar de muy diversa manera. Desde esa época hasta el presente se han sucedido, como ha sido dicho, un total de once (11) constituciones, aparte de otros tantos documentos de ca-

rácter o estructura institucional, que hicieron las veces de constitución por circunstancias históricas diversas. Esquemáticamente diremos que en un primer momento, el General San Martín promulga el Reglamento Provisional de 12 de febrero de 1821, a fin de disponer lo conveniente en cuanto se refiere a la distribución del territorio nacional. En realidad, era prácticamente un documento de uso interno, por cuanto adicionalmente todavía no había sido proclamada formalmente la independencia, lo que sucedería tan sólo unos meses después. Más adelante, el 8 de octubre de 1821, San Martín aprueba el Estatuto Provisional, que es con propiedad un estatuto de los derechos de las personas y de la estructura del poder. Quiso de esta manera plasmar un gran marco de acción del gobierno, mientras parte del territorio seguía ocupado por fuerzas españolas (en especial en la sierra) y esperar la reunión de un Congreso, que tomase las decisiones del caso. Posteriormente, luego de la reunión del Soberano Congreso (así se denominaba en los documentos oficiales) y mientras se hacía el debate constitucional, se aprobó las Bases de la constitución en 1822, que en realidad no era una constitución, sino los principios sobre los cuales se aprobaría la futura constitución, que lo fue al año siguiente, en 1823. A ésta siguió la de 1826, preparada por Bolívar, y luego la de 1828, 1834 Y 1839. Con posterioridad, se sancionaron las de 1856, 1860, 1867 (de duración fugaz, pues sólo se aplicó durante 6 meses, tras lo cual se restableció la Carta de 1860), 1920, 1933 Y la vigente de 1979.

Todas ellas pueden enmarcarse en los siguientes períodos:

- a) Primer período: de 1821 a 1860.
- b) Segundo período: de 1860 a 1920 (en esta época está en vigencia tan sólo una constitución, la de 1860, aun cuando con altibajos e interrupciones).
- c) Tercer período: de 1920 a 1979.
- d) Cuarto período: de 1979 a la actualidad.

3. Los inicios propiamente dichos

El objeto de este artículo es el lapsus de 1821-1842, que de acuerdo a nuestra clasificación es parte del primer período que corre, como queda dicho, de 1821 a 1860. Ahora bien, cabe preguntarse, ¿a qué

obedece esta división? ¿Por qué el primer período que va de 1821 a 1860 lo hemos dividido en dos? ¿Se justifica esto? En realidad, creemos que sí, si bien no existe una total independencia de ambos. La importancia de esta partición, que abarcaría tan sólo de 1821 a 1842, es que esta parte está caracterizada por su extrema movilidad, por una gran crisis en todo orden de cosas, por la indefinición de lo que sería el Perú en el futuro y sobre todo por el caudillaje anárquico de esos años. De 1821 a 1842 el Perú tuvo cinco constituciones, pero ninguna tuvo plena vigencia y aplicación. Aún no había sido definida la nacionalidad, en palabras clásicas del historiador Jorge Basadre, la que sólo se consolida, para efectos prácticos, en 1842. Después siguen las líneas tendenciales existentes hasta 1860, momento en el cual cambia la normatividad, y se inicia un nuevo orden de cosas; es decir, un nuevo período, como ya se ha señalado.

4. Características del período 1821-1842

En una clasificación que se ha hecho célebre, Basadre señala que el período 1820-1842 (que nosotros preferimos empezar en 1821) puede ser denominado como de «determinación de la nacionalidad». Esto es así por cuanto, como ya se indicó, este período es sumamente agitado, tanto desde el punto de vista político como militar y geográfico' toda vez que se sucede un largo lapsus de agitaciones que encierran muchas veces ambiciones personales: las instituciones actúan en forma vacilante, los textos constitucionales se suceden unos a otros al margen de la realidad; la pobreza fiscal asoma por todas partes, y sobre todo, es en 1842, cuando se celebra el tratado de paz con Bolivia, cuando se define, en forma definitiva, cuál será el territorio peruano que heredará la República. En efecto, durante los primeros años hubo diversas tentativas, tanto de peruanos como de bolivianos, de unir ambos países, sea incorporando Bolivia al Perú o éste a aquélla. El intento más importante fue sin duda la Confederación Perú-boliviana, que duró de 1836 a 1839, y que acabó erosionada por problemas internos y presiones externas. Pero sólo en 1842 las pretensiones que tenían tanto el Perú como Bolivia, alimentadas en cierto sentido por hondas raigambres de carácter histórico, geográfico, racial y cultural, quedaron en su real dimensión, y ambas repúblicas,

a partir de entonces, emprendieron una vía independiente y paralela sin interferencias.

Pues bien, esta época está signada por diversos debates sobre la futura república. Desde un punto de vista económico se caracteriza por pobreza generalizada, expresada en la decadencia de la minería, fuente del bienestar colonial, y de la agricultura, fuente del bienestar inca. Se destaca igualmente por amplios debates doctrinarios sobre el Estado, la forma de gobierno y las filosofías políticas entonces en auge (liberalismo frente a conservadores autoritarios). En fin, es todo un período que demuestra desorientación sobre lo que se es y sobre lo que se quiere, en donde todo (economía, infraestructura, Estado) debe ser nuevamente construido.

5. Algunos datos fácticos

Al inicio de la República, el país se encontraba dividido en intendencias; éstas, a su vez, en partidos, y éstos, en parroquias. Las intendencias pasaron a ser los nuevos departamentos (siete en total: Arequipa, Ayacucho, antes llamado Huamanga, Cuzco, Junín, antes llamado Tarma, Libertad, antes llamado Trujillo, Lima y Puno). Al frente de las intendencias se encontraba un Intendente; al frente de los departamentos se instaló un Presidente. Los partidos se convirtieron en provincias, y los jefes de los partidos pasaron a ser los sub-prefectos. Finalmente, las parroquias se convirtieron en distritos, que pasaron a ser manejados por gobernadores.

La población era (en 1828) de 1.249.723 habitantes, y el analfabetismo, cercano al 90 por 100; esto no cambió hasta 1842.

6. Breve enumeración de los textos

Fueron muchos durante este período. El primero fue el Reglamento Provisional aprobado por el General San Martín el 12 de febrero de 1821, al que siguió el Estatuto Provisional de 8 de octubre de 1821. A él siguieron las Bases de la constitución, de 1822, y a ésta la primera constitución, la de 1823. Las siguientes fueron las de 1828 y 1834. La creación de la Confederación Perú-boliviana representó la sanción de sendos documentos, tanto el Estatuto del Estado Nor-

Peruano como el del Estado Sud-Peruano; igualmente la ley fundamental de la Confederación (1837). Al caer ésta fue necesario otorgar al país una nueva constitución, que fue la de 1839, que habría de tener larga duración (en realidad, prácticamente hasta 1856, momento que excede nuestro tratamiento). Naturalmente, el exceso de constituciones no trajo nada nuevo; no significó ningún avance frente a la realidad. La primera constitución fue sumamente liberal, la de 1823, pero utópica; a ella siguió la autoritaria de 1826, que rigió fugazmente, al igual que la anterior. La de 1828 es moderadamente liberal y es reformada por otra, en 1834. Finalmente, la Carta de 1839, de corte autoritario, sería más realista que las anteriores. En realidad, las constituciones fueron la ilusión del momento y muchas veces el pretexto para salir de una coyuntura política o para cambiarla.

7. Enumeración de algunos debates doctrinarios

Tan pronto llegó San Martín al Perú, en 1820, buscó un arreglo con el Virrey La Serna, con quien inició largas conversaciones en la localidad de Punchauca, al norte y a pocas leguas de la ciudad de Lima, entonces jaqueada por las fuerzas patriotas, y luego en Miraflores, balneario al sur de la capital. El proyecto que traía San Martín era nada menos que una monarquía constitucional, con lo cual se crearía una especie de confederación británica con el Reino de España a la cabeza, aun cuando independiente. Esta fue la idea que tuvo San Martín, como manera de frenar la anarquía y los excesos que él había contemplado en la Argentina y Chile recién independizados. Pensó el ilustre militar argentino que un príncipe extranjero, coronado como rey del Perú, daría unidad y continuidad a un país que de otra manera se desintegraría. El Virrey La Serna no aceptó la propuesta o no la tramitó. En todo caso, es improbable que Fernando VII la hubiese hecho suya. Más tarde, el mismo San Martín envió una delegación a Europa para buscar a un príncipe europeo para el hipotético trono peruano y promovió el debate ideológico que lo favoreciese a través de la llamada «Sociedad Patriótica». Sin embargo, el ambiente antimonárquico era muy marcado; había hondas raíces republicanas desde tiempo atrás, y la batalla ideológica entre monarquistas y republicanos la perdió San Martín en toda la línea.

En forma paralela, pero con más persistencia, se inició el debate sobre la forma de Estado, es decir, si el Perú adoptaría la estructura unitaria o la federal. El federalismo tuvo grandes adeptos en el siglo XIX, y aún entrado el siglo XX, pero la prudencia de los políticos -que aquí sí se manifestó en forma clara- fue ir al Estado unitario, como único medio de vencer la dificultad que ofrecía la geografía y cierta tendencia centrífuga de algunas partes del país. En todo caso, la creación de la Confederación Perú-boliviana (1836-1839) reforzó la creencia en la utilidad de un federalismo, pero la idea siempre fue postergada. En realidad, fue una gran cosa que no se hubiese instalado el federalismo en el Perú, porque hubiera terminado anarquizando aún más al país. Conforme al célebre pensamiento del padre Mier, el federalismo fue hecho para unir lo que estaba desunido, y no para desunir lo que estaba unido. Diversas experiencias se dieron en la América española para crear federalismos (que a la larga han resultado federaciones centralizantes), pero el Perú, por un azar del destino, no cayó en ese espejismo que nos venía de los Estados Unidos de América, cuyo influjo en aquella época era muy importante, pues representaba el único caso en el mundo de un ex colonia exitosa frente a una ex metrópoli todopoderosa, como lo era Inglaterra.

El tercer gran debate que agitó todo el siglo XIX fue el que se llevó a cabo entre liberales y conservadores. Hubo constituciones muy liberales, como la de 1823 y la de 1856; pero tuvimos otras conservadoras o autoritarias (como la de 1826 y 1839). El debate fue grande, y sólo se zanjó cuando en 1860 fue aprobada una constitución de consenso, que, con altibajos, estuvo en vigor durante 60 años.

8. Algunos sucesos históricos del período

En agosto de 1822, San Martín resignó el mando, y el Congreso nombró una Junta Gubernativa integrada por el mariscal José de La Mar, Felipe Antonio Alvarado y Manuel Salazar y Baquijano, todos ellos miembros del Congreso. Es decir, se fue hacia el nombramiento de un Ejecutivo salido del mismo Congreso, pero integrado por tres miembros. A esta Junta se encargó la continuación de la guerra de la independencia, en la cual tuvo diversos tropiezos. Durante 1822-1823 se lleva a cabo lo que se denomina Campañas de intermedios, que son las escaramuzas que hace el ejército patriota contra las fuerzas

realistas, sin mayores éxitos. Esto motivó el llamado motín de Balcuncillo, que lleva a la Presidencia de la República al coronel (más tarde Mariscal) José de la Riva-Agüero, inicio de una larga serie de asonadas que agitaron todo el siglo pasado. Fue pues el primer golpe de Estado de nuestra historia, en el cual el ejército se impuso sobre el Congreso y exigió el nombramiento de un Presidente de la República, que fue el primero de nuestra historia. Por cierto que esto no apaciguó los ánimos, ni disminuyó la crisis económica y los reveses militares; tampoco las rencillas entre los diferentes jefes militares. Lo cierto del caso es que el Congreso no tuvo más remedio que suspender la Constitución de 1823 (aprobada en medio de la guerra) y llamar al General Simón Bolívar para que finalizase la guerra independentista; a Bolívar se le dieron todos los poderes y así fue hasta 1827. Durante su período se intentó crear la Federación de los Andes, se sancionó una nueva constitución de 1826, y sobre todo, quedó definitivamente librado el territorio de tropas y autoridades españolas, que lo hicieron tan sólo a principios de 1826, aun cuando el gran hito militar lo constituye la batalla de Ayacucho el 9 de diciembre de 1824, como ya se indicó.

9. Las «Bases de la Constitución» de 1822

Las «Bases» no son en realidad el primer documento institucional que tiene el Perú, pero es el primero en importancia, por cuanto fijó, de manera clara y definitiva, la preeminencia de los derechos individuales y la forma republicana de gobierno. Además, fue sancionada por el Congreso Constituyente, el primero en nuestra historia, y por tanto tenía plena y perfecta legitimidad. Es por lo demás un breve texto y decididamente programático. El artículo 1.º señala que todas las provincias del Perú reunidas en un solo cuerpo forman la Nación peruana. El artículo 2.º, que la soberanía reside en la Nación y que ésta es independiente de la monarquía española y de toda dominación extranjera y que no puede ser patrimonio de ninguna persona ni familia. El artículo 3.º, que la Nación se denomina República Peruana, nombre oficial que se utilizó durante décadas, no obstante, que el nombre del país era «Perú» (a mediados del siglo XX se ha oficializado que el nombre es el de República del Perú). En cuanto a su gobierno, se indica que éste es popular, representativo (art. 4). Su re-

ligión es la católica, apostólica y romana, con exclusión del ejercicio de cualquier otra (que es sin lugar a dudas una constancia en todo el siglo XIX; llama por lo demás la atención que los convencionales abogaran por la libertad en todos sus extremos, menos por la libertad de cultos). El artículo 6.º indica que a la Nación toca hacer su constitución y leyes por medio de sus representantes. El artículo 7.º indica que todos los ciudadanos deben concurrir a la elección de sus representantes en el modo que establezca la constitución, siendo ésta la única función del poder nacional que se puede ejercitar sin delegarla. El artículo 8.º añade que la representación popular tendrá por base la población. El artículo 9.º, que la constitución debe proteger la libertad individual, la libertad de imprenta, la seguridad personal y la del domicilio, la inviolabilidad de las propiedades, la del secreto de las cartas, la igualdad ante la ley, la igual repartición de contribuciones, en proporción a las facultades de cada uno y lo mismo de las cargas públicas, el derecho individual de presentar peticiones o recursos al Congreso o al Gobierno, la abolición de toda confiscación de bienes, la abolición de todas las penas crueles y de infamias trascendentales, la abolición de los empleos y privilegios hereditarios, la abolición del comercio de negros.

El artículo 10 expresa que el principio más necesario para el establecimiento y conservación de la libertad es la división de las tres principales funciones del poder nacional, llamados comúnmente tres poderes, que deben deslindarse, haciéndolas independientes unas de otras en cuanto sea dable. El artículo 11, que el Poder Legislativo debe ser esencialmente uno, y no combatir contra sí mismo. Aquí se esbozó lo que se plasmaría en la primera constitución de 1823, que fue unicameral, al igual que la de 1867. Sin embargo, a diferencia de otras provisiones de estas Bases, que en lo sustancial fueron respetadas por las constituciones que le siguieron, la tradición arraigada y persistente en el Perú ha sido la bicameralidad.

El artículo 12 prescribe que la iniciativa de las leyes sólo compete a los representantes de la Nación juntos en Congreso. El artículo 13 establece que los diputados a Congreso como representantes de la Nación son inviolables en sus personas y nunca serán responsables de sus opiniones. El artículo 14, que el ejercicio del Poder Ejecutivo nunca puede ser vitalicio y mucho menos hereditario. El artículo 15, que los que ejercen el Poder Ejecutivo y los Ministros de Estado son responsables *in solidum* por las resoluciones tomadas en común, y

cada ministro en particular por los actos peculiares atinentes a sus departamentos. Es importante destacar cómo desde un inicio se estableció, y lo confirmaron normas posteriores, la responsabilidad de los ministros de Estado, como forma de mitigar la responsabilidad presidencial y en cierto sentido neutralizarla. Todo este proceso fue desarrollándose en forma ascendente, como lo muestra el hecho de la creación el Consejo de Ministros, atribuciones propias, en 1856 (con lo cual se demuestra que, por lo menos en el caso peruano, la adopción del sistema presidencial, que por entonces aparecía triunfante en los Estados Unidos de América, no lo fue en forma integral y mecánica como lo hicieron otros países de América Hispana, sino con importantes modificaciones y aditamentos).

El artículo 16 contempla la existencia de un Senado Central que en realidad tenía un papel de supervisión del Ejecutivo y de convocatoria al Congreso, pero ninguna otra propiamente legislativa, de manera tal que, pese a su nombre, no constituía en realidad una cámara alta; por el contrario, no hacía más que confirmar la importancia de la cámara única, que funcionaba con el título de Soberano Congreso.

El artículo 17 señala que el Poder Judicial es independiente, y que los jueces son inamovibles y de por vida. En las causas criminales el juzgamiento será reconocido y declarado por jurados y la ley aplicada por los jueces. Es importante señalar esta tendencia a crear lo que puede denominarse una carrera judicial que es una constante en todo el siglo XIX y aun después; en cuanto a la presencia de jurados, si bien fue una aspiración del momento que tuvo presencia durante un tiempo, no llegaron a funcionar y la legislación con el tiempo la fue eliminando, sin que nunca desde entonces se haya vuelto a la idea de los jurados en materia penal.

El artículo 18 establece que la imposición de contribuciones y modo de repartirlas se determinará exclusivamente por el Congreso. El artículo 19 establece que la constitución reconocerá la deuda del Estado y el Congreso establecerá los medios convenientes para su pago, al paso que vaya liquidándose. El artículo 20 prescribe que habrá una Fuerza Pública que el Congreso señalará cada año; su objeto será mantener la seguridad exterior y la interior del Estado a órdenes del Poder Ejecutivo. El artículo 21 indica que la instrucción es una necesidad de todos y la sociedad la debe igualmente a todos sus miembros; el Congreso dispondrá lo conveniente para la instrucción pri-

maria y la de ciencias, bellas letras y artes. El artículo 22 hace declaraciones a favor de la caridad y de la beneficencia; el artículo 23 establece que para mantener la unión de todos los ciudadanos, avivar el amor a la patria y en memoria de los más célebres sucesos de nuestra emancipación del dominio español, se establecerán fiestas nacionales en los días y modos que designe el Congreso. Finalmente, el artículo 24 señala que la constitución que ahora se formare queda sujeta a la ratificación o reforma de un Congreso general, compuesto por los Diputados de las provincias actualmente libres, y de todas las que fueran desocupadas por el enemigo. Las Bases aparecen firmadas el 16 de diciembre de 1822 y juradas el día 19 de diciembre de 1822. Tienen una doble importancia: por un lado, fue el primer documento orgánico emitido por el primer Congreso Constituyente que confirmó la independencia del Perú y la declaró desligada de todo mando o potencia extranjera, con lo cual ratificó lo que venía de atrás y justificó lo que tendría que hacerse en los próximos años. Por otro, tuvo una importancia política decisiva, sobre todo frente a las fuerzas españolas que se mantenían en pie de guerra, así como sobre la tesis del General San Martín y sus seguidores o colaboradores, toda vez que descartó para siempre la posibilidad de una monarquía en el Perú. Finalmente, las Bases sentaron un núcleo de ideas fundamentales, que serían una constante en todo el siglo XIX y que moldearían todas nuestras constituciones, si bien hay que reconocer que en lo referente a la composición del cuerpo legislativo (unicameralismo) no fue seguido, y por otro, tampoco lo fue la tendencia a disminuir al Poder Ejecutivo. Finalmente, los principios ahí enunciados fueron afinándose con el tiempo y por cierto también enriqueciéndose, sin que ninguno haya sido negado frontalmente, salvo en los aspectos ya citados.

10. De las Bases de 1822 a la constitución de 1828

Las Bases, como ya se indicó, fueron juradas el 19 de diciembre de 1822, fecha que en realidad debe conmemorarse como el día de la constitución, entendida ésta en su sentido general. Ellas fueron el soporte de la siguiente constitución de 1823, elaborada por la misma asamblea, y que fue un documento utópico en extremo, teñido de un exagerado liberalismo. Debilitó enormemente el Poder Ejecutivo, al

que hizo depender del Congreso, que lo nombraba en forma tríplica, es decir, con tres miembros, bajo el nombre de Junta Gubernativa. Sin embargo, en plena crisis económica, con gran desorden interno y en lucha con las tropas españolas, era impráctico confiar todo en el Congreso. Al final se decidió invitar a Bolívar al Perú, a quien se invistió de amplios poderes. Bolívar asumió, pues, la dictadura en su sentido clásico. Cuando llegó al Perú, se acababa de promulgar la constitución de 1823, pero el Congreso, sabiamente y un día antes, había sancionado una ley en la cual la novísima constitución quedaba sin efecto en lo que tuviese incompatibilidad con los amplios poderes que se otorgaban a Bolívar. Curiosamente, pues, la Carta de 1823 no estuvo vigente ni un solo día. Sabemos lo que pasó después: la administración de Bolívar duraría prácticamente hasta 1826, en la cual culmina exitosamente una administración sagaz y una campaña militar de gran éxito. Independizada Bolivia en 1825, Bolívar redacta una constitución para el nuevo Estado, y la entrega al Perú para que la haga suya. Los colegios electorales la aprueban y entra en vigencia el 9 de diciembre de 1826. Bolívar estaba en ese momento fuera del país, por problemas internos que lo reclamaban en la Gran Colombia. Sin embargo, a fines de enero de 1827 empiezan los problemas internos, y son despachadas del país las tropas colombianas y puesta en suspenso la constitución de 1826, llamada boliviana, bolivariana o simplemente vitalicia. Sus características eran, aparte de compartir los enunciados generales de la anterior, crear un parlamento con tres cámaras (senadores, tribunos y censores), que complicaban enormemente la tarea legislativa, y una Presidencia vitalicia, que ocuparía el mismo Bolívar; algo así como una monarquía no hereditaria. Fue fugaz esta constitución; dejó pronto de estar en vigencia y fue formalmente derogada en junio de 1827, momento en el cual se convocó a elecciones para hacer una nueva constitución, la cual fue sancionada en 1828.

La constitución de 1828 es realmente importante, por lo menos para todo el siglo XIX. Tuvo la virtud de fijar la estructura del Estado que otras siguieron, y además de durar lo que ella misma calculó: la Carta de 1828 establecía que luego de cuatro años se estudiaría su reforma y así se hizo efectivamente. Estudiándola a la altura de los años treinta de este siglo, Manuel Vicente Villarán ha dicho de ella que bien puede llamarse la madre de todas nuestras constituciones. y agrega: Todas las posteriores dictadas en 1834, 1839, 1856, 1860,

1867 Y 1920 (y agregaríamos nosotros la de 1933, aun cuando no la vigente de 1979) son sus hijas legítimas, más o menos parecidas a la madre común. Son como sucesivas ediciones coregidas, aumentadas o reducidas de un libro original. Y concluye: «Esta constitución puso los durables cimientos de nuestro hogar político». Según Villarán, sus rasgos característicos son: a) reafirmó la fórmula unitaria del Estado, b) propició la descentralización departamental y administrativa, c) al igual que el modelo norteamericano, previó un presidente con fuerza suficiente para mandar, d) consagró el principio de la bicameralidad, e) estableció el refrendo ministerial y f) fijó las garantías (derechos) constitucionales básicos.

11. La brecha confederada

La Carta de 1828 tuvo que ser reformada por imperativos políticos de la época, y además porque ella había previsto su reforma, para adecuarla a las necesidades del momento. Se dio así la nueva constitución de 1834, que en el fondo es un réplica de la de 1828; es decir, se parecen ambas en forma tan notoria, que hace pensar en el fondo que estamos ante un reedición y no ante una nueva constitución. La Carta de 1834 debió durar largo tiempo, pues las condiciones eran favorables para su permanencia. Pero las hostilidades desatadas y la proclamación de la Confederación Perú-boliviana (1836-1839) pusieron todo en entredicho. La Confederación, deseo de muchos pero efectivizada por Andrés de Santa Cruz desde Bolivia, nació con muy malos augurios. Por de pronto, al Perú lo partió en dos, creando el Estado nor-peruano y el Estado sur-peruano; ambos se integraban a Bolivia, la que permanecía unida. Esto cayó mal a muchos sectores influyentes de la política y del ejército, que se aprestaron a combatirla. Contra la Confederación incluso se buscó el apoyo, a favor o en contra, de fuerzas extranjeras. Si bien interesante como proyecto, era quizá irrealizable en ese clima y en esas condiciones. Se dieron sendos estatutos para cada uno de los Estados, y uno para toda la Confederación. Se realizó una amplia labor administrativa y legislativa, aparte de la militar propiamente dicha. Pero al final cayó asediada por las fuerzas de sus enemigos externos e internos. En 1839, un Congreso reunido en la ciudad de Huancayo, en la Sierra Central, puso el punto final al sueño de la Confederación,

y aprobó una nueva constitución, la de 1839, que seguía los lineamientos anteriores, pero como contrapartida reflejaba una tendencia marcadamente autoritaria. Estuvo en vigor hasta 1856.

No obstante esto, todavía en 1841 el Perú tiene incursiones militares en Bolivia, con la esperanza de anexársela, como antes la Confederación pretendió, aparentemente, anexarse al Perú o ponerlo en situación disminuida. Un tratado con Bolivia en 1842 zanjó la cuestión y nunca más se habló de la unión con otros Estados. Por eso dice bien Basadre cuando afirma que en 1842 terminó la época de la determinación de la nacionalidad, es decir, de lo que el Perú sería efectivamente en el futuro. A su vez, terminó la histórica revuelta entre dos militares que tenían alta figuración: Gamarra y Santa Cruz.

12. Fin del período y algunas reflexiones

Una revisión superficial del período 1821-1842 nos lleva a la conclusión de que se caracterizó, entre otros aspectos, por lo siguiente: a) penuria fiscal, b) decaimiento de la riqueza privada, en especial de la minería, c) rivalidades de caudillos, en especial entre Gamarra y Santa Cruz, cuya presencia signó todo este período, pugna alentada por apetitos personales, d) desorden y desorientación de la sociedad civil, e) indefinición sobre lo que sería el Perú como territorio. Es decir, años de caos y de discordia como se dieron en otras épocas en diversos países que, más o menos por las mismas fechas, tomaron el camino de la independencia. Podemos agregar que a nivel normativo se vivió en caleidoscopio: un total de diez textos fundamentales, incluyendo los que tocaron a la frustrada Confederación Perú-boliviana, lo cual demuestra que las constituciones tuvieron un claro sentido presentista y coyuntural. En todo caso, cuando hubo buenas intenciones, se vivió en un limbo alejado de la realidad; la élites políticas vivieron una ilusión, y a espaldas de gran parte del país.

Con todo, algo positivo se hizo, que sin lugar a dudas repercutió en los años sucesivos, y que apretadamente podemos señalar como lo siguiente: a) definición del Perú como república, de carácter representativa, dejando de lado la monarquía, b) afirmación del Perú como Estado unitario y no como Estado federal, que fue otra de las tentaciones del siglo XIX, c) estructura democrático-liberal del aparato del Estado, con parlamento bicameral, poder judicial indepen-

diente, y afirmación de los derechos individuales y d) delimitación del ámbito geográfico del país, el cual en sustancia se mantuvo durante todo el siglo XIX.

Los años que siguen a 1842 son algo mejores, aun cuando surgen otras rivalidades. Recién a partir de 1850 se avizora una cierta estabilidad institucional. Esto coincide con la constitución de 1860, que abre un nuevo período en la historia constitucional del Perú.

El proceso político-constitucional de la República Argentina desde 1810 a la actualidad ()*

Germán J. Bidart Campos

El panorama que procuraremos resumir abarca un extenso lapso de ciento ochenta años. Le fijamos como fecha de inicio el 25 de mayo de 1810, día que se conoce habitualmente como el propio de la denominada «Revolución de Mayo».

El año 1810 ha sido importante para los movimientos independentistas de la América Latina y, por ende, en el Virreinato del Río de la Plata.

Hemos de decir escuetamente que escoger como punto de arranque el 25 de mayo de 1810 no significa hacer un corte drástico que rompa la continuidad del acontecer histórico ni que desconozca la gravitación de múltiples antecedentes desde la época hispánica que, por supuesto, tuvieron influencia en adelante y se proyectaron a la etapa propia de nuestro análisis.

y hemos asimismo de hacer presente algo que, también en la continuidad de los procesos históricos, nos parece importante para captar el sentido institucional del 25 de mayo de 1810 en el Río de la Plata. Ese «algo» mereció nuestro comentario cuando en 1960 se ce-

(*) Hemos omitido voluntariamente las citas bibliográficas por razones de brevedad. pero queremos aclarar que en suplencia de su ausencia nos permitimos remitir a la muy copiosa que tenemos incluida en nuestra obra en tres tomos sobre «Historia política y constitucional argentina» (Editorial EDIAR, Bs.As., 1976-1977). donde también el lector podrá encontrar mayores explicaciones en torno de nuestras ideas personales desarrolladas sintéticamente en este trabajo.

lebró en Argentina el sesquicentenario de la Revolución de Mayo. Entonces escribimos una nota comentario que titulamos «Mayo como acontecimiento, como proceso, y como idea». ¿Qué queríamos decir? Lo aclaramos en seguida.

«Mayo» --en alusión al 25 de mayo, a sus días anteriores, y a sus secuelas político-constitucionales- no se agota en una fecha. En Argentina. solemos hablar de la «semana» de mayo. En ella, culminando el 25, situamos el «acontecimineto». Le sigue un «proceso», y a la vez irradia una «idea».

Qué es cada una de esas tres cosas, podemos circunscribirlo así. El «acontecimiento» consiste en el fin del gobierno virreinal, o si se quiere decir de otra manera, en el fin de la dominación hispánica. Después lo explayaremos mejor, pero desde ya podemos aseverar que el «acontecimiento» consumó la independencia del Virreinato respecto de la Corona de Castilla, y la ruptura del pacto que lo unía a ello.

El «proceso» implica el desarrollo progresivo de una nueva organización político-constitucional, por demás azarosa, que a nuestro juicio interpretativo desemboca en 1853 con el dictado de una Constitución federal, que da origen y nacimiento a la República Argentina.

La «idea» es el conjunto de creencias, valoraciones y representaciones que, lenta e incipientemente, se elabora, se forja y se consolida hasta arribar al punto ya señalado de la Constitución de 1853.

Este enfoque tiene el alcance de trazar un horizonte y una perspectiva que permiten abarcar la génesis del constitucionalismo argentino desde el momento en que se instala en Buenos Aires el primer Gobierno independiente, o Gobierno «patrio», en sustitución del virreinal. El ciclo entre 1810 y 1853 registra avatares, luchas, conflictos, antagonismos ideológicos, tentativas y fracasos, pero alcanza un punto de suficiente estabilidad organizativa en la segunda fecha citada, con la que comienza otra etapa, de atractivo interés para el estudio científico.

Volvemos a recordar que desde las vísperas del 22 de mayo de 1810, los documentos y los acontecimientos históricos dejan entrever una profunda digestión ideológica y práctica que es anterior a la Independencia, y muestran que nada de lo ocurrido fue fruto de la improvisación o del invento. No obstante la Independencia, el acontecer histórico ostenta continuidad y no rupturas. Lo que se rompe es la dependencia de la autoridad española, que no es lo mismo.

El último virrey con sede en Buenos Aires fue Baltasar Hidalgo

de Cisneros, que llegó al Río de la Plata en julio de 1809, designado por la Junta Central de Sevilla, constituida a raíz de la invasión napoleónica a España y de la acefalía monárquica.

Cuando a mediados de mayo de 1810 llega a Buenos Aires la noticia de que ha caído la Junta de Sevilla, se prepara y realiza un Cabildo abierto el día 22 a efectos de decidir si al desaparecer el órgano gubernativo español que había nombrado al virrey, caducaba o no la autoridad de éste en el Virreinato, y en caso afirmativo, si debía abdicar el mando en el Cabildo de Buenos Aires.

Reunido el Cabildo abierto, se resuelve la cesación del virrey Cisneros y, a la vez, que el mando debe recaer provisionalmente en el Cabildo. El Cabildo forma una Junta, presidida por el virrey e integrada por otros cuatro miembros, pero dicha Junta -pese a ser jurada el 24 de mayo-- es resistida, y renuncia. Una nueva Junta -mal denominada «Primera Junta», porque en rigor fue la segunda- queda formada el 25 de mayo. Ya no la integraba el ex virrey, y fue instalada según proclama del 26 de mayo bajo el deber de sostener «estas posesiones en las más constante fidelidad y adhesión a Fernando VII y sus legítimos sucesores en la Corona de España».

Hasta aquí nos parece bastante claro el trasfondo de doctrinas que por su filiación española tenían suficiente ámbito de conocimiento y acogida en el Río de la Plata, por la difusión lograda a través de las universidades de Chuquisaca (o Charcas) y de Córdoba.

En efecto, la teoría suareciana de la colación mediata del poder (derivado de Dios al pueblo, y de éste al gobernante), y de la reasunción de ese poder por el pueblo en caso de tiranía o de acefalía, permitía sostener que disuelta la Junta de Sevilla, el virrey designado por ella cesaba en su función, y que el poder volvía a su sujeto primario: el pueblo.

Es asimismo convincente la influencia de otra teoría, que consideraba a los reinos o provincias de Indias como vinculados mediante pacto a la Corona de Castilla, de forma que cuando en 1809 la Junta Central de Sevilla proclama que los dominios de España en Indias son parte integrante de la Monarquía española, y lo reitera en febrero de 1810 el Consejo de Regencia, se considera que el cambio institucional unilateralmente decidido ha roto de modo ilegítimo el pacto de incorporación de los reinos indios a la Corona castellana.

La retroversión del poder a la comunidad encontraba base: al cautiverio del Rey (acefalía real) se sumaba la desaparición del organis-

mo (Junta de Sevilla) que había investido de autoridad al virrey Cisneros, y la novación jurídica indebidamente producida sin consentimiento de los reinos indianos, que los desligaba de la obediencia debida al rey bajo título distinto (su incorporación a la Corona bajo dependencia personal de su titular).

No nos es posible pasar revista a la diversidad de documentos que con facilidad corroboran la influencia y la aplicación de las referidas doctrinas en el Río de la Plata durante la semana de mayo de 1810. Pero, a su vez, hay que recordar que la reasunción del poder por la comunidad no se tiene por operada en un solo pueblo o parte de ella, sino en todos sus pueblos en común, por lo que la decisión de Buenos Aires es solamente provisoria, a título de gestión de negocios, y exigida del posterior concurso de los demás pueblos del Virreinato para participar en la capacidad política retrovertida a la comunidad. Tal confirmación -tácita o expresa- de los pueblos del interior se conoce con el nombre de «ratihabición».

En aplicación de esta teoría, la Junta de mayo envía una circular el día 27 a las autoridades del interior encareciéndoles el nombramiento de diputados -uno por cada ciudad o villa- para que se incorporen a la dicha Junta por orden de llegada a Buenos Aires. Se forma así la llamada Junta Grande el 18 de diciembre de 1810. Si hacemos un alto en la exposición, retomamos la afirmación de que la instalación del primer Gobierno criollo en el Río de la Plata significó el cese efectivo de la autoridad española en el Virreinato, lo que sin lugar a duda -al menos para nuestra interpretación personal- presta sustento a la afirmación de que a partir del 25 de mayo de 1810 se inicia la emancipación. Alíado «acontecimiento» le da seguimiento el «proceso».

Nunca nos preocupó, por eso ni demasiado, la controversia en torno a la sinceridad o la simulación de las fórmulas usadas cuando ese primer Gobierno criollo se tiene por constituido a nombre del rey Fernando VII. Apostamos más a la sinceridad que a la «máscara», pero lo importante no fue la imagen con que pudo revestirse el hecho de la emancipación, sino el hecho mismo. Y su sentido nos parece indudable.

Tampoco lo desvirtúa la circunstancia de que recién el 9 de julio de 1816 se haya proclamado oficialmente la Independencia. Tal declaración no empaña a la realidad independentista acaecida en 1810. En cuanto a Mayo como «idea», ya hemos dejado esbozado algo: co-

bró curso la noción de que las decisiones adoptadas tenían como fuente al pueblo, lo que equivale a afirmar la capacidad política del mismo con rechazo de imposiciones externas. Por su lado, la tesis de la ratihabición puede colacionarse como una expresión, esfumada pero germinal, del sentimiento federal. Cuando durante el «proceso» prosperan, se pulen y se completan estas ideas embrionarias, se irá perfilando en la doctrina de Mayo la trilogía de democracia-república-federación, e inserta en ella, la división de poderes.

Estamos, pues, ante la primera faceta, que con lenguaje de Juan Bautista Alberdi podemos rotular como la revolución «externa».

Podemos ahora proseguir con la década que se alarga hasta 1820, año por demás significativo en el panorama que venimos describiendo.

A la citada Junta Provisional del 25 de mayo de 1810 le sigue la también mentada Junta Grande, el 18 de diciembre de 1810. Por creación de ésta, se instala el 23 de diciembre de 1811 el Primer Triunvirato, al que el 8 de octubre de 1812 le sucede el Segundo Triunvirato. En enero de 1814 la Asamblea del año XIII erige el Directorio unipersonal, que dura hasta el 11 de febrero de 1820. Ha sido el primer Gobierno no colegiado en nuestra historia.

En la etapa correspondiente al decenio se dictaron numerosos reglamentos, estatutos y decretos. Cabe mencionar, someramente, el reglamento del 24 de mayo de 1810 para el funcionamiento de la Junta que se creó ese día y que fue inmediatamente repudiada; el reglamento del 28 de mayo de 1810, para funcionamiento de la Junta Provisional creada el 25; el decreto de supresión de honores del 6 de diciembre de 1810; el reglamento del 10 de febrero de 1811 instituyendo las Juntas Provinciales; el decreto del 20 de abril sobre libertad de imprenta; el reglamento del 22 de octubre de 1811, que ha sido considerado como la primera Constitución posterior a la Revolución de Mayo, en la que se esboza el esquema de una división de poderes; el estatuto o reglamento del 22 de noviembre de 1811, en reemplazo del anterior; el decreto del 26 de octubre de 1811 sobre libertad de imprenta; el decreto del 23 de noviembre de 1811 sobre seguridad individual; los reglamentos de administración de justicia del 23 de enero y 20 de abril de 1812; el estatuto del Supremo Poder Ejecutivo del 27 de febrero de 1813; el reglamento de administración de justicia del 6 de septiembre de 1813; el estatuto provisional del 5 de mayo de 1815, al que Aristóbulo del Valle le reconoce ca-

rácter federal, atentó el régimen que creó para los gobiernos provinciales; el estatuto provisional del 22 de noviembre de 1816 y el reglamento provisorio del 3 de diciembre de 1817; la constitución de las Provincias Unidas en Sudamérica del 22 de abril de 1819, que fue el primer instrumento con verdadera forma de constitución escrita.

Conviene adicionar, siempre en el mismo período de 1810 a 1820, una serie de asambleas y congresos. Así, en octubre de 1811 se reúne en la Banda Oriental (hoy República Oriental del Uruguay) el primer congreso de los pueblos, llamado de Octubre o del Miguelete; la Asamblea del año XIII, que comenzó su tarea el 31 de enero de 1813, y declaró que en ella residía la representación y el ejercicio de la soberanía de las Provincias Unidas del Río de la Plata; elaboró varios proyectos de Constitución, nunca convertidos en Constitución, y dispuso la libertad de los esclavos y la igualdad de los indios; el 5 de abril de 1813 se reunió en lo que hoyes la ciudad de Montevideo el Congreso de Peñarol, de abril o de las Tres Cruces; en él se diseñan pautas fundamentales para nuestra organización, como ser: la idea de pacto como base de la misma; la forma republicana de gobierno; el sistema federal; el origen popular de la autoridad; el 20 de abril el Congreso de Peñarol establece el primer gobierno civil en la Banda Oriental, designando a Artigas gobernador militar y presidente del cuerpo municipal; el 23 de junio de 1815 se instaló -por convocatoria de Artigas- el Congreso de Oriente, de Concepción del Uruguay, o del Arroyo de la China, que formó la primera liga federal; el 24 de marzo de 1816 se reunió en San Miguel de Tucumán el Congreso de Tucumán, que el 9 de julio de ese año declaró la independencia de las Provincias Unidas de Sudamérica: en este Congreso se postularon tendencias monarquistas, a las que algunos diputados formularon oposición, quedando el punto sin decisión alguna, por lo que el referido Congreso no adelantó nada la cuestión relativa a la organización constitucional; en 1819 sancionó una Constitución unitaria, que suscitó disensos republicanos y la reacción federal, cayendo en el fracaso.

De los proyectos de Constitución preparados en la época, sólo hacemos mención de uno entre cuatro que circularon en torno de la Asamblea del año XIII; es el llamado proyecto federal, debido al diputado oriental Felipe Santiago Cardozo, y correlativo del proyecto de Constitución para la Provincia Oriental, del mismo año 1813. En

este proyecto se destaca la influencia artiguista, tan importante en el pensamiento federal que hace presencia en el año citado, en tanto el proyecto de Constitución para la Provincia Oriental es el primer antecedente del constitucionalismo provincial o territorial en nuestra historia.

Llegamos así a 1820, año que cierra la década abierta con la emancipación. Se lo denomina «el año 20», y al período que con él se inicia se lo llama «la anarquía». El nombre puede confundir, y sólo vale si se lo toma en su real significado, que es éste: en 1820, después de la batalla de Cepeda, del 1.º de febrero, renuncia el Director Supremo Rondeau, desaparece el Directorio, el Cabildo de Buenos Aires asume el poder, y se produce la acefalía de toda autoridad general o común, eligiéndose las autoridades locales de Buenos Aires, que surge como provincia en el concierto de las catorce provincias preexistentes a la federación argentina.

Anarquía equivale, entonces, a ausencia de un gobierno común a todos los pueblos que integraban el territorio emancipado en 1810. Nada más que eso. Lejos, pues, de todo sentido negativo, esa llamada anarquía del año 20 marcó el impulso del latente movimiento republicano y federalista, que pertenece sin duda a Mayo como «proceso» y a Mayo como «idea». Por algo Ricardo Levene pudo decir que esta llamada descomposición social no es sino la Revolución de Mayo en marcha, que recobra su ritmo originario después de los períodos de abatimiento o de transacción con el pasado virreinal superviviente en la historia patria («Historia del derecho argentino», Ed. Kraft, Bs.As., T. V., pp. 272/3).

^ A la altura del ciclo evolutivo que marca el año 20, es bueno que retrocedamos a explicar por qué hemos deslizado antes la afirmación de que la República Argentina surge como el estado que es recién en 1853, con la Constitución federal que se sanciona ese año. Veamos muy brevemente nuestro criterio.

Hay que poner la mirada en el mapa para comprender qué territorios ocupaba el Virreinato del Río de la Plata, creado en 1776. Formaban parte de él las Intendencias de Buenos Aires, Córdoba del Tucumán, Salta del Tucumán, Paraguay, Potosí, La Paz, Cochabamba y Charcas (llamada también Chuquisaca o La Plata), y los Gobiernos de Moxos, Chiquitos, Misiones y Montevideo. Sólo tres de esas Intendencias abarcaban territorio que más tarde sería argentino (Buenos Aires, Córdoba del Tucumán y Salta del Tucumán). El territorio

del Virreinato será, con la emancipación de 1810, el de las Provincias Unidas, dentro de las cuales Argentina es solamente una parte. De ahí que hasta geográficamente sea bueno comprender a Mayo como «proceso» para darse cuenta de la gestación de la República Argentina y de su formación territorial.

En el conglomerado territorial que se emancipó en 1810 se produce paulatinamente una desmembración o desintegración: en 1811 se separa de hecho Paraguay; en 1825 se erige el Alto Perú en estado independiente con el nombre de Bolivia, y en 1828 el tratado de paz con Brasil reconoce la independencia de la Banda Oriental (hoy Uruguay).

Mal puede afirmarse que esas desmembraciones se produjeron respecto de Argentina, porque tuvieron lugar en el área del ex Virreinato emancipado en 1810. Y es imposible, tanto por razones geográficas como históricas y políticas, identificar a Argentina con el ex Virreinato. Es profundo error sostener que Argentina perdió partes de su territorio a medida que aquellas mismas desmembraciones se fueron operando, porque Argentina, a más de no ser el ex Virreinato, sólo surgiría como estado en 1853, y ha sido, entonces, una de las desmembraciones del ámbito que ocupó el Virreinato, como otras iguales fueron las de Paraguay, Bolivia y Uruguay, ya citadas. Estas tres porciones erigidas en estados no se separaron de Argentina (de una Argentina todavía inexistente), porque de ser cierto ese juicio, podría resultar valedero asimismo otro opuesto que aseverara que fue Argentina la que se separó del resto.

Como punto final quede claro, entonces, que el ex Virreinato emancipado va sufriendo en el proceso iniciado en 1810 con su emancipación una serie de desmembraciones territoriales que dan lugar al nacimiento de nuevos estados. Argentina no es lo que quedó después de producidas tales desintegraciones, sino que es una de las partes que fue configurando su propia fisonomía geográfica hasta conformarla con la federación en 1853.

Concurren, además, múltiples explicaciones de tipo sociocultural y político, a las que no podemos dedicarles ahora atención, que aportan razón más que suficiente para entender que no había predisposiciones posibles para **que**, después de la emancipación, el ex Virreinato formara un solo estado, en tanto y al contrario, había muchas predisposiciones -hasta de tipo mesológico- para que se diversificara en varios, como realmente aconteció. Y es en ese ámbito donde

Argentina, con título igual a Paraguay, Bolivia y Uruguay, aparece como estado, sin haber sufrido pérdidas territoriales de ninguna índole, ni haber tenido título alguno para pretender anexiones de territorios que, con plena legitimidad -igual que ella-, se erigieron en estados independientes.

Este modo de comprender la génesis de cuatro estados a raíz del proceso emancipador del Virreinato del Río de la Plata sirve a la vez para conectarse con la razón histórica del federalismo argentino, porque a la postre la República Argentina surgirá como estado nuevo bajo la forma federativa en 1853 una vez que las catorce provincias históricamente preexistentes a ese estado federal alcancen a componer una sola entidad política sin pérdida de sus autonomías. Y esas catorce provincias preexistentes a la unidad federativa creada en 1853 compartían una predisposición común para tal integración, cosa que no ocurría con los otros territorios que, desmembrados del que fuera el ex Virreinato, tenían su propia identidad y predisposición para no formar parte de la federación argentina, y sí para erigirse en estados independientes.

En Íntima vinculación con estas explicaciones, volvemos al año 20 para recalcar la noción de que, con los episodios de la semana de mayo de 1810 (Mayo como «acontecimiento») se inició una etapa (Mayo como «proceso») que de inmediato mostró en perspectiva un horizonte en el que todos los pueblos del interior -llamémosles así para distinguirlos de Buenos Aires- entraron en escena, reivindicaron su protagonismo, asumieron su capacidad política, con la convicción de que sin su concurso estaría ausente la base de legitimidad para cualquier decisión política sobre el conjunto.

y aquí, dentro de Mayo como «idea», se van a debatir dos posiciones de las que, finalmente, la genuinamente popular y democrática, que era la federal, iba a cosechar el triunfo. Habría que esperar hasta el nacimiento de Argentina con la constitución federal de 1853.

Las dos corrientes que se esbozan a partir de 1810 fueron: a) la que pretendió centralizar en Buenos Aires, exclusivamente, el eje de la revolución, el ejercicio del poder, la dirección del movimiento y las decisiones sobre la organización política; b) la que insistió en asociar a todos los pueblos del ex Virreinato en la empresa señalada.

Por esta tangente se descubre una influencia hispano-indiana, que fue la del localismo en el Virreinato rioplatense. Dos circunstancias le servían de causa: a) por un lado, la inicial fundación de ciudades

que sirvió de base para la aparición de centros de población que expandieron paulatinamente su zona de influencia y que actuaron como núcleos en el seno de las respectivas áreas territoriales; b) por otro lado, la institución de los cabildos, que fue uno de los motores de la actividad política y administrativa.

En ese marco, la Real Ordenanza de Intendencias de 1782 demarcó divisiones administrativas que predispusieron, a modo de fuerza cósmica, la localización a plazo mucho más largo de las futuras provincias de Argentina.

Por ahora, pues, sólo resaltamos dos aspectos: el mesológico, en el ya apuntado sentido de incubar el diseño de áreas geográficas que delinearían las próximas formaciones provincianas; y el institucional, en el sentido de que los cabildos, el sistema de intendencias, las juntas provinciales y subalternas y, en general, todo el régimen de divisiones administrativas, fue promoviendo en su seno un cierto localismo, pese a retener todavía fuertes elementos centralizantes.

A estas fuerzas que podríamos apodarar espontáneas corresponde agregar la formalidad jurídica de creación de provincias con posterioridad a 1810: en 1813, la de Cuyo; en 1814, la Oriental del Río de la Plata; en el mismo año, las de Entre Ríos y Corrientes y la de Tucumán.

Sobre el tan citado año 1820, los autores van añadiendo otras. El mapa difiere parcialmente según las visiones. Pero hay algo objetivamente cierto: en 1820 cesa la autoridad general o común sobre el conjunto, y la disgregación provinciana solamente recupera el atisbo de otra autoridad común, muy precaria, entre enero de 1825 y julio de 1827; en ese breve lapso se crea el cargo de presidente de la República, ocupado por Bernardino Rivadavia, y se reúne el Congreso Constituyente de 1824, que dicta una Constitución unitaria en 1826, que es repudiada. Rivadavia renunció el 30 de junio de 1827. La unidad política y la autoridad común no reaparecerán hasta sancionada la Constitución Federal de 1853.

A muchos les podrá parecer un malla disolución de las autoridades «nacionales» y la ausencia de órganos de gobierno comunes a todas las provincias. Sin embargo, muy lejos de ser un mal, la llamada anarquía del año 20 es un llamado de atención a muchos desvíos padecidos en la década precedente.

En el horizonte persiste la perspectiva de reconstruir la organización general, sólo que sobre bases compatibles con las aspiraciones

populares, con el medio histórico, con las pretensiones del interior, con la tradición y con el derecho público en etapa de génesis. En 1820 surge Buenos Aires como provincia; en 1820 se consolida el ideario federal y el ciclo del derecho contractual que, mediante pactos interprovinciales, dará origen al estado argentino y al federalismo institucionalizado: en 1820 concluyen las tentativas monarquistas; en 1820 se inicia la lenta y progresiva formación de las futuras competencias federales, cuando el gobierno provincial de Buenos Aires comienza en el ámbito internacional a ejercer atribuciones comunes al conjunto de las provincias separadas, como si fuera acaso un órgano general de un estado único —entonces inexistente—; en 1820 cobra fuerza el ya iniciado constitucionalismo territorial provinciano.

De aquí en más, aunque extender otro tramo hasta 1853 sea algo convencional, recorreremos esos treinta años preparatorios de la Constitución argentina.

Tal vez quepa marcar dos fenómenos atractivos: por un lado, el caudillismo, porque el caudillo será el epicentro político y la encarnadura del alma popular y de las masas gauchescas; por el otro, las provincias recuperan su fuerza histórica creadora y se erigen en protagonistas del proceso constitucional. Esto último recibe buena prueba cuando se trae a colación la serie de pactos, ligas, convenios y congresos que fortifican el movimiento contractual e insisten en crear la unidad política, o en disponer el establecimiento de autoridades comunes, o en arbitrar siquiera transitoriamente la atención de los asuntos que exceden el marco puramente local y que interesan al conjunto.

Este ciclo de pactos se abrió el 12 de octubre de 1811 con el Tratado con Paraguay, y prosiguió el 19 de abril de 1813 con la Convención de la Provincia Oriental. La lista es nutrida, y valga recordar que otro tratado —el de San Nicolás de los Arroyos— fue la base inmediata del Congreso constituyente de 1852 que en 1853 dictó la Constitución, así como, aún después, el Pacto de San José de Flores dio origen a la incorporación de la provincia de Buenos Aires en la federación creada en 1853.

Este derecho contractual, más allá del contenido de cada pacto, traduce una voluntad de mancomunar esfuerzos para fines comunes a dos o más provincias; cuando aquel contenido apuntó al establecimiento del federalismo, sentó las bases del futuro constitucionalismo argentino; y cuando preveían la reunión de congresos, convenciones u órganos transitorios comunes a varias provincias o a todas, exte-

rriorizaban el intento de alcanzar eficazmente la organización constitucional del conjunto. Si aglutinamos todos estos aspectos, quedamos en condiciones de comprender por qué las provincias no formaron un Estado unitario y por qué tampoco se independizaron en disgregación permanente y definitiva.

Esta visión preliminar del federalismo argentino requiere completarse, así sea muy sucintamente. Queremos aludir a una influencia proveniente del medio físico o geográfico, y en ese sentido destacar el rol mesológico que jugó Buenos Aires al aglutinar en tomo suyo las fuerzas de dispersión. Buenos Aires hizo de eje o imán para las zonas del interior que, geográficamente, fueron susceptibles de recibir esa misma influencia mesológica. Ello hace entender por qué otras zonas a las que no alcanzó ese factor geográfico fueron desintegrándose a medida que escaparon a la irradiación de Buenos Aires: Paraguay, el Alto Perú (o Bolivia) y la Banda Oriental (o Uruguay).

En el tantas veces recordado año 1820 queda bastante bien perfilada la futura composición territorial de Argentina, y definida por la unión de catorce provincias que, a raíz de su predisposición dependiente de Buenos Aires, fueron las unidades políticas histórica y cronológicamente anteriores y preexistentes al estado federal.

Pero con lo dicho no queda explicada en forma completa la génesis de nuestro federalismo, porque resta preguntarse por qué esas catorce provincias predispuestas a componer un solo estado, lo organizaron federativamente, y no con centralización unitaria. Concurren razones, que entre los historiadores, los constitucionalistas y los politólogos, cada uno ha intentado explicar a su manera.

Hubo, sin duda, un antagonismo entre Buenos Aires y el interior. Las provincias no querían depender de Buenos Aires. Si mesológicamente Buenos Aires fue su polo de atracción, políticamente no debía ser el centro dominante de las decisiones sobre el conjunto. La unidad tiene explicación en el medio físico, pero la pluralidad que en esa unidad se federa no deriva automáticamente del antagonismo. Hubo una ideología activa que rechazaba la disgregación pero, a la vez, no toleraba la centralización unitaria. El unitarismo no se pudo imponer coactivamente porque la ideología federal activa lo repelía tenazmente. Las crisis de 1820 y 1827 frente a las constituciones unitarias de 1819 y 1826 lo corroboran. En esa ideología federal cobra relieve el caudillo oriental José Gervasio Artigas. Y, por fin, el factor instrumental que sirvió de procedimiento y de cauce para que el fac-

tor mesológico y el factor ideológico ejercieran sus influencias en la organización estatal fue el derecho contractual, o sea, el proceso de los ya mencionados pactos interprovinciales.

En suma, con antelación a 1853 ha habido ideario federal, proyectos federativos, derecho contractual federativo o cuasi derecho federal. Pero el federalismo institucionalizado surge con la Constitución de 1853.

Omitimos, por razones de brevedad, las alusiones a antecedentes que puedan derivar del localismo propio de la época hispano-indiana, o del factor económico. Nos basta la síntesis que acabamos de proponer, pero no sin negar que durante el gobierno de Rosas en la provincia de Buenos Aires haya existido una supuesta «confederación» que algunos de nuestros historiadores admiten.

Lo que, en cambio, sí nos resulta cierto es que Buenos Aires, a más de haber actuado como columna vertebral de la unidad política en razón de su influencia mesológica, fue definiendo y componiendo desde 1820 en adelante una serie de competencias federales que luego iban a ser asumidas, ya dentro del estado federal, por el gobierno federal. Entre tanto, las invistió el gobernador de la provincia. Cabría citar, enunciativamente, el ejercicio de las relaciones exteriores; del patronato; del indulto; del control sobre la navegación de los ríos Paraná y Uruguay; de la jefatura de los ejércitos, etc. Esto quiere decir que en el largo período de acefalía en una autoridad general y común, una autoridad provincial -1a de Buenos Aires- detentó provisoriamente algunas competencias propias de un gobierno general o común, como anticipo del futuro gobierno federal. Pero en modo alguno reconocemos que esta fisonomía *sui generis* del gobernador de Buenos Aires haya configurado una confederación. Las provincias nunca se confederaron; tampoco formaron una federación antes de 1853. Cuando hubo autoridad común de un solo estado, éste fue unitario. Y ese estado tampoco fue, hasta 1853, la República Argentina.

Entre tanto, hubo de soportarse la tiranía de Rosas, gobernador de Buenos Aires entre 1829 y 1832, y por segunda vez desde 1835 hasta su derrocamiento en la batalla de Caseros, en 1852.

En el orden de las fuerzas ideológicas, el lapso que estamos analizando obliga a hacer mención de la denominada generación de 1837, que en la encrucijada del antagonismo entre unitarios y federales elabora una doctrina de síntesis, de conciliación y de realismo político. Fueron parte de este grupo de pensadores -entre otros- Al-

berdi, Echeverría y Juan María Gutiérrez. En 1837 fundan el Salón Literario, del que poco después surge la Joven Argentina, que a su vez cambia luego su nombre por el de Asociación de Mayo.

En este grupo juvenil se elaboran las célebres «Palabras Simbólicas» que compondrán un código o dogma al que se bautizará como Dogma Social, o Dogma Socialista. Allí se desarrolla una serie de principios a modo de lemas, en tomo de quince palabras simbólicas cuyo eje es sintetizado en la trilogía «Mayo-Democracia-Progreso».

El credo social de la Asociación de Mayo vuelve a las fuentes de Mayo para recuperar su ideario, desplegarlo, y amalgamar las posiciones encontradas con un enfoque realista. Este realismo se moviliza en dos planos: como ideología, porque toma en cuenta las líneas de doctrina vernácula con todos los ingredientes que el curso histórico volcó en cada una de ellas; y como método o técnica de elaboración de soluciones, porque presta atención a las circunstancias de lugar y de tiempo con la heterogeneidad de elementos que la componen, sin caer en divagaciones doctrinarias o abstractas ni en imitaciones foráneas.

Vamos a dejar de lado la Guerra de la Independencia, las luchas civiles, el belicismo que signa todo el proceso histórico desde 1810, para recaer en la batalla de Caseros, con la que Urquiza pone fin a la tiranía de Rosas y emprende la etapa de la organización constitucional. Estamos en 1852. Otra batalla muestra el sino guerrero de nuestra génesis institucional. No en vano -incluso por muchas razones posteriores a esta fecha- Joaquín V. González hablará después de la ley del odio como una constante en la historia argentina.

En 1852 vuelven a tenderse dos líneas políticas que venían en disputa hacía cuarenta años. Desaparecido Rosas, la hegemonía centrada en Buenos Aires se desplaza con Urquiza al litoral. Urquiza tiende lealmente a la organización y se propone restaurar las instituciones desquiciadas; se suceden diversos pasos: primero, el Protocolo de Palermo, el 6 de abril de 1852; luego, el Acuerdo de San Nicolás, firmado el 31 de mayo por las catorce provincias, pero ratificado solamente por trece, porque Buenos Aires lo rechaza. El Acuerdo de San Nicolás va a introducir en la Constitución de 1853 el ideario de Mayo y el derecho contractual federal que había venido amasándose desde las décadas precedentes.

Entre tanto, la provincia de Buenos Aires será el factor de discordia y de desunión, y su secesión hará que al Congreso Constituyente

instalado en Santa Fe en noviembre de 1852 no concurre su representación. De las catorce provincias preexistentes, únicamente trece están presentes en el acto fundacional que se consuma con la Constitución del 1.º de mayo de 1853, promulgada el 25 de mayo y jurada el 9 de julio de ese mismo año.

La provincia de Buenos Aires, por su parte, aprueba y sanciona su Constitución el 11 de abril de 1854, ya separada del resto y como Estado libre. Será otra batalla, la de Cepeda del 23 de octubre de 1859, la que con el triunfo del Presidente Urquiza hará posible firmar el Pacto de San José de Flores y poner fin a la deplorable desunión. Buenos Aires se integrará a la Federación argentina creada en 1853, la que queda completa con las catorce provincias históricamente anteriores a ella. El Pacto de Flores -**uno** más en la serie contractual- es el de la unión federal definitiva.

Razones de interpretación histórica son las que, sobre el curso histórico que brevemente analizamos, nos han llevado a elaborar la teoría del poder constituyente abierto, o en ciclo abierto. Para comprender su sentido, recordemos previamente que en la provincia de Buenos Aires se reúne una convención revisora de la Constitución de 1853 que propone enmiendas a su texto, y que en 1860 una convención *ad-hoc* las aprueba y las incorpora al texto originario de 1853.

Así las cosas, poder constituyente en ciclo abierto significa, para nosotros, que el ejercido en 1853 por trece provincias no agotó el ejercicio del poder constituyente originario, y que éste quedó abierto hasta que en 1860 se incorpora la provincia disidente de Buenos Aires. Era menester que no faltara ninguna de las catorce provincias preexistentes para completar el ciclo del poder constituyente fundacional o primigenio. Ese ciclo abierto entre 1853 y 1860 se clausura definitivamente en la última fecha citada. Y por eso, las enmiendas de 1860 a la Constitución de 1853 no son producto de un poder constituyente derivado, sino de uno tan originario como el ejercido por trece provincias en 1853. Aunque, entonces, sea hábito hablar de la «reforma de 1860», el acto constituyente de 1860 no ha sido una reforma. De ahí que integrado al poder constituyente originario abierto en 1853, permita denominar a la Constitución como la Constitución «de 1853-1860».

Sumamente extenso sería recorrer las fuentes de la Constitución, pero aun omitiendo indagarlas no conviene dejar de acentuar todo lo que en ella hay de autóctono y vernáculo. Su génesis, por una parte,

es típicamente rioplatense, como se habrá advertido en muchas de nuestras explicaciones. En orden a lo que cabría llamar fuentes normativas, hay que ver qué modelos se tomaron en cuenta para formular la Constitución, y en este ámbito es común remitir a la Constitución de los Estados Unidos. Sin embargo, con ser verdad que hay semejanza entre muchas normas de ella y de la nuestra, el «por qué» de los contenidos que en el texto acusan influencia normativa foránea no proviene de una imitación y menos de una copia, sino que responde a razones originarias de nuestro proceso constitucional. Ello se nos hace bien palpable en cuanto a nuestro federalismo; su razón de ser y de estar incorporado a la Constitución argentina nada tiene que ver con el origen del federalismo norteamericano.

Por fin, en orden a esto que llamamos contenidos de la Constitución' la de 1853-1860 tiene mucho de la tipología tradicional-historicista; ello significa que, aunque envuelta en la apariencia del tipo racional-normativo, nuestra Constitución ostenta una fisonomía diseñada en buena medida por ideas, valores e instituciones con suficiente tradición histórica. Dicho en otros términos, lo que el constituyente de 1853-1860 plasmó en el texto codificado no fue producto de un racionalismo abstracto ni de una pura planificación normativa, sino más bien fue una estructura apoyada en la costumbre, en la tradición y en la realidad histórica que, en parte desde antes de 1810, y en parte desde esa fecha en adelante, convergieron a perfilar una idiosincrasia propia de nuestro medio, de nuestra cultura, de nuestras valoraciones sociales.

Es así como desde tiempo atrás sostenemos la tesis de que la Constitución anida contenidos pétreos. Por tales entendemos los que, por responder a nuestra identidad, no pueden ni deben alterarse ni suprimirse' en tanto y mientras subsista la apoyatura que les dio base y razón. Y si tenemos que mencionarlos, decimos que para nosotros ellos son: la forma republicana en vez de la monárquica; la forma federal en vez de la unitaria; la forma democrática en vez de la totalitaria o la autoritaria; la confesionalidad del estado en vez del agnosticismo, el ateísmo o la laicidad.

Las modalidades funcionales de estos contenidos pétreos admiten modificaciones y ajustes, por lo que no es correcto decir que son irreformables, pero en cambio -tal como lo acabamos de anticipar- no toleran abolirse ni sustituirse por sus opuestos, de forma que no

vacilamos en considerarlos como un límite al poder constituyente derivado.

Una vez que hemos arribado a la Constitución histórica, se nos coloca por delante el largo siglo que transcurre hasta nuestros días.

Lo primero que podemos advertir es un dato suficientemente curioso para el derecho constitucional comparado latinoamericano: el texto de 1853-1860 ha recibido muy escasas reformas: en 1866, 1898 Y 1957. Está en vigencia actualmente, y a nuestro juicio mantiene su simbolismo histórico.

No obstante, es indispensable añadir que en 1949, durante el régimen peronista, fue sustituido por la Constitución de ese año, y aunque ello se llevó a cabo con la formalidad de una reforma, siempre hemos sostenido que más allá de la letra normativa que quedó subsistente, se ha tratado de una Constitución nueva. Rigió hasta 1956, en que producido el movimiento que derrocó al presidente Perón, se restableció la Constitución de 1853-1860. En 1972, por acto unilateral del poder militar de facto, dicha Constitución recibió algunas enmiendas transitorias, que luego dejaron de tener vigencia.

Desde el restablecimiento del Gobierno constitucional en 1983 tenemos la convicción de que la transición democrática entonces comenzada ha operado el fenómeno de que la legitimidad de la Constitución de 1853-1860 no es objeto de disputas sociales, y de que -sin perjuicio de las tentativas y tendencias reformistas- es valorada con consenso predominante como el acuerdo fundamental de base, cuyas reglas de juego deben ser cumplidas mientras la reforma constitucional no se produzca.

La persistencia de la Constitución a que acabamos de aludir no debe confundirnos para suponer que en más de cien años ha sido siempre cumplida fielmente y ha funcionado sin mayores distorsiones. No es así. Que Argentina exhiba todavía hoy una Constitución de mitad del siglo pasado sólo significa que normológicamente esa Constitución está vigente o, en sentido contrario, que no ha sido sustituida por otra (excepto entre 1949 y 1956). Pero si además de la vigencia normológica computamos la vigencia sociológica —es decir, la efectividad de funcionamiento regular en el mundo jurídico-político— es imposible dejar de reconocer una serie de disfuncionalidades, de transformaciones en el modo de cumplirse y aplicarse —a las que denominamos mutaciones constitucionales— y de violaciones periódicas.

El derecho no escrito, el derecho judicial (o jurisprudencia), las mismas leyes infraconstitucionales y, en general, lo que habitualmente se coloca bajo el nombre de fuentes del derecho constitucional, han ingresado a nuestra Constitución material o real numerosos contenidos, algunos sin el alcance de alterar inconstitucionalmente a la Constitución escrita, pero otros en discordancia o transgresión respecto de ella.

Hechas estas aclaraciones, la cronología nos devuelve a la etapa inmediatamente posterior a 1860. No se piense que la incorporación de la provincia de Buenos Aires significó una relación pacífica entre ella y el gobierno federal. Por causas que no es del caso detallar, esa relación se fue haciendo tensa, agravándose hasta el límite de la lucha armada que desembocó en la batalla de Pavón, en septiembre de 1861, que dio el triunfo al ejército de Buenos Aires. Como consecuencia de ello el gobierno federal es declarado en receso y, nuevamente, como en 1820 y 1827, hay una acefalía general.

No obstante, la unidad política no se desintegra ni el Estado argentino deja de existir. Las provincias confían a Mitre, gobernador de Buenos Aires, las facultades propias del poder ejecutivo federal, con lo que se convierte en el primer presidente de facto. Realizadas las elecciones para elegir autoridades, e instalado el Congreso, Mitre asume la presidencia de la República el 12 de octubre de 1862. Después de esto, la unidad federativa sólo tendrá que afrontar el último desafío crítico: la federalización y capitalización de la ciudad de Buenos Aires, que se opera en 1880.

Las interpretaciones que de aquí en más han circulado son variables; para abreviarlas del modo más objetivo posible proponemos una síntesis en torno del período que, convencionalmente, muchos llaman la República aristocrática.

La horma en que se intenta calzar a una Argentina moderna finisecular nos brinda el siguiente perfil aproximativo:

- a) Se impulsa el desarrollo material, económico y cultural;
- b) Se promueve y acrecienta la inmigración europea;
- c) Se da recepción y difusión a la ideología liberal;
- d) La política gira en torno del denominado «acuerdo de los notables» dentro de la élite dirigente;
- e) La clase dirigente se siente a sí misma «todo el país» y está imbuida de la creencia en su superioridad social para retener y ejer-

cer la conducción política, mientras el conglomerado criollo-inmigratorio va produciendo lentamente el ascenso de la clase media;

f) El liderazgo del poder ejecutivo y la fuerza personal de su titular lo convierten en el centro de gravedad de la política;

g) La aspiración al sufragio libre y la disputa leal de los partidos para terciar en la contienda de sucesión al poder están en el horizonte de todas las fuerzas políticas; en el período del sufragio frenado e impuro se producen resistencias y movimientos -llamados revoluciones, como los de 1874, 1880, 1890, 1893 Y 1905.

La denominada generación del 80 se sitúa en un epicentro del progreso. El país va cobrando pujanza, el bienestar y la prosperidad rinden sus resultados, al menos en las zonas a las que llega su influencia, sin que por eso desaparezca la marginalidad social y la ausencia de participación activa de las clases populares.

Habrà que aguardar hasta una fecha clave, dada por la reforma electoral de 1912 -conocida como la ley Sáenz Peña—, para poder hablar de un acceso de las clases medias, que suele fijarse en 1916 con la llegada de Hipólito Yrigoyen a la presidencia de la República.

El conservadurismo cede su sitio y su protagonismo al radicalismo, y éste tendrá el poder ejecutivo hasta el golpe de estado de 1930, que marca la primera irrupción militar exitosa en el poder y el inicio de la inestabilidad e ingobernabilidad del sistema durante medio siglo.

El liberalismo que sigue su curso entre 1916 y 1930 no será ya el de la época conservadora, pero será siempre -sin duda- liberalismo político. De él no se renegará, desde las alturas del poder, hasta 1930 y 1943.

La primera apertura popular de 1916 se completa en 1946, cuando el peronismo empina a la clase trabajadora y al sindicalismo, pero ya en un ciclo que hasta 1955 quedará marcado por un fuerte autoritarismo, al que personalmente nunca hemos vacilado en tildar de totalitario. La sociedad sufre antagonismos, clivajes y odios profundos, pero entre los saldos aprovechables figura, sin duda, la toma de conciencia social por parte de los sectores que con el peronismo gobernante ascendieron al protagonismo sociopolítico.

Entre tanto, la que se ha dado en apodar «línea del fascismo» cobró auge hacia 1930. Influencias europeas (Mussolini, Hitler, Maurras, Primo de Rivera, Oliveira Salazar) prendieron en el nacio-

nalismo criollo y en algunas alas del nacionalismo católico, debiéndose señalar que con el movimiento militar triunfante del 6 de septiembre de aquel año 30 reaparece una línea no popular en la restauración conservadora. Se retorna al fraude electoral, pero no obstante el presidente Justo, electo por la Concordancia con la abstención del radicalismo, lleva a cabo un gobierno eficiente entre 1932 y 1938.

La década del 30, paralela a la crisis mundial, inaugura una etapa de intervencionismo estatal en la economía, y marca la declinación del auge alcanzado por Argentina desde fines del siglo XIX. Múltiples desafíos -internos e internacionales- no fueron respondidos con eficacia, sobreviniendo repetidas crisis y emergencias y diversidad de ensayos para remediarlas, con creciente frustración social.

Se intercalaron recurrentemente los golpes de estado y los lapsus de facto: 1943-46, 1955-58, 1962-63, 1966-73 Y 1976-83. Como se puede comprender con facilidad, los breves intervalos de gobiernos constitucionales fueron precarios y débiles. El peronismo oficialmente proscrito entre 1955 y 1972 fue sociológicamente mayoritario, y al no gozar de reconocimiento en nuestra partidocracia enflaqueció y bloqueó el consenso en los distintos turnos de poder sucedidos hasta 1983.

La década del 70 dio presencia a grupos y movimientos violentos y hasta subversivos, que empezaron a ser reprimidos hacia fines de 1975 y dieron luego pie a la lucha oficial antisubversiva, que en el gobierno militar de 1976-83 incurrió en represiones por medios ilegítimos, y desató enfrentamientos y resentimientos entre la sociedad civil y la sociedad militar.

La muerte de Perón en 1974, durante su tercera presidencia, dejó huérfano a su movimiento, que en las posteriores elecciones de 1983 no logró acceder al poder. Por primera vez el peronismo no alcanzó el caudal necesario para triunfar electoralmente, y hubo de ser oposición al radicalismo. En 1989 conquistó la presidencia con Menem, y puso en marcha una política sumamente controvertida, incluso por grupos disidentes de su propio partido.

Así como los años 1916 y 1946 fueron, en este siglo, fechas claves en el proceso político-constitucional argentino, 1983 tiene que ser apreciado como el comienzo de la primera transición democrática con posibilidad de supervivencia y de afianzamiento. También por primera vez en más de cincuenta años se produjo en 1989 una sucesión

legal de poder en un proceso electoral legítimo. La sociedad fue asumiendo progresivamente la sensación y la convicción de que le era viable una convivencia democrática y, sobre todo durante la gestión del presidente Alfonsín entre 1983 y 1989, se puso énfasis en la defensa y la promoción de los derechos humanos. La República Argentina se incorporó al sistema interamericano de derechos humanos al ratificar en 1984 el Pacto de San José de Costa Rica y acatar la jurisdicción supraestatal de sus dos organismos --la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos-- y en 1986 se hizo parte asimismo en los dos pactos de Naciones Unidas sobre derechos humanos --el Pacto de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Reexaminar el texto normativo de la Constitución puede dar ocasión para un muy breve comentario acerca del constitucionalismo social, porque dejando de lado la abundancia declarativa de la Constitución de 1949 --vigente sólo entre 1946 y 1955, según ya dijimos-- hay que recordar que el mismo gobierno de facto que restituyó la vigencia de la Constitución de 1853-1860 fue el que declaró necesaria la reforma de la misma y el que convocó a elecciones para formar una convención constituyente. Este cuerpo introdujo en 1957 un artículo nuevo, conocido como el art 14 bis, con unas moderadas cláusulas sobre derechos sociales, abarcando al trabajador, al sindicalismo y a la seguridad social.

Esta incorporación de un sesgo de constitucionalismo social en una Constitución que, por datar de mitad del siglo XIX sólo había podido conocer y recoger los derechos llamados de la primera generación --propios del constitucionalismo clásico--, ha invitado a indagar si en su texto conviven ahora de modo compatible dos techos ideológicos: uno el liberal de la época originaria, y otro el social de nuestro siglo XX.

Más que terciar en este debate, lo que importa a nuestro criterio es señalar que el constitucionalismo social en Argentina traza una divisoria ideológica dentro de nuestra sociedad, porque frente a los que lo postulamos y promovemos, se erigen grupos reacios y adversos, cuyas posturas irradian influencia en materias como el derecho del trabajo, el de la seguridad, la política económica, etc.

Si es verdad que especialmente desde 1930 se fue acentuando una intervención reglamentarista --a veces excesiva-- por parte del esta-

do en la sociedad, en la iniciativa privada, en el campo económico, no creemos válido que por sus resultados negativos haya que abdicar del estado social y democrático de derecho, o del estado de bienestar, o de la democracia social, denominaciones todas éstas que apuntan a posiciones constitucionales que tratan de superar al viejo liberalismo individualista sin amputar para nada sus conquistas, pero añadiéndoles el complemento y el correctivo del constitucionalismo social y de la solidaridad como valor jurídico.

Un dato bastante objetivo viene dado por la línea de un curioso y novísimo constitucionalismo provincial, que inició en 1985 -y todavía está en curso-- un ciclo de nuevas constituciones en más de diez provincias argentinas, incluida la de 1991 de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, que es el último territorio nacional que se convirtió en provincia. Con muy menuda excepción, este constitucionalismo provincial ha puesto de relieve su adhesión al constitucionalismo social.

Ahora bien, cuando del repaso de textos normativos nos desplazamos a otro sector del mundo jurídico, cual es el de la vigencia sociológica que se detecta en la constitución material o real, debemos reconocer que ni las adhesiones normativas al constitucionalismo social, ni la imagen del estado de bienestar, ni ahora -desde 1989- las políticas liberales neoconservadoras del presidente Menem, han conferido plena efectividad al conjunto de derechos sociales, que acusan muchos déficit y carencias injustas para vastos sectores de la sociedad.

Esta misma sociedad, mucho más activa y participativa que en épocas anteriores, hace presencia vigorosa con demandas y protestas frente al poder de turno, debiendo remarcarse que a la vez sus pretensiones encuentran eco y difusión masiva a través del activismo que han desplegado cada vez más intensamente los medios de comunicación social.

Interesante sería, en vinculación con estos aspectos, disponer de espacio para indagar -al menos desde 1853 hasta hoy- en qué ámbitos de la sociedad se ha reclutado el consenso principal, qué grupos y partidos políticos lo han aportado, cuál ha sido el contrapeso de los disensos, cuáles han sido los sectores expresivos de los mismos, qué grado de marginalidad y desparticipación ha habido, con qué efectos para el sistema, etc. Todo ello conduciría a interesantes ampliaciones, de las que solamente destacaremos dos aspectos, bastante obje-

tivamente señalados por historiadores, sociólogos y politicólogos. Uno deriva a afirmar que sin un suficiente consenso de las fuerzas armadas, ningún gobernante ha podido retener el poder. Otro apunta a reconocer que los partidos políticos mayoritarios, no obstante su multisectorialidad en las afiliaciones individuales, no han tenido expresividad en relación con los grupos sociales de mayor peso. En orden a este punto, hacemos dos observaciones: al menos hasta 1989 el partido peronista tuvo buena base en un sindicalismo adicto y verticalizado; en tanto el conservadurismo declinante desde 1916 ha quedado disperso en pequeños partidos y no ha logrado conformar una fuerza política unitaria.

Por otra parte, cuando se indaga el consenso social, es indispensable distinguir entre el consenso hacia el sistema político-constitucional en sí mismo y el consenso hacia un gobierno determinado. Cuando el sistema no ha estado en disputa, los disensos en torno de un gobierno o de una o más políticas suyas, no corren riesgo de fisurar la legitimidad del sistema.

A la vez, y con respecto a los disensos frente a un gobierno, es bueno precisar que el consenso de base se ha hecho más sólido cuando, como ocurre desde 1983 sin duda alguna, la legitimidad de ese gobierno es aceptada tanto por quienes le dieron el triunfo electoral cuanto por los que resultaron perdidos. De ahí que el disenso en torno del proceso electoral que encumbra a unos y margina a otros inculca un factor negativo.

Es mucho lo que todavía requeriría pormenores. Por ejemplo, el desarrollo de nuestro proceso federal que, como acontece en la mayor parte de los federalismos, sobre todo latinoamericanos, acusa un giro muy marcado hacia la centralización. No hemos de hablar del vaciamiento, la debilidad o la declinación del federalismo. Bástenos adherir a las afirmaciones de cuantos observan que en el proceso federal argentino, por diversidad de concausalidades de muy variado tipo, se fue operando una concentración de poder en el gobierno central' en desmedro de las competencias locales. No obstante, si a veces se habla de una etapa de confrontación entre gobierno federal y provincias, también se suele admitir que, lentamente, se ha ingresado desde 1958 a un federalismo de negociación y concertación entre uno y otras, lo que permite diagnosticar auspiciosamente una reversión de la tendencia centralizante.

Vamos a poner término a este esbozo demarcando algunos ciclos.

Dicotómicamente, y con todo el convencionalismo de las tipologías abstractas, cabe hablar de una república aristocrática entre 1853 y 1916, Y de una república democrática a contar de esa fecha. Pero es indudable que, en esta segunda etapa, habría que introducir muchas subdivisiones, algunas con carácter de paréntesis, entre las cuales volvemos a citar el lapsus peronista 1946-1955, y los períodos de facto sobrevenidos entre 1930 y 1983.

Con otra perspectiva, se reconoce una Argentina tradicional, hasta el año 1880, en que se fecha el llamado despegue progresista, al modo como pudo concebirse y realizarse en esa época; una Argentina moderna, que arranca de 1880; y otra contemporánea, desde la década de 1940.

Con subjetividad personal, proponemos asimismo el siguiente deslinde: el hito de 1853, con la constitución fundacional; 1860, la integración federativa definitiva con el ingreso de la provincia de Buenos Aires; en 1860 hemos dicho que, por ende, se cierra el ciclo constituyente originario, abierto en 1853; 1880, la modernización incipiente y en ascenso hasta 1930; 1916, la democratización política con el sufragio universal y el ingreso de las clases medias al protagonismo político; en la misma fecha se supera la antes denominada república aristocrática; 1930, la ruptura trágica de la estabilidad constitucional, continuada hasta 1983; 1945, el advenimiento del peronismo con todas sus consecuencias, unas positivas y otras negativas, y la asunción del protagonismo político por la clase trabajadora y el sindicalismo; 1983, la última transición democrática, y la primera entre todas con visos de perdurabilidad y consolidación institucional.

Insinuaciones interdisciplinarias nos tentarían a proseguir nuestro esbozo. Solamente les dedicamos una rapidísima alusión.

En primer lugar, acaso adoptando una postura de filosofía jurídica podríamos proponer que el estudio del proceso constitucional argentino no ha de agotarse en un puro análisis de las normas constitucionales sucedidas desde 1810 en adelante. Personalmente, estamos enrolados en el realismo jurídico y, dentro de él, en el trialismo de Werner Goldschmidt, según el cual el derecho o mundo jurídico se compone tridimensionalmente de un orden de conductas (dimensión sociológica del mundo jurídico), de un orden de normas (dimensión normológica) y de un orden del valor (dimensión dikelógica -por referencia al valor justicia, que en griego se dice «dike»-).

Pues bien, el examen del proceso constitucional no puede descuidar ninguno de los tres ámbitos, por lo que, a título de ejemplo, hay que prestar atención a las normas frustradas en su aplicación y en su vigencia sociológica, como igualmente es bueno hacer crítica valorativa para abordar, en ultimidad filosófica, la fenomenización de los valores con signo positivo o con signo negativo durante el transcurso del mismo proceso.

Otro visor conduciría a hurgar en las tres legitimidades que propone Elías Díaz: la legitimidad legalizada, la legitimidad sociológica y la legitimidad en la referida ultimidad filosófica. De este enfoque se puede extraer provecho, una vez que se logra averiguar qué valoraciones colectivas han compuesto -sucesiva o simultáneamente-- el conjunto cultural de la sociedad, o sea, a qué creencias y valores han adherido sus distintos sectores. Por fin, se encara el juicio crítico de las dos legitimidades anteriores.

También la sociología jurídica halla espacio propicio a su conocimiento, ya que sobre el hilo del proceso constitucional puede estudiar qué influencias han incidido desde la sociedad y sus actores hacia el sistema constitucional, y qué transferencias o productos han derivado desde el sistema constitucional hacia la sociedad, todo en interacción y retroalimentación.

Como se advierte, el paisaje ofrece numerosos aspectos y permanece siempre abierto para nuevas exploraciones.

ALIANZA EDITORIAL

H I S T O R I A

Come rciafiza:
Grupo Distribuidor Editorial
Tel. 361 05 09

Miguel Artola

PARTIDOS y
PROGRAMAS
POLITICOS

- I. LOS PARTIDOS
POLITICOS.
- II. MANIFIESTOS y
PROGRAMAS
POUTICOS.

Libros Singulares



Miguel Artola

(dirección)

ENCICLOPEDIA DE
HISTORIA DE
ESPAÑA

- I. ECONOMIA y
SOCIEDAD.
- II. INSTITUCIONES
POLITICAS, IMPERIO.
- III. IGLESIA,
PENSAMIENTO,
CULTURA.
- IV. DICCIONARIO
BIOGRAFICO
- V. DICCIONARIO
TEMATICO

Alianza Diccionarios

Richard Gillespie

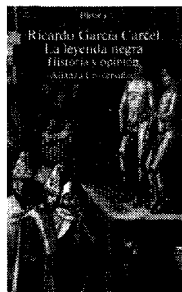
HISTORIA DEL
PARTIDO
SOCIALISTA
OBRERO ESPAÑOL

Alianza Universidad

Martin Kitehen

EL PERIODO DE
ENTREGUERRAS
EN EUROPA

Alianza Universidad



Ricardo García Careel

LA LEYENDA
NEGRA.

HISTORIA y OPINION

Alianza Universidad

Manuel Lueena Salrnral

SIMON BOLIVAR

El libro de Bolsillo



*Ya es sabido el interés de
ESPASA CALPE
en poner de manifiesto
los hechos que suceden y que día a día
hacen la HISTORIA, nuestra historia...*

*ESPASA CALPE, no solo como testigo
vivo desde 1926
sino como protagonista directo
en la historiografía de nuestro País,
quiere sumarse a la
ASOCIACIÓN DE HISTORIA
CONTEMPORÁNEA,
en su labor de difusión
del acontecer histórico.*



