

## UN DIÁLOGO POLÍTICO A RECORDAR EN EL BICENTENARIO: LAS CONSTITUCIONES DE BAYONA Y CÁDIZ Y EL CONSTITUCIONALISMO LATINOAMERICANO DE LA ÉPOCA. OFERTAS Y RESPUESTAS

Néstor Pedro SAGÜÉS\*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Un precedente inmediato: la Constitución de Bayona de 1808*. III. *La Constitución de Cádiz. Integración de las cortes constituyentes*. IV. *América en la Constitución de 1812*. V. *Balance*. VI. *El impacto de la Constitución de Cádiz en América. Vigencia*. VII. *La Constitución de Cádiz como fuente del constitucionalismo latinoamericano*. VIII. *Conclusiones*.

### I. INTRODUCCIÓN

Puede hablarse, desde luego que en términos alegóricos, de una suerte de “diálogo” constitucional entre España y América, en los albores del siglo XIX. El mismo se plasma en ciertas ofertas y en algunas respuestas, que es conveniente repensar en ocasión del bicentenario de la gesta independentista de las provincias españolas del nuevo mundo.

La Constitución gaditana de 1812 ha sido objeto de múltiples y bien logrados estudios. El presente refiere solamente a uno de sus aspectos: de qué modo trató, y cómo impactó, a Latinoamérica. En otras palabras, cuál fue la cotización jurídico-política que hizo la célebre “Pepa”,<sup>1</sup> del subcontinente latinoamericano, y de qué manera influyó en este.

Interesa situarnos en el momento constitucional en que es sancionada. Antes de 1812 se habían dictado ya varias Constituciones: entre otras, Estados Unidos de América, en 1787; Polonia, 1791; Francia, 1791, 1793,

\* Catedrático de derecho constitucional en la Universidad de Buenos Aires. Director del Centro Interdisciplinario de Derecho Procesal Constitucional.

<sup>1</sup> Por haberse promulgado el día de San José (19 de marzo). En el mundo hispánico, el trato coloquial de “José” es “Pepe”.

1795, 1799, 1804; Suecia en 1809, y bajo la influencia de Napoleón I, varios documentos constitucionales, como, a mero título ejemplificativo, el de la República cispadana (para Pablo Lucas Verdú, Italia se convirtió en aquella época en un “interesante laboratorio” donde se fabricaron numerosas Constituciones). También en América existieron Constituciones antes de 1812, como la de Cundinamarca (en Colombia), de 1811, las de 1801, 1805, 1806, 1807 y 1811 en Haití, y la federal de Venezuela, de 1811, aunque no es seguro que todas ellas fuesen conocidas en Cádiz.<sup>2</sup> De todos modos, el material normativo constitucional no era tan abundante. Numerosos países carecían de Constitución, en el sentido preciso y moderno de este vocablo.

## II. UN PRECEDENTE INMEDIATO. LA CONSTITUCIÓN DE BAYONA DE 1808

Desde luego, los constituyentes de Cádiz no podían ignorar el contenido de la “Constitución” (o más bien, “carta”)<sup>3</sup> otorgada por José I Bonaparte desde la ciudad francesa de Bayona, el 6 de julio de 1808. Se trata de un instrumento sumamente devaluado en la cultura jurídica española, partiendo de su parto político (la voluntad autocrática de un usurpador), desprecio que a menudo provocó una especie de conspiración del silencio respecto de ella. A pesar de todo, existe un proceso que intenta al menos estudiarla, y entrever quizá el rescate, siempre en términos relativos, de algunos de sus tramos.<sup>4</sup>

<sup>2</sup> Jellinek, Georg, *Teoría general del Estado*, trad. de Fernando de los Ríos, Buenos Aires, Albatros, 1954, pp. 394 y ss. Sobre la Constitución de la República cispadana, *cf.* Lucas Verdú, Pablo, “Introducción”, en Biscaretti di Ruffia, Paolo, *Derecho constitucional*, trad. de Pablo Lucas Verdú, Madrid, Tecnos, 1965, p. 21. La influencia napoleónica promotora de Constituciones se extendió igualmente por Alemania. Véase también Mariñas Otero, Luis, *Las Constituciones de Haití*, Madrid, Cultura Hispánica, 1968, pp. 13 y ss.

<sup>3</sup> La Constitución de Bayona emanó (formalmente) de la voluntad de José I. Bonaparte. Se trata, pues, de un texto “otorgado”. Lo usual, en casos similares, es denominar jurídicamente “carta” al instrumento en cuestión. Sin embargo, se ha destacado que el documento de Bayona no es el resultado de la sola voluntad del Rey José I, que la proclama, sino producto de una suerte de soberanía compartida, ya que el mismo documento, al ordenar que se guarde como ley fundamental “de nuestros estados”, menciona también que es “base del Pacto que une a nuestros pueblos con Nos, y a Nos con nuestros pueblos”, declaración algo ficticia en verdad, pero que no perfilaría a esa Constitución, en sentido estricto, como una “carta”. Véase Martínez Sospedra, Manuel, “El Estatuto de Bayona: originalidad e imitación en la primera Constitución española”, *Estudios de derecho constitucional y ciencia política en homenaje a Juan Ferrando Badía, cuadernos constitucionales de la cátedra Fadrique Furió Ceriol*, Valencia, Universidad de Valencia, 2009, núm. 58/9, pp. 101 y ss.

<sup>4</sup> Sobre la falta de atención a la Constitución de Bayona, véase Cruz Villalón, Pedro, “La Constitución de 1808 en perspectiva comparada”, *Estudios de derecho constitucional y ciencia política, cit.*, pp. 83 y ss. Véase, de todos modos, lo apuntado *infra*, en este trabajo.

La Constitución de Bayona fue decretada por José I Bonaparte, según señala el documento, después de “haber oído” a una “Junta Nacional” convocada en tal ciudad francesa, por Napoleón I. Dicha “Asamblea de Notables” tuvo, curiosamente, a más de representantes del clero, de la nobleza y del estado llano de España, otros seis “naturales de las dos Américas”, nombrados por el duque de Berg cumpliendo órdenes de Napoleón.<sup>5</sup> Fue evidente el intento de legitimar políticamente al nuevo texto con “representantes” americanos, por más que estos no hubiesen sido electos por los pueblos del nuevo mundo.

Como fuentes de la Constitución de Bayona, es usual mencionar las francesas del año VIII (la “Constitución consular”) y la imperial de 1804 (el “senado-consulta del año XII); las reformas a la Constitución de Holanda de 1805, la de Westfalia de 1807 y la de Nápoles de 1808.

La Constitución de Bayona se refirió varias veces a Latinoamérica, punto en el que, básicamente, resultaba casi forzosamente original respecto de las fuentes mencionadas.<sup>6</sup> Mencionaremos los principales rasgos “americanistas” del documento.

En dicha Constitución se proclamaba al monarca como “Rey de las Españas y de las Indias” (artículo 4o.), título que se repetía respecto de la Corona (artículo 2o.)

Dentro del gabinete, erigió un “Ministerio de las Indias” (artículo 27). Y en el Consejo de Estado, había una “Sección de Indias” (artículo 52), donde actuarían seis consejeros adjuntos, con funciones consultivas, provenientes de la diputación que representaba a las aludidas Indias.

En el Senado no había una representación específica de América. Pero para las Cortes, que tenían 172 miembros, la Constitución bayonesa —siguiendo la tradición de Francia— contemplaba tres estamentos: el de la nobleza, el del clero y el del pueblo (artículo 64). Por las “provincias de América y Asia” habría 22 diputados (dos por Nueva España, dos por Perú, dos por Nueva Granada, dos por Buenos Aires, dos por Filipinas, uno por Cuba, uno por Puerto Rico, uno por Venezuela, uno por Caracas, uno por Quito, uno por Chile, uno por Cuzco, uno por Guatemala, uno por Yucatán, uno por las “provincias internas occidentales de Nueva España” y otro por las “orientales”), a tenor del artículo 92.

<sup>5</sup> Los designados como “representantes” de América lo fueron por La Habana, Nueva España, Perú, Buenos Aires, Guatemala y Santa Fe de Bogotá, desde luego que sin ninguna intervención de estas regiones. Véase Pi y Margall, Francisco, y Pi y Arsuaga, Francisco, *Historia de España en el siglo XIX*, Barcelona, Miguel Seguí, 1902, t. I, p. 316.

<sup>6</sup> Martínez Sospedra, Manuel, *op. cit.*, quien destaca, por ejemplo, que el título constitucional relativo a América y Asia no tiene precedente en los textos constitucionales que sirven de fuente para Bayona.

Un título especial de la carta se ocupó “De los reinos y provincias españolas de América y Asia”. Reconocía a los mismos los mismos derechos que los existentes en la metrópoli (artículo 97), y de modo particular, el derecho al libre cultivo e industria (artículo 88), con igualmente libre comercio entre sí y la metrópoli (la España peninsular): artículo 89. No podían establecerse privilegios de exportación o importación para estas regiones (artículo 90).

Para “defender los intereses” de las provincias americanas y asiáticas, la Constitución imponía (artículo 91) la presencia de 22 diputados ante el gobierno central, en las Cortes. En general, se respetaba el número de dos por cada uno de los virreinos de entonces (Nueva España, Perú, Nueva Granada, “Buenos Aires”), más dos por Filipinas, disminuyendo luego la representación a uno por, *u. gr.*, Chile, Venezuela, Cuzco, Cuba, Puerto Rico, Caracas, Quito, Guatemala, Yucatán, Guadalajara, provincias internas occidentales y orientales de Nueva España: artículo 92. En ciertos casos, como puede advertirse, no hay una ortodoxia cartográfica: algunos virreinos tenían una suerte de representación suplementaria y fragmentada.

En el orden judicial, el artículo 107 refería a la existencia de las Audiencias en Indias, como tribunales de apelación.

En definitiva, y desde una perspectiva normativa literal, la Constitución de Bayona:

- a) Atribuía un carácter dual a la monarquía: “las Españas” (por un lado), y “las Indias” (por el otro), abarcando el Estado y el rey ambas zonas.
- b) Reconoció y alentó la presencia política de América en la estructura del Estado español, mediante una representación específica en las Cortes y en el Consejo de Estado, así como creó un ministerio concreto para las Indias.
- c) Otorgó derechos puntuales para el nuevo mundo, equiparando sus regiones a los de la España peninsular, y explicitando después las libertades de industria y cultivo, y la de comercio para las diferentes regiones americanas, entre sí y con la España metropolitana propiamente dicha. Estas últimas concesiones tenían en aquel momento una importancia peculiar, dado que respondían a demandas muy frecuentes por parte de los productores y comerciantes ultramarinos.

Todo este manejo normativo podía entenderse como un reconocimiento puntual de una realidad geográfica y económica innegable (esto es, la existencia, en la época, de una España pluricontinental), como también una estrategia de captación de consenso político de la dinastía napoleónica, destinada a seducir a los pueblos latinoamericanos dependientes de España. Cualquiera que fuese la explicación, lo cierto es que después de la Consti-

tución de Bayona, y más allá de la escasa o casi nula vigencia o aceptación de tal texto, el proceso constituyente de Cádiz, acaecido muy pocos años después, no podía políticamente prescindir de la presencia de América en un documento constitucional español. Tampoco, también en términos políticos, podía ofrecer a América algo sustancialmente inferior a lo que le proponía Bayona.

### III. LA CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ. INTEGRACIÓN DE LAS CORTES CONSTITUYENTES

Las Cortes de Cádiz incluyeron representantes de América. Algunos fueron elegidos en las regiones representadas, pero otros resultaron nombrados por los residentes en la isla de León y en Cádiz, como diputados suplentes “de las dos Américas y de las provincias ocupadas por el enemigo” (léase, el ejército francés), conforme el Decreto del 8 de septiembre de 1810.

Este último contempló treinta diputados suplentes por las dos Américas, a saber: siete por el virreinato de Méjico, dos por la Capitanía General de Guatemala, uno por la isla de Santo Domingo, dos por la de Cuba, uno por Puerto Rico, dos por las Filipinas, cinco por el virreinato de Lima, dos por la Capitanía General de Chile, tres por el virreinato de Buenos Aires, tres por el de Santa Fe (Nueva Granada) y dos por la Capitanía General de Caracas. El artículo XVI del Decreto aclaraba que la condición de indio puro, y de sus descendientes con españoles, no impedía ser representante. El artículo XXI agregó que como era probable que viniesen de camino “de los países remotos de las Indias” diputados allí electos, ellos reemplazarían a los suplentes cuando se incorporasen.<sup>7</sup>

Había que distinguir, pues, entre los diputados, los electos efectivamente en el lugar de origen que representaban y los nombrados en Cádiz (los “suplentes”, pero muchas veces actuantes al fin), por regiones ocupadas por las fuerzas francesas, en la península ibérica, o por territorios ultramarinos que no habían elegido todavía a sus representantes (de hecho, algunas regiones nunca nombraron a sus diputados, como el virreinato del Río de la Plata. Quienes firmaron la Constitución en Cádiz invocando hacerlo por

<sup>7</sup> El texto del decreto puede consultarse en Pi y Margall, Francisco, y Pi y Arsuaga, Francisco, *op. cit.*, t. I, p. 669. Resulta llamativo que entre los diputados suplentes “de las dos Américas”, el decreto incluya a los de Filipinas. Entre las regiones que eligieron diputados en América, pueden citarse, por ejemplo, a Chile (Pi y Margall, Francisco, y Pi y Arsuaga, Francisco, *op. cit.*, t. II, p. 25). Colombia estuvo representada, por ejemplo, por el conde de Puñonrostro. Agradezco la información proporcionada al respecto por el profesor Hernán Olano García, de la Universidad de La Sabana, Colombia.

Buenos Aires, eran desconocidos en tal ciudad). La situación más conflictiva se dio quizá en Venezuela, donde quienes actuaron en Cádiz en su nombre, recuerda Carlos Ayala Corao, fueron reputados traidores.<sup>8</sup>

Por lo demás, el régimen de representación de los americanos en las Cortes gaditanas fue algunas veces profundamente criticado. Por ejemplo, en la declaración de independencia de Cartagena (Colombia), en torno al 11 de noviembre de 1811 (antes, pues, de la sanción de la Constitución de Cádiz), una de las razones esgrimidas para fundar la emancipación fue que, según se exponía, mientras para la península había un representante por cada 50,000 habitantes, para toda América solamente se asignaban treinta diputados. Tal inequitativa base representativa configuraba, en la aludida declaración, un acto “refinado de mala fe”.<sup>9</sup> En la integración final de las Cortes, escribe Juan Marchena Fernández, hubo 248 diputados españoles y 68 americanos. Pero si se hubiera respetado el principio de igualdad entre América y España, en la base poblacional para elegirlos, los diputados por el nuevo mundo (según algunos cálculos) tendrían que haber sido 600.<sup>10</sup>

Pese a todo, la participación de varios diputados por América fue relevante en el desarrollo de las sesiones de la asamblea.<sup>11</sup>

El texto constitucional, sancionado el 19 de marzo de 1812, se encuentra suscrito por diputados representantes (no se aclara cuáles son “suplentes”, nombrados en Cádiz, y cuáles titulares electos en las regiones de origen), quienes, aparte de la metrópoli y de Filipinas, lo eran de Nueva España, Puebla de los Ángeles, Guadalajara, Zacatecas, Chiapas, Tlaxcala, Yucatán, Guanajuato, Tabasco, Querétaro, Veracruz, Valladolid de Michoacán, Coahuila y Durango (zonas del hoy México), Cuba, Nueva Granada, Costa Rica, Nicaragua, Santo Domingo, San Salvador, Buenos Aires,

<sup>8</sup> Quedo reconocido por los datos proporcionados por el profesor Carlos Ayala Corao, de la Universidad Católica Andrés Bello, de Caracas.

<sup>9</sup> La desproporción representativa que se apunta es reconocida por autores contemporáneos, quienes advierten que en el mejor de los casos, los diputados a nombre de América oscilaron, según diferentes cómputos, entre el diez y el veinte por ciento de la asamblea. Véase Cáceres, Jorge Luis, *La Constitución de Cádiz y el constitucionalismo peruano*, Arequipa, Edrus, 2007, p. 45.

<sup>10</sup> Marchena Fernández, Juan, “La Constitución de Cádiz y el ocaso del sistema colonial en América”, *Constitución política de la monarquía española promulgada en Cádiz a 19 de marzo de 1812. Estudios*, Sevilla, Ayuntamiento de Cádiz, 2000, t. 1, p. 110.

<sup>11</sup> Así, la presidencia rotativa de las Cortes recayó en doce oportunidades en americanos. Véase sobre el tema, por ejemplo, Cáceres Arce, Jorge Luis, *La Constitución de Cádiz y el constitucionalismo peruano*, cit., p. 45; García Laguardia, Jorge Mario, *Centroamérica en las Cortes de Cádiz*, México, Fondo de Cultura Económica, 1971, pp. 134 y ss.; Quintero Atauri, Pelayo, “Los americanos en el sitio de Cádiz y en las Cortes del 1810 a 1812”, *Revista de la Real Academia Hispanoamericana de Ciencias y Artes de Cádiz*, Cádiz, t. I, núm. 2, 1910, pp. 41-51.

Montevideo, La Habana, Guatemala, Maracaibo (Venezuela), Perú, Guayaquil (Ecuador), Honduras, Panamá y Chile, los que superan el número de cincuenta, por cierto muy significativo.<sup>12</sup> Prácticamente el 25% de los diputados de Cádiz que firmaron la Constitución investía (realmente en algunos casos, de modo ficticio en otros) representatividad americana.

#### IV. AMÉRICA EN LA CONSTITUCIÓN DE 1812

Veamos ahora el documento gaditano de 1812.

- a) *Denominación del Estado*. La Constitución habla de la “Monarquía española”, y de la “Nación española” (artículo 1o.), pero en su título II utiliza la expresión “del territorio de las Españas”.
- b) El territorio. Al respecto, el artículo 10 distingue estos cuatro segmentos: la “Península” (con las islas Baleares, Canarias y demás posesiones de África), América septentrional, América meridional, y Asia. En cada caso se describen las regiones principales,<sup>13</sup> pero se aclara en el artículo 11 que en el futuro, cuando “las circunstancias políticas lo permitan”, se hará una división “más conveniente”.
- c) La nacionalidad. Hay españoles “de ambos hemisferios” (artículo 1o.). La expresión “ambos hemisferios” se repite en el artículo 18. La condición jurídica de estos españoles es idéntica, ya que la Constitución no los diferencia. Sin embargo, el artículo 22 discrimina a “los españoles que por cualquier línea son habidos y reputados por originarios del África”, quienes solamente serán ciudadanos por su “virtud y merecimiento”, mediante concesión de carta de ciudadanía por las Cortes, norma que ha sido calificada, no sin razón, como racista.<sup>14</sup>
- d) El Poder Legislativo. Composición. Para integrar las Cortes, la base de la representación nacional “es la misma en ambos hemisferios”

<sup>12</sup> Véase la nómina de los diputados suscriptores de la Constitución de Cádiz en García Belaunde, Domingo y Gutiérrez Camacho, Walter, *Las constituciones del Perú*, Lima, Ministerio de Justicia, 1993, pp. 66-69.

<sup>13</sup> Con relación a América, el artículo 10 de la Constitución incluye en la septentrional (esto es, del Norte) a Nueva España con Nueva Galicia y la península de Yucatán, Guatemala, las provincias internas de Oriente, provincias internas de Occidente, la isla de Cuba con las dos Floridas, la parte española de la isla de Santo Domingo, y la isla de Puerto Rico con las demás adyacentes a esta y al continente en uno y otro mar. Respecto a la América meridional (del Sur), menciona a Nueva Granada, Venezuela, Perú, Chile, Provincias del Río de la Plata, y todas las islas adyacentes en el mar Pacífico y en el Atlántico.

<sup>14</sup> Clavero, Bartolomé, “Cádiz como Constitución”, *Constitución política de la monarquía española*, cit., t. II, p. 100.



- (artículo 28). En los dominios europeos se tomará como referencia el censo de 1797; y en ultramar, se formará uno, sirviendo entre tanto los censos “más auténticos entre los últimamente formados” (artículo 30). En ambos casos habrá un diputado por cada 70,000 habitantes (artículo 31). La Constitución contempló “juntas electorales de parroquia”, “juntas electorales de partido” y “juntas electorales de provincia”, tanto para la península como para ultramar (artículos 36, 37, 60, 61, 79 y 80).
- e) La diputación permanente de Cortes. También programó la Constitución esta comisión, formada por siete miembros de las Cortes, tres por las provincias de Europa, tres por las de ultramar, y el último, electo por suerte entre un diputado de Europa y otro de ultramar: artículo 157.
- f) El gabinete. La Constitución diseñó un ministerio formado por ocho “secretarios del despacho”. Uno de ellos era “El Secretario del Despacho de la Gobernación del Reino para Ultramar” (artículo 222).
- g) El Consejo de Estado. El artículo 232 de la Constitución dispuso asimismo la erección de este órgano, integrado por cuarenta individuos, de los cuales “doce al menos serán nacidos en las provincias de Ultramar”. Los consejeros eran nombrados por el rey a propuesta de las Cortes (artículo 233).
- h) La administración de justicia. América era aludida dos veces en este título de la Constitución. Por un lado, el artículo 261, apartado primero, indicó que los conflictos de competencia entre ciertos tribunales serían dirimidos en ultramar según lo determinaren las leyes. Por otro, los recursos de nulidad contra las sentencias dadas en última instancia se conocerían en ultramar por las audiencias, “en la forma que se dirá en su lugar” (artículo 261, apartado noveno). El artículo 268 determinaba, precisamente, cómo debían constituirse en ultramar tales audiencias.
- i) Las diputaciones de las provincias. Para las provincias, el gobierno político residía en un jefe superior, nombrado en cada una de ellas por el rey (artículo 324), pero también existía una diputación, de origen electivo. Para ultramar, la Constitución contiene disposiciones concretas sobre sus diputaciones, relativas a la realización de obras públicas urgentes (artículo 335, apartado cuarto), y su deber de velar “sobre la economía, orden y progresos de las misiones para la conversión de los indios infieles” (artículo 335, apartado décimo). Esta cláusula agrega que los encargados de ello debían informar a la diputación sobre su gestión, a fin de evitar abusos.



## V. BALANCE

Cabe ahora preguntarse cuál de las dos Constituciones (la de Bayona, la “maldita”, y la de Cádiz, la “bendita”) dispensó un trato más favorable a América.

Una evaluación preliminar constata una posición relativamente similar entre los dos documentos, en aras a reconocer protagonismo político a América, y en algunos asuntos, derechos específicos a sus habitantes. Veamos:

- a) En ambos, España es jurídicamente pluricontinental: las Españas “y las Indias” (Bayona), o “las Españas” de ambos hemisferios (Cádiz).
- b) En las dos Constituciones existe un ministro específicamente ocupado de los asuntos americanos. Ya sea, concretamente, para las Indias (Bayona), ya para ultramar (Cádiz).
- c) En las Cortes, América tendrá representación. La Constitución de Bayona contempla puntualmente 22 diputados por el nuevo mundo, sobre un total de 172. La de Cádiz no enuncia un número concreto, sino que habría tantos diputados americanos como españoles, según surja de la base poblacional pertinente (uno por cada setenta mil habitantes). Aquí, América resultaba más beneficiada.
- d) En el Consejo de Estado, la de Bayona dispone una sección para las Indias. En la de Cádiz, doce de sus miembros, al menos, deben haber nacido en ultramar.
- e) En ambas Constituciones, dentro de la organización judicial, debían existir en América audiencias, vale decir, tribunales jerárquicamente superiores.
- f) A favor de la Constitución de Bayona, podía apuntarse que reconocía explícitamente iguales derechos a las regiones americanas, que a las metropolitanas de España, con especial mención de los derechos al cultivo, industria y comercio, entre ellas y la metrópoli; tema este muy preocupante para los americanos, y que fue desconocido por la de Cádiz.<sup>15</sup>
- g) En otro orden de ideas, y en pro de la Constitución gaditana, cabe subrayar el reconocimiento de la nacionalidad a los españoles de los dos hemisferios (con la salvedad, ya aclarada, de los africanos), la presencia de por lo menos tres integrantes de ultramar (sobre siete)

<sup>15</sup> Marchena Fernández, Juan, *op. cit.*, p. 137. El autor apunta que los otros tres temas importantes ignorados por la Constitución de Cádiz, respecto de América, fueron la esclavitud, el sistema tributario y el otorgamiento de una amnistía a los americanos que se habían levantado en armas contra las autoridades peninsulares.

en la diputación permanente de las Cortes, así como la erección de diputaciones provinciales tanto en el territorio metropolitano como en ultramar, con un positivo grado de descentralización.

## VI. EL IMPACTO DE LA CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ EN AMÉRICA. VIGENCIA

No se conoce ninguna influencia de la Constitución de Bayona en América.<sup>16</sup> No fue jurada en ninguna parte del nuevo mundo, ni parece haber inspirado en nada a los documentos constitucionales latinoamericanos. Cabe advertir que el texto de Bayona resultó en buena parte desconocido —y en su caso, olvidado— para el grueso del derecho constitucional decimonónico. Además, era portador de una valoración en general negativa, como instrumento impuesto por la fuerza de los ejércitos napoleónicos, y que debía ignorarse cuando ellos se retiraron de España. En síntesis, un símbolo de la opresión extranjera, algo repudiable concluida la guerra de la independencia española.<sup>17</sup> La podríamos llamar, en resumen, “la Constitución maldita”.

Por el contrario, la Constitución de Cádiz se proyecta en América en dos niveles. Uno, el de su vigencia en determinadas regiones. Otro, por haber sido fuente de varios artículos de las Constituciones de los países latinoamericanos.

Comencemos por lo primero: es cierto que la Constitución de Cádiz no fue jurada en varios países, como Chile o Argentina o Colombia. Pero sí en otros, que mencionamos, a título de ejemplo, a continuación.

En el virreinato del Río de la Plata se dio una situación curiosa: no se juró en la mayor parte del mismo, aunque sí en Montevideo, el 27 de septiembre de 1812, plaza fuerte situada frente a Buenos Aires, río de la plata de por medio, que integraba el virreinato, y que durante varios años permaneció fiel a España (allí se situó el último virrey). Rigió hasta que Fernando

<sup>16</sup> En el sentido que la Constitución de Bayona no influyó en América, véase Cáceres Arce, Jorge Luis, *La Constitución de Cádiz y el constitucionalismo peruano*, cit., p. 41.

<sup>17</sup> No obstante, autores como Pi y Margall, y Pi y Arsuaga alertan que debe recordarse al estatuto de Bayona, por ser “el primer eslabón de nuestra vida institucional, por doloroso que sea confesar que lo debemos al extranjero y en momentos en que nos creía subyugados a su poder”. En varios de sus tramos, cuando contiene al poder absoluto del monarca, los mismos autores apuntan que importó “un inmenso adelanto”, pese a no ser expresión de la voluntad popular. Reconociendo que en definitiva es producto de la voluntad de Napoleón I, concluyen que “su Constitución no era la Constitución de un tirano desprovisto de talento”, *cf.* Pi y Margall, Francisco, Pi y Arsuaga, Francisco, *op. cit.*, t. I, pp. 321, 322, 328 y 329.

VII la derogó, en 1814. La ciudad de Montevideo se encontraba sitiada por las tropas de Buenos Aires.<sup>18</sup>

En México, la Constitución de Cádiz fue jurada el 30 de septiembre de 1812. Posteriormente resultó suspendida y luego reestablecida, más tarde derogada por el Decreto de Fernando VII del 4 de mayo de 1814, y reimpuesta en 1820. Resultó formalmente abolida por el artículo 1o. del “Reglamento Político Provisional del Imperio Mexicano”. Eduardo Ferrer Mac-Gregor apunta que tuvo, pues, vigencia interrumpida, y también en los primeros años del México independiente (Constitución federal de 1824), como norma supletoria. Otros autores destacan que nunca tuvo aplicación completa, sino fragmentaria y selectiva.<sup>19</sup>

En Perú la Constitución de Cádiz fue jurada por orden del Virrey Abascal en Lima, el 2 de octubre de 1812, disponiéndose la elección de autoridades locales conforme a ella. La ceremonia de la jura fue solemne, repetida en varias ciudades del interior del virreinato, pero no en todas, ya que hubo sugestivas omisiones. Con posterioridad, diputados peruanos se incorporaron a las cortes en la Metrópoli, hasta su disolución.<sup>20</sup>

En la Audiencia de Quito, la Constitución gaditana fue jurada (incluso por los curas párrocos) y tuvo vigencia relativa, escribe Hernán Salgado. Se la recuerda en particular por la intervención que tuvieron en las cortes de Cádiz dos ecuatorianos insignes, José Mejía Lequerica y José Joaquín Olmedo.<sup>21</sup>

En Costa Rica, a su turno, también fue jurada y tuvo vigencia, hasta que fue derogada en España. Se recuerda en este país la actuación del costarricense Florencio del Castillo, que en ciertos momentos dirigió debates en las cortes gaditanas.<sup>22</sup>

En Venezuela, tuvo una vigencia efímera, desde julio de 1812 hasta mediados de 1813, cuando Bolívar retoma el control de Caracas.<sup>23</sup>

<sup>18</sup> Agradezco la información suministrada por el profesor Eduardo Esteva Gallicchio, de la Universidad Católica del Uruguay.

<sup>19</sup> Seguimos a Bahena Villalobos, Alma Rosa, “La Constitución de Cádiz”, *Ius Unla*, Morelia, Universidad Latina de América, *Anuario 2008*, 2009, pp. 71 y ss., quien recuerda que el referido Reglamento Provisional del Imperio Mexicano dejaba de todos modos en vigor aquellas anteriores al 24 de febrero de 1821; y al informe presentado al autor por el profesor Eduardo Ferrer Mac-Gregor, investigador de la Universidad Nacional Autónoma de México y profesor en la UNAM y en la Universidad Panamericana. Se recomienda asimismo, consultar a Ferrer Muñoz, Manuel, *La Constitución de Cádiz y su aplicación en la Nueva España*, México, UNAM, 1993, *passim*.

<sup>20</sup> Cáceres Arce, Jorge Luis, *La Constitución de Cádiz y el constitucionalismo peruano*, cit., p. 55.

<sup>21</sup> Informe presentado al autor por el profesor Hernán Salgado Pesantes.

<sup>22</sup> Informe presentado al autor por el profesor Rubén Hernández Valle.

<sup>23</sup> Información presentada por el profesor Carlos Ayala Corao.

En definitiva, la Constitución de Cádiz fue acatada en dos de los cuatro virreinos existentes en la época (Perú y México), y en una parte, hoy Uruguay, de un tercero (el del Río de La Plata); en ciertas capitanías generales, y en la Audiencia de Quito. A esta lista cabe sumar, naturalmente, Cuba y Puerto Rico, que permanecieron bajo dominio español hasta fines del siglo XIX.

## VII. LA CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ COMO FUENTE DEL CONSTITUCIONALISMO LATINOAMERICANO

Es en este punto donde la Constitución de Cádiz penetró en el derecho constitucional de los exdominios españoles, y con impactos que todavía perduran.

Quizá el caso más significativo sea el de Argentina. Sin perjuicio de haber estado presente en varios textos constitucionales nacionales posteriores a 1812, en particular el de 1826, la Constitución de Cádiz influye, a decir de Seco Villalba, en una docena de artículos de la Constitución de 1853-1860, la mayor parte de los cuales todavía se encuentra en vigencia.<sup>24</sup> Por nuestra parte, hemos detectado fuentes gaditanas en más de veinte cláusulas de la “Pepa”, transportadas a la Constitución argentina.<sup>25</sup> De todos modos, es obligado reconocer que existe un debate intenso en torno a la magnitud de la penetración del texto español citado, en el argentino.<sup>26</sup> Pero que influyó, y que todavía influye, es un dato incuestionable, sea de modo directo, ya de modo indirecto (por ejemplo, mediante normas gaditanas insertadas en la Constitución de 1826, y de esta, exportados a la hoy vigente, de 1853-1860).

En Uruguay, la “Pepa” inspiró a varias normas de la primera Constitución del país, de 1830, e incluso en textos posteriores como los de 1918, 1934, 1942 y 1952, sin perjuicio de seguir animando a un puñado de artículos de la Constitución vigente, de 1967. La valoración que hace la doctrina de ella es positiva en términos generales, aunque se polemice acerca de su

<sup>24</sup> Seco Villalba, José Armando, *Fuentes de la Constitución argentina*, Buenos Aires, Depalma, 1943, pp. 194, 198, 209, 211, 215, 217, 218, 222 y ss.

<sup>25</sup> Por ejemplo, normas de los artículos 9, 131, cláusulas 7, 8, 9, 19, 11, 16, 19, 20 y 22, artículos 142, 171, incisos 1, 3, 4, 13, 15, 16, artículo 172, cláusula segunda, artículos 225, 243, 247, 251, 297, 303, 304, 305 y 306.

<sup>26</sup> Véase, por ejemplo, García-Mansilla, Manuel José y Ramírez Calvo, Ricardo, *Las fuentes de la Constitución argentina*, Buenos Aires, Lexis-Nexis, 2006, pp. 107 y ss., especialmente pp. 135-138, quienes objetan la importancia del impacto de la Constitución gaditana en la Constitución argentina de 1853, vigente todavía aunque con importantes modificaciones posteriores.

espíritu, que algunos identifican con los principios tradicionales del derecho español, y otros, con el pensamiento liberal de la Constitución francesa de 1791.<sup>27</sup>

Impactó asimismo en varias Constituciones de México, y se halla presente en algunos dispositivos de la Constitución de Querétaro de 1917.<sup>28</sup>

En Perú, recuerda Cáceres Arce, la Constitución de Cádiz repercute de modo visible en las primeras Constituciones decimonónicas de tal país, como la de 1823.<sup>29</sup>

En Costa Rica, detalla Rubén Hernández Valle, incidió en varios documentos constitucionales, en particular en cuanto los derechos individuales y el régimen municipal, hecho que de alguna manera también persiste en el presente, bien que con explicables modificaciones.

Por el contrario, la Constitución de Cádiz no parece contar con influencias notorias en el constitucionalismo posterior ecuatoriano, colombiano, venezolano o en el chileno, salvo en cuanto este último, en la Constitución liberal de 1828.

### VIII. CONCLUSIONES

Interesa ahora recapitular lo dicho y atender estas dos cuestiones: en un balance final, ¿cómo trató la Constitución de Cádiz a América? Y, a la inversa, ¿cómo trató América a la Constitución de Cádiz?

a) Con relación a la primera pregunta, la Constitución de Cádiz importó una oferta de trato favorable para América. Básicamente, ello se tradujo en: (I) una propuesta de reconocimiento institucional, ya que América se inserta en el documento como un segmento con perfil propio y esencial de las Españas; (II) una propuesta de igualdad (de personas, con idéntica nacionalidad; y de instituciones, con diputaciones similares en todas las regiones de las Españas); (III) una propuesta de participación (en la integración de las Cortes y de su comisión permanente, como en el Consejo de Estado); (IV) una propuesta de gestión particular, mediante un ministerio dedicado a ultramar, y (V) una propuesta paternalista, como la de promover la conversión de los indios al catolicismo.

<sup>27</sup> Sigo el aporte presentado por el profesor Eduardo Esteva Gallicchio.

<sup>28</sup> Reitero el informe presentado al autor por el profesor doctor Eduardo Ferrer MacGregor.

<sup>29</sup> Cáceres Arce, Jorge Luis, *La Constitución de Cádiz y el constitucionalismo peruano*, cit., pp. 55-57, con cita de Pareja Paz-Soldán, José, *Derecho constitucional peruano*, Lima, Studium, 1966, pp. 37 y ss. Véase también Chanduví Cornejo, Víctor Hugo, "Influencia de la Constitución gaditana en Perú", *Campus*, año 2, núm. 3, Trujillo, Universidad Antonio Orrego, 2007, pp. 147 y ss.

b) La respuesta de América consistió en los siguientes puntos: (I) una variable, bastante significativa, de relativa vigencia parcial (casos, de, *v. gr.*, su jura en México, Perú, Montevideo, Quito, Centroamérica), con excepciones de silencio (Chile, Buenos Aires), y en su caso, jura y posterior rechazo (Venezuela, *v. gr.*); (II) otra variable de asimilación, en varios documentos constitucionales locales posteriores (por ejemplo, Argentina, México, Costa Rica, Perú, Uruguay). En este último sentido, y paradójicamente, la Constitución de Cádiz no es una “Constitución muerta”. Perduró bastante, y todavía lo hace, en varias Constituciones latinoamericanas. El mensaje de los constituyentes gaditanos de 1812, en efecto, persiste vivo, en nuestros días, en múltiples cláusulas del derecho constitucional del nuevo mundo.