

ESTUDIO INTRODUCTORIO

DANIEL BARCELÓ ROJAS

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS UNAM

JOSÉ GAMAS TORRUZO

DIRECTOR DEL MUSEO DE LAS CONSTITUCIONES DE LA UNAM

El *Diario de las discusiones y actas de las Cortes*, editado en la Imprenta Real de España entre 1811 y 1813, cuya reproducción facsimilar aquí se presenta, se añade al acervo —no recuperado hasta ahora— del conjunto de testimonios directos que recogen la formación del constitucionalismo mexicano. Hay razones para considerarlo así: sus páginas contienen las ideas transformadas en propuestas de un grupo ilustre de mexicanos, en la época designados como “americanos” o “novohispanos” o “representantes de las provincias de ultramar”, que contribuyeron a la creación de la *Constitución Política de la Monarquía Española*, cuya vigencia en México dejó profunda huella en nuestras instituciones.

Los diputados que cruzaron el Atlántico representando a las provincias novohispanas eran claramente mexicanos, no sólo por nacimiento, sino además por su conocimiento, defensa y planteamientos de solución de los problemas de sus respectivos territorios que más tarde se convertirían en los estados de nuestra Federación. La constitución misma, conocida universalmente como Constitución de Cádiz, a pesar de ser identificada con el nombre de la ciudad en que fue elaborada y promulgada, es una constitución tan hispana como americana por el cúmulo de representantes de nuestro continente que fueron invitados, en plan de igualdad, a su conformación, y en cuyos debates se expresaron y votaron con toda libertad.

Representaron a México (considerado como Reino): Tabasco, Valladolid de Michoacán, Mérida de Yucatán, Zacatecas, Durango, Tlaxcala, Veracruz, Querétaro, Sonora, Guanajuato, Puebla, Coahuila y Jalisco. Los representantes estaban preparados en filosofía y derecho, nutridos del pensamiento político, desde las obras clásicas de la antigüedad hasta del Renacimiento, desde la elaboración

del concepto de soberanía y sus limitaciones en los tratados de Mariana, Victoria y Suárez, del contractualismo de Althusius y del esfuerzo histórico crítico nacionalista de los humanistas del siglo XVIII, en particular Francisco Javier Clavijero, hasta el pensamiento de la Ilustración, tomado este último con las reservas de la época en que el universo hispanoamericano estaba impregnado por el dogma católico e identificado con el Estado-Iglesia que perduró hasta su costosa, pero necesaria, separación. Varios de ellos pertenecían al estado eclesiástico.

Defendieron los intereses de sus localidades y del conjunto en general, plantearon la necesidad de autonomía mediante instituciones de gobierno propias e integradas conforme a un sistema electoral abierto a todos sin distinción de razas ni fortunas, y sostuvieron a ultranza el principio de igualdad. Plantearon con vehemencia la autonomía e igualdad de ese conjunto que más tarde integró el Estado mexicano. De ahí su participación en los debates sobre la defensa de las castas, pionera condena del racismo, y en los de la organización política territorial y del sistema electoral. Aunque no se logró la declaratoria de igualdad de las castas, sí prosperaron sus propuestas sobre los otros dos temas, pero no pasaron en la integridad de sus deseos, merced a las necesarias concesiones que exigen los procesos parlamentarios auténticamente democráticos.

En México, la *Constitución Política de la Monarquía Española* rigió durante dos breves períodos de los finales de la etapa de la dominación hispana; fue declarada vigente por el Plan de Iguala y por la Junta Provisional gubernativa, primer gobierno del México independiente; los reglamentos internos de las Cortes sirvieron de base al que rigió los dos primeros Congresos Constituyentes en los agitados años de 1822 a 1824; contuvo dos instituciones derivadas de los debates que serían sustanciales en la edificación de México: las diputaciones provinciales que exigirían y lograrían elevar sus entidades como los estados de la Federación mexicana y el sistema electoral que con variantes se sostuvo hasta 1857. Además, varias de sus instituciones siguieron vigentes y poco a poco se fueron aclimatando para quedar en las posteriores constituciones.¹

Estas razones han motivado a publicar los debates de este Congreso Constituyente, que se añaden a los ya editados, en otros momentos, de los Congresos Constituyentes de 1823-1824, de 1856-1857 y de 1916-1917. Por las razones antes expuestas, se ha pensado que estos debates son un documento histórico digno de ser considerado como patrio.

EL CONTEXTO

La *Constitución Política de la Monarquía Española* fue promulgada el 19 de marzo de 1812. Fue obra de las Cortes Generales y Extraordinarias de la Nación Española, reunidas durante la invasión napoleónica a España que derrocó a los monarcas Fernando VII y Carlos IV y provocó la resistencia armada del pueblo español.

Los españoles se sublevaron el 2 de mayo en defensa de su independencia; se formaron “juntas” en diversas ciudades hasta que se reconoció la autoridad de una sola, la de Sevilla, que después, elevada a Regencia, hubo de trasladarse a Cádiz por necesidades militares. Al tenerse noticias de las abdicaciones, la primera reacción en Nueva España, como en toda América, se dio en los cabildos o gobiernos municipales de las principales ciudades, único cuerpo representativo existente y que había logrado una participación importante de los criollos.

Peninsulares y criollos formaban la élite social y económica de un conjunto estamentado y jerarquizado; los europeos dominaban el comercio, pero los americanos, en gran parte, la minería y la agricultura y, casi en su totalidad, los obrajes. Un sector criollo intermedio —profesionales, cu-

1 La presencia de la Constitución de Cádiz en México no sólo es evidente en los temas jurídicos; sin ir más lejos, la plaza mayor de la Ciudad de México, hoy catalogada como Patrimonio de la Humanidad, lleva el nombre de “Plaza de la Constitución” a partir de las celebraciones que acompañaron la jura de la Constitución de Cádiz en la Nueva España, consignado en el Decreto virreinal del 22 de mayo de 1813.

ras-párrocos, administradores y artesanos sin fortuna— se había formado en todas las provincias que gozaron de un desarrollo económico importante en los cincuenta años anteriores. Fueron ellos los receptores y depositarios de las nuevas ideas que en Europa nutrían las conciencias contrarias al absolutismo. Había un conflicto secular de intereses que agravaba principalmente a los criollos: el exclusivismo que, sin fundamento legal alguno, había prevalecido en la administración colonial, donde el desempeño de las altas dignidades civiles y eclesiásticas se reservaba a los peninsulares. Los ayuntamientos eran el reducto político de los americanos que habían hecho valer su creciente presencia en los gobiernos municipales y su voz en los cabildos.

El Cabildo de la capital de Nueva España estaba constituido en su mayor parte por criollos prominentes. Influido por las ideas del regidor Juan Francisco de Azcárate y del síndico Francisco Primo de Verdad, en una representación —hecha el 19 de julio ante el virrey— concluyó la nulidad de las abdicaciones de Fernando VII y Carlos IV frente a Napoleón Bonaparte, así como de la elección del nuevo monarca. Declaró que, en nombre del Reino de Nueva España y acéfala la monarquía, “reside la soberanía representada en todo el reino y las clases que lo forman; y con más particularidad en los tribunales superiores que lo gobiernan [...] administran justicia y en los cuerpos que llevan la voz pública”.² El Ayuntamiento de la Ciudad de México era reconocido en múltiples cédulas reales como cabeza y representación de los demás del virreinato. De ahí lo significativo de su iniciativa. Las tesis que fundaban las conclusiones presentadas al virrey se basaban en las leyes castellanas, en la filosofía política de Mariana, Suárez y Vitoria y en recientes expresiones de Jovellanos y Martínez Marina; esto es, a falta de rey la soberanía recae en el “reino” compuesto de tres estamentos: nobleza, clero y comunidades, y particularmente a falta de la representación legítima tradicional —Cortes o asamblea del reino— en los órganos de gobierno instituidos, tanto ejecutivos como judiciales. Por eso, el Ayuntamiento propuso formar una junta de tales órganos que invistiera de autoridad legítima al virrey José de Iturrigaray, mientras los reyes siguieran en cautiverio. El virrey y dichos órganos mantendrían intacta la soberanía para devolverla al monarca, tan pronto España se liberara. No había una declaración de “soberanía popular”, aunque después la Audiencia la atribuyera a Primo de Verdad como idea proscrita y condenada por la Iglesia. Lo que se argumentaba era una “soberanía” de clases constitutivas del reino, de acuerdo con la tradición medieval española y el pensamiento de los teólogos-juristas jesuitas.

Planteado el asunto a la Audiencia, sus miembros —los oidores y alcaldes— rechazaron la propuesta haciendo un extrañamiento a la corporación municipal por arrogarse la representación del reino entero; se opusieron al planteamiento del Ayuntamiento y reiteraron la legitimidad y suficiencia de las autoridades coloniales. Era evidente que la autonomía se asomaba.

Después de dos meses, de cuatro reuniones y de tensas discusiones, el virrey Iturrigaray comenzó a preparar una junta o asamblea general, convocando a todos los ayuntamientos para que, junto a los demás cuerpos instituidos —constituidos todos en Cortes del Reino—, se decidiera el curso de acción. Atemorizados los españoles peninsulares decidieron actuar contra lo que interpretaron como un intento de independencia. El 15 de septiembre de 1808, el comercio peninsular, con el apoyo de la Real Audiencia y el Arzobispado, consiguió dar un golpe para depoer a Iturrigaray y encarcelar a varios miembros conspicuos del Ayuntamiento. Primo de Verdad murió en prisión.³

2 “Testimonio del acta de la sesión celebrada por el Ayuntamiento de México, el 19 de julio de 1808, en la cual acuerda pedir que se tengan por nulas las abdicaciones de los monarcas españoles, que se desconozca a todo funcionario que venga nombrado de España, el virrey gobierne por la Comisión del mismo Ayuntamiento, etc.” Texto tomado de García, Genaro. *Documentos históricos mexicanos*. Obra conmemorativa del primer centenario de la independencia de México. Obra publicada por el Museo Nacional de Arqueología, Historia y Etnología, bajo la dirección del autor. México, 1910; t. II, p. 27.

3 Al respecto véase HERRERA PEÑA, José. *Soberanía, representación nacional e independencia en 1808*. México, Senado de la República, 2010.

Este primer intento legalista y fallido de obtención de la independencia provocó que la pugna entre peninsulares y criollos se agudizara, y que una parte de éstos consideraran una salida violenta. De ahí las conspiraciones en Valladolid y en Querétaro, esta última en 1810, que llevó al Grito de Dolores el 16 de septiembre del mismo año y a la lucha armada. Simultáneamente, otro grupo de mexicanos había escogido el camino de aceptar la autoridad de la Junta Central española y lograr a través de la reunión de ésta —compuesta de patriotas liberales— la autonomía dentro de la legalidad y sin rompimiento con España.

Mientras tanto, en la península, la Junta Central de Gobierno, finalmente reconocida por los patriotas españoles —obligada a emigrar de Aranjuez a Sevilla y luego a Cádiz por la situación de guerra con los franceses—, expidió el 22 de enero de 1809 el decreto reconociendo a las colonias americanas como parte integrante de la monarquía y con derecho a enviar a la propia Junta un representante por cada Virreinato (Nueva España, Perú, Nueva Granada y Río de la Plata) y por cada una de las capitanías generales (Guatemala, Venezuela, Chile, Cuba, Puerto Rico y Filipinas). El 29 de enero transmitió el gobierno a un Supremo Consejo de Regencia de cinco miembros, en el que se invitó a participar al mexicano Miguel de Lardizábal y Uribe, quien había sido representante electo de la Nueva España a la Junta Central.

Unos días después, el 14 de febrero, el Consejo de Regencia emitió la instrucción para las elecciones para América en el siguiente tenor:

El Consejo de la Regencia de España e Indias a los Americanos Españoles:

Apenas el Consejo de Regencia recibió del Gobierno que ha cesado la autoridad que estaba depositada en sus manos, volvió su pensamiento a esa porción inmensa y preciosa de la Monarquía. Enterarla de esta gran novedad, explicar los motivos que la han acelerado, anunciar las esperanzas que promete y manifestar los principios que animan a la Regencia por la prosperidad y gloria de esos países, han sido objetos de su primer cuidado en esta memorable crisis, y va a desempeñarnos con la franqueza y sinceridad que nunca más que ahora debe caracterizar en los dos mundos a las almas españolas [...] Sobra, españoles americanos, a vuestros hermanos de Europa magnanimitad y constancia para contrastar los reveses que les envíe la fortuna. Cuando declaramos la guerra, sin ejércitos, sin almacenes, sin arbitrios, sabíamos bien a lo que nos exponíamos, y vimos bien la terrible perspectiva que se nos presentaba delante. No nos arredró entonces, no nos arredra tampoco ahora; y si el deber, el honor y la venganza no nos dejaron en aquel día otro partido que la guerra, no queda otro partido que la guerra a los Españoles que escuchan las voces de la venganza, del honor y del deber:

—Contó siempre la Patria con los medios de defensa que proporciona la posición topográfica de la Península; —Contó con los recursos inagotables de la virtud y la constancia de sus naturales, con la lealtad acendrada que los Españoles profesan a su Rey, con el rencor inacabable que los franceses inspiran; —Contó con los sentimientos de la fraternidad americana, igual a nosotros en celo y en lealtad.

Ninguna de estas esperanzas la ha engañado: Con ellas piensa sostenerse en lo que resta de tormenta, y con ellas, o Americanos, está segura la victoria.

Que no es dado al déspota de la Francia, por más que todo lo presuma de su enorme poderío, acabar con una Nación que desde el Occidente de Europa se extiende y se dilata por el Océano y el nuevo continente hasta las costas de Asia. Degradada y envilecida, atada de pies y manos, la entregaron a discreción suya los hombres inhumanos que nos vendieron. Mas gracias a nuestra revolución magnánima y sublime, gracias a vuestra adhesión leal y generosa, no nos pudo subyugar en un principio, no nos subyugará jamás. Sus satélites armados entrarán en una ciudad, ocuparán una provincia, devastarán un territorio. Mas los corazones son todos españoles, y a despecho de sus armas, de sus victorias, de su insolencia y su rabia, el nombre de Fernando VII será respetado y obedecido en las regiones más ricas y dilatadas del universo.

Será bendecido también, porque a este nombre quedará para siempre unida la época de la regeneración y felicidad de la Monarquía en uno y otro mundo. Entre los primeros cuidados de la Regencia, tiene un principal lugar la celebración de las Cortes extraordinarias; anunciadas ya a los Españoles, y convocadas para el día 1º del próximo marzo. En este gran congreso cifrarán los buenos ciuda-

danos la esperanza de su redención y su felicidad futura. Y si los sucesos de la guerra obligan a dilatar esta gran medida hasta que pueda realizarse con la solemnidad y seguridad conveniente, esta misma dilación ofrece al nuevo Gobierno la oportunidad de dar al próximo Congreso nacional la representación completa del vasto Imperio cuyos destinos se le confían.

Desde el principio de la revolución, declaró la Patria esos dominios parte integrante y esencial de la Monarquía española. Como tal le corresponden los mismos derechos y prerrogativas que a la Metrópoli. Siguiendo este principio de eterna equidad y justicia, fueron llamados esos naturales a tomar parte en el Gobierno representativo que ha cesado; por él la tienen en la Regencia actual, y por él la tendrán también en la representación de las Cortes nacionales, enviando a ellas Diputados según el tenor del Decreto que va a continuación de este manifiesto.

Desde este momento, Españoles Americanos, os veis elevados a la dignidad de hombres libres; no sois ya los mismos que antes encorvados bajo un yugo mucho más duro, mientas más distantes estabais del centro del poder. Tened presente, que al pronunciar o al escribir el nombre del que ha de venir a representaros en el Congreso nacional, vuestros destinos ya no dependen ni de los Ministros, ni de los Virreyes, ni de los Gobernadores; están en vuestras manos.

Es preciso, que en este acto, el más solemne, el más importante de vuestra vida civil, cada elector se diga a sí mismo:

—A este hombre envío yo, para que, unido a los representantes de la Metrópoli, haga frente a los designios destructores de Bonaparte; —Este hombre es el que ha de exponer y remediar todos los abusos, todas las extorsiones, todos los males que han causado en estos países la arbitrariedad y nulidad de los mandatarios del Gobierno antiguo; —Éste, el que ha de contribuir a formar con justas y sabias leyes un todo bien ordenado de tantos, tan vastos y tan separados dominios; —Éste, en fin, el que ha de determinar las cargas que he de sufrir, las gracias que me han de pertenecer, la guerra que he de sostener, la paz que he de jurar.

Tal y tanta es, Españoles Americanos, la confianza que vais a poner en vuestros Diputados. No duda la Patria, ni la Regencia, que os habla por ella ahora, que estos mandatarios serán dignos de las altas funciones que van a ejercer. Enviadlos, pues, con la celeridad que la situación de las cosas públicas exige que vengan a contribuir con su celo y con sus luces a la restauración y recomposición de la Monarquía; que formen con nosotros el plan de felicidad y perfección social, de esos inmensos países; y que concurriendo a la ejecución de obra tan grande, se revistan de una gloria, que sin la revolución presente, ni España, ni América, pudieron esperar jamás.

REAL DECRETO

El Rey nuestro Señor Don Fernando VII, y en su nombre el Consejo de Regencia de España e Indias:

Considerando la grave y urgente necesidad de que a las Cortes extraordinarias que han de celebrarse inmediatamente que los sucesos militares lo permitan, concurran Diputados de los dominios españoles de América y Asia, los cuales representen digna y lealmente la voluntad de sus naturales en aquel Congreso, del que han de depender la restauración y felicidad de toda la Monarquía, ha decretado lo que sigue:

Vendrán a tener parte en la representación nacional de las Cortes extraordinarias del Reino, Diputados de los Virreinatos de la Nueva España, Perú, Santa Fe y Buenos Aires, y de las Capitanías Generales de Puerto Rico, Cuba, Santo Domingo, Guatemala, Provincias Internas, Venezuela, Chile y Filipinas. Estos diputados, serán uno por cada capital cabeza de partido de estas diferentes Provincias.

Su elección se hará por el Ayuntamiento de cada capital, nombrándose primero tres individuos naturales de la Provincia, dotados de probidad, talento e instrucción, y exentos de toda nota; y sorteándose después uno de los tres, el que salga a primera suerte será Diputado.

Las dudas que puedan ocurrir sobre estas elecciones serán determinadas breve y perentoriamente por el Virrey o Capitán General de la Provincia, en unión con la Audiencia.

Verificada la elección, recibirá el Diputado el testimonio de ella y los poderes del Ayuntamiento que le elija, y se le darán todas las instrucciones que así el mismo Ayuntamiento, como todos los demás comprendidos en aquel partido, quieran darle sobre los objetos de interés general y particular que entiendan debe promover en las Cortes.

Luego que reciba sus poderes e instrucciones, se pondrá inmediatamente en camino de Europa, por la vía más breve y se dirigirá a la isla de Mallorca, en donde deben reunirse todos los demás representantes de América, a esperar el momento de la convocatoria de Cortes.

Los Ayuntamientos electores determinarán la ayuda de costa que debe señalarse a los Diputados para los gastos de viajes, navegaciones y arribadas. Mas como nada contribuya tanto a hacer respetar a un representante del Pueblo, como la moderación y la templanza, combinadas con el decoro, sus dietas, desde la entrada en Mallorca, hasta la conclusión de las Cortes, deberán ser de seis pesos fuertes al día, que es la cuota señalada a los Diputados de las Provincias de España.

En las mismas Cortes extraordinarias se establecerá después la forma constante y fija en que debe procederse a la elección de Diputados de esos dominios para las que hayan de celebrarse en lo sucesivo, supliendo o modificando lo que por la urgencia del tiempo y dificultad de las circunstancias no ha podido tenerse presente en este Decreto.

Tendreislo entendido, y lo comunicaréis a quien corresponda para su cumplimiento. Xavier de Castaños, Presidente.- Francisco de Saavedra.- Antonio de Escaño.- Miguel de Lardizábal y Uribe. Real Isla de León, a 14 de febrero de 1810.

El 7 de mayo de 1810 las autoridades instituidas en México prestaron juramento de obediencia y fidelidad al nuevo gobierno español y se convocó a la elección de diputados a las Cortes Extraordinarias de acuerdo con el respectivo Decreto de la Regencia que, como ya se vio, estableció igualdad de representantes peninsulares y americanos.

En septiembre de ese mismo año, el cura de Dolores, ex rector del Colegio de San Nicolás en Valladolid, Miguel Hidalgo inició la sublevación. Las tropas se nutrieron de indios y mestizos. Aparecieron en ese momento las reivindicaciones sociales de las mayorías; el resentimiento se transformó en violencia y el odio contenido en atrocidades. Asombra el número de adherentes a las tropas insurgentes. No se había medido ni la magnitud ni la profundidad de los agravios. Hidalgo abrogó los tributos, declaró abolida la esclavitud y suprimió las “castas”.

Muchos rechazaron la violencia. La oligarquía criolla no estaba dispuesta a ceder ante la plebe. La posición de las autoridades coloniales se reforzó. Hubo pánico: se había abierto la compuerta al torrente social. Muchos reformadores criollos condenaron abiertamente la rebelión armada, y en ese contexto la visión constitucional liberal española ofrecía una salida.

MEXICANOS EN LAS CORTES DE CÁDIZ

La diputación de la Nueva España quedó electa; integrada por diecisiete miembros, de los cuales once eran eclesiásticos. Excepto uno, los diputados nacieron dentro de lo que hoy en día consideramos territorio nacional. Éstos fueron: José Beye Cisneros (Ciudad de México); José Eduardo de Cárdenas y Breña (Tabasco); José Cayetano de Foncerrada y Ulibarri (Valladolid, Michoacán); Miguel González y Lastiri (Yucatán); José Miguel Ramos Arizpe (Coahuila); José Simeón de Uría (Guadalajara); Joaquín Maniau (Veracruz); Mariano Mendiola Velarde (Querétaro); Manuel María Moreno (Sonora); Octaviano Obregón (Guanajuato); Antonio Joaquín Pérez Martínez y Robles (Puebla); José Miguel Gordoa y Barrios (Zacatecas); Juan José Güereña y Garayo (Durango); José Miguel Guridi y Alcocer (Tlaxcala); José Florencio Barragán (San Luis Potosí); Juan José de la Garza (Nuevo León); Juan María Ibáñez de Corvera (Oaxaca); Pedro Bautista Pino (Nuevo México).⁴

4 Sobre los diputados novohispanos en las Cortes españolas véanse SUÁREZ, Federico. *Las Cortes de Cádiz*. Madrid, Rialp, 1982; CHUST CALERO, Manuel. “Los diputados novohispanos y las cortes de Cádiz”, en *Memoria de las revoluciones de México*, vol. 5. México, RGM Medios, 2009, pp. xxi-iv; LABRA Y MARTÍNEZ, Rafael María de. *Los presidentes*

Las Cortes de Cádiz se instalaron en forma solemne el 24 de septiembre de 1810, nueve días después del comienzo de la Revolución de la Independencia mexicana, y estuvieron integradas por liberales de la clase media española provenientes de la elección en juntas provinciales y locales. Es importante hacer notar que los diputados americanos, en términos generales, hicieron causa común con los demás del continente.

Los debates fueron muchos y variados, y entre los más destacados podemos enunciar los que trajeron los siguientes temas: soberanía; derechos civiles y derechos políticos; monarquía constitucional; democracia representativa y sistema electoral; división de poderes; organización y competencias de gobierno; organización territorial del Estado: Diputaciones Provinciales y Ayuntamientos de elección popular; castas; derecho penal del liberalismo; libertad de imprensa; liberalismo económico; religión y Estado; educación pública; defensa de la Constitución, y reforma de la Constitución.

Aun cuando es difícil desprender las intervenciones mexicanas del contexto americano en general, hemos decidido destacar algunas expresiones más locales que generales y, con base en ese criterio, podemos decir que los planteamientos básicos de la diputación mexicana se dieron en torno al reconocimiento de los derechos de las castas y a las reformas a la forma de gobierno. Los criterios expresados muestran las distintas realidades que se vivían en el continente americano: la centralización y el gobierno excluyente que se denuncia en las propuestas sobre organización territorial, participación igualitaria con los representantes de las provincias de la península, la creación de gobiernos provinciales y de municipios con auténtica competencia, elecciones efectivas y la igualdad de derechos para todos sin distinción de raza ni fortuna.

Es en estos temas, y en el apoyo dado por los mexicanos a las instituciones representativas, expresado en la argumentación parlamentaria, inteligente y, en ocasiones, brillante, donde encontramos la expresión auténticamente nacional. Y es precisamente por esas razones que hemos decidido ocuparnos particularmente, en este estudio introductorio, de dos de los debates que tuvieron lugar en el seno de las Cortes y que consideramos fundamentales por las repercusiones que tuvieron en la historia política de las relaciones entre México y España: el de las castas y el de la creación de las diputaciones provinciales, simiente del federalismo mexicano.

DEBATES SOBRE LA DEFENSA DE LAS CASTAS

Dentro de la sociedad estratificada de la colonia, los indígenas gozaban de la protección legislativa que en su favor expedían los órganos metropolitanos; los mestizos guardaban una posición incierta, pero las castas se ubicaban en el escalón inferior. Castas era el nombre que aplicaban para distinguir a las personas originarias de América que tuviesen sangre africana mezclada con europea e/o indígena y que habían sido tratadas bajo el régimen de la esclavitud. Aun cuando el derecho de ciudadanía no les alcanzó en Cádiz, éste fue uno de los debates seños del constituyente y en él destaca la intervención de los diputados americanos, particularmente, la de los novohispanos. El proyecto del artículo 22 de la Constitución de Cádiz decía:

Artículo 22. A los españoles que por cualquier línea traen origen de África, para aspirar a ser ciudadanos les queda abierta la puerta de la virtud y del merecimiento; y en su consecuencia las Cortes podrán conceder carta de ciudadano a los que hayan hecho servicios eminentes a la patria o a los que se distingan por sus talentos, su aplicación y su conducta, bajo condición, respecto de estos últimos, de que sean hijos de legítimo matrimonio, de padres ingenuos, de que estén ellos mismos casados con mujer ingenua y avecindados en los dominios de España y de que ejerzan alguna profesión,

americanos de las Cortes de Cádiz. Estudio biográfico. Cádiz, Imprenta de Manuel Álvarez Rodríguez, 1912, y BERRY, Charles R. "The Election of the Mexican Deputies to the Spanish Cortes", en BENSON, Nettie Lee. *Mexico and the Spanish Cortes. Eight Essays.* Austin, University of Texas Press (Latin American Monographs, 5), 1966.

oficio o industria útil con un capital propio, suficiente a mantener su casa y educar a sus hijos con honradez.⁵

La reacción mexicana fue contundente: el diputado por Guadalajara, don José Simeón de Uría, en la sesión del día 4 de septiembre de 1811, expresó:

Si el artículo 22 de que se trata quedara sancionado por V.M. en los mismos términos en que a V.M. se propone, él sólo bastaría a mi parecer para deslucir la gran obra de la Constitución que V.M. pretende dar a la nación. Acaba V.M. de declarar la soberanía de esta y de reconocer por sus partes integrantes a los mismos a quienes se tiene ahora en menos para que sean ciudadanos.

Rechazó la nota infamante que el texto propuesto atribuía al origen africano:

El mayor realce de los hombres que existen en las Españas consiste en haber nacido libres en sus preciosos territorios y hallarse en ellos avecindados; esto es ser español, sin necesitar de otra circunstancia para serlo, y sin que su origen, sea el que fuere, pueda privarle de esta cualidad, la más apreciable y decorosa [...] El origen por sí solo no puede influir tan imperiosamente en la porción numerosa de estos españoles, que respetando la parte sustancial de la soberanía que les corresponde, les prive de lo que sólo es accesorio y accidental. Tal es a mi parecer el título de ciudadano.

Señala la incongruencia con el trato que recibirán los hijos de extranjeros:

De otra manera los hijos legítimos de los extranjeros nacidos en las Españas, tendrían necesidad de carta especial, si no de naturaleza, pero sí de ciudadanos, a pesar de que hayan obtenido sus padres esta última; porque la marca de origen extranjero grabada en ellos es indeleble, mas en nada les perjudica ¿Y les será nociva a nuestras castas? [...]

Señala la pertenencia y contribución de las castas al todo social:

No puede ocultarse a la alta soberanía de V.M. que en todas partes la sociedad depende en su existencia política no tanto de las clases superiores del Estado, cuanto de las inferiores. Sin el trabajo de éstos no podrían aquéllas manifestar aquel aire de esplendor y grandeza que les acompaña; antes bien, sin su industria y actividad ni podrían aquéllas subsistir, y su ruina sería inevitable.⁶

El señor don José Miguel Guridi y Alcocer, diputado por Tlaxcala, por su parte, en la misma sesión analizó la exclusión de las castas de la ciudadanía como injusta y contraria a la buena política.

[...] Que los oriundos de África sean ciudadanos, lo exige la justicia y lo demanda la política: dos reflexiones que recomiendo a la soberana atención de V.M. como en las que se interesan la suerte de algunos millones de almas, el bien general de la América y quizá también el de toda la monarquía.

El principio de justicia se erige:

La razón confirma esto mismo, pues el nacimiento debe ser preferente aun al origen, supuesto que lo confunde [...] ¿Qué motivos habrá para negar la calidad de ciudadanos a los que han nacido en territorio español, a causa de su origen africano? [...]

Después de haber hecho a las castas la injusticia de esclavizar a sus mayores ¿por esto mismo se les ha de hacer la otra injusticia de negarles el derecho de ciudad? Una injusticia no puede ser razón o apoyo para otra.

Y digo que es injusticia semejante negativa, aunque no sea sino por las cargas del Estado que sufren las castas. Ellos contribuyen con todas las pensiones y derechos que los demás; defienden a

⁵ *Diario de las discusiones y actas de las Cortes*. Cádiz: Imprenta Real, 1811-1813; t. 8, pp. 147-148. La palabra "ingenuo", en este contexto, significaba: El que nació y no ha perdido su libertad. Entre los romanos los hombres eran libres o esclavos, y los hombres libres eran ingenuos o libertos. Los ingenuos eran los que habiendo nacido libres no habían caído jamás en servidumbre, y los libertos por el contrario eran los que hallándose en servidumbre habían sido puestos en libertad por su señor. Las leyes mexicanas adoptaron las disposiciones romanas, pero como entre nosotros ya no hay esclavitud, apenas queda vestigio de esta clasificación sino en las colonias. Véase esclavitud. Voz ingenuo. ESCRICHE, Joaquín. *Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia*, nueva edición. París, Librería de Rosa, Bouret y C., 1851, p. 870.

⁶ *Diario de las discusiones y actas...*, op. cit., t. 8, pp. 148-150.

la patria, componiéndose con la mayor parte de ellos los regimientos veteranos y milicias, y ejercen casi exclusivamente en América los oficios y las artes, siendo el atlante que sostiene el ramo de la industria tan productiva al erario como indispensable en la sociedad. La justicia exige que quien sufre las cargas disfrute también de los derechos comunes a todos, que es lo que importa, la calidad de ciudadano.

La razón política se sustenta así:

[...] el sufragio no puede negárseles, en virtud de ser miembros de la nación en que reside la soberanía, y dejaría de serlo de ser popular una elección si no tuvieran sufragio los que componen el pueblo [...] La Ley x, tit. v, lib. vii de la *Recopilación de Indias*, en que se encarga a los gobernadores y capitanes generales traten bien a los morenos libres y les guarden sus preeminencias [...] cuando yo recorro la ley citada de Partida, donde se enumeran los modos de adquirir la naturaleza, que es lo que entre nosotros ha correspondido al derecho de ciudad, encuentro que casi todo les conviene a las castas: el nacimiento, el vasallaje, la crianza, el servicio en las armas, el casamiento, la herencia, la vecindad y hasta volverse cristianos, pues en el territorio español se bautizaron sus mayores. Es, pues, de rigurosa justicia, no por uno, sino por mil títulos, concederles aquel nombre.

Con esto había ya probado que lo demanda la política, la que nunca debe perder de vista a la justicia. Porque aquella máxima de que la primera del gabinete ha de ser la conveniencia, es para mí tan errada, como la de que la última razón de los reyes es el cañón. La primera razón del gabinete es la justicia y la última razón de los reyes es la justicia, y todo lo que no es justicia es sinrazón. No obstante, aun considerando con precisión de ella a la política, demanda ésta evitar el mal y procurar el mayor bien de la monarquía.⁷

En la misma sesión del 4 de septiembre el señor don José Miguel de Gordoa, diputado por la provincia minera de Zacatecas, destacó las incongruencias conceptuales y jurídicas a que conducía el proyecto del artículo 22; señaló además la injusticia de base de infamar el origen africano y destacó la función social productiva de las castas, igualando a los mineros de Zacatecas con los de Castilla en respetabilidad y dignidad —sin más distinción que el color— y con ello la ciudadanía:

[...] casi todos los artículos aprobados por V.M. podría decirse ofrecen poderosos fundamentos al efecto; mas para caminar con la precisión que deseo, me contraeré al primero, tercero, séptimo y octavo, en que si yo no me engaño demasiado una clara inconsecuencia o contradicción patente con este artículo 22 me hacen concebir una fuerza irresistible a favor de la supresión, o por lo menos limitación o variación, si es susceptible de alguna, capaz de salvar los inconvenientes que preveo. Porque ¿cómo puede comprenderse, señor, que los que traen origen de África (origen malhadado, y cuya maldición no tiene fin, según se sienta en este artículo, pues que lo trasmiten a sus pósteros y hasta las generaciones más remotas) sean a un mismo tiempo españoles y no españoles, miembros y no miembros de esta sociedad, que ellos también componen y se llaman nación española? La soberanía es una e indivisible: esta, según V.M. ha declarado, reside esencialmente en la nación española, que por los artículos 1 y 6 componen también los que traen origen de África y por lo mismo reside aquélla en éstos, y sin embargo no son ciudadanos españoles, sin otro obstáculo que su origen; es decir, porque no son españoles. Pero si este reparo tiene alguna solución, que yo no alcanzo, hallo todavía igual o mayor dificultad en comprender, cual pueda darse al ofrecer la cláusula siguiente del artículo 22 referido: queda (a los que traen origen de África) abierta la puerta de la virtud y del merecimiento, etc., por servicios eminentes [...]

Pues si el que trae origen de África ya es español, y como tal debe mirar como una de sus principales obligaciones el amor a la patria (que es toda la esencia de la virtud política en concepto de los mayores sabios antiguos y modernos), ha de cultivar la justicia y beneficencia recíproca, la fidelidad a la Constitución, obediencia a las leyes, respeto a las autoridades establecidas, subvención a las necesidades del Estado, hasta prestarse, llamados por la ley, a derramar su sangre en defensa de la patria, conforme a los artículos 7, 8, 9, y 10. Cuando haya cumplido con todo esto, ¿no posee ya en su última perfección la virtud, merecimiento y política eminencia de servicios?

Añade una clara advertencia, que a la fecha se había ya cumplido en la integración de contingentes de castas a los ejércitos insurgentes:

⁷ *Ibidem*, t. 8, pp. 152-153.

Debe saber V.M. que la sanción de este artículo no hará más que llevar adelante el ataque de la tranquilidad de las Américas haciendo inmortal en ellas el germen de las discordias, rencores y enemistades, o sembrando el grano de que ha de brotar infaliblemente, tarde o temprano, el cúmulo de horrores de una guerra civil más o menos violenta o desastrosa, pero cierta y perpetua.⁸

Don Miguel Ramos Arizpe, en la sesión del día 5 de septiembre de 1811, fundamentó su argumentación en la soberanía y consecuentemente en la integridad misma de la monarquía:

[...] Para fundarla, me parece indispensable abrirme el paso, fijando primero la verdadera idea que especialmente en toda la América del Norte debe formarse de las castas, que hacen el objeto de este artículo; segundo, la que sobre su existencia política tienen formada todas las Américas; tercero, la inteligencia de la proposición indicada en la sesión pública de ayer, con lo que quedaran removidos los escrúpulos del Sr. Argüelles; [...]

No me valdré, señor, en cuanto a lo primero de pinturas que puedan parecer exageradas o creerse hijas de una imaginación exaltada [...] y sólo echaré mano de la que hace un europeo, que se dice conocedor de la América y carácter de sus gentes, y quien parece tiene algún crédito en Cádiz. En uno de sus impresos dice, hablando de las castas (permítame V.M., leerlo a la letra) “son la más apreciable parte del pueblo; la más amante de los europeos; la más laboriosa; la que ha peleado con el mayor denuedo a favor de la España en la revolución; la más desatendida, por hallarse sin propiedad territorial, ni protección en sus manufacturas. Son (la mayor parte) de tan buena presencia como nosotros; de un espíritu brioso que no conoce el miedo; de una docilidad, al mismo tiempo, que los recomienda sobre todos los habitantes de las Américas españolas; labra entre ellos la razón... sumamente reconocidos al bien, lo distinguen del mal con el mejor discernimiento” [...]

La desgraciada América del Norte se ha explicado como ha podido; jamás se ha opuesto a favorecer a las castas, y aun las ilustradas Guatemala y Nueva Galicia, la opulenta Zacatecas, la benemérita Coahuila y la extensa intendencia de San Luis Potosí, cuyas instrucciones vi al pasar por su capital, quieren que se borren y proscriban para siempre de nuestros códigos, y aun de nuestros papeles públicos, los odiosos nombres de gachupín, criollo, indio, mulato, coyote, etc., que en todos reine la fraternidad más íntima, que todos sean hombres buenos y capaces por la ley de todo derecho, ya que reportan toda carga, sin más diferencia que la que induce la virtud y el merecimiento [...]

A continuación, Ramos Arizpe argumentó la unidad prevaleciente en los criterios de los diputados americanos reclamando la igualdad de derechos entre españoles y europeos y los naturales y habitantes libres de América, y su exigencia que en el censo —que debía ser la base para el nombramiento de diputados— se contara indistintamente con todos los libres súbditos del rey. Con ello refuta la supuesta división de opiniones señalada por el diputado Argüelles:

Están sin duda conformes en lo general las Américas con lo que han querido y quieren sus representantes en favor de las castas; esto es, que se les liberte de la infamia, del envilecimiento y la miseria, quitándoles el obstáculo de la ley más odiosa, haciéndoles capaces de ser todo, aun diputados, obispos y papas, ante quienes no me avergonzaría de hincar la rodilla y recibir sus bendiciones.

Pasa luego a “desentrañar” el artículo a discusión:

[...] Por principio de justicia y eterna equidad, las cargas y obligaciones son la medida proporcional de los derechos. Es constante que México ha rendido a V.M. por año veinte millones de pesos fuertes, de pechos y derechos [...] ¿Y sobre quién gravita esta enorme carga de obligaciones?... A lo último sobre el labrador, minero e industrioso manufacturero, y estos en su mayor número son los que se llaman castas. Aun hay más: ¿quien ha sostenido para España aquellos vastos dominios con su sangre sino las castas, pues los indios están excluidos de la milicia?

De esos veinticinco mil guerreros que sostienen al virrey en México ¿no son castas la mayor parte? Si, señor, castas, sobre quienes recaen nombres muy odiosos, son las que reportan en lo general esas terribles cargas u obligaciones, sufriendo a veces tal opresión, que parece se intentaba extinguir en ellas aun el germen de la generación.

Con toda claridad señala la supremacía del concepto de soberanía, su existencia esencial en la nación y su ejercicio en la Constitución. La nación es el conjunto de españoles y no puede excluirse a ninguno por su origen. De ahí las aberrantes contradicciones del proyecto:

⁸ *Ibidem*, t. 8, pp. 158-160.

V.M. justa y dignamente tiene proclamado que la nación es la reunión de todos los españoles de ambos hemisferios, y que en ella reside esencialmente la soberanía y facultad de formar las leyes constitucionales. Si pues las castas son españoles deben participar de esa soberanía y facultad legislativa: si tienen esta participación, deben ejercerla por sus representantes; y no pudiendo verificarse esto sin ser ciudadanos, o han de dejar de ser españoles y miembros de la soberanía, o se les debe de justicia, fundada en la misma Constitución, el derecho de ciudadanía, y no puede ser conforme a justicia el negárselo. Según el artículo 21, está concedido el derecho de ciudadano al hijo del extranjero nacido en España; de suerte que el hijo de un francés con las cualidades de ese artículo, y cuyo padre acaso ha regado el suelo español con la sangre de nuestros hermanos, y sembrado su campo de cadáveres de estos mismos, tiene derecho de ciudadano en este proyecto de Constitución, mientras en el mismo y en el siguiente artículo se niega a los hijos y descendientes por cualquiera línea de la África, quienes por dos o tres siglos han nacido en las Américas, poblado y sostenido con su sangre y con una fidelidad, sin ejemplar, los derechos de la nación española.

[...] Voy a concluir con manifestar a V.M. que mi opinión sería se desecharse como superfluo el artículo 22 que se cuestiona, entendiéndose los descendientes de África, en cuanto a los derechos de ciudadano, incluidos en los artículos 18, 19, 20 y 21 del mismo capítulo.⁹

El día 6 de septiembre intervino don José Beye de Cisneros, diputado por la capital del virreinato, quien expresó: "La provincia de México, señor, desea y estima de justicia la reintegración de todas las castas en los derechos de ciudadanos. Este es el voto, o debe ser de toda la América española, y pienso no es otro el de la madre patria".

Beye de Cisneros respondió a los cuestionamientos hechos por diputados peninsulares respecto de la aptitud de los individuos integrantes de las castas y su aceptación social y política en las colonias:

[...] uno de los señores preopinantes repuso que declarándoseles el derecho debían ser conformes los hechos, y que deseaba saber ¿si los españoles americanos condescenderían en darles asiento en el Congreso, y si siendo oidores, canónigos, coroneles, u obteniendo otros destinos, les tributarían sin repugnancia los honores correspondientes? En cuanto a lo primero, yo convengo con el mismo señor preopinante en que el hecho debe ser conforme o consecuente al derecho que se establezca; pero eso no quiere decir que ese hecho no se verificará de pronto. Pasarán veinticinco o treinta años para que pueda formarse un niño casta, y ponerse en estado de optar cualesquiera de aquellos empleos. La pobreza a que están reducidos les dificultará seguir alguna de las carreras de merecimiento; cuando la sigan serán a los principios muy pocos, y sin protección; siendo consiguiente la dilación de que se verifiquen aquellos hechos, y es lo que, a mi entender, quiso decir o dijo el Sr. Arizpe. En cuanto a lo segundo, digo que extinguida la infamia de hecho en las castas, ninguna dificultad hay ni tendrán los españoles americanos en darles los honores correspondientes a lo honores que obtengan. Yo he conocido mulatos que han sido condes, marqueses, oidores, canónigos, coroneles y caballeros cruzados por medio de la intriga, del cohecho, del soborno, de informaciones falsas, perjurios y adulteramiento de los libros o registros públicos; y he visto que a los que han logrado esos destinos y distintivos por medios reprobados, a pesar de saber su mezcla, se les tributaban sin repugnancia los honores correspondientes, y mas considerándolos habilitados y libres de la infamia de hecho [...]

En tercer lugar noto que el Sr. Aner intentó probar no se hacía injusticia alguna a los que tienen raíz en el África denegándoles el derecho de ciudadanos, se valió, como acostumbra, de un argumento muy sutil. El argumento consiste en decir que no se les quita nada que tengan, ni se les niega la devolución de algún derecho de que hayan sido despojados. El argumento es especioso. La justicia tiene varios atributos; a la que llaman comutativa pertenece aplicar a cada cual lo que le toca por dominio o casi dominio, contrato o casi contrato, y tiene más lugar en las disputas forenses; pero la distributiva tiene más uso en la legislación, aplicando las penas y premios con proporción al mérito o delitos, excitando por estos medios a seguir la virtud y huir del vicio. Ni hay justicia sin equidad y bondad, ni la ley será justa si a los que más contribuyen al servicio de la patria son a los que menos se atiende, o al menos no se proporcionan los premios a medida de los servicios. Ciertamente, señor, estas castas riegan con sus sudores la tierra en el cultivo de los campos; se puede asegurar que aumentando con los mismos sudores las aguas que ocupan las concavidades de las minas, por medio de ellos las desecan y después de un trabajo ímprebo y expuesto a los más espantosos peligros, extraen los preciosos metales, que por tres siglos contribuyeron más que otra cosa a la felicidad del

⁹ *Ibidem*, t. 8, pp. 169-173.

Estado. Esos castas son los artistas, y son los que en las ocasiones de guerra forman la principal fuerza de los ejércitos de América en defensa del territorio español. Ora mismo, de las seis partes que lidian contra los revoltosos de Nueva España, las cinco serán de castas. ¿Y cabe en el cálculo de la justicia distributiva, ni el de los de equidad, el no atender a quienes hacen tan importantes servicios? [...] El mismo argumento del Sr. Aner se podría formar en el punto de la soberanía del pueblo. No se le quitaba, porque no la tenía, luego no tenía derecho para pedirla; pero a pesar de tres siglos de despojo se reconoció corresponderle, y V.M. se sirvió declarársela; y lo mismo debe hacerse en la cuestión de los castas siempre que se reconoce conveniente, justa y equitativa su reintegración en los derechos de ciudadanos. [...] Ciertamente el africano no entró en el pacto social, porque injustamente esclavizado y conducido a la América, e inicuamente comprado, no tuvo voz para hacer el pacto ni tácito ni expreso, y los españoles que por alianzas lícitas o ilícitas con las africanas fueron los padres de esas castas, no es fácil persuadirse convinieran en que sus hijos y descendencia fuera infame hasta el fin de los siglos.

[...] Señor, dice el Sr. Aner, que bastante se les ha concedido habiéndolos declarado españoles, pues consiguen la seguridad real y personal mediante la defensa que les prestamos. Yo creo que mayor nos las imparten ellos por lo respectivo a la América, pero sea de eso lo que fuere, esas seguridades ya las gozaban bajo los apelativos de mulato, zambaigo, coyote, etc.; luego el nombre español nada les añade de real, y será un nombre vacío que a ellos no los saca de la infamia; y aun se puede decir que un nombre tan ilustre, particularmente en esta época, se degrada aplicado a gentes infames, aunque sólo lo sean de hecho, cuando no los saca de su degradación.

[...] Concluyo, pues, Señor, que a mi entendimiento el artículo 22 presenta una ley inconsecuente a las establecidas en los anteriores, injusta; que en lugar de asegurar la tranquilidad interior de la América, la deja abandonada y dividida en partidos; que en vez de promover las virtudes cívicas en una parte tan considerable de súbditos, los deja sumergidos en el abandono y desesperación y, por último, que debiendo evitar ocuros, cohechos, baraterías, testimonios y juramentos falsos, con la adulteración de los libros o registros públicos, se desentiende, dando ocasión a que se siga ese camino hasta aquí seguido en la calificación de los vecinos de América [...]¹⁰

Devuelto el artículo 22 a la Comisión de Constitución, ésta lo presentó en la sesión del día 10 de septiembre modificado en la siguiente forma:

Artículo 22.- A los españoles que por cualquiera línea son habidos y reputados por originarios del África, les queda abierta la puerta de la virtud y del merecimiento para ser ciudadanos. En su consecuencia concederán las Cortes carta de ciudadano a los que hicieren servicios calificados a la patria o a los que se distingan por su talento, aplicación y conducta; con la condición de que sean hijos de legítimo matrimonio, de padres ingenuos, de que estén ellos mismos casados con mujer ingenua, y avecindados en los dominios de las Españas y de que ejerzan alguna profesión, oficio o industria útil con un capital propio.¹¹

Don Miguel Ramos Arizpe presentó la siguiente adición al artículo 22 reformado por la comisión: "Siendo declaración que para excluir el concepto de originarios por cualquiera línea del África, bastará ser hijos de padres ingenuos o primeros nietos de abuelos libres"; y al respecto explicó:

[...] Yo desde luego entiendo que el remedio ha sido peor que la enfermedad. Esto es, que menores males causaría el artículo sin esas variaciones que los que causará con ellas. Y para evitarla he fijado la adición que se acaba de leer.

En el proyecto se exigía para ser excluido de los derechos de ciudadano traer por cualquiera línea origen de África y ahora basta para tan sensible privación el ser habidos y reputados por de tal origen, aunque en realidad no lo sean. En el proyecto se exigía prueba de hecho positivo, y ahora se sujeta el honor de los españoles a una de pura opinión y reputación. [...] Dos testigos de oído que depongan por pasión o cohecho bastan para arruinar el honor de un español, después de hacerle sufrir mil estafas en su fortuna para vindicarlo. [...]

El grande interés, Señor, consiste en amalgamar todas estas castas, en constituir una nación, un pueblo, una familia. Los gobiernos pasados, contra su voluntad, conocieron ya esta necesidad, y por eso aprobaron el que no se diera cumplimiento en las Américas a la orden del ministro, bien amante

10 *Ibidem*, t. 8, pp. 201-205.

11 *Ibidem*, t. 8, p. 231.

del bastón y del mando (hablo del señor Gálvez), quien había prevenido se formasen padrones con diferencia de castas; en lo que se temieron grandes disturbios y pleitos. También tuvo el Gobierno que variar la providencia del año 1771, en que se prohibían los casamientos desiguales para desterrar toda diferencia, y estrechar por los matrimonios la unión mutua de aquellos españoles. V.M. no puede desentenderse de unos objetos tan interesantes, y no lo conseguirá con esas leyes oscuras, que pendiendo en su aplicación de la opinión de los hombres, dejan su honor al arbitrio caprichoso de éstos.¹²

El señor don Mariano Mendiola, diputado por Querétaro, en la misma sesión del día 10 de septiembre de 1811, explicó las consecuencias que tendría la adición dada la venalidad en la administración colonial:

[...] Una de las vejaciones más frecuentes con que los jueces inferiores de la Nueva España han probado la cansada paciencia de aquellos súbditos de V.M. ha consistido en la lucrosa práctica de recibirles informaciones sobre pretendida limpieza de origen, con el justo muy estimulado objeto de apartar de sí los vergonzosos interesados la aborrecida impolítica nota de ser de las castas; pero como estos juicios informativos fuesen más bien el resultado de las gratificaciones que no el sincero descubrimiento de la verdad, regularmente no se remitían para su aprobación a los tribunales superiores; quedaban de una fe vacilante y mal segura, y de este modo los sucesores en el empleo no reconocían aquellos juicios; abrían otros de nuevo; se repetían las gratificaciones y los costos, con tanto mayor gravamen, cuanto más se temía el mayor desdoro que resultaría si el segundo justicia se empeñara en robustecer sus actuaciones, hasta que fuesen bastantes para echar por tierra la primera. Si por consecuencia del artículo aprobado los reputados por de castas no han de ser ciudadanos, queda, como se ve, más abundante la mies de aquella iniquidad a los mismos justicias, que para la calificación arbitraria de lo que ha de llamarse reputación recibirán siempre informaciones a su gusto, a su arbitrio [...] Nada de esto sucede si para cerrar la puerta a este pernicioso arbitrio judicial se aprueba la adición, estableciéndose que los hijos de padres ingenuos, o nietos de abuelos libres, nunca podrán ser habidos o reputados por castas.¹³

De nuevo Guiridi y Alcocer tomó la palabra; rechazó que los americanos en su mayoría hubiesen aceptado la degradación de las castas y reiteró los argumentos que antes había expresado en favor de su ciudadanía.

La adición propuesta por Ramos Arizpe fue rechazada. Las vehementes intervenciones de los diputados americanos fueron inútiles; el artículo modificado por la Comisión de Constitución quedó aprobado. De nuevo se repitieron los argumentos al discutirse el artículo 29 relativo a la base de la representación nacional en la población. Las intervenciones eran ya inútiles.

EL DEBATE SOBRE LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL IMPERIO ESPAÑOL EN AMÉRICA. LA DIPUTACIÓN PROVINCIAL Y EL MUNICIPIO

Desde el punto de vista de la historia constitucional de México, una de las instituciones políticas más importantes creada por la Constitución Política de la Monarquía Española fue la diputación provincial como órgano de gobierno compuesto por funcionarios electos por el pueblo de la provincia, bajo la presidencia de un funcionario designado por el monarca español.¹⁴ Los artículos 309 a 337 que creaban dicha institución políticamente descentralizada del gobierno fueron aprobados en la sesión del 26 de diciembre de 1811, junto con los concernientes al municipio. Esta última ins-

12 *Ibidem*, t. 8, pp. 234-235.

13 *Ibidem*, t. 8, pp. 235-237.

14 BENSON, Nettie Lee. *The Provincial Deputation in Mexico. Harbinger of Provincial Autonomy, Independence, and Federalism*. Austin, University of Texas Press, 1992, pp. VII-XIII; o bien, BENSON, Nettie Lee. *La diputación provincial y el federalismo mexicano*. Trad. de Mario A. Zamudio Vega, pres. de José Gamas Torruco, pról. de Josefina Zoraida Vázquez, 3^a ed., México, El Colegio de México/Museo de las Constituciones, 2012, pp. 33-47. También GAMAS TORRUZO, José. *El federalismo mexicano*. México, Secretaría de Educación Pública, 1975, pp. 29-37.

titución, antigua en el derecho público español, experimentó en Cádiz una profunda transformación para modificar la forma de su integración, que pasó de estar conformada por funcionarios de nombramiento real —usualmente peninsulares—, a una elección popular por y entre los vecinos del pueblo con rigurosos requisitos de residencia exigidos enfáticamente por los representantes americanos para cerrar la puerta a la práctica burocrática de designación centralizada durante los tres siglos de dominio español en los territorios americanos.

La importancia de las elecciones populares por los americanos de sus funcionarios locales puede de comprenderse con mayor facilidad a la luz de la observación hecha en 1804, seis años antes de que se convocaran las Cortes, por el científico alemán Alexander von Humboldt, sobre la desigualdad de la sociedad colonial, que por ley no sólo alcanzaba a los amerindios sino también se extendía sobre los blancos originarios de América:

El gobierno, desconfiado de los criollos, da los empleos importantes exclusivamente a naturales de la España antigua, y aun, de unos años a esta parte, se disponía en Madrid de los empleos más pequeños en la administración de aduanas o del tabaco. En una época en que todo concurría a aflojar los resortes del Estado, hizo la venalidad espantosos progresos: las más de las veces no era una política suspicaz y desconfiada, sino el mero interés pecuniario el que distribuía todos los empleos entre los europeos. [...] El más miserable europeo, sin educación y sin cultivo de su entendimiento, se cree superior a los blancos nacidos en el Nuevo Continente; y sabe que con la protección de sus compatriotas, y en una de tantas casualidades como ocurren en parajes donde se adquiere la fortuna tan rápidamente como se destruye, puede llegar algún día a puestos cuyo acceso está casi cerrado a lo nacidos en el país, por más que éstos se distingan en saber y en calidades morales".¹⁵

Para completar el cuadro sobre la forma centralizada de gobernación de América desde la península ibérica, Humboldt describía en su *Ensayo político sobre el reino de la Nueva España*:

En estos últimos tiempos se ha disminuido mucho el poder de los virreyes: a todos sus procedimientos pone trabas no sólo la junta de la Real Hacienda y la Audiencia, sino, aun más todavía, la manía de la metrópoli de querer gobernar minuciosamente a dos mil leguas de distancia, y sin conocer el estado físico y moral de aquellas provincias. Los filántropos aseguran que es una felicidad para los indios el que no se acuerden de ellos en Europa, porque está probado, por tristes experiencias, que la mayor parte de las medidas que se han tomado para mejorar su existencia, han producido el efecto contrario".¹⁶

Contra este trasfondo no es de extrañar que el derecho a votar y ser votado atado a la descentralización política del imperio español en América, fuese una de las más importantes demandas de los representantes americanos en las Cortes Generales y Extraordinarias celebradas en la Isla de León y en Cádiz, particularmente de los naturales de América del Norte, que exigieron desde el primer día de su instalación —24 de septiembre de 1810— el reconocimiento de sus derechos en un plano de igualdad con los europeos. Tras mucho insistir y denunciar irritantes dilaciones por sus pares europeos, el día 24 de diciembre de 1811 “el Sr. Pérez de Castro, secretario de la comisión de Constitución, anunció que, si S.M. lo tenía a bien, en la sesión del 26 de este mes se presentaría y leería al Congreso la última parte del proyecto de Constitución, de los cual quedaron enteradas las Cortes, y se señaló para ello la hora de las once de dicho día”. El día indicado Agustín Arguelles leyó el “Discurso Preliminar” que contenía una opinión razonada sobre la integración popular de las diputaciones provinciales y los ayuntamientos municipales; enseguida Evaristo Pérez de Castro, como secretario de la Comisión, dio lectura a los artículos correspondientes al Título VI “Del Gobierno interior de las provincias y de los pueblos” de la *Constitución Política de la Monarquía Española*, Capítulo II “Del gobierno político de las provincias y de las diputaciones provinciales” para ser debatidos y votados por el pleno.

15 HUMBOLDT, Alejandro de. *Ensayo político sobre el reino de la Nueva España*. 7^a ed., 1^a reimp. México, Porrúa, 2011, p. 76.

16 *Ibidem*, pp. 73-74.

Las Actas de las Cortes Generales y Extraordinarias de la Nación Española traslucen familiaridad de los representantes europeos y americanos con aspectos teóricos de la organización política federal. Al respecto, es de tener en cuenta que la integración de varios Estados en una constelación política mayor no era nueva para los españoles. El complejo sistema estadounidense tenía pleno sentido en los debates parlamentarios sobre la organización territorial del imperio español porque se conocía y estudiaba en Hispanoamérica desde hacía tres siglos el antecedente del que emergió el federalismo estadounidense.¹⁷ la organización política concebida en la Antigüedad consistente en la liga de Estados de los pueblos helenos —llamado indistintamente en la Edad Moderna con las palabras “confederación” o “federalismo”¹⁸

La palabra “confederación” como liga política de Estados derivada de un pacto es literalmente usada por Bernal Díaz del Castillo en *La verdadera historia de la conquista de la Nueva España*,¹⁹ más de doscientos años antes de que se aprobaran *Los Artículos de la Confederación de los Estados Unidos de América* en el año de 1781. Díaz del Castillo la usa en el siglo XVI para describir la estrategia política y militar de la unión española con los pueblos autóctonos de Tlaxcala y Cempoala —enemigos del imperio azteca— utilizada por su comandante, Hernán Cortés, quien había sido estudiante de la Universidad de Salamanca donde se cultivaban desde el siglo XIII los estudios de la Antigüedad.

La descentralización política en general y el federalismo en particular no sólo se tenían en España como idea proveniente de los libros de la Antigüedad, sino como experiencia propia. Entre otros autores, el reconocido especialista estadounidense en federalismo Daniel Elazar observa que en la España de los siglos XVI y XVII, durante el reinado de la Casa de los Habsburgo, el imperio se conformó por la unión de varios reinos que en la península se gobernaban —nos dice— bajo un arreglo cercano al tipo federal.²⁰ La afirmación de Elazar nos remite a lo dicho por Diego Gracián, traductor al español de *La historia de la guerra del Peloponeso*, en la que Tucídides describe la liga de amistad de los Estados griegos y su violenta ruptura —obra que es un auténtico tratado de federalismo. Dice Gracián: “Objeto de constante estudio del emperador Carlos V, llevaba este la obra de Tucídides hasta en sus campañas, como Alejandro el poema de Homero”.²¹

El esquema descrito de organización política descentraliza de la península, sin embargo, no se extendió a América, que se gobernó desde un principio como un apéndice de Castilla, con las mismas leyes aplicables a este reino, en adición a las cuales con el tiempo se fue forjando el “derecho indiano”.²² Pero ello bajo la lógica de una explotación económica a gran escala que subordinaba los intereses económicos de América a los de la Metrópoli —la que determinaba qué productos producir y cuáles se podían comerciar; las actividades económicas a las que se podían

17 BAILYN, Bernard. *The Ideological Origins of the American Revolution*. Cambridge, Harvard University Press, 1992; WOOD, Gordon. *The Creation of the American Republic 1776-1787*. Chapel Hill, The University of North Carolina Press, 1998; GREENIDGE, Abel Hendy Jones. *A Handbook of Greek Constitutional History*. Londres, Macmillan, 1920.

18 DIAMOND, Martin. “What the Framers Meant by Federalism”, en SCHAMBRA, William (ed.). *As Far as Republican Principles Will Admit. Essays by Martin Diamond*. Washington, The AEI Press, 1992, pp. 93 y ss.

19 DÍAZ DEL CASTILLO, Bernal. *Historia verdadera de la conquista de la Nueva España*. 20^a ed. México, Porrúa, 1980, pp. 92 y 123.

20 ELAZAR, Daniel. Voz “Federalismo”, en *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*. Madrid, Aguilar, 1977, vol. 4, pp. 755-756. Sobre el federalismo en otros países de Europa en los siglos XVI, XVII y XVIII, véase SCHNEIDER, Peter Hans. “Federalism in Continental Thought During the 17th and the 18th Centuries”, en *Föderalismus-Studien* Universität Hannover, núm. 14, 1999, pp. 43 y ss.

21 GRACIÁN, Diego. “Tucídides”, en su traducción del griego al español de *Historia de la guerra del Peloponeso de Tucídides*. Madrid, Librería de la Viuda de Hernando y Compañía, 1889, p. XV.

22 TOMÁS Y VALIENTE, Francisco. *Manual de historia del derecho español*. 7^a reimp. Madrid, Tecnos, 1996, pp. 325 y ss.

dedicar las personas según su raza y/o el privilegio específico otorgado por la Corona; los puertos de América autorizados para comerciar con la Metrópoli, y las contribuciones a cubrir por los súbditos americanos —indígenas pobres incluidos— por las actividades económicas de la colonia.

El modelo opuesto al federal era todavía más conocido por los españoles para el tiempo en que se celebró la reunión de las Cortes Generales y Extraordinarias en 1810. La centralización política era a principios del siglo xix la forma de su gobierno en la península y en América, si bien con una organización administrativa y burocrática distinta entre ambos hemisferios, ya que en este último continente se estableció la institución del Virreinato como escala mayor de la división territorial dentro de la cual, y al lado de la cual, se trazaron otras divisiones territoriales menores con distintas denominaciones —entre ellas destacaba por su dimensión e importancia política y militar la Capitanía General.

Edmundo O’Gorman, al estudiar el gobierno español en la América de los siglos xviii y xix, señala que, durante el reinado de Carlos III de la Casa de los Borbón, se trató de racionalizar la organización administrativa centralizada de la monarquía en América mediante su división territorial en “intendencias” jerárquicamente subordinadas al poder central representado por el virrey,²³ que a su vez se subdividían en “provincias”. Según Josefina Zoraida Vázquez, tal descentralización administrativa pretendía cerrar el paso a la “federalización clandestina” de América.²⁴ La burocracia que gobernaba, en su casi totalidad de origen europeo, era designada desde la península con la función de aplicar leyes dictadas por el rey desde España; la responsabilidad política de tales funcionarios se concentraba igualmente en el rey. Mediante dicha cadena jerárquica de mando y de exigencia de responsabilidad política se aseguraba el gobierno centralizado. La racionalización de la organización territorial del vasto imperio español en América seguía las pautas de la gobernación de Roma introducidas por Diocleciano en tiempos del Imperio²⁵ —de la cual se tomó incluso la terminología de “provincia” y “gobernadores”.

Ahora bien, los representantes americanos sabían que el debate sobre la organización política descentralizada del imperio español en América traía aparejado, con carácter previo, otras importantes decisiones fundamentales que los enfrentarían con los representantes peninsulares: la doctrina de la soberanía popular, la igualdad de derechos políticos y civiles entre los súbditos europeos y americanos y, en consecuencia con las dos decisiones políticas fundamentales anteriores, el cambio de estatus político y económico de la colonia y sus habitantes.

Para los americanos el señalado cambio político y económico de la colonia, como efecto jurídico necesario del reconocimiento y respeto al derecho a la igualdad y libertad de los súbditos americanos, debía manifestarse, respectivamente, en 1) establecer una misma fórmula electoral de representación por criterio poblacional aplicable en ambos hemisferios para determinar el número de representantes populares ante las Cortes —que por el mayor peso poblacional de América implicaría un número mayor de representantes de América que de Europa—,²⁶ y 2) la total liberalización económica de América y de cada uno de sus súbditos, de conformidad con las doctrinas del liberalismo económico de Adam Smith.

Su primera batalla parlamentaria fue por establecer la potestad soberana de las Cortes, que en ausencia del rey sería total, y en presencia de éste, compartida. En el primer día de sesiones —por las

23 O’GORMAN, Edmundo. *Historia de las divisiones territoriales de México*, 7^a ed. México, Porrúa, 2007, pp. 3-34.

24 VÁZQUEZ, Josefina Zoraida. “Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, 1824. El contexto histórico del constituyente de 1824”, en GALEANA, Patricia (coord.), *Méjico y sus constituciones*. México, agn-cfe, 1998, pp. 81-82.

25 LOEWENSTEIN, Karl. *The Governance of Rome*. La Haya, Martinus Nijhoff, 1973, p. 444.

26 GARZA, David. “Mexican Constitutional Expression in the Cortes of Cádiz”, en BENSON, *Mexico and the Spanish Cortes*, op. cit., p. 45.

razones que más adelante se darán— las Cortes, a propuesta de Diego Muñoz Torrero, aprobaron una minuta que contenía varios puntos: “El primero declaraba hallarse los Diputados que componen este Congreso, y que representan la Nación, legítimamente constituidos en Cortes generales y extraordinarias en quienes reside la soberanía nacional. Quedó aprobado. Por el segundo se reconocía y proclamaba de nuevo al Sr. Rey D. Fernando VII, y se declaraba nula la cesión de la Corona que se dice hecha a favor de Napoleón. Quedó aprobado. [...]”.

El objetivo que a continuación se fijaron los representantes de América, y que demandaron desde el primer y segundo días de sesiones, fue el reconocimiento de igualdad de derechos de los súbditos americanos y europeos, así como la consecuente igualdad de estatus político entre los representantes de América y la península. Después de presentar insistenteamente esta demanda, consiguieron su objetivo en la sesión secreta de la tarde del día 14 de octubre y en la sesión de la mañana del 15 de octubre de 1810. En ésta se aprobó “La declaración hecha a favor de los americanos” con el acuerdo añadido “que se leyese en la primera sesión pública para que a todos constase la determinación tomada”. Dice así:

Las Cortes Generales y Extraordinarias confirman y sancionan el inconsciente concepto de que los dominios españoles en ambos hemisferios forman una sola y misma Monarquía, una misma y sola nación y una sola familia y que por lo mismo los naturales que sean originarios de dichos dominios europeos o ultramarinos, son iguales en derechos a los de esta península, quedando a cargo de las Cortes tratar con oportunidad y con un particular interés de todo cuanto pueda contribuir a la felicidad de los de ultramar, como también sobre el número y forma que deba tener para lo sucesivo la representación nacional en ambos hemisferios [...]

Pese a la citada declaración, los europeos introdujeron un profundo matiz antes de transcurridos tres meses, en las sesiones celebradas los días 9, 11, 16, 18, 19, 20, 23, 25 y 30 de enero de 1811, así como en las sesiones de los días 4, 5, 6, 9 y 10 de septiembre de ese mismo año. En ellas llanamente se negaron a reconocer, sin distinción entre razas, la igualdad de los súbditos americanos con los europeos por lo que se refiere a los derechos políticos de representar y ser representados. Haciendo uso de su mayor número, y de una justificación teórica que los americanos refutaron con vehemencia y brillantez, como ya hemos visto ampliamente en páginas anteriores, los representantes peninsulares reconocieron derechos políticos y civiles a los españoles nacidos en América, a los indios y a la mezcla de estas dos razas —los mestizos—, pero impusieron a los americanos la agravante limitación de la exclusión de los negros y las castas de la sociedad política con derecho a elegir representantes a las Cortes españolas.

El sabio alemán Alexander von Humboldt que, como ya mencionamos, estuvo viajado por la Nueva España entre 1803 y 1804, describió la siguiente estratificación social en el Virreinato que sólo parcialmente suprimían las Cortes:

Hay siete castas distintas: 1^a. Los individuos nacidos en Europa, llamados vulgarmente gachupines; 2^a. Los españoles criollos, o los blancos de raza europea nacidos en América; 3^a. Los mestizos descendientes de blancos y de indios; 4^a. Los mulatos descendientes de blancos y de negros; 5^a. Los zambos descendientes de negros y de indios; 6^a. Los mismos indios, o sea la raza bronceada de los indígenas; y 7^a. Los negros africanos.

[...] Es claro que en un país gobernado por los blancos, las familias que se tienen menos porción de sangre negra o mulata, son naturalmente las más honradas. En España es una especie de título de nobleza el no descender ni de judíos ni de moros; en América la piel, más o menos blanca, decide el rango que ocupa el hombre en la sociedad”.²⁷

La decisión de excluir a las castas —que sumaban millones de seres humanos en toda América— de sus derechos políticos, era motivo de agravio para sus representantes en las Cortes —como expresamente éstos señalaron en los debates que ya hemos visto—, tanto por la concepción americana de la libertad del hombre como derecho individual y su repudio a la institución de

27 HUMBOLDT, *Ensayo político sobre el Reino de la Nueva España*, op. cit., pp. 76 y 90.

la esclavitud, como porque los americanos entendían que la diferenciación entre derechos políticos y civiles planteada por los representantes peninsulares era un burdo subterfugio legal para evitar que los representantes americanos por la vía democrática parlamentaria llegasen a gobernar la península. A pesar de no existir más que un censo —y que se sabía imperfecto—, no había duda sobre los números aproximados. Para 1810 la racialmente heterogénea población de América era superior a la población de la península, de tal manera que si se llegase a establecer una misma fórmula electoral para toda la monarquía como se había aprobado en “La declaración hecha a favor de los americanos” del día 15 de octubre, inevitablemente ello le daría a América un mayor número de representantes en las Cortes en consideración al criterio poblacional.²⁸ De 25 millones que habitaban en todo el Reino, aproximadamente 10 millones vivían en Europa y 15 en América según cifras manejadas en los debates —que aunque refutadas en cuanto a su exactitud, no lo eran en términos absolutos. Por ello el diputado peninsular Felipe Aner —haciendo eco del sentir de sus compatriotas— defendía la exclusión de las castas, llegando incluso a revertir en los americanos el carácter torticero de la fórmula de determinación del padrón electoral al señalar que la exigencia de los americanos era una argucia “para que de este modo les corresponda tener en las Cortes una tercera parte más que la España europea, lo que jamás podría ser de conveniencia a la monarquía”.

Para evitar este desenlace, los representantes peninsulares se aseguraron de que los artículos de la Constitución aprobada, en protección de sus intereses, estableciera una fórmula electoral favorable a los peninsulares: decidieron que los negros y las “castas” o “pardos” —americanos con ascendiente africano— estuviesen excluidos del derecho a votar por representantes a las Cortes y demás cargos electivos del reino. La justificación de ello radicaba en que los derechos políticos sólo pueden ser otorgados a quien intelectual y moralmente puede hacer buen uso de ellos en beneficio general —lo que en su concepción excluía a los descendientes de los esclavos africanos traídos a América.

Pero el candado de seguridad de los españoles fue todavía más lejos: los negros y las castas, que sumaban 7 millones en toda América, según informes vertidos en los debates, no serían contados para establecer el número de representantes americanos ante las Cortes —que se fijó en un representante por cada 50 mil almas. La lógica de la decisión de excluirlos era muy simple de entender: con este criterio la población de la península que debía ser representada sumaba 10 millones de personas, y la de América 8 millones.

Como ya vimos, a los americanos negros libres o con mezcla de raza africana se les daría solamente el derecho a tener derechos civiles, pero no políticos —con la posibilidad, sin embargo, de concederles la gracia de ser considerados para ello mediante solicitud de carta de ciudadanía a las Cortes.²⁹ Los americanos se sintieron gravemente agravados por ello, con la salvedad hecha del representante por la Isla de Cuba, él mismo propietario de esclavos. Los americanos destacaron las prendas morales y laboriosidad de las castas, reivindicando sus derechos políticos. Para desnudar completamente el argumento de los peninsulares se les señaló que de acuerdo con la fórmula electoral propuesta los menores de edad, y los incapaces civiles —entonces llamados imbéciles— no tenían derecho a voto, pero sus cabezas sí eran contadas para efecto de representación —lo que ni siquiera se quería hacer con los negros y castas, cuyas cabezas no serían contadas. El representante de Veracruz subrayó las consecuencias absurdas de su postura. Veracruz, una de las ciudades portuarias que indiscutiblemente tenían la mayor importancia comercial en América, hizo notar que, dado que estaba mayoritariamente formada por castas, el criterio racial pretendido por los peninsulares conduciría al absurdo resultado de que Veracruz no tendría derecho a repre-

28 RAMOS, Demetrio. “Las Cortes de Cádiz y América”, en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 126, 1962, pp. 511-538.

29 MORENO, Daniel. “Don José Miguel Guridi y Alcocer en las Cortes de Cádiz. Discusión del artículo 22 de la Constitución”, en *El pensamiento jurídico mexicano*. 2^a ed. México, Porrua, 1979, pp. 15-23.

sentante en las Cortes ni diputación provincial. Humboldt estimaba en su *Ensayo político sobre el Reino de la Nueva España* que “la población de México pasa de 6.500,000 almas”,³⁰ y las “castas forman una masa tan grande como los indígenas de México; pudiendo valuarse el total de individuos de mezcla en cerca de 2.400,000”.³¹

Como quedó dicho antes, por su menor número, los americanos perdieron la batalla parlamentaria sobre el derecho natural de todos los individuos a tener derechos iguales para todos. Pero a pesar de la ominosa exclusión de los negros y las castas de la sociedad política, volvieron a la batalla ideológica con el derecho natural de los pueblos a su gobierno. En este terreno vencieron porque usaron argumentos que los peninsulares no podían dejar de reconocer sin restar legitimidad a las Cortes y en general a la defensa de la soberanía que los peninsulares venían haciendo contra el invasor francés.

Los americanos argumentaron en los términos de la teoría del Estado construida en España en el siglo XVI por la Escuela de Salamanca que, adelantada a su tiempo, conectaba con el discurso del constitucionalismo y del derecho internacional de principios del siglo XIX.³² Dicha teoría hacía residir de manera inalienable el poder de gobernar en el pueblo, y distinguía entre titularidad del poder —que siempre residía en el pueblo— y ejercicio del poder, que podía ser delegado por consentimiento de los gobernados. El pueblo podía delegar el ejercicio del poder de mando sobre la sociedad o soberanía, mediante un pacto, en un rey, o en una aristocracia —o podía retener para sí mismo su ejercicio. En este orden de argumentación, por lo que respecta al monarca español, este pacto de dominación política por el consentimiento de los gobernados se había celebrado primero con la casa de Habsburgo y posteriormente con la casa de los Borbones —no con la dinastía de Napoleón. Por tanto, los americanos, al igual que los españoles, como expresamente lo señalaron en la primera sesión de Cortes del 24 de septiembre de 1810, desconocían la legitimidad de José Bonaparte como monarca de los dominios de España puesto que la soberanía era inalienable aun para los monarcas españoles —Carlos IV y Fernando VII— que, obligados, habían cedido en Bayona sus derechos dinásticos. Diego Muñoz Torrero en su discurso ante las Cortes del día 24 había cominado a los diputados de ambos hemisferios a reconocer como su rey a Fernando VII “declarando al mismo tiempo nulas las renuncias hechas en Bayona no sólo por la falta de libertad, sino muy principalmente por la del consentimiento de la Nación”.

La argumentación sobre la legitimación del poder político era simplemente incontestable, y como ya se dijo, la suscribieron expresamente el primer día de sesiones de las Cortes. Sin embargo, como se advierte en las Actas de las sesiones de las Cortes Generales y Extraordinarias, la teoría del consentimiento de los gobernados como único título habilitante para la delegación de la soberanía era un arma de doble filo para los españoles de la península, pues podía aplicarse con la misma lógica para la relación entre los americanos y Fernando VII. En efecto, los representantes de las provincias de América argumentaban en términos similares que los utilizados por Muñoz Torrero y antes de él por la Junta Central peninsular para impedir que —de triunfar militarmente Francia sobre España— Napoleón Bonaparte hiciera de América un anexo territorial de Francia sin necesidad de un nuevo pacto político con los americanos en los que éstos expresaran su consentimiento.³³ De presentarse tal escenario, los representantes americanos preferían optar por su independencia como estrategia para salvar desde América el imperio español; José Miguel Guridi y Alcocer, representante por la provincia de Tlaxcala, llegó incluso a sugerir a las Cortes españolas,

30 HUMBOLDT, *Ensayo político sobre el Reino de la Nueva España*, op. cit., p. 43.

31 *Ibidem*, p. 89.

32 VALADÉS, Diego. “El orbe es una República. La tradición internacionalista mexicana”, en *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. I, 2001, pp. 9-13.

33 TORRE VILLAR, Ernesto de la. “El constitucionalismo mexicano y su origen”, en *Estudios sobre el Decreto Constitucional de Apatzingán*. México, unam, 1964, pp. 167-178.

y por su conducto a Fernando VII, que fijaran su residencia en la Nueva España; pero advertían también a sus pares europeos que, contrario a sus deseos, otros americanos no compartían esta misma idea sino que preferían la independencia total del reino de España, camino que ya había empezado a ser andado, y que sólo podría ser detenido por el trabajo constitucional de las Cortes reconociendo la igualdad total de derechos de los americanos y los europeos.

En consecuencia, con la citada teoría del Estado, los americanos habían reasumido, para defenderla, su soberanía originaria al igual que los españoles peninsulares, sobre la base de que el contrato político con Fernando VII estaba suspendido por la invasión francesa y permanecería así hasta que se tuviese conocimiento del desenlace final.³⁴ En ese contexto inteligentemente los americanos aprovecharon la coyuntura histórica de 1808-1810 para reescribir en la Isla de León y en Cádiz las cláusulas del pacto político entre España y América, que no se les había abierto en la guerra de sucesión entre la casa de Habsburgo y la casa Borbón. De acuerdo con los representantes de América del Norte, los súbditos americanos —indios, mestizos y castas incluidos— exigían formar parte de la nación española en un plano de igualdad con los súbditos europeos, lo que transformaba a su vez los términos políticos del territorio americano del que eran originarios³⁵ —que dejaba de ser una “Colonia” para ser consideraba como un territorio con el mismo estatus que se reconocía al territorio del reino en la península. La igualdad de los súbditos americanos implicaba también la igualdad de sus representantes ante las Cortes.³⁶

Como quedó apuntado en las primeras páginas de este estudio introductorio, las Cortes Generales y Extraordinarias empezaron sus sesiones el 24 de septiembre de 1810 en la Isla de León, a dos años de iniciada en América la defensa armada de la soberanía frente al invasor francés. Durante esos dos años la defensa militar y el gobierno de las provincias integrantes de la Nueva España, así como las provincias internas de Oriente y Occidente y la Capitanía General de Yucatán, se habían organizado no sólo en los ayuntamientos ya existentes durante el régimen colonial, sino con la erección espontánea de las “juntas”. Estos cuerpos gubernamentales encontraban su fundamento legal en la teoría del Estado de la Escuela de Salamanca³⁷ que los hacía los legítimos depositarios de la soberanía —sea por interrupción o por quebrantamiento de las cláusulas del pacto originario de los pueblos americanos con el monarca español en el que habían depositado el ejercicio de la soberanía—; el monarca no podía enajenar a otro de una casa real distinta —la francesa— el ejercicio de la soberanía sobre los pueblos de América, pues la titularidad de ésta correspondía al pueblo que era el único que la podía delegar³⁸ —como se hace ver por los representantes de América en la sesión del 29 de diciembre de 1810 en la que apoyan la resolución propuesta por Francisco Javier Borrul en complemento a lo ya señalado el 24 de septiembre, y que dice: “Que se declaren nulos y de ningún valor ni efecto cualesquiera actos o convenios que ejecuten los Reyes de España estando en poder de los enemigos y puedan ocasionar algún perjuicio al Reino”.

34 “Representación del Ayuntamiento de México al virrey Iturrigaray”, en TENA RAMÍREZ, Felipe. *Leyes fundamentales de México 1808-2005*. 25^a ed. México, Porrúa, 2008, pp. 9-20.

35 VALADÉS, “El orbe es una República”, *op. cit.*, pp. 9-13.

36 CHUST CALERO, Manuel. *América en las Cortes de Cádiz*. Madrid, MAPFRE, 2010, pp. 13-45.

37 GALÁN Y GUTIÉRREZ, Eustaquio. “Esquema histórico-sistemático de la teoría de la Escuela Española del Siglo de Oro acerca de la esencia, origen, finalidad y legitimidad titular por derecho natural del poder político”, en *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, año CI (segunda época), tomo XXV, 1953, pp. 57 y ss. Del mismo autor, “La teoría del poder político según Francisco de Vitoria”, en *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, año LXXXIX (segunda época), tomo VIII, 1944, pp. 48 y ss.

38 CUEVA, Mario de la. “La idea de la soberanía”, en *Estudios sobre el Decreto Constitucional de Apatzingán*. México, UNAM, 1964, pp. 287-308.

El hecho de defender su territorio y de organizar un gobierno que efectivamente ejerció el poder público sin dirección de la organización gubernamental de la monarquía, reforzó aún más las ideas sobre la descentralización política del imperio español. La defensa de la soberanía —y la delimitación del territorio a defender donde se ejerce soberanía— hizo ganar identidad política y experimentar el autogobierno allí donde se organizaron las defensas populares del reino.³⁹ Sin que ese fuese el propósito, en ellas se manifestaron los tres elementos que en la teoría del Estado cultivada en Hispanoamérica se tienen como constitutivos de la estatalidad —territorio, pueblo y gobierno.⁴⁰

No es difícil entender que por una razón de justicia, y de la experiencia de su autogobierno, los americanos no estaban dispuestos a volver al status de “dominio” de la Corona una vez restaurado en el trono Fernando VII. Ni tampoco a que se les gobernara desde la metrópoli con una burocracia peninsular negligente o venal, sin apego emocional y económico a la provincia gobernada. Por ello impulsaron la organización territorial políticamente descentralizada del imperio en América con participación popular para elegir a las autoridades, e introdujeron rigurosos requisitos de residencia para poder ser elegible —requisito que no podía ser cumplido sino por los provincianos de América. Su demanda quedó plasmada en la Constitución de Cádiz, al tenor de la siguiente exposición de motivos:

PROYECTO DE CONSTITUCIÓN⁴¹

Parte 3^a y última

Relativa al gobierno de las provincias.

Discurso preliminar que procede.

24 de diciembre de 1811.

Señor.

La Comisión de Constitución presenta a V.M. la última parte de su obra. Si como las anteriores no desapareciera al Congreso, sus deseos quedarán cumplidos y remuneradas sus penosas tareas. Sentadas ya las bases para la libertad política y civil de los españoles, sólo falta aplicar los principios reconocidos en las dos primeras partes de la Constitución, arreglando el gobierno interior de las provincias y de los pueblos conforme a la índole de nuestros antiguos fueros municipales. En ellos se ha mantenido de algún modo el espíritu de nuestra libertad civil a pesar de las alteraciones que han experimentado las leyes fundamentales de la monarquía con la introducción de dinastías extranjeras. No es fácil resolver si el haberse conservado en los pueblos los ayuntamientos bajo formas más o menos populares, y en algunas provincias la reunión periódica de juntas, como sucede en las vascongadas, Reino de Navarra y Principado de Asturias, procede de que el gobierno que proscriptió la celebración de Cortes, hubiese respetado el resentimiento de la Nación o bien creído conveniente alucinarla, dejando subsistir un simulacro de libertad que se oponía poco a la usurpación que había hecho de sus derechos políticos. La Comisión deja gustosa la resolución de este eruditó problema a los que hayan de entrar en adelante en la gloriosa carrera de escribir la historia nacional con la exactitud e imparcialidad de hombres libres, y se limita sólo a presentar mejoradas nuestras instituciones municipales para que sirvan de apoyo y salvaguardia a la Ley fundamental de la Monarquía.

No entraría tampoco en el origen de las comunidades o asociaciones libres de mucha parte de Europa que establecieron en la Edad Media a pesar del feudalismo el gobierno municipal de muchas ciudades

39 BENSON, *The Provincial Deputation in Mexico*, op. cit., pp. I-XIII.

40 SCHMITT, Carl. *El nomos de la tierra en el derecho de gentes del <<jus publicum europaeum>>*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1979, pp. 18 y ss.

41 Se transcribe el texto escrito, leído por Agustín Argüelles (“Discurso Preliminar”) y Evaristo Pérez de Castro (artículos de la Constitución) porque, si bien se hace alusión a ellos en el Acta del 26 de diciembre de 1811, no aparece como anexo a la misma como tantos otros documentos que en dichas sesiones se leyeron —entre otros, las “Memorias” que presentaron los representantes de América del Norte para erigir diputaciones provinciales.

bajo forma popular. Lo que sí es indudable, es que en España se siguió la misma costumbre según iba progresando la restauración. Los ayuntamientos de las ciudades y pueblos de los diferentes reinos de la Península, instituidos para el gobierno económico de sus tierras, estaban fundados en el justo principio del interés de la comunidad. Pero el espíritu señorícola que dominaba en todas las instituciones de aquella época destruía la naturaleza de unos establecimientos que deben reposar únicamente sobre la confianza de los pueblos en los individuos a quienes encomiendan la dirección de sus negocios. La voz significativa de Ayuntamiento explica por sí misma la índole y objeto de la institución. Por lo mismo repugnaba que se introdujesen en esas corporaciones a favor de nacimiento, de algún privilegio o prerrogativa, personas que no fuesen libremente elegidas por los que concurrían a su formación y las autorizaban con facultades. De aquí la principal causa del poco fruto que se ha sacado de unas reuniones tan recomendables por su naturaleza y por los fines a que se dirigen. La Comisión cree que generalizando los Ayuntamientos en toda la extensión de la Monarquía bajo reglas fijas y uniformes en que sirva de base principal la libre elección de los pueblos se daría a esta saludable institución toda la perfección que puede desearse. Su objeto es fomentar por todos los medios posibles la prosperidad nacional sin que los reglamentos y providencias del Gobierno se mezclen en dar a la agricultura y a la industria universal el movimiento y dirección que solo toca al interés de los particulares. Los vecinos de los pueblos son las únicas personas que conocen los medios de promover sus propios intereses, y nadie mejor que ellos es capaz de adoptar medidas oportunas siempre que sea necesario el esfuerzo reunido de algunos o muchos individuos. El discernimiento de circunstancias locales, de oportunidad, de perjuicio, o de conveniencia solo puede hallarse en los que estén inmediatamente interesados en evitar errores o equivocaciones y jamás se ha introducido doctrina más fatal a la prosperidad pública que la que reclama el estímulo de la Ley; o la mano del Gobierno en las sencillas transacciones de particular a particular, en la inversión de los propios para beneficio común de los que los cuidan, producen y poseen, y en la aplicación de su trabajo y de su industria objetos de utilidad pública puramente local y relativa a determinados fines.

La Comisión convencida de que los Ayuntamientos podrán desempeñar debidamente las obligaciones de su instituto cuando se reúnan en ellos la probidad, el interés y las luces, no se ha detenido en destruir para siempre el obstáculo que se oponía a tan feliz combinación estableciendo que en adelante la elección de sus individuos sea libre y popular en toda la Monarquía. Este es uno de los casos en que el interés de cuerpos, o particulares debe ceder al interés público. V.M. al abolir los señoríos ha derogado virtualmente los regimientos hereditarios, los perpetuos y realengos. Su conservación es incompatible con la naturaleza de los Ayuntamientos y repugnante al sistema de emancipación a que han sido elevados los pueblos desde el memorable decreto de abolición de señoríos. Los que tengan el privilegio de ser individuos de Ayuntamientos por causa onerosa, o por remuneración de servicios, podrán reclamar la indemnización correspondiente en el modo y forma que se establezca para las incorporaciones de esta especie. Mas estos derechos, cualquiera que sea su origen o naturaleza, no deben ser preferidos al que tiene la Nación entera para mejorar unos establecimientos de que depende inmediatamente la prosperidad de sus pueblos, y cuya viciosa organización los hace en el día poco provechosos.

Establecido el principio de que los Ayuntamientos hayan de formarse en su totalidad por elección libre de los pueblos, las leyes arreglarán todo lo que corresponda a su régimen interior por medio de ordenanzas o reglamentos. La Comisión ha creído que sólo deben comprenderse en la Constitución principios fundamentales que eviten para siempre los abusos que se habían introducido por el tiempo y la ignorancia, o por la abierta usurpación de los poderosos. La amovilidad de los Regidores y Síndicos, y la prohibición de que los empleados puedan ser elegidos individuos de los Ayuntamientos, deben ser bases inalterables. La renovación periódica de los primeros proporcionará que se aprovechen con más facilidad las luces, la probidad y demás buenas calidades de los vecinos de los pueblos al paso que evitaría la preponderancia perpetua que ejercen en ellos los más ricos y ambiciosos. La exclusión de los segundos protegerá la libertad de la elección y el ejercicio de las funciones de los Ayuntamientos sin que el Gobierno deje de conservar expedita su acción en todo lo que corresponda a su autoridad por medio de jefes políticos; pudiendo éstos presidir en ellos siempre que residan en pueblos de Ayuntamientos. Tal ha parecido a la Comisión el medio de hacer útil una institución tan antigua, tan nacional y tan análoga a nuestro carácter, a nuestros usos y costumbres. Las facultades que el proyecto concede a los Ayuntamientos son propias de su instituto. Hasta el día han ejercido la mayor parte de ellas, y las demás son de la misma naturaleza y tienen también por objeto el beneficio de los pueblos.

Confiado el Gobierno Superior de las Provincias a los jefes políticos y militares y a la dirección de los tribunales bajo nombre de acuerdos, sujetos unos y otros a la inspección de los Consejos Supremos, se daba ocasión a que la prosperidad y fomento de aquellos dependiese del impulso del Gobierno que equivocadamente se subrogaba en lugar del interés personal, o que se promoviesen por medios com-

plicados y poco liberales a causa del espíritu contencioso que necesariamente había de dominar en providencias dadas o aprobadas por tribunales aun cuando procedieran como cuerpos gubernativos.

Separadas las funciones de los jueces y tribunales de todo lo que no sea administrar la justicia según queda establecido en el arreglo de la potestad judicial, el régimen económico de las Provincias debe quedar confiado a cuerpos que estén inmediatamente interesados en la mejora y adelantamiento de los pueblos de su distrito. Cuerpos que formados periódicamente por la elección libre de las mismas provincias, tengan además de su confianza las luces y conocimientos locales que sean necesarios para promover su prosperidad, sin que la perpetuidad de sus individuos o su directa dependencia del Gobierno pueda en ningún caso frustrar el conato y diligencia de los pueblos en favor de su felicidad. La Comisión, Señor, ha procurado meditar ese punto con la detención y escrupulosidad que exige su importancia. Se ha hecho cargo de cuanto enseña la historia y la experiencia en nuestra Monarquía para establecer el justo equilibrio que debe haber entre la autoridad del Gobierno, como responsable del orden público, y de la seguridad del Estado, y la libertad de que no puede privarse a los súbditos de una Nación de promover por sí mismos el aumento y mejora de sus bienes y propiedades.

El Gobierno ha de vigilar escrupulosamente la observancia de las leyes. Este debe ser su primer cuidado; mas para mantener la paz y la tranquilidad de los pueblos no necesita introducirse a dirigir los intereses de los particulares con providencias y actos de buen gobierno. El funesto empeño de sujetar todas las operaciones de la vida civil a reglamentos y mandatos de autoridad ha acarreado los mismos y aun mayores males que los que se intentaban evitar.

La Comisión reconoce que nada es más difícil que destruir errores consagrados por el tiempo y la autoridad; mas al mismo tiempo confía que el influjo de las luces y del desengaño habrán de triunfar de todas las preocupaciones. El verdadero fomento consiste en proteger la libertad individual en el ejercicio de las facultades físicas y morales de cada particular según sus necesidades o inclinaciones. Para ello nada más a propósito que cuerpos establecidos según el sistema que se presenta. Este sistema reposa en dos principios. Conservar expedita la acción del Gobierno para que pueda desempeñar todas sus obligaciones, y dejar en libertad a los individuos de la Nación para que el interés personal sea en todos y en cada uno de ellos el agente que dirija sus esfuerzos hacia su bienestar y adelantamiento. Conforme a ellos propone la Comisión que en las provincias el gobierno económico de ellas esté a cargo de una diputación compuesta por personas libremente elegidas por los pueblos de su distrito y del jefe político y el de la hacienda pública.

Sin que pueda recelarse que las diputaciones puedan nunca exceder los límites que se les prescribe, pues en caso de abuso o resistencia a las órdenes del Gobierno podrá este suspender a los vocales dando parte a las Cortes para resolver lo que convenga. De esta disposición resultaría un freno recíproco que conservaría el justo equilibrio que puede desearse.

Como se observa de la cita al “Discurso Preliminar” leído por Agustín Argüelles, liberalismo político y liberalismo económico iban de la mano. Las diputaciones provinciales se pensaron no sólo como un órgano político de origen popular para la ejecución de leyes, sino también como un instrumento de las provincias para promover su prosperidad económica.

Todos los representantes de América del Norte apoyaron su establecimiento,⁴² en particular Miguel Ramos Arizpe, quien propuso el 23 de octubre el establecimiento de una junta gubernativa común a las cuatro Provincias Internas de Oriente que representaba (Coahuila, Nuevo Reino de León, Nuevo Santander y Texas) y “diputaciones provinciales” en cada una de ellas, para remediar los males que habían causado el olvido de ese vasto territorio por parte de las autoridades del virreinato, el desconocimiento de los problemas por funcionarios enviados a gobernar desde el centro y la desatención en particular del problema económico.

El 7 de noviembre de 1811, Miguel Ramos Arizpe presentó una *Memoria* sobre la situación de las Provincias Internas de Oriente que penetra en las entrañas del gobierno provincial:

El poco interés o abandono con que los gobiernos pasados han visto por siglos enteros aquellas vastas provincias, hace que V.M. carezca de una idea exacta de su localidad, extensión, clima, producciones naturales, agricultura, artes, comercio y administración, sin haberse cuidado hasta ahora en

⁴² HAN, John. “The Role of the Mexican Deputies in the Proposal and Enactment of Measures of Economic Reform Applicable to México”, en BENSON, *Mexico and the Spanish Cortes*, op. cit., p. 157.

lo político sino de mandar a cada una de ellas un jefe militar con el nombre de gobernador, que sin saber cuando más otra cosa que la ordenanza del ejército, gobierne como mano militar una provincia y dirija despóticamente todos los ramos de la administración publica.⁴³

Y proponía:

Para curar, según ha prometido V.M., unos males tan generales como graves, es necesario establecer en cada provincia una junta gubernativa o llámese diputación de provincia, a cuyo cargo esté la parte gubernativa de toda ella y en cada población un gobierno municipal o cabildo [...]

Con la experiencia de los Estados Unidos de América, sus asambleas legislativas locales y su papel en la independencia en mente, los europeos accedieron con mucho recelo a la creación de la diputación provincial. Se aseguraron de limitar sus competencias a las meramente ejecutivas de aplicar leyes y promover la economía de la provincia, con exclusión de la atribución más importante de la soberanía —la de legislar—, que hubiese transformado el imperio español en un Estado federal. No por ello se puede subestimar el logro político y económico que para los americanos significó la creación de las diputaciones provinciales. El hecho de que las autoridades fuesen electas por los ciudadanos de las provincias les permitía a éstos elegir a sus mejores ciudadanos y controlar el ejercicio del poder *in situ* —potestad impensable en el marco de la monarquía absoluta y el régimen colonial. Igualmente importante es que se transforma el estatus territorial subordinado de la colonia a la metrópoli, y en consecuencia se suprime la figura del virrey y de las audiencias. En América tal determinación prefiguró uno de los principios del federalismo —el autogobierno—, pues las provincias del centro de México para la gestión de sus asuntos públicos no dependerían ya más de la capital de la Nueva España, sino de sí mismas, en tanto que las provincias interiores se emancipaban tanto de Guadalajara como de la Ciudad de México. Sociológicamente ello fortaleció la identidad política de cada provincia, que posteriormente se convertirían en los estados de la República Federal Mexicana. El mismo efecto idéntico tuvieron las elecciones provinciales que periódicamente se celebraron con fundamento en la Constitución de Cádiz.

El impacto económico de las decisiones tomadas en las Cortes constituyentes fue igualmente notable. La Constitución de Cádiz sentó las bases del mercado único en América del Norte, en el cual las diferentes provincias del extinto Virreinato de la Nueva España participarían entre sí sin prohibiciones legislativas u obstáculos arancelarios liberando, cada una de ellas y todas en conjunto, su potencial económico.

Como se puede leer en el “Discurso preliminar” que explicaba y justificaba sobre bases económicas la creación de las diputaciones provinciales, así como la *Memoria* presentada a las Cortes por Miguel Ramos Arizpe,⁴⁴ la influencia de la obra *La riqueza de las naciones* de Adam Smith es incuestionable: el reconocimiento pleno de los derechos civiles para todos los americanos sin distinción por raza, así como la transformación del estatus de “Colonia” a la que se le prohibían ciertas actividades económicas y el comercio interregional e internacional —territorio al que sólo se le extraían recursos— fue el paso decisivo para la formación —en lo que hoy es México— del sistema económico del liberalismo sustentado en la idea del interés de los particulares como motor del progreso económico.

Con este precedente, la Constitución Federal de 1824, en la que Miguel Ramos Arizpe tuvo nuevamente una participación central como constituyente, configuraría igualmente el esquema

43 *Memoria* de Miguel Ramos Arizpe presentada a las Cortes de Cádiz. 1811. México, Congreso, Cámara de Diputados- LV Legislatura, 1992; p. 7.

44 RAMOS ARIZPE, Miguel. *Memoria que presenta José Miguel Nepomuceno Ramos Arizpe al augusto congreso, sobre el estado natural, civil y político de dicha provincia, y las del Nuevo Reyno de León, Nuevo Santander, y los Texas, con exposición de los defectos del sistema general, y particular de sus gobiernos, y de las reformas, y nuevos establecimientos que necesitan para su prosperidad.* Cádiz, 1812.

del mercado único en los perímetros de la República, atribuyendo la responsabilidad al gobierno nacional de velar por el libre comercio entre estados. Las ideas del mercado único en el marco del Estado federal provenían de los Estados Unidos de América, que a su vez se había nutrido de *La ilustración escocesa*, donde se había desarrollado la economía de las naciones y entre naciones de Adam Smith,⁴⁵ y la ciencia del gobierno de David Hume.⁴⁶ En adición es de tomar en cuenta que las ideas de la ilustración escocesa, de la que formaban parte estos dos científicos, también llegaron directamente desde Escocia a Cádiz por vía de José María Blanco White, que deliberadamente facilitó este flujo.⁴⁷ Cádiz fue sin duda lugar propicio para acrecer el conocimiento de los americanos sobre el tema por la riqueza de sus bibliotecas, que fue uno de los criterios por los cuales las Cortes decidieron cambiar la sede de la Isla de León.⁴⁸

Visto el proceso constituyente en retrospectiva, parece que los representantes de América del Norte tuvieron razón en sus advertencias sobre los efectos políticos de dos decisiones cruciales tomadas en Cádiz por los peninsulares: la votación sobre la igualdad y libertad de las castas y el reconocimiento de sus derechos políticos plenos, así como la confección de la fórmula electoral para determinar el número de asientos de América en las Cortes. Los peninsulares vencieron a sus pares americanos. Pero fue una victoria pírrica, tal y como lo intuían también los más ilustrados representantes peninsulares.⁴⁹ Ello alimentó la base social de la independencia de México que lideraría José María Morelos y Pavón a la muerte Miguel Hidalgo, y que propondría un texto constitucional alternativo al gaditano en el que se reconocían los derechos naturales de las castas. La concepción de la igualdad y la libertad como derechos humanos inalienables se inscribiría con rotundidad en Apatzingán en el *Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana* del movimiento insurgente que Morelos impulsó bajo los principios formulados en Los sentimientos de la nación.⁵⁰

Dicho Decreto, conocido por la historiografía mexicana como “Constitución de Apatzingán”, en contraposición abierta a la Constitución de Cádiz, introduciría las decisiones políticas fundamentales de los mexicanos que posteriormente recogería la Constitución federal, y las constituciones de los estados que permanecen hasta el día de hoy en nuestro texto constitucional: derechos humanos, república, democracia, división de poderes.⁵¹ Por lo que respecta a la igualdad de los hombres, sin distinción de razas, las constituciones mexicanas se adelantarían a lo señalado en las constituciones de los Estados Unidos de América, de Francia y, como vimos, de España. Con la salvedad de las decisiones políticas fundamentales señaladas, la Constitución de Cádiz, forjada en muy importante medida con las luces de los americanos con fundamento en el derecho natural de los individuos y de los pueblos, serviría de modelo para la construcción

45 BRANSON, Roy. “James Madison and the Scottish Enlightenment”, en *Journal of the History of Ideas*, vol. XL, núm. 2, 1979, pp. 179 y ss.

46 MORGAN, Edmund. “Safety in Numbers: Madison, Hume and the Tenth Federalist”, en *Huntington Library Quarterly*, núm. 49, 1986, pp. 95-112.

47 MORENO ALONSO, Manuel. “Blanco White y la Constitución de 1812 en Inglaterra”, en ESCUDERO, José Antonio (dir.). *Cortes y Constitución de Cádiz. 200 años*. Madrid, Espasa, 2011, t. III, pp. 520-521.

48 RAMOS, Alberto. “El ambiente cultural del Cádiz de las Cortes”, en ESCUDERO, Antonio (dir.). *Cortes y Constitución...*, op. cit., t. I, pp. 579 y ss.

49 ANDERSON, Woodrow. “Reform as a Means to Quell Revolution”, en BENSON, *Mexico and the Spanish Cortes*, op. cit., pp. 185 y ss.

50 VILLORO, Luis. *El proceso ideológico de la revolución de independencia*. México, unam, 1981, pp. 17 y ss.

51 FIX ZAMUDIO, Héctor. *Reflexiones sobre el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana*. México, Senado de la República-inehrm, 2014, pp. 21 y ss.; CARPIZO, Jorge. “Los principios jurídico-políticos fundamentales en la Constitución mexicana”, en CARPIZO, Jorge y ASTUDILLO, César, (coords.). *Constitucionalismo. Dos siglos de su nacimiento en América Latina*. México, IIJ-UNAM, 2013, pp. 809 y ss.

constitucional de México al lado de otros textos constitucionales de su época, notablemente la Constitución Federal de los Estados Unidos de América, las Constituciones de Pennsylvania y Massachusetts, así como las Constituciones de la Francia revolucionaria.⁵²

La influencia de la Constitución de Cádiz sobre las primeras constituciones mexicanas tuvo como vehículo a los propios representantes de América del Norte en las Cortes españolas que legislaron en los períodos de 1810 a 1814 y de 1820 a 1822. En lo que hoy es México se celebraron cinco elecciones para representantes a las Cortes, y quienes sirvieron en ellas ocuparon posteriormente posiciones importantes en el proceso constituyente del federalismo mexicano, tanto para la elaboración y aprobación de la Constitución federal de 1824, como para la primera generación de constituciones estatales que se aprobaron entre 1824 y 1827.⁵³ El reglamento parlamentario de las Cortes de Cádiz serviría también, por las mismas razones, de guía en los procesos constituyentes de los Estados Unidos Mexicanos y en los trabajos legislativos del Congreso de la Unión y los congresos de los estados.

Por todo ello, como hemos dicho en otra ocasión, la Constitución de Cádiz fue la simiente institucional de la formación de los estados de la República Federal en México y de su gobierno constitucional,⁵⁴ cuyo reconocimiento oficial con fundamento en la Constitución de 1812 puede encontrarse en estas *Actas de las Cortes Generales y Extraordinarias*.

LA CONSTITUCIÓN GADITANA

La *Constitución Política de la Monarquía Española* fue jurada en España el 19 de marzo de 1812. Reconoce a la nación española como la reunión de todos los españoles de ambos hemisferios; en ella reside la soberanía entendida como el derecho de establecer sus leyes fundamentales. Su territorio comprende tanto el de la península ibérica como las provincias de América y Asia; declara españoles a todos los hombres libres nacidos y avecindados en él y los hijos de éstos, los extranjeros que obtengan carta de naturalización, los vecinos después de diez años de residencia y los libertos. El derecho de ciudadanía no incluye a los originarios de África y sus descendientes, sino bajo rígidas condiciones.

Su forma de gobierno es la monarquía moderada (limitada) con una bien definida separación de poderes. El poder legislativo reside en las Cortes del Reino integradas por diputados electos en forma indirecta; las bases para la representación nacional son las mismas en ambos hemisferios. El proceso electoral se desarrolla por medio de juntas electorales de parroquia (todas y cada una de las poblaciones), de partido (agrupación de parroquias) y de provincia (comprendiendo todos los electores de partido congregados en cada capital provincial). No se exigen requisitos de propiedad ni de cultura para el ejercicio del sufragio; pero para ser electo diputado a Cortes se exige una renta anual proporcionada; no pueden ser electos los secretarios de despacho, los consejeros de Estado ni los empleados de la Casa Real. Los diputados se renuevan cada dos años y se prohíbe la reelección para el periodo inmediato.

52 BARRAGÁN BARRAGÁN, José. *Estudios sobre las Cortes de Cádiz y su influencia en México*. México, Tirant lo Blanch, 2013, pp. 483 y ss.; GAMAS TORRUZO, José. Derecho constitucional mexicano. México, Porrúa, 2001, pp. 32-71.

53 BERRY, Charles. "The Election of the Mexican Deputies to the Spanish Cortes", en BENSON, *Mexico and the Spanish Cortes, op. cit.*, pp. 38-42.

54 BARCELÓ ROJAS, Daniel. "La influencia de la Constitución de Cádiz sobre las constituciones de los estados de la República Federal Mexicana. Comentario sobre la Constitución de Tabasco de 5 de febrero de 1825", en *Jornadas de Historia Constitucional. Cátedra Universidad Nacional Autónoma de México-Universidad de Cádiz 1812*. Cádiz, 5 de abril de 2014.

Los diputados son inviolables por sus opiniones y en ningún caso podrán ser reconvenidos por ellas. Las Cortes tienen plena facultad legislativa y financiera; dado el caso, eligen y reglamentan la regencia y tutoría al rey menor; aprueban los tratados; crean y suprimen plazas en los tribunales y oficios públicos; fijan las fuerzas armadas a propuesta del rey y determinan los gastos de la administración de las fuerzas armadas y del Poder Judicial; anualmente fijan las cargas tributarias. En sus recesos actúa una Diputación Permanente de Cortes de composición balanceada entre diputados peninsulares y de ultramar.

El rey es el Poder Ejecutivo. Ejerce la facultad de iniciativa, aplicación y reglamentación de las leyes; conduce las relaciones exteriores y declara la guerra y hace ratificar la paz. Es también el jefe de las fuerzas armadas y concede el pase a las bulas pontificias con consentimiento de las Cortes. Su persona es sagrada e inviolable. Sin embargo, el rey no puede impedir ni entorpecer el funcionamiento de las Cortes ni disolverlas, no puede contraer matrimonio ni ausentarse del Reino sin consentimiento de éstas, ni puede transmitir su autoridad. El rey nombra magistrados a propuesta del Consejo de Estado. Nombra libremente a los secretarios del despacho; todos sus decretos y órdenes deben ser refrendados por éstos, que adquieran así la responsabilidad que el monarca no tiene. Al monarca se le otorga el voto suspensivo respecto a los proyectos de ley de las Cortes, voto que puede ser superado por éstas, transcurridos dos años. Se crea un Consejo de Estado como auxilio real cuyos miembros son nombrados por el rey a propuesta de las Cortes.

Se establece un Supremo Tribunal de Justicia al que se reconoce plena independencia y se conservan las audiencias. Corresponde al Supremo Tribunal dirimir los conflictos de competencia de las audiencias y conocer de los juicios de residencia de los secretarios del despacho, si las Cortes determinan formación de causa y de las causas criminales que se promuevan contra dichos secretarios, consejeros de Estado o magistrados de las audiencias o del Supremo Tribunal.

Se establecen garantías para todos los sujetos a procesos civiles y criminales en sendos catálogos. Salpicados en el texto se encuentran los derechos humanos fundamentales aunque no integrando una declaración formal: libertad individual, libertad de imprenta, protección de la propiedad, prohibición de la confiscación e indemnización en caso de expropiación por causa de utilidad pública, entrega del arrestado a la autoridad judicial, juicio por tribunales establecidos, prohibición de tortura y penas infamantes e inviolabilidad del domicilio. Sin embargo, no se establece la libertad de creencias. La religión de la Nación española es y será perpetuamente la católica, apostólica y romana, y los miembros del clero secular tienen derecho al sufragio pasivo y activo.

El Estado español que concibe la Constitución de Cádiz es unitario. El gobierno interior de los pueblos corresponde a ayuntamientos electos; ejercen éstos su encargo bajo la inspección de la diputación provincial. El gobierno político de las provincias reside en un jefe superior nombrado por el rey; el virrey desaparece y la Audiencia se limita a asuntos judiciales. Admite, sin embargo, un importante elemento de libertad provincial: aceptó las diputaciones provinciales compuestas por individuos electos con facultades de intervención en asuntos fiscales, fomento económico y vigilancia del gobierno.

La Constitución estableció en su artículo 325: "En cada provincia habrá una diputación llamada provincial, para promover su prosperidad, presidida por el jefe superior". El artículo 326 previo: "Se compondrá esta diputación del presidente, del intendente y de siete individuos elegidos en la forma que se dirá [...]" Por su parte, el artículo 328 señala: "La elección de estos individuos se hará por los electores de partido al otro día de haber nombrado los diputados de Cortes, por el mismo orden con que éstos se nombran". Por último, el artículo 335 enumeró las facultades de las diputaciones entre las cuales se contaban las siguientes: intervenir y aprobar el repartimiento hecho a los pueblos de las contribuciones que correspondieran a la provincia; vigilar la correcta inversión de los fondos públicos de los pueblos y examinar las cuentas; cuidar que se establecie-

ran los ayuntamientos; proponer al gobierno los arbitrios que creyere más convenientes para la ejecución de obras de utilidad común de las provincias; promover la educación de la juventud conforme a los planes aprobados; fomentar la agricultura, la industria y el comercio; dar parte al gobierno de los abusos que se advirtieran en la administración de las rentas públicas; formar el censo y la estadística de las provincias; cuidar que los establecimientos piadosos y de beneficencia llenaran su respectivo objeto; dar parte a las Cortes de las infracciones de la Constitución que se advirtieran en la provincia, y velar sobre la economía, orden y progresos de las misiones para la conversión de los indios infieles. La facultad legislativa se reservó celosamente para las Cortes del reino.

El origen de las diputaciones provinciales se encuentra en las juntas gubernativas formadas en varias provincias españolas para conducir la lucha revolucionaria contra el invasor francés. Los constituyentes simplemente reconocían, con la adopción de la citada institución, una situación de hecho. Para los diputados americanos, principalmente para Ramos Arizpe, el nuevo órgano se ofrecía como un baluarte institucional capaz de contener el despotismo centralista y de resolver los problemas derivados del alejamiento de las autoridades, situación que había planteado a las propias Cortes el ilustre coahuilense. Las diputaciones provinciales fueron instaladas en la Nueva España y asumieron, más adelante, la iniciativa del Estado federal.

Para el gobierno interior de los pueblos se prevén ayuntamientos y el establecimiento de ellos donde no los tengan y que convenga que los haya. Se integran por elección, según lo establece el artículo 313: “Todos los años en el mes de diciembre se reunirán los ciudadanos de cada pueblo, para elegir a pluralidad de votos, con proporción a su vecindario, determinado número de electores, que residan en el mismo pueblo y estén en el ejercicio de los derechos de ciudadano” y el artículo 314: “Los electores nombrarán en el mismo mes a pluralidad absoluta de votos el alcalde o alcaldes, regidores y procurador o procuradores síndicos, para que entren a ejercer sus cargos el primero de enero del siguiente año”.

La Constitución es rígida, en tanto que establece un proceso de reforma más agravado que para la creación de la legislación secundaria; es decir, la ley. Se requieren las dos terceras partes de la votación para aprobar que una reforma pase a la siguiente legislatura; la diputación siguiente decide por la misma mayoría si ha lugar al otorgamiento de poderes especiales en la siguiente elección; es la tercera la que decide si proceden o no los cambios propuestos.

Las Cortes quedan facultadas para ser guardianes de la Constitución y hacer efectiva la responsabilidad de los que la hubieren contravenido. Todo español tiene derecho a reclamar ante las Cortes la observancia de la Constitución y todo funcionario político, civil, militar o eclesiástico deberá presentar juramento de cumplirla. Las causas de incumplimiento y las conductas delictivas cometidas durante el encargo se ventilan ante el Supremo Tribunal. No contiene límites a la reforma, pero las declaraciones de perpetuidad de la religión y de las leyes fundamentales del reino hacen evidente la intangibilidad del catolicismo y de la monarquía. Tiene límite también de intangibilidad temporal.

El 20 de septiembre de 1813 se cerraron las sesiones de las Cortes Constituyentes de Cádiz, y el 1º de octubre siguiente se instalaron las cortes ordinarias.

LA VIGENCIA DE LA CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ ANTES Y DESPUÉS DE LA INDEPENDENCIA DE MÉXICO

La Constitución de Cádiz fue jurada en México el 30 de septiembre de 1812 y a partir del 4 de octubre fue jurada en todas las parroquias por el pueblo. La Constitución redujo el número de provincias existentes; por tal razón, las Cortes de Cádiz ordenaron la formación de diputaciones provinciales mexicanas en número de seis: Nueva España (con 2 sedes: México y San Luis Po-

tosí); Guadalajara, Nueva Galicia; Mérida, Yucatán; Monterrey, Provincias Internas de Oriente, y en Durango, Provincias Internas de Occidente.⁵⁵

La de Nueva España, con sede en la Ciudad de México, comprendía las provincias de México, Michoacán, Oaxaca, Veracruz, Puebla, Tlaxcala y Querétaro. La de Nueva España, con sede en San Luis Potosí, estaba compuesta de San Luis Potosí y Guanajuato. La de las Provincias Internas de Oriente, con sede en la ciudad de Monterrey, comprendía Nuevo León, Coahuila, Nuevo Santander y Texas. La de Nueva Galicia, con sede en Guadalajara, la constituyan Jalisco, Colima, Nayarit y Zacatecas. La de las Provincias Internas de Occidente, con sede en Durango, comprendía Durango, Chihuahua, Sinaloa, Sonora, Nuevo México y las Californias. La de Yucatán estaba integrada por Yucatán, Campeche y Tabasco. Guatemala, reconocida como provincia en la Constitución de Cádiz y comprendiendo Chiapas y Guatemala, fue debidamente dotada de su diputación provincial.

El 23 de mayo de 1812, las Cortes expedieron un decreto que el virrey Francisco Xavier Venegas promulgó tan pronto lo recibió el 10 de octubre, estatuyendo que, en función de las distancias, teniendo en cuenta el tiempo que llevaría la elección y el traslado a la península de los diputados de ultramar, la fecha de instalación de las Cortes ordinarias se pospondría del 1º de marzo de 1813, fecha prevista en la Constitución (Artículo 106), hasta el 1º de octubre siguiente. Se pre-vieron juntas preparatorias en las provincias en las cuales se determinaría el número de diputados correspondientes y se arrancaría el proceso electoral conforme al complejo sistema previsto en la Constitución (compromisarios-electores de parroquia-electores de partido-diputados). El 15 de octubre Venegas publicó el decreto de las Cortes del 23 de marzo en que ordenaban poner en ejecución las disposiciones constitucionales relativas a las elecciones de los ayuntamientos.

El 29 de noviembre de 1812 se llevaron a cabo las elecciones para los electores que habrían de integrar las juntas parroquiales correspondientes a Nueva España en la Ciudad de México, primer paso para la elección de diputados a las Cortes ordinarias y para la integración, al día siguiente, de la diputación provincial. Las votaciones favorecieron rotundamente a los criollos, al parecer varios de ellos simpatizantes con el movimiento de independencia. El proceso fue suspendido por el virrey Venegas por supuestas irregularidades provocadas por lo que él llamó “lagunas constitucionales”, y se instruyó un expediente en la Audiencia a fin de declarar su nulidad. Además, suspendió por bando, publicado el 5 de diciembre, la vigencia del artículo 371 que establecía la libertad de prensa, ante los embates del periodismo inclinado a la independencia, encabezado por Joaquín Fernández de Lizardi y Carlos María de Bustamante. Venegas había ya retenido la aplicación de la Ley de libertad de impresión del 10 de noviembre de 1810 y tuvo que ponerla en vigor por presiones de las Cortes provocadas por la insistencia de Ramos Arizpe, en la sesión del 16 de enero de 1812.⁵⁶

En marzo de 1813, el virrey Félix María Calleja, que sucedió a Venegas, manifestó públicamente su respeto a la Constitución para aplacar los ánimos encendidos por la suspensión del proceso electoral ordenado por su antecesor; reunió a los electores de 1812 y, celebrada la elección el 4 de julio de 1813, éstos escogieron de nueva cuenta representantes criollos. Se organizaron los tribunales de justicia conforme a la Constitución. El nuevo sistema judicial se estableció por bando publicado el 4 de mayo, la Audiencia se limitó a facultades meramente jurisdiccionales, se eliminaron los tribunales especiales y la Inquisición. El 11 de julio se eligieron los electores de partido y el 18 los diputados en número de 14. Calleja mantuvo en suspenso la libertad de prensa y, después, la eliminó totalmente en la medida en que se incrementaba la amenaza insurgente.⁵⁷

55 BENSON, Nettie Lee. *La diputación provincial*, op. cit., pp. 41-42; GAMAS TORRUZO, *El federalismo mexicano*, op. cit., pp. 33-37.

56 *Diario de las discusiones y actas...*, op. cit., t. 11, pp. 282-283.

57 Sobre estos asuntos véase ALAMÁN, Lucas. *Historia de Méjico*. México, Jus, 1990, tomo III, libro 5, caps. I y V; tomo IV, libro 6, cap. IV.

Las demás provincias, aun con retraso, celebraron las elecciones en 1812-1813. Estas dilaciones, los trastornos causados por el movimiento armado de independencia y la carencia de fondos provinciales redujeron el contingente de diputados mexicanos a las primeras Cortes Ordinarias (1813-1814) a ocho.

Las seis diputaciones provinciales, una vez electas conforme a lo dispuesto en la Constitución, se instalaron en Yucatán (23 de abril de 1813), Nueva Galicia (20 de septiembre de 1813) y Provincias Internas de Oriente (21 de marzo de 1814). No hay fechas ciertas de la instalación de las de San Luis Potosí y las Provincias Internas de Occidente. La de Guatemala quedó también instalada (2 de septiembre de 1813). La última en instalarse fue la de México (13 de julio de 1814) por el retraso sufrido. Poco habría de actuar, pues en breve se conocería el retorno al absolutismo.

Celebrados los Tratados de Valençay entre Napoleón y Fernando VII, un grupo de diputados redactaron un memorial que se conoce con el nombre de “representación de los persas” porque comenzaba diciendo: “Era la costumbre de los antiguos persas...”; en dicho documento se pedía a Fernando VII desconocer todo lo hecho por las Cortes y restaurar el absolutismo. El manifiesto llevaba la firma de los diputados novohispanos Antonio Joaquín Pérez, Ángel Alonso Pantiga y José Cayetano de Foncerrada.

El 4 de mayo de 1814, Fernando VII expidió en Valencia un decreto por medio del cual se abrogaba la Constitución y todas las leyes expedidas por las Cortes y ordenó la disolución de éstas. Asimismo, ordenó a Pérez, a la sazón presidente de las Cortes, se abstuviera de convocarlas; la diligencia en cumplir el mandato real le valió el obispado de Puebla. La disposición se conoció en México el 11 de agosto de 1815. El virrey Calleja reinstaló el régimen colonial tradicional y disolvió las diputaciones.

Sin embargo, esta situación también cambiaría. Cinco años después, como consecuencia del triunfo en España de la revolución liberal de 1820 dirigida por el general Rafael de Riego, Fernando VII se sujetó, el 7 de marzo, a los preceptos de la Constitución. La noticia llegó a Nueva España los primeros días de abril. El 31 de mayo de ese mismo año, el virrey Juan Ruiz de Apodaca en contra de su voluntad, pero presionado por un levantamiento en Veracruz —provocado por los comerciantes— a favor de la Constitución, juró el texto de Cádiz y de nuevo se instaló el régimen derivado del mismo. Siguieron los juramentos de las autoridades civiles y eclesiásticas, al tiempo que se eligieron ayuntamientos, diputados a las Cortes del Reino y, entre agosto y noviembre, las seis diputaciones, que pronto quedaron instaladas. También lo hizo la de Guatemala.

El 4 de octubre de 1820, Ramos Arizpe y Mariano Michelena, representantes mexicanos suplentes en las cortes ordinarias —por encontrarse en ese momento en España—, propusieron que se aumentara el número de diputaciones. Negociadas las peticiones anteriores, se creó una séptima diputación, el 6 de noviembre, con sede en Valladolid, para las provincias de Michoacán y Guanajuato; quedó ésta instalada el 10 de febrero de 1821. También por disposición de las Cortes, la provincia de Zacatecas pasó a la jurisdicción de la diputación provincial de San Luis Potosí. A partir de ese momento, varias provincias solicitaron de los representantes mexicanos a las Cortes hacer todos los esfuerzos necesarios a fin de obtener diputaciones semejantes a las que ya existían en siete de ellas. Sin embargo, para entonces la Independencia estaba por consumarse y fue ya dentro del México independiente, en razón de haberse dejado provisionalmente vigente la Constitución de Cádiz y las leyes derivadas de ella, que se autorizó su creación.

Se celebraron elecciones en 1813-1814 para las Cortes Ordinarias de 1815-1816. No se reunió la asamblea legislativa por el regreso de Fernando VII y la restauración de la monarquía absoluta. El movimiento del general Riego obligó al monarca a restablecer la Constitución. Se celebraron elecciones para las Cortes Ordinarias 1820-1821, resultando electos 48 diputados. La delegación mexicana se integró por talentosos representantes que después destacarían en la política del Mé-

xico independiente: Lucas Alamán, Juan de Dios Cañedo, Pablo de la Llave, Francisco Fagoaga, Manuel Gómez Pedraza, José Mariano Michelena, Ignacio Mora, Miguel Ramos Arizpe y Lorenzo de Zavala, entre otros. Los electos para las Cortes 1822-1823 no lograron integrarlas; para entonces la independencia estaba consumada.

La Independencia de México fue alcanzada por el consenso de las fuerzas políticas existentes, se logró por la iniciativa de Agustín de Iturbide y se motivó en el Plan de Iguala.⁵⁸ Dicho Plan define como americanos no sólo a los nacidos en América septentrional sino también a los europeos, asiáticos y africanos que en ella residen. Se elogia la labor de España comparándola con una madre que cuida de su hijo hasta que éste llega a la edad de la emancipación.

La Constitución de Cádiz había cumplido sólo en reducida medida con las expectativas políticas de los criollos autonomistas. El autoritarismo de los virreyes y el control central del poder persistían. La muestra había sido el incumplimiento de preceptos constitucionales, no distinto del tradicional “obedézcase pero no se cumpla” que hicieron valer Apodaca y Calleja. Si bien se lograron las diputaciones provinciales, éstas tenían facultades limitadas.

Además, las Cortes españolas nunca fueron de la aceptación por parte del clero. En la primera etapa de vigencia causaron indignación la persecución del obispo de Orense por condonar la soberanía popular, la abolición de las órdenes monásticas y la expulsión del nuncio apostólico por condonar la Constitución; mucho menos fueron bien acogidas las de las nuevas Cortes ordinarias que se apresuraron a limitar el poder de la Iglesia, con medidas tales como la disolución de la Orden de Jesús (17 de agosto de 1820), supresión del fuero eclesiástico (26 de septiembre) y de las órdenes monacales y reforma del clero seglar (1º de octubre). Con gran desorden se eligieron diputados a las Cortes; éstas decretaron reducción de diezmos, venta de bienes de “manos muertas”, de obras y talleres propiedad de la Iglesia.⁵⁹ Para la Iglesia en México, el anticlericalismo era evidente, amenazante y creciente.

Preocupaba a las élites la insurgencia, aun ya debilitada. Había el temor fundado de que el liberalismo gaditano avivara al movimiento armado y que éste cundiera cargado de odio y de reivindicaciones sociales. Continuar entre la amenaza del absolutismo y asumir los riesgos del liberalismo colocaban a los principales intereses locales en un dilema trágico.

Agustín de Iturbide, criollo, oficial del Ejército Realista, enemigo despiadado de los insurgentes, catalizó el sentimiento de frustración e incertidumbre no sólo respecto a la Constitución sino en general a los sentimientos generalizados, cada vez más, en la inevitabilidad de la independencia. El 24 de febrero de 1821 proclamó el Plan de Iguala, al que se unió días después el jefe insur gente Vicente Guerrero.

Dentro de las disposiciones que establece, cabe destacar que en el artículo 20 se prevé que en el ínterin en que se reúnen las Cortes, se procederá en los delitos con total arreglo a la Constitución española, y en el 21, que las Cortes que van a instalarse serán constituyentes y los diputados serán electos bajo este concepto.⁶⁰

El Plan de Iguala fue rápidamente acogido por todos los sectores de la sociedad de la Nueva España que comprendieron que la independencia era necesaria e inevitable. Vieron en los pos

58 El proceso sociopolítico que condujo al Plan de Iguala es muy complejo y no puede determinarse por una sola causa, aun cuando se destaque una de ellas. Para el análisis completo al respecto, véanse VILLORO, Luis. *El proceso ideológico de la revolución de independencia*, México, UNAM, 1977; FLORES CABALLERO, Romeo. *Revolución y contra-revolución en la independencia de México, 1767-1867*, 2^a ed. México, Océano, 2009; ANNA, Timothy E. *La caída del gobierno español en la Ciudad de México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1981.

59 Lucas Alamán destaca este disgusto eclesiástico, junto con la propagación de ideas de independencia en folletos, favorecidos por la libertad de imprenta, como el detonador del Plan de Iguala.

60 TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México*, op. cit., pp. 113-116.

tulados de Iturbide satisfacción mínima de sus demandas: la proscripción de la distinción de razas, la independencia, la exclusión de clases abrió la puerta a los insurgentes. Por su parte, la igualdad, la protección de la propiedad y la declaración exaltando a España como “la Nación más católica, piadosa, heroica y magnánima” (contenida en los considerandos del plan) tranquilizó a los españoles. Asimismo, el hecho de que se considerara como futuros reyes a los Borbones logró calmar a los ultramontarquistas. El respeto al clero y la definición religiosa lograron el apoyo de la Iglesia. Por último, el plan general de autonomía, con conservación del *status quo* o reformas mínimas indispensables era ni más ni menos lo que los criollos habían inútilmente pedido al gobierno colonial y que se veían imposibles ya dentro del Imperio español.

Después de una relampagueante y exitosa campaña militar, Iturbide se apresuró a entrevistar al recién llegado virrey Juan de O'Donojú firmando con él los “Tratados celebrados en la Villa de Córdoba el 24 de julio de 1821”, donde se reiteran los principios del Plan de Iguala. Se destaca que instalada la Junta provisional, gobernará interinamente conforme a las leyes vigentes en todo lo que no se oponga al Plan de Iguala, y mientras las Cortes formen la constitución del Estado (Artículo 12). Por tanto, los artículos 20 del Plan de Iguala y el 12 de los Tratados de Córdoba dejaron vigente la Constitución de Cádiz y toda la legislación colonial.

En un acto simbólico, Iturbide y Guerrero hicieron su entrada triunfal a la Ciudad de México el 27 de septiembre de 1821. Terminaban tres siglos de dominio colonial. Yucatán, Guatemala y Chiapas se declararon independientes y se unieron al Imperio Mexicano.

Bajo la iniciativa política de Iturbide, quedó integrada la “Soberana Junta Provisional Gubernativa del Imperio Mexicano”, la cual se compuso por miembros de la alta burguesía criolla, altos dignatarios eclesiásticos y algunos españoles, todos ligados a la administración colonial. Los insurgentes quedaron excluidos.⁶¹

El 25 de septiembre, en segunda sesión preparatoria, la Junta acordó:

1) Que la Junta tendría exclusivamente el ejercicio de la representación nacional hasta la reunión de las Cortes; 2) Que la Junta provisional gubernativa tendría por este atributo de gubernativa, todas las facultades que estaban declaradas a las Cortes por la *Constitución Política de la Monarquía Española*, en todo lo que no repugnara a los Tratados de la Villa de Córdoba; 4) Que la Regencia tendría las facultades que obtuvo la Regencia de España, por el último de los tres reglamentos que se formaron en lo que no repugnara a los Tratados de Córdoba.

La instalación formal se llevó a cabo el 28 de septiembre y en esa misma sesión se aprobó el Acta de Independencia del Imperio en que se anuncia que la nación, ya independiente, se constituirá

61 La Junta Provincial Gubernativa se constituyó por los siguientes miembros: Antonio Joaquín Pérez (obispo); Juan O'Donojú (teniente general de los ejércitos españoles); José Mariano de Almanza (consejero de Estado); Manuel de la Bárcena (gobernador de obispado); Matías Monteagudo (canónigo y rector de la Universidad); Isidro Yáñez (oidor de la Audiencia); José María Fagoaga (oidor de la Audiencia); José Miguel Guridi y Alcocer (cura del Sagrario); Francisco Severo Maldonado (cura en Guadalajara); Miguel Cervantes y Velasco (marqués de Salvatierra); Manuel de Heras Soto (conde de Heras); Juan Lobo (miembro de la diputación provincial de Veracruz); Francisco Manuel Sánchez de Tagle (regidor del Ayuntamiento de México); Antonio Gama (abogado de la Audiencia); José Manuel Sartorio (clérigo del arzobispado de México); Manuel Velázquez de León (director de Hacienda Pública de México); Manuel Montes Argüelles (haciendado de Orizaba); Manuel Sotarriva (brigadier); José Mariano Sandaneta (marqués de San Juan de Rayas); Ignacio García Illueca (abogado de la Audiencia); José Domingo Rus (oidor de la Audiencia de Guadalajara); José María Bustamente (teniente coronel retirado); Juan Manuel Velázquez de la Cadena (regidor del Ayuntamiento de México); Juan Horbegoso (coronel de los ejércitos reales); Nicolás Campero (teniente coronel retirado); Pedro Romero de Terreros (conde de Regla); José María Echevers Valdivieso (marqués de San Miguel); Manuel Martínez Mancilla (oidor de la Audiencia); Juan B. Báez y Guzmán (abogado de la Audiencia); José María Jaureguí (abogado de la Audiencia); Rafael Suárez Peredo (abogado de la Audiencia); Anastasio Bustamante (coronel del regimiento de dragones de San Luis); Ignacio Icaza (ex jesuita); José Sánchez Enciso (abogado de la Audiencia). De la Regencia formaban parte, además de Agustín de Iturbide, O'Donojú, De la Bárcena, Velázquez de León y Yáñez. GAMAS TORRUCO, El federalismo mexicano, op. cit., pp. 40-41.

conforme al Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba. Se integró el Consejo de Regencia con cinco miembros (dos más de los previstos) que eligieron como presidente a Agustín de Iturbide; asimismo, se nombró presidente de la Junta al flamante obispo de Puebla, Antonio Joaquín Pérez.⁶²

Se acordó en la sesión del día 1º de octubre de 1821 que como reglamentos internos de la Junta de Regencia se adoptasen, con las indispensables modificaciones, los que las Cortes de Cádiz hicieron en su momento. Ahí mismo se discutieron y aprobaron los artículos reformados, quedando vigentes sin alteración varios originales.⁶³

En la sesión del 14 de diciembre, la Junta aprobó seis bases fundamentales de la Constitución del Imperio, donde se resumían los puntos medulares del Plan de Iguala que habrían de guiar al Congreso, entre ellos la “monarquía constitucional moderada”.⁶⁴

El Congreso Constituyente fue convocado el 10 de noviembre de 1821 y electo de acuerdo con el sistema electoral previsto en la Constitución de Cádiz.

El Congreso Constituyente inició sus trabajos el 24 de febrero de 1822, comunicó a la junta plena satisfacción por sus trabajos y plena conformidad con su disolución que acordó formalmente al día siguiente. En el Congreso Constituyente encontraron representación los borbonistas que querían la aplicación íntegra del Plan de Iguala y de los Tratados de Córdoba; los iturbidistas —servidores de las ambiciones personales del caudillo—, y los republicanos —grupo que se constituyó por criollos ilustrados aunque carentes de fortuna y que encontraron aliados entre los antiguos insurgentes. Estos últimos, apoyados en una incipiente “clase media”, resultaron los más activos.

El Congreso se autocalificó de soberano, aseveración atrevida dado que quedaba sujeto al Plan de Iguala, los Tratados de Córdoba y los lineamientos de la Junta. En la sesión del 26 de febrero, se tomaron importantes acuerdos prolongando el régimen legal derivado de Cádiz: “El Soberano Congreso constituyente mexicano confirma por ahora todos los tribunales y justicias establecidas en el imperio, para que continúen administrando justicia, según las leyes vigentes [...] Asimismo confirma por ahora todas las autoridades, así civiles como militares, de cualquiera clase que sean”.

Al saberse el desconocimiento de los Tratados de Córdoba por España, Iturbide vio abierto el camino para fundar su propia dinastía acudiendo a una práctica que sería trágica para el nuevo Estado mexicano en el siglo xix. El golpe militar o “cuartelazo”. El Congreso, presionado por el ejército acuartelado en la Ciudad de México amotinado a favor de Iturbide, nombró a éste “Emperador Constitucional del Imperio Mexicano” el 19 de mayo de 1822.

En conflicto constante con el Congreso, Iturbide lo disolvió el 31 de octubre y lo reemplazó por una Junta Nacional Instituyente cuyos miembros nombró personalmente. Expidió ésta el “Reglamento Político Provisional del Imperio” que proclamaba a la Junta como poder legislativo y declaraba abolida la Constitución de Cádiz. El breve gobierno de Iturbide atacó la libertad de prensa que se manifestaba, encarceló a diputados de tendencia republicana y tomó medidas arbitrarias que afectaban la propiedad para resolver el angustioso problema económico. Hubo de recurrirse al crédito exterior en condiciones desventajosas. El descontento y el republicanismo creciente no se hicieron esperar.

El 1º de febrero de 1823 se promulgó el primer plan del México independiente apoyado por una rebelión, el de Casa Mata, desconociendo al gobierno, pidiendo el reconocimiento de la soberanía.

62 “Diario de las sesiones de la Soberana Junta Provisional Gubernativa del Imperio Mexicano, instalada según previene el Plan de Iguala y los Tratados de la Villa de Córdoba”, México, Imprenta Imperial de Alejandro Valdés, 1821, edición facsimilar en *Actas constitucionales mexicanas*, Est. prel. de José Barragán. México, UNAM-IIJ, 1980, t. 1, pp. 9-11.

63 *Ibidem*, t. 1, pp. 17-19.

64 *Ibidem*, t. 1, pp. 152-153.

ranía nacional y la reinstalación del Congreso. Su autor, José Antonio Echávarri, y su seguidor, Antonio López de Santa Anna, criollos y ex oficiales del ejército realista, lograron que los antiguos insurgentes se les unieran. Los postulados de Casa Mata fueron rápidamente adoptados por las diputaciones provinciales, cuyo número había sido considerablemente aumentado por el Congreso, generalmente secundadas por los ayuntamientos y los jefes militares. Todas ellas desconocían al gobierno central.

Entre febrero y abril de 1813, el Plan había sido aceptado por Veracruz, Puebla, Oaxaca, Guanajuato, Guadalajara, Querétaro, Zacatecas, San Luis Potosí, Michoacán, Yucatán, Durango, Nuevo León, Coahuila, Nuevo Santander, Tabasco y Texas. Con este hecho, México quedaba dividido en provincias declaradas independientes del gobierno central; cada una de ellas tomó a su cargo la administración interna notándose una clara tendencia de la diputación provincial a convertirse en el órgano legislativo y del jefe político a desempeñar las funciones ejecutivas. Rápidamente las diputaciones adquirieron conciencia constituyente.

Presionado por la rebelión, Iturbide reinstaló al Congreso el 7 de marzo de 1823. No bastando esta providencia para sofocar la oposición, el emperador presentó su formal abdicación el día 20 siguiente. El Congreso formó un poder ejecutivo provisional integrado por Guadalupe Victoria, Nicolás Bravo y Pedro Celestino Negrete, los tres insurgentes y republicanos. El 8 de abril declaró nulos la elección de Iturbide y todos los actos realizados en calidad de emperador, tras determinar que no había lugar a considerar la abdicación, pues la proclamación del Imperio había sido un acto de fuerza jurídicamente inexistente. Asimismo, declaró insubstancial la forma de gobierno prevista en el Plan de Iguala, en los Tratados de Córdoba y en los acuerdos tomados, especialmente las Bases Constitucionales que ordenó la Junta Provisional gubernativa, “quedando la nación en absoluta libertad para constituirse como le acomode”. Hizo así efectiva la declaratoria de soberanía hecha a raíz de su instalación.

El Congreso sufría gran desprestigio por haberse hecho cómplice de la proclamación de Iturbide como emperador y por haber formado parte 53 de sus miembros de la Junta Nacional Constituyente nombrada por éste. Las provincias sólo lo reconocían como “convocante” de un nuevo Constituyente. Sin embargo, el 14 de abril de 1823 el Congreso recomendó que, por lo pronto, no se convocase una nueva Asamblea Constituyente, que la comisión respectiva preparara el proyecto de Constitución y que, una vez completo éste, se sometiera a discusión, decidiéndose previamente si su ratificación quedaría o no a cargo de un nuevo Congreso. En esos días varias diputaciones habían enviado representantes a México. Al conocerse la decisión del Congreso, los comisionados de Guadalajara, Michoacán, Oaxaca, Zacatecas, Guanajuato y San Luis Potosí, le dirigieron una comunicación (fechada el día 18) en la cual exigían la convocatoria de una nueva asamblea. Varias provincias, por medio de sus diputaciones, confirmaron al Congreso su sentir y tomaron providencias para estructurarse políticamente dándose órganos propios.

Tales acontecimientos motivaron al Congreso a expedir un decreto el 21 de mayo prometiendo que se expediría la convocatoria solicitada lo más pronto posible. Sin embargo, el proyecto de ley respectivo fue retrasado hasta el 9 de junio. El Congreso acordó el mismo día que se imprimiesen las “Bases de una República Federal”. Estas dilaciones y la preparación de las “Bases”, en la que las provincias veían una intervención indebida del Congreso en la nueva Constitución, llevaron a aquéllas a actuar. El 12 de mayo, la diputación provincial de Guadalajara se constituyó junto con los miembros del Ayuntamiento, como la más alta autoridad de la provincia y manifestó su decisión de formar parte de un Estado Federal Mexicano, semejante al norteamericano. El 16 de junio la diputación provincial declaró el “Estado Libre y Soberano de Jalisco” y apuntó las bases de su organización política interna: una legislatura, un gobernador, un Tribunal Superior de Justicia y las autoridades municipales respectivas. El 3 de septiembre la legislatura provincial convocó elecciones a un Congreso Constituyente estatal, que se reunió el 14 del mismo mes,

destinado a elaborar la carta política fundamental de Jalisco. Querétaro y Michoacán tuvieron una actitud similar.

En Oaxaca la diputación provincial y el jefe político declararon su completa independencia respecto del gobierno central de México el 1º de junio. Una comisión de la propia diputación preparó las bases de organización política del nuevo Estado. El 6 de julio quedaba instalado el Congreso Constituyente estatal. Yucatán había funcionado con total independencia en sus asuntos internos desde que adoptó el Plan de Casa Mata. La diputación provincial misma se arrogó las funciones legislativas locales y creó, el 9 de abril 1823, una Junta Provisional Administrativa “entre tanto se forma el Supremo gobierno nacional”. En abril y mayo se llevaron a cabo elecciones para integrar un ejecutivo provisional de cinco miembros que actuaría mientras no se eligiese e instalase el Congreso Constituyente del Estado. Se convocaron juntas de ayuntamientos, ciudadanos civiles, militares y eclesiásticos manifestándose todos ellos en favor de que Yucatán sólo se asociase con México como un Estado federado. El 6 de junio el ejecutivo convocó al Constituyente local que se instaló el 20 de agosto.

Zacatecas manifestó, también por medio de su diputación provincial, su decisión de constituir un Estado federado. El 18 de junio se expidió el plan provisional de gobierno y el 12 de julio se convocó al Congreso Constituyente respectivo. Los representantes de Texas, Coahuila, Nuevo León y Nuevo Santander se reunieron en Monterrey y se declararon partidarios del Estado federal. También celebraron reuniones con tal fin los representantes de Querétaro, Guanajuato, San Luis Potosí y Michoacán. En Guatemala se convocó un Congreso local desde el 29 de mayo a fin de determinar el camino a seguir. Por su parte, Veracruz, México y Tabasco se declararon en pro del federalismo. En una forma más o menos activa, la mayor parte de las provincias pedían el Estado federal aunque sólo Jalisco, Oaxaca, Yucatán y Zacatecas establecieron de facto su autonomía e hicieron preparativos para darse sus constituciones.⁶⁵

Alarmado por la desmembración que se planteaba, el Congreso Constituyente, reconociéndose como simple convocante, emitió el 12 de junio un manifiesto denominado “Voto del Congreso” que decía:

El Soberano Congreso Constituyente, en sesión extraordinaria de esta noche, ha tenido a bien acordar que el gobierno puede proceder a decir a las provincias estar el voto de su soberanía por el sistema de república federada y que no lo ha declarado en virtud de haberse decretado en forma, convocatoria para un nuevo Congreso que constituye a la Nación.

Por decreto del 17 de junio se dieron las bases para la elección del nuevo Congreso Nacional Constituyente. De nuevo, con algunos ajustes, se reunió el sistema electoral de Cádiz. Todas las provincias suspendieron sus preparativos de organización política interna, en espera de la Constitución federal, excepto Guatemala, que se separó de México el 1º de julio de 1823.

La voluntad de las provincias, expresada por medio de las diputaciones, órganos legales y legítimos de representación, creadas por la Constitución de Cádiz aún vigente, por la voluntad manifiesta de los órganos del México independiente, impuso el Estado Federal Mexicano. En diciembre de 1823 se habían autorizado e instalado diputaciones en veintitrés provincias: Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Durango, Guadalajara, Guanajuato, México, Michoacán, Nuevo León, Nuevo México, Nuevo Santander, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Texas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas. Algunas de las diputaciones desempeñaron tareas propias de gobiernos autónomos. No hubo en estas creaciones impulso alguno del gobierno central; más bien fue el interés de cada provincia en solicitarlas, dado que se consideraba como un derecho adquirido e indiscutible.

65 GAMAS TORRUZO, *El federalismo mexicano*, op. cit., pp. 44-47.

El nuevo Congreso Constituyente quedó instalado el 7 de noviembre de 1823 y asumió la soberanía nacional. El 31 de enero de 1824 se aprobó el “Acta Constitutiva de la Federación Mexicana”, que contenía los principios que habrían de sustentar la Constitución y ordenaba al Ejecutivo provisional ponerlos en vigor en tanto el Congreso Constituyente elaborara el texto de la misma.

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada el 4 de octubre de 1824, marcó el comienzo del constitucionalismo mexicano con sustento en un ordenamiento propio. Cesó la vigencia, aún parcial, de la Constitución de Cádiz como ley fundamental. No obstante, estaba modelada de acuerdo con la Constitución de Cádiz y recibió en forma directa algunas de sus instituciones, estableció el federalismo de acuerdo con la Constitución de los Estados Unidos de América y aportó elementos originales en cantidad y calidad suficiente para no ser considerada como copia de la una ni de la otra.

La contribución más importante de la Constitución de Cádiz para el constitucionalismo mexicano fue la institución de las diputaciones provinciales. Fueron éstas, como acabamos de ver, las que por su voluntad clara y manifiesta reclamaron y lograron la elevación de sus provincias a estados de una federación. Por ello, es históricamente necesario relacionar la Constitución de 1812 con el federalismo mexicano. Los acontecimientos han quedado antes relatados.

Las diputaciones provinciales actuaron como verdaderos constituyentes e implantaron el federalismo configurando el nuevo Estado mexicano por medio del Congreso Constituyente. Fue entonces cuando se recurrió al modelo obvio y único que era la Constitución de los Estados Unidos de América, conocida por una traducción que difundió Vicente Rocafuerte y una espléndida exposición explicativa de Prisciliano Sánchez denominada “Pacto Federal de Anáhuac”, documento que revela un conocimiento avanzado de las instituciones norteamericanas y que, escrito con firme pulso político, avanzó argumentos para refutar las objeciones que previó se harían al novedoso sistema.

La presencia de la Constitución de Cádiz es patente en la de 1824. Ésta comienza su preámbulo con una invocación a la divinidad a semejanza de la de Cádiz. Ahora se afirman la independencia, la libertad y la promoción de la prosperidad como fundamentos del orden, en lugar de las leyes fundamentales de la monarquía:

En el nombre de Dios todopoderoso, autor y supremo legislador de la sociedad. El Congreso General constituyente de la nación mexicana, en desempeño de los deberes que le han impuesto sus comitentes, para fijar la independencia política, establecer y afirmar su libertad y promover su prosperidad y gloria, decreta la siguiente [...]

La estructura de la Constitución de 1824 sigue el modelo de la de Cádiz. El Título primero se refiere a la nación mexicana, su territorio y religión. Corresponde al Título primero de la de Cádiz que se ocupa de las mismas materias. El Título segundo dedicado a la forma de gobierno, territorio y división del poder corresponde en contenido al segundo de Cádiz. El Título Tercero, que se refiere al Congreso, es paralelo al mismo numeral de la gaditana que establece las Cortes. Omite lo relativo al sistema electoral de tres grados, dado que el sistema electoral, en la Constitución de 1824, se dejó a las constituciones estatales. Varias de las primeras constituciones y leyes estatales adoptaron el sistema de Cádiz.

El Título cuarto se refiere al presidente, mismo que Cádiz dedica al Rey. El Título quinto se dedica a la administración de justicia como lo hace su modelo gaditano. En el Título sexto que la Constitución española dedica al gobierno interior de provincias y pueblos, la mexicana estructura los estados dentro de la federación. El Título séptimo y final de 1824 se dedica a la observancia, interpretación y reforma del texto, y corresponde al décimo y también último de la Constitución española. Se omitieron los títulos séptimo, octavo y noveno de Cádiz que se refieren a las contribuciones, fuerzas armadas e instrucción pública. Estos asuntos se consideraron dentro de la zona de competencia de los estados incluyendo la guardia nacional propia de cada uno de ellos.

En lo demás, el rigor de la sistemática, la similitud en el orden y redacción de los artículos no dejan lugar a dudas del modelo seguido.

Todas las garantías de seguridad individual y las específicas protecciones en los procesos civiles y penales que se encontraron salpicados en el texto de la Constitución gaditana fueron recogidas en la misma forma en 1824. Asimismo, se toma de Cádiz el privilegio parlamentario. El artículo 42 de 1824 dice: “Los diputados y senadores serán inviolables por sus opiniones manifestadas en el desempeño de su encargo, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas”. A la redacción gaditana se agregó, con toda pertinencia “manifestadas en el desempeño de su encargo” y el privilegio se otorga por igual a diputados y senadores. Por lo demás, la redacción y el uso del verbo “reconvenir” coinciden con el artículo 128 referido a los representantes ante las Cortes ordinarias del reino.

La Diputación Permanente de Cortes se adaptó mediante el Consejo de Gobierno. El artículo 113 de la Constitución de 1824 dice: “Durante el receso del Congreso general, habrá un consejo de gobierno, compuesto de la mitad de los individuos del senado, uno por cada estado”. Se creó la figura del “secretario del despacho” sobre los lineamientos de Cádiz aunque teniendo en cuenta el régimen republicano y presidencial. Dice el artículo 117 de la Constitución mexicana de 1824: “Para el despacho de los negocios de gobierno de la República habrá el número de secretarios que establezca el Congreso general por una ley”. La designación de “secretario del despacho” se tomó de los artículos 222 a 225 de la Constitución de Cádiz. El artículo 118 de 1824 ordena: “Todos los reglamentos, decretos y órdenes del presidente deberán ir firmados por el secretario del despacho del ramo a que el asunto corresponda, según reglamento, y sin este requisito no serán obedecidos”. Es esta disposición una versión casi idéntica al artículo 225 de Cádiz donde incluso se refiere al “ramo” para designar la materia de la competencia respectiva. Se responsabiliza a los secretarios de su firma como límite al ámbito de inmunidad temporal que tiene el presidente. En el texto gaditano, en los artículos 226 y 229, se consideró indispensable tal responsabilidad dada la inmunidad absoluta del rey, el papel relevante que se da a los ministros en el gobierno y su responsabilidad acotada al margen de la voluntad real ante las Cortes. El sistema de responsabilidades de funcionarios públicos, se basó en la introducción del impeachment tomado de la Constitución de los Estados Unidos de América y en el sistema de Cádiz adaptado al bicamarismo.

Dentro de las facultades legislativas, el artículo 164 de la Constitución de 1824 ordena: “El congreso dictará todas las leyes y decretos que crea conducentes a fin de que se haga efectiva la responsabilidad de los que quebranten esta constitución y de la acta constitutiva”. El principio de defensa de la Constitución quedaba, pues, claramente establecido y sería un elemento de continua reflexión que habría de conducir al juicio de amparo y al control general de constitucionalidad, después de un largo camino.

A raíz de la puesta en vigor de la Constitución de 1824, los estados de la federación mantuvieron en vigor, provisionalmente, algunos preceptos de la Constitución de Cádiz, que no chocaran con aquélla, mientras elaboraban sus propias constituciones, las cuales tomaron claros ejemplos de ésta.

Poco a poco, al perder su vigencia y por el desarrollo del derecho nacional, la influencia de la Constitución de Cádiz se fue diluyendo. Sin embargo, parte de la legislación derivada de ella siguió vigente hasta que los congresos mexicanos expidieron las leyes propias de la República.

PROLONGACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ EN EL CONSTITUCIONALISMO MEXICANO

Las preocupaciones derivadas del señalamiento de la necesidad de cuidar y salvaguardar el cumplimiento constitucional, así como la responsabilidad de los servidores públicos que se originaron en Cádiz y que se manifestaron en 1824, según quedó asentado, quedaron como inquietudes que después condujeron al desarrollo de nuestras propias instituciones. Claramente se hacen

patentes en el texto de 1836; pero la solución que se dio en esas leyes constitucionales fue la creación de un control político, el Supremo Poder Conservador, que resultó en un cuarto poder que entró en conflicto con los demás, sin lograr los propósitos que motivaron su creación.

Las experiencias anteriores llevaron a separar la protección judicial de los derechos humanos y la defensa de la constitucionalidad de las leyes. Ambas fueron planteadas así en el Acta de reformas de 1847, donde se estableció un sistema mixto: el poder judicial protegía los derechos humanos constitucionalmente reconocidos; las legislaturas de los estados podían declarar la nulidad de las leyes inconstitucionales del Congreso y éste las de aquéllas. La Constitución de 1857 sólo reconoció el primer principio constitucionalizando el juicio de amparo y lo mismo hizo el constituyente de 1916-1917 en el texto original. El sistema vigente es resultado de una contundente reforma en 1994. El artículo 105 vigente establece la protección constitucional por parte del Poder Judicial tanto de los derechos humanos (amparo) como la resolución de los conflictos entre poderes federales y locales, entre ambos o en su interior (controversias constitucionales); se protege además a las minorías parlamentarias contra las mayorías que toman resoluciones contrarias a la Ley Fundamental (acciones de inconstitucionalidad).

El sistema de responsabilidad de los servidores públicos se conserva en el texto constitucional vigente (Título IV). Se han delimitado las responsabilidades política, penal y administrativa y se han extendido a los servidores públicos estatales y paraestatales. El juicio político determina si se violó o no la Constitución; la Cámara de Diputados acusa y la de Senadores sentencia. Las decisiones son inatacables. La sanción es la pérdida del cargo e inhabilitación. En el caso de presuntos delitos, la Cámara de Diputados determina si ha de procederse o no contra el inculpado. En el primer caso queda a disposición del tribunal que corresponda y separado del cargo en tanto queda sujeto al proceso penal. Las responsabilidades administrativas quedan sujetas a la ley.

El sistema electoral de Cádiz, como ya se ha dicho, fue recogido por las primeras constituciones estatales. El sistema gaditano siguió practicándose en 1836, donde se delegó a su vez a la ley del 30 de noviembre de ese año, volvió a recogerse constitucionalmente en 1843, en que se le dio el rango de “Poder Electoral” (Título VIII) junto a los tres poderes tradicionales. El Acta Constitutiva y de Reformas de 1847 abrió la posibilidad de la elección directa aunque implícitamente reconocía la indirecta que se practicaba regularmente. La Constitución de 1857 cambió el sistema de Cádiz para siempre, estableciendo la elección indirecta en primer grado para diputados (Artículo 55), presidente (Artículo 76) e individuos de la Suprema Corte de Justicia (Artículo 92). El mismo régimen se aplicó al Senado, restaurado por la reforma de 13 de noviembre de 1874 (Artículo 58 “A”). La ley del 19 de diciembre de 1911, reformada el 22 de mayo de 1913, conocida como “Ley Madero”, introdujo la elección directa de diputados y senadores. La Constitución de 1917 estableció la elección directa de diputados y senadores (Artículos 54 y 56), de presidente de la República (Artículo 81) y más adelante las de gobernadores y legislaturas estatales (Artículo 115 reforma de 29 de abril de 1933; más tarde Artículo 116 por reforma de 1987).

Se ha mantenido la Comisión Permanente, concebida originalmente en Cádiz como Diputación Permanente de Cortes. Esta institución, regulada actualmente en el artículo 78 constitucional, ha sido un mecanismo sumamente útil que se ha arraigado en la vida práctica mexicana y que funciona, hoy en día, en un régimen tripartidista. Precisamente por el desarrollo de este régimen, la utilidad de la institución ha aumentado y forma parte de la práctica política cotidiana.⁶⁶

66 La “ascendencia genuina y exclusivamente hispánica” de la Comisión Permanente fue primeramente señalada por Felipe Tena Ramírez, cuyo texto de *Derecho constitucional* ha servido de base de conocimiento de generaciones enteras. El maestro señala el antecedente inequívoco de la Constitución de Cádiz, a su vez heredada de los antiguos fueros de Aragón, Cataluña, Castilla y León; asimismo el maestro propone su desaparición. Por el contrario, las reformas constitucionales sucesivas la han fortalecido. TENA RAMÍREZ, Felipe. *Derecho constitucional mexicano*. México, Porrúa, 1944, cap. xxiii, inciso, 137.

El término de secretario de Despacho, usado en Cádiz, se ha conservado en el texto constitucional actual (Artículo 91), aunque en reformas recientes se introdujo el término de “secretario de Estado” (Artículos 92 y 93), con un criticable desaseo en la expresión constitucional de llamar en dos formas distintas una misma institución.

Lo mismo sucede con el refrendo, casi con la misma fórmula y expresiones que las utilizadas en 1824. El texto de Cádiz dice: “Todas las órdenes del rey deberán ir firmadas por el secretario del despacho del ramo a que el asunto corresponda. Ningún tribunal ni persona pública dará cumplimiento a la orden que carezca de este requisito”. Por su parte, el texto del artículo 92 vigente de la Constitución mexicana dice: “Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del presidente deberán estar firmados por el secretario de Estado a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos”.⁶⁷ El refrendo se aplica hoy en día a los actos administrativos del presidente; en relación con las leyes que promulga y publica; éstas sólo deben contener la firma del secretario de Despacho que tiene a su cargo las relaciones con los demás poderes (secretario de Gobernación).⁶⁸

Los artículos 53 y 57 de la Constitución vigente establecen que por cada diputado o senador “propietario” se elegirá un “suplente”. La suplencia se tomó de la Constitución de Cádiz y ha sido imitada por todas nuestras constituciones.⁶⁹

El privilegio parlamentario pasó a las Leyes Constitucionales de 1836 (Artículo 55) y a las Bases Orgánicas de 1843 (Artículo 73) con variaciones en su redacción. En 1857 la Constitución adoptó una redacción cercana a la de Cádiz que pasó casi íntegra a la Constitución de 1917 con la misma fórmula que en 1824. El artículo 128 de Cádiz establece: “Los diputados serán inviolables por sus opiniones y en ningún tiempo ni caso, ni por ninguna autoridad podrán ser reconvenidos por ellas [...].” El artículo 61 de la Constitución mexicana vigente dice: “Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos por ellas”.

En conclusión, los debates en las Cortes de Cádiz y la Constitución emanada de ellas, dejaron su huella en la generación del pensamiento liberal de la independencia; delinearon la primera fórmula constitucional conocida y discutida por los mexicanos; se hicieron presentes en la constitución insurgente; sentaron las bases de la autonomía provincial que se configuraría en un Estado federal, y sentaron las bases para la primera decisión constitucional dentro de un régimen independiente y republicano. Algunas de sus disposiciones quedaron olvidadas, otras se insertaron y diluyeron en el caudal normativo, fundiéndose con elementos propios; otras permanecieron aclimatadas. La presencia de la Constitución de Cádiz se siente aun hoy día en el constitucionalismo mexicano, que mantiene un hilo leve pero irrompible con sus instituciones.

67 Los reformadores de la Constitución han sustituido “Secretario del Despacho” del texto original del artículo 92 con el término “Secretario de Estado”. El artículo siguiente (93) conserva la designación: “Secretario del Despacho”. La Constitución utiliza ambas designaciones indistintamente desde su texto original. Así lo hace el texto mismo del citado artículo 93.

68 El maestro Gabino Fraga, cuya obra *Derecho administrativo* ha sido la base del desarrollo de la materia a través de generaciones enteras, señala el origen del refrendo en la Constitución de 1812; en la que “se estableció el refrendo de los secretarios como requisito indispensable para la validez de los decretos y órdenes del monarca”. Fraga considera dicha facultad como función limitativa imperfecta desde que no impide al presidente llevar a cabo su determinación, pues tiene la facultad de remover a los secretarios y “sustituir al reacio con otro que esté dispuesto a refrendar”. FRAGA, Gabino. *Derecho administrativo*. México, Porrúa, 1934, título segundo, cap. II, incisos 140-142.

69 TENA RAMÍREZ, *Derecho constitucional mexicano*, *op. cit.*, capítulo 14, sección 82.