

**Jahrbuch für Geschichte Lateinamerikas**  
**Anuario de Historia de América Latina**

**55 | 2018 | 1-26**

---

**José M. Portillo**

Universidad del País Vasco  
Euskal Herriko Unibersitatea

**El poder constituyente en el primer  
constitucionalismo hispano**



Except where otherwise noted, this article is licensed under a  
Creative Commons Attribution 4.0 International license (CC BY 4.0)

<https://doi.org/10.15460/jbla.55.63>

# El poder constituyente en el primer constitucionalismo hispano<sup>1</sup>

*José M. Portillo*

**Abstract.** - Historiography usually takes constituent power as a sort of monolithic, extraordinary power that is able to generate a new political and social order. If generally speaking this approach is correct, the experience of the first constitutionalism in the Spanish Atlantic contributes to refine this perception. In this essay I analyze how this power was more effective in the field of the *ius gentium*, that is, when it came to define national sovereignty than in the field of inner public right, that is, in relation with social, domestic and ethnic order.

Keywords: Constituent Power, Hispanic Constitutionalism, Fuero, Nation.

**Resumen.** - El poder constituyente se ha solido manejar historiográficamente como un poder monolítico, una especie extraordinaria de poder que capacita para generar un nuevo orden político y social. Siendo esto básicamente cierto, la experiencia del poder constituyente en el primer constitucionalismo hispano permite refinar algo esta percepción. En este texto se muestra cómo ese poder pudo actuar de manera mucho más decidida en el ámbito del *ius gentium*, es decir, para generar naciones que en el del “derecho público interno”, esto es, para reordenar las sociedades que protagonizaron aquellos trascendentales cambios ocurridos en la monarquía española después de 1808.

Palabras clave: poder constituyente, constitucionalismo hispano, fuero, nación.

## Presentación

“Un cuerpo constituyente no tiene otra autoridad que la de decretar el régimen político del Estado; le es extraño todo acto judicial, de administración, de

---

<sup>1</sup> Investigación producida en el proyecto DER2014 -56291-C3-2-P (2015-2018) del Ministerio de Economía, Industria y Competitividad.

policía pública o de cualquier forma de ejecución”. Así se expresaba ante la Asamblea Nacional Constituyente Antoine Barnave en 1790<sup>2</sup>. El “régimen político del Estado” debía entenderse, a su vez, como un doble proceso. Por una parte, se esperaba que diera nuevo orden político a la sociedad como resultado del ejercicio de ese poder por parte de la Asamblea nacida del Juramento del Juego de la Pelota en 1789. Por otro lado, sin embargo, como afirmó el comité encargado de presentar el proyecto de constitución, el mismo poder constituyente tenía una labor previa que realizar:

“[...] hemos considerado que la asamblea no establece la constitución para un pueblo nuevo, ni en una tierra virgen; que Francia, después de siglos gime bajo una multitud de instituciones incompatibles con una constitución pura y generosa[...]”<sup>3</sup>.

El resultado de esta forma de entender el poder constituyente fue el conocido preámbulo de la constitución de 1791 en el que se daban por liquidadas instituciones sociales y políticas contrarias al nuevo orden constitucional.

En todo el proceso iniciado en 1789 y concluido en 1791 no hubo, por otra parte, duda de cuál era el cuerpo constituyente de Francia. Las hubo acerca de si existía, pero quedaron despejadas el 20 de junio de 1789 cuando el tercer estado dobló el brazo de la monarquía que se resistía a admitir el nuevo poder que acabaría arrebatándole enseguida la soberanía. Una vez establecido ese poder constituyente en la asamblea nacional ahí permaneció por más que fue sometido en los años siguientes a todo tipo de presiones. Se activó y desactivó varias veces, pero en ningún caso se disgregó, siendo predicado siempre de la nación o el pueblo de Francia.

En agosto de 1811, después de aprobar el decreto que abolió la jurisdicción señorial, las Cortes Generales y Extraordinarias de la Nación Española entraron en el debate de proyecto de Constitución que le había presentado la comisión encargada de ello. En la lógica de los tiempos constitucionales encajaba bien la secuencia: primero había que rescatar el cuerpo social de la nación desvinculándolo de la jurisdicción y la tributación señorial, después se debía establecer su orden político. Nada más comenzar a hacerlo, debatiéndose aún el primer artículo constitucional, el diputado sevillano Francisco Gómez Fernández intervino para solicitar que la comisión añadiera una suerte de expediente a cada artículo del proyecto en el que se explicara a qué leyes se refería, si estaban en vigor y la causa de no estarlo si era el caso.

Se apoyaba este abogado sevillano en el arranque del discurso con que se presentó el proyecto, las muy bien conocidas palabras con que inician su explicación los miembros de dicha Comisión: “Nada ofrece la Comisión en su

---

<sup>2</sup> *Mercure de France*, 23/1/1790, p. 258.

<sup>3</sup> Cito de *Encyclopédie Méthodique. Assemblée National Constituante*, París: Panckoucke, 1792 (tomo I), p. 87.

proyecto que no se halle consignado del modo más auténtico y solemne en los diferentes cuerpos de la legislación española”, siendo solamente nuevo el método y disposición “para que formasen un sistema de ley fundamental y constitutiva”. Dicha legislación era la compuesta por

“las leyes fundamentales de Aragón, de Navarra y de Castilla en todo lo concerniente a la libertad e independencia de la nación, a los fueros y obligaciones de los ciudadanos, a la dignidad y autoridad del Rey y de los tribunales, al establecimiento y uso de la fuerza armada y método económico y administrativo de las provincias”,

que son las partes en que luego se organizó el nuevo texto constitucional.<sup>4</sup>

Del registro que nos ha quedado de las sesiones de las Cortes gaditanas podemos colegir el malestar que causó el requerimiento de este diputado en el sector parlamentario que más estaba apostando por proceder al debate y aprobación de la constitución. El presidente de la sesión, Ramón Giraldo, abogado extremeño y diputado por La Mancha, vino a llamar al orden para que el debate no se eternizara, pero la frase más recordada de dicha sesión se debió a quien estaba ejerciendo ese día de secretario, José María Calatrava, abogado también y diputado por la Junta Superior de Extremadura. Quien sería luego presidente del Gobierno y del Tribunal Supremo, advirtió, con la intención de centrar el debate: “Es menester poner fin a estas cosas. Continuamente estamos viendo aquí citar las leyes como si fuera éste un congreso de abogados, y no un cuerpo constituyente.”<sup>5</sup>

Poco antes, en marzo de 1811, al otro lado del mar hispano, en Caracas, se había instalado también un congreso que, con sus 43 diputados, representaba al conjunto de la capitanía general. En realidad, lo afirmó en diferentes ocasiones, representaba la soberanía de Venezuela, lo mismo que el congreso de Cádiz decía representar ni más ni menos que la soberanía de toda la nación española, en la que daba por incluida también a Venezuela. Este congreso actuó de una manera más desafiante y rupturista respecto al orden político anterior que el de Cádiz, pues comenzó dando por supuesto que el vínculo con la monarquía se había roto desde que Carlos IV y Fernando habían hecho renuncia de su condición de soberanos en Bayona. Era a partir de ahí, reflexionaban los diputados venezolanos en el mismo verano de 1811, que los pueblos podían y debían darse el orden político que más les conviniera.

---

<sup>4</sup> Proyecto de Constitución Política de la Monarquía Española presentado a las Cortes Generales y Extraordinarias por su Comisión de Constitución, Cádiz: Imprenta Real, 1811, p. 3.

<sup>5</sup> Las referencias del debate de Diario de Sesiones de las Cortes Generales y Extraordinarias, 327, 25 agosto 1811 que cito de la edición electrónica del Congreso de los Diputados: [http://www.congreso.es/est\\_sesiones/](http://www.congreso.es/est_sesiones/) [20-10-11].

Tomando en cuenta ambos momentos, se quiere aquí explorar el alcance que tuvo en la crisis de la monarquía española la idea de un poder constituyente. En ambos casos, y a diferencia de lo ocurrido en la experiencia revolucionaria francesa, la capacidad de dotarse de un orden político distinto del tradicional de la monarquía no surgió de una vocación constituyente de los propios congresos sino de la incapacidad de la cabeza de la monarquía. En este texto se propone que al ser más efecto de una incapacitación monárquica que de capacitación nacional, la idea del poder constituyente tuvo necesariamente que ser diferente y producir distintos efectos que los observados en Francia dos décadas antes.

### **Del depósito de soberanía al poder constituyente**

El arranque del proceso que llevaría a la reunión de las Cortes Generales y Extraordinarias de la Nación Española, el cuerpo que asumió la tarea de dar un nuevo orden constitucional a la monarquía, puede situarse en abril de 1809. Como es sabido, fue entonces cuando el vizcaíno Lorenzo Calvo de Rozas, representante en la Junta Central por la Junta de Aragón, realizó la propuesta seminal para la reunión de las Cortes. Lo habitual en la literatura política del momento era aludir al desorden generado por Napoleón para justificar la reunión de cuerpos políticos extraordinarios, como las juntas provinciales o la propia Central. Sin embargo, Calvo de Rozas centró su propuesta en el “cúmulo de desórdenes que se introdujeron en todos los ramos de la Administración pública” especialmente en el último reinado. Ciertamente que la “corte intrusa” se había presentado con una constitución que innovaba aspectos no menores de dicha administración, pero ello no debía servir más que de acicate para formar un congreso de representantes de la nación que procedieran a la labor que, junto a los ejércitos expulsando a los franceses, regeneraran la monarquía:

“[...]siento que conviene resolver, por punto general, que se hará una reforma en todos los ramos de la Administración que la exigiesen, consolidándola en una Constitución que, trabajada con el mayor cuidado, será presentada inmediatamente que las circunstancias lo permitiesen a la sanción de la Nación, debidamente representada.”<sup>6</sup>

Aunque esa propuesta se traduciría en el decreto de 22 de mayo comúnmente conocido como la “Consulta al país”, aún tardarían más de un año en reunirse las Cortes. Es un dato relevante teniendo en cuenta que el magma

---

<sup>6</sup> La proposición de Lorenzo Calvo de Rozas está fechada el 15 de abril de 1809 y la recoge Manuel Fernández Martín, *Derecho parlamentario español* [1885], Madrid: Congreso de los Diputados, 1992, t. I, p. 437-438.

constitucional llevaba en ebullición prácticamente desde el inicio de la crisis al haber sido activado por el propio Napoleón. La propuesta constitucional realizada ante la asamblea de notables en Bayona y la consiguiente Acte Constitutionnel de L'Espagne tuvo un doble efecto. Por una parte, introducía reformas largamente esperadas y propuestas por una parte significativa de intelectuales, funcionarios, oficiales y parte del clero. Por otro, sin embargo, no pasó desapercibida su consecuencia para la posición de la monarquía en el escenario internacional<sup>7</sup>.

Fue esa consecuencia de la inusitada ausencia del monarca y su familia, la que desató la mayor parte de las reacciones contrarias a la nueva constitución y la dinastía que la traía. No faltaron propuestas encaminadas al ejercicio de una suerte de dictadura, aunque la mayor parte de las opiniones (y no fueron pocas las emitidas más o menos libremente entonces) se encaminaban hacia la convocatoria de algún tipo de “cuerpo nacional”<sup>8</sup>. Un conocido opúsculo publicado en Madrid proponía tempranamente “crear un cuerpo enteramente nacional donde las leyes se establezcan y conserven y donde se examine de tiempo en tiempo la conducta de todos los empleados sin distinción”. Tomando como modelo la Junta General de Vizcaya, se trataba de generar cuerpos políticos provinciales de los que surgieran representantes para formar un cuerpo general<sup>9</sup>.

Otro debate diferente era si ese “cuerpo nacional” debía reunirse para otra cosa que no fuera “reducir nuestra constitución a la primitiva pureza de su

---

<sup>7</sup> En una composición titulada La Constitución española puesta en canciones, Madrid: Eusebio Álvarez, 1808 se explicaba de este modo:

Según la constitución  
hará España una alianza  
que todo será su daño  
y en utilidad de Francia  
Olé charandel, y entonces veremos  
olé charandel cual queda la España  
olé charandel con esta atadura  
charandel y olé llamada alianza

<sup>8</sup> La idea de la dictadura apuntaba a la necesidad de coordinar bajo una sola autoridad a las provincias que parecían luchar de manera dispersa contra la invasión francesa: “Se necesita un lugarteniente general del reino que en falta del monarca ejerza la dictadura militar de España...” [Anónimo] (firmado por Un miembro del pueblo, ¿Qué es lo que más importa a la España?), fechado en Teruel el 28 de junio de 1808.

<sup>9</sup> [Anónimo], Política popular acomodada a las circunstancias del día, Madrid: s.i., 1808 p. 17. La Junta General del señorío de Vizcaya no debe confundirse con las juntas creadas en el escenario de la crisis. Se trataba de la asamblea tradicional que había venido funcionando en aquella provincia, al igual que las otras dos vascas, como cuerpo político provincial del que emanaba su gobierno en forma de diputación. Más información en Gregorio Monreal, Las instituciones públicas del Señorío de Vizcaya, Bilbao: Diputación de Vizcaya, 1974.

origen”, como quería una respuesta al texto recién citado. Reformar la constitución en ausencia del rey podía interpretarse como una usurpación de su derecho a intervenir en ese proceso<sup>10</sup>. Por ello, buena parte de quienes resistieron al cambio dinástico y constitucional bonapartista dudaron de la legitimidad de ese “cuerpo nacional” para proceder por sí mismo a una reforma constitucional proponiendo en vez de ello tratar de restablecer una suerte de antigua constitución española. Fue el conocido empeño de intelectuales entonces políticamente muy activos como Jovellanos o Capmany desde el comité de la Junta Central que se ocupó del Ceremonial de Cortes, es decir, de la convocatoria del “cuerpo nacional”<sup>11</sup>.

Mes y medio después de comenzar a debatir el proyecto constitucional, en octubre de 1811, tuvieron las Cortes ocasión de definir más precisamente la naturaleza del poder que estaban usando. La propició la publicación en Alicante de un manifiesto realizado por Miguel de Lardizábal, quien había sido uno de los miembros de la última Regencia que fue disuelta inmediatamente por las Cortes tras su reunión en septiembre de 1810. El jurista novohispano venía en su manifiesto a la nación a poner en cuestión ni más ni menos la legitimidad de las Cortes, tal y como estaban formadas, para proceder a establecer una constitución. Sostenía que, de hecho, aquella asamblea estaba usurpando el nombre de Cortes y debería más bien denominarse Junta General de la Nación, puesto que le faltaba el componente esencial de los brazos de la nobleza y el clero<sup>12</sup>.

Si la soberanía que podían haber asumido las Cortes no era otra que la que había custodiado la Regencia, es decir, la de Fernando VII, entonces la cuestión esencial (y la que motivaba su manifiesto) era si aquella asamblea reunida en septiembre de 1810 estaba legitimada para ser depositaria de dicha soberanía. En cualquier caso, sostenía replicando una carta del obispo de Puebla, las de Cádiz podían decirse Cortes extraordinarias en la medida en que

---

<sup>10</sup> Carta del licenciado siempre y cuando al doctor mayo de 1808, Madrid: Justo Sánchez, 1808, p. 12. El Centinela de la Patria. Carta de un amigo a otro sobre la inutilidad y funestos perjuicios que pueden causar a la felicidad general algunos de los muchos papeles y discursos que se publican en esta corte, Madrid: Calle de la Greda, 1808: “Luego nadie puede impunemente disputarle a nuestro soberano el [derecho] de intervenir en la reforma de la constitución fundamental de esta monarquía a menos que no prescriba otra cosa la absoluta imposibilidad de restituirle a ella dentro de un término proporcionado.” p. 11.

<sup>11</sup> Francisco Tomás y Valiente, Génesis de la constitución de 1812, Pamplona: Urgoiti, 2011; José M. Portillo, Revolución de Nación. La cultura constitucional en España 1780-1812, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2000.

<sup>12</sup> Manifiesto que presenta a la nación el consejero de Estado Miguel de Lardizábal y Uribe, uno de los cinco que compusieron el Supremo Consejo de Regencia de España e Indias, sobre su conducta política la noche del 24 de septiembre de 1810, Alicante: Nicolás Carratalá y Hermanos, 1811.

tenían que tomar decisiones en una situación de excepcionalidad. Las mismas, sin embargo, no debían pasar de aprontar armas y recursos para la guerra. Lo que no eran desde luego era Generales, como habían afirmado en su titulación, puesto que les faltaban componentes esenciales.

La del ex-regente no era la única voz que se producía en estos términos. Una también muy debatida y difundida representación redactada por el arzobispo de Santiago de Compostela, Rafael de Muzquiz, y firmada por los prelados de Galicia, insistía en negar legitimidad a unas Cortes formadas únicamente por representantes “ciudadanos”. Redactada en el verano de 1810, esto es, en pleno debate acerca del modo en que las Cortes tenían que formarse, advertía sobre una posible reunión republicana al llamar a la “nación en masa”, lo que “ha alucinado y fascinado al pueblo con el encanto de ridículas paradojas republicanas y antimonárquicas, figurándose como único soberano y legislador, único árbitro de quien penda la suerte de la nación[...].”<sup>13</sup>. Lo que se temía el arzobispo de Santiago, como Lardizábal, era que se reprodujera en Cádiz el mismo proceso que en Francia había llevado de los Estados Generales a la Asamblea Nacional Constituyente, no habiendo faltado en España “escritores que se han atrevido a investir con el mismo nombre de Asamblea Constituyente a las primeras cortes cuando se estaban proyectando [...]”<sup>14</sup>.

Como es bien sabido el manifiesto de Lardizábal provocó un notable revuelo tanto en el salón de las Cortes, como en la galería, en la calle y la prensa de Cádiz. El 14 de octubre de 1811, Agustín de Argüelles pidió a las Cortes que tomaran urgentemente en consideración ese manifiesto para responder adecuadamente al mismo puesto que ponía en cuestión ni más ni menos que el fundamento de legitimidad del Congreso, derivado de la jornada del 24 de septiembre de 1810. El diputado quiteño Mejía Lequerica, “como Americano [...] porque es sinónimo de español”, propuso que fuera de manera regular enviado a la Junta de Censura para que calificara el texto y propusiera el merecido castigo. A ello se negó el conde de Toreno, utilizando un argumento que interesa particularmente: “[...] quisiera yo que el Congreso, usando de las facultades superiores y extraordinarias que como cuerpo constituyente le corresponden tomase una providencia más oportuna, providencia ejecutiva y terrible.” Añadía a ello, en un tono que rememoraba la jornada del 20 de junio de 1789 en Versalles, la petición de que “no se disuelvan de modo alguno las Cortes [...] hasta que acabada la Constitución deje afirmado un Gobierno

---

<sup>13</sup> Cito de la edición de Francisco Tomás y Valiente, *Constitución. Escritos de introducción histórica*, Madrid: Marcial Pons, 1996, p. 82. La fecha de redacción la precisa el autor en el capítulo II que dedica a este texto, donde se nota y explica la significativa ausencia entre los firmantes del obispo de Orense, que entonces ocupaba la presidencia de la Regencia.

<sup>14</sup> *Ibidem* p. 95.

amante de ella.”<sup>15</sup>. Si el arzobispo de Santiago, el obispo de Orense o Lardizábal no querían un cuerpo constituyente, ahí lo tenían e imitando a la pérfida asamblea de los franceses revolucionarios.

Entre las muchas respuestas que recibió Lardizábal se encontraba (quizá por la cuenta que les traía) la de sus compañeros regentes en septiembre de 1810. Aunque sobre la posición de Francisco de Saavedra puedan haber dudas, las del teniente general de la Armada Antonio de Escaño y del general Francisco Javier Castaños con bastante rotundidad desautorizaban lo afirmado por Lardizábal. Escaño añadió en su contestación un matiz relevante al advertir que entendió siempre que los regentes traspasaban a las Cortes una soberanía en depósito recibida de la Junta Central “y que la Junta Central recibió de la Nación misma”, no del rey<sup>16</sup>. Ese proceso de transferencia que arrancaba de la nación era el que permitía a Toreno hacerse idea de que las Cortes españolas en 1811 podían comportarse como la Asamblea francesa en 1789 y a Calatrava llamar la atención sobre el carácter constituyente de dicho cuerpo. Esa fue, en fin, la opción que de manera mayoritaria logró imponerse en el congreso gaditano en el momento en que se estaba comenzando a fraguar la constitución de 1812.

Con todos los pronunciamientos favorables, por tanto, para actuar como poder constituyente las Cortes procedieron a elaborar la Constitución. Lo hicieron, como era lo habitual en otras asambleas, nombrando una comisión al efecto que comenzó a reunirse a comienzos de marzo de 1811. Su primera decisión fue pedir a Antonio Ranz Romanillos “el proyecto de Constitución que se sabe conserva en su poder, trabajado sobre ciertas bases que adoptó la comisión creada por la Central.”<sup>17</sup> Ranz, como es sabido, había servido al rey José I y participado en la elaboración del texto constitucional de 1808, a pesar de lo cual, una vez en Cádiz fue sorprendentemente nombrado por la Central para participar en comisiones relevantes, entre ellas la de legislación. No solamente aprontó Ranz la documentación solicitada, sino que fue invitado a formar parte de la comisión con voto en ella (sin ser diputado) y el día 16 de marzo pudo leer completa la memoria que había trabajado anteriormente sobre la constitución. A ello se agregaron otros “puntos generales” que presentaron los diputados Diego Muñoz Torrero, de Extremadura, y el palentino (aunque

---

<sup>15</sup> Diario de Sesiones, 14/10/1811, p. 255.

<sup>16</sup> Citado por Javier Lasarte, *Las Cortes de Cádiz. Soberanía, separación de poderes, Hacienda, 1810-1811*, Madrid: Marcial Pons, 2009, p. 208.

<sup>17</sup> Las actas de esta comisión fueron publicadas por María Cristina Diz-Lois, *Actas de la Comisión de Constitución (1811-1813)*, Pamplona: Universidad de Navarra, 1976. Los manuscritos que utilizó para esta transcripción están ahora disponibles en línea: [http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist\\_Normas/200/ProcElabC1812/ActasComConst1812](http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist_Normas/200/ProcElabC1812/ActasComConst1812) [20-11-18].

diputado por Cataluña), José Espiga. Con ello echó a andar la comisión que fue elaborando proposiciones y artículos para decidir posteriormente el lugar que debían ocupar en la arquitectura definitiva del texto<sup>18</sup>.

Creo que debe subrayarse el hecho anotado sobre la primera reunión de esta comisión, pues mostró la voluntad de continuar con labores realizadas previamente. En efecto, la Central al crear sus diferentes comisiones (correspondientes a las antiguas secretarías), incluyó entre los cometidos de la de Gracia y Justicia “la mejora de la administración de justicia y de nuestra constitución”, lo que luego se traduciría en los trabajos de la comisión de la que procedían los papeles que había trabajado Ranz<sup>19</sup>. Esta deliberada conexión es relevante por dos motivos. El primero es muy constituyente, quizá el más constituyente de todos, pues al hacerlo la comisión de las Cortes dio por hecho que seguía en la estela marcada por la Central de representar un “cuerpo nacional” y dar por supuesto que España conformaba un solo y único reino. Desde su propia denominación (Junta Suprema Gubernativa del Reino), los miembros de la Junta Central habían asumido dicha representación “nacional” y no la de una monarquía como compuesto de varios reinos, principados y señoríos. Dicha continuidad se tradujo en unas Cortes representativas de la nación española, como dejaron ver con claridad las primeras palabras del primer decreto aprobado el 24 de septiembre de 1810: “Los diputados que componen este Congreso y que representan a la Nación española [...]”<sup>20</sup>.

El segundo motivo de la relevancia de esa conexión entre los trabajos de la comisión de constitución de las Cortes y los de la Junta Central tiene que ver con la evidente continuidad que existió entre los trabajos de ambos comités, la Junta de Legislación de la Central y la Comisión de Constitución de las Cortes. Como advirtió Tomás y Valiente al estudiar los trabajos de la Junta a lo largo del año 1809, esa continuidad comenzaba por la de las personas: no es de extrañar que las Comisión de Constitución llamara como invitado a Ranz, puesto que él y Argüelles habían sido los más asiduos y activos en ella, especialmente el primero.

---

<sup>18</sup> Pormenores sobre esta comisión en Federico Suárez, *Las Cortes de Cádiz*, Madrid: Rialp, 1982, p. 94-97.

<sup>19</sup> Sobre la existencia de una junta específica de “Constitución y Legislación” informó Jovellanos en su texto conocido como Memoria sobre la Junta Central (D. Gaspar de Jovellanos a sus compatriotas. Memoria en que se rebaten las calumnias divulgadas contra los individuos de la Junta Central... Coruña: Pérez Prieto, 1811. Tomás y Valiente Génesis, p. 86 ya aclaró que se trata, en realidad, de la Junta de Legislación, una de las auxiliares que creó la Central y en la que participaron Ranz y Argüelles.

<sup>20</sup> Colección de los decretos y órdenes que han expedido las Cortes generales y extraordinarias, Cádiz: Imprenta Real, 1811 decreto 1.

A dicha Junta había presentado dos bloques importantes de materiales para elaborar un proyecto de constitución que debería haber sido presentado a las Cortes. Por una parte, un elenco de sesenta y cinco “leyes fundamentales” de la monarquía extraídas del Fuero Juzgo, Partidas, Fuero Viejo, Fuero Real, Ordenamiento Real, Ordenamiento de Alcalá, Nueva Recopilación y Autos Acordados. Las organizó en dos secciones, una de leyes que hablaban de derechos del rey y otra de derechos de los individuos. Por otra parte, presentó una serie de veinte cuestiones que deberían responderse para poder ir dando forma a una constitución. Tenían que ver con la forma de convocarse las Cortes, los poderes que debían reservarse al rey, la extensión de su veto, el funcionamiento del Gobierno (por sí o mediante consejo), la regulación de la potestad de crear tributos o la pervivencia de los fueros propios<sup>21</sup>.

Eran cuestiones, en efecto, de envergadura constitucional y algunas se irían resolviendo en las pocas sesiones que restaron hasta la disolución de la Central y, con ella, de sus dependencias. Parte de aquellas decisiones pueden verse luego adoptadas por la Comisión de Constitución de las Cortes y trasladadas finalmente al texto de 1812, como la referente al veto real o a la composición unicameral y no estamental de las Cortes, mientras otras, como la idea de recrear para toda la monarquía el tribunal de Greuges de la corona de Aragón, no tuvieron mayor recorrido. En lo que no hubo duda desde un principio, tanto que se convirtió en el único acuerdo tomado nada más presentar sus cuestiones Ranz, fue en asumir “por máxima fundamental del sistema de reforma que deba establecerse, que no habrá en adelante sino una Constitución única y uniforme para todos los dominios que comprende la Monarquía Española, cesando desde el momento de su sanción todos los fueros particulares de Provincias y Reinos que hacían varia y desigual la forma del anterior gobierno.” Además se dio por hecho que se iban a restablecer las Cortes como cuerpo representativo de ese nuevo cuerpo nacional y que serían definidas con precisión la forma de su convocatoria y funcionamiento.

Este es el punto, a mi juicio, realmente constituyente del largo recorrido de este proceso que llevó desde la reunión de la Junta Central hasta la de las Cortes: dar forma política al reino de España como cuerpo nacional, algo que, a la altura de 1808-1810, desde luego no existía más que como desiderátum literario o como recreación histórica. Precisamente, lo que se estaba haciendo en esos años convulsos era convertir en político un cuerpo histórico. En ese proceso ocurrió, sin embargo, que, para eclosionar, el cuerpo político arrastró también su historia. Fue esta probablemente la diferencia más notable respecto del proceso constituyente vivido en la Francia de 1789. Cuando el monarchien

---

<sup>21</sup> El texto de las actas de la Junta y el estudio en Tomás y Valiente, Génesis, cap. IV y apéndice.

Jean-Joseph Mounier presentó los trabajos del comité de constitución en 1789 se preguntó a que época de la historia de la monarquía debían remontarse para hallar los principios constitucionales que se precisaban. La respuesta que él mismo se dio fue a ninguna, puesto que en todas ellas se observaban imperfecciones constitucionales. “Pero no perdamos el tiempo precioso en disputar sobre las palabras si estamos de acuerdo en las cosas [...] lo que deseamos es una feliz constitución” y realmente daba lo mismo si luego unos creyeran ver en ella una constitución antigua y otros nueva porque en realidad se trataba de establecer un sistema de constitución, que no de legislación:

“Para disponer una constitución hace falta, por tanto, conocer los derechos que la justicia natural concede a todos los individuos; hace falta recordar los principios que deben formar la base de todo tipo de Sociedad y que cada artículo de la Constitución pueda ser consecuencia de un principio. Un buen número de publicistas modernos llaman a la exposición de estos principios una Declaración de derechos.”<sup>22</sup>

Si la constitución de 1812 adoleció — como ha señalado repetidamente la historiografía — de una declaración de derechos en buena parte pudo deberse a que el motor constituyente no se puso en marcha para ello sino, antes bien, para consolidar el cuerpo de nación de la monarquía y para dar a esta su orden político. El poder constituyente, por decirlo así, se activó para traer el orden político a la nación pero no para establecer un nuevo orden social fundamentado en el principio que señalaba el constituyente francés. En esa lógica puede tener más sentido el, en principio, extraño orden decidido por el constituyente español para diseñar la arquitectura constitucional. Si la primera base constitucional del comité francés de 1789 fue establecer que el cometido principal de todo gobierno debía ser “el mantenimiento del derecho de los hombres” y que por ello la Constitución debía comenzar “por la declaración de los Derechos naturales e imprescriptibles del hombre”, los principios que debían hacer “cabeza” de la Constitución para la comisión española de 1811 eran los que trataban de la nación española.

Son notables las implicaciones de este arranque constituyente en el texto de 1812. La más llamativa, y la que la historiografía ha señalado suficientemente, tiene que ver con la asunción de la católica, apostólica y romana como una religión de la nación, y no solo ni principalmente de la monarquía. También lo fue la propia institución monárquica, que da nombre al texto de Cádiz y que, en su artículo 173, establecía un juramento que vinculaba estrechamente al rey a la nación y su constitución. La situación, por lo tanto, podía ser la de un poder constituyente que actuó como tal sobre todo para alumbrar ese nuevo cuerpo político, el de la nación española, libre y soberana, pero que actuó más bien

---

<sup>22</sup> Rapport du comité chargé du travail sur la Constitution, s.l.: 1789, p. 10.

como poder ordenador a la hora de diseñar el sistema en el que debían actuar personas e instituciones<sup>23</sup>. Es en esa lógica que tiene sentido que el primer constitucionalismo español arrastrara la historia de los sujetos que — como la nobleza, el clero, los territorios o la misma monarquía — no da ni mucho menos por desconstituidos<sup>24</sup>.

Basta a estos efectos comparar los preámbulos de las constituciones de Cádiz y la primera producida en Francia. Frente a un completo programa desconstitucionalizador de un orden social, político y jurisdiccional anterior que se contiene en el preámbulo de 1791, en Cádiz se entra afirmando la vigencia e idoneidad de las “antiguas leyes fundamentales”. No es que con ello se sugiriera, ni mucho menos, una continuidad con el sistema político anterior. Al contrario, si algo expresaron casi todos los actores relevantes de este proceso fue el convencimiento de que dicho sistema estaba pervertido y no podía producir ningún bien y felicidad. No lo hacía porque lo que estaba desconstituido por una historia de despotismo y había que reconstituir era la nación española.

Por ello la intervención constituyente sobre las personas y sujetos que conformaban el orden se limitaba casi de manera natural a todo aquello que rozara con la nación, pero no necesariamente más. Así, por ejemplo, ocurrió con la nobleza y el clero que vieron a las Cortes intervenir sobre sus capacidades jurisdiccionales y tributarias — que debía asumir plenamente la nación — pero no sobre su poder y posición en el orden social, que quedó intacto. Sirva como comprobación el debate de los que fueron luego artículos 249 y 250, que disponían la continuidad de los fueros eclesiástico y militar después de haber establecido en el artículo 248 que en todo tipo de negocios comunes, civiles y criminales, no habría más un solo fuero “para toda clase de personas”. Este artículo creaba, de hecho, un fuero (en realidad, la posibilidad de que lo hubiera), el común, el fuero de los “hombres libres nacidos y avecindados en los dominios de las Españas, y los hijos de estos”, además, claro estaba, de sus mujeres e hijas que eran también personas.

Pero lo mismo que creaba un fuero propio de quienes componían la nación contemplaba sin conflicto moral alguno que continuara habiendo personas que tuvieran el propio, en tanto dicho fuero no colisionara o contradijera la condición común también a eclesiásticos y militares de españoles. Tuvo ocasión de explicarlo Argüelles en nombre de la Comisión, tras haber

---

<sup>23</sup> Esta lógica de actuación es la que describen Carlos Garriga y Marta Lorente, Cádiz 1812. La Constitución jurisdiccional, Madrid: CEPC, 2007, cap. IV.

<sup>24</sup> Bartolomé Clavero, Constitucionalismo colonial. Oeconomía de Europa, constitución de Cádiz y más acá, Madrid: UAM, 2017, cap. 1.

intervenido varios diputados, eclesiásticos y militares, dando por hecho que la intención del texto era de continuidad sin más:

“Por esto presenta [la Constitución] los artículos en la forma que se hallan extendidos como excepciones de la regla general, dejando a las Cortes el hacer las variaciones que convengan para la conservación del estado eclesiástico, y de la disciplina militar.”<sup>25</sup>

La lógica es, de nuevo, la de la nación con capacidad ordenadora más que constituyente: estado eclesiástico y disciplina militar se dan por supuestas y la cuestión es únicamente reconocer la capacidad de la nación en Cortes para ordenar jurisdicciones y derecho, es decir, “hacer las variaciones que convenga”.

Sin duda, una de las pruebas determinantes para ese nuevo sujeto apoderado de la soberanía entre 1808 y 1812, la nación española, estuvo en el tratamiento constitucional de los territorios. Como es sabido, en los debates de la comisión se tomaron al respecto dos decisiones, ambas bien elocuentes. La primera, posponer el arreglo territorial a momento más calmo. A tenor de lo visto luego (sobre todo en el Trienio), dicha dilación no solamente se debía al estado de guerra y ocupación sino al hecho de que una disposición de este tipo precisaba de la formación de un expediente en el que la “voluntad nacional” debía conformarse a partir, entre otros instrumentos, de representaciones y manifestaciones de los propios afectados, las provincias (lo mismo que en su caso los eclesiásticos o los militares). La segunda, no menos relevante, consistió en privar al conjunto que formaba el “territorio de las Españas” de cualquier significación constitucional propia, “sin llamarlas reinos, provincias o señoríos”<sup>26</sup>. Esta directriz aún se esforzó más durante el debate parlamentario, pues desapareció incluso el término “provincias” antes de la enumeración de territorios. Todo era, o se quería que fuera, puramente cuerpo de nación. De nuevo, los territorios, las provincias y los municipios podían emerger como cuerpos y espacios autogestionados en todo aquello que no afectara a la exclusividad constitucional de la nación.

Debe tenerse también presente que desde la formación de la Junta Central en septiembre de 1808 se había producido un cambio realmente notable en la representación del “Reino” que asumirán las Cortes para dar lugar a la de la “Nación”. Fue entonces cuando por primera vez en la historia de la monarquía el conjunto de reinos, provincias, principados y señoríos que conformaban la monarquía española (en su parte europea) conformaron una misma representación y se denominaban como un solo reino, como reino de España. Este hecho inusitado tenía la trascendencia de “territorializar” por vez primera

---

<sup>25</sup> En Fernando Martínez, *Constitución en Cortes. El debate constituyente 1811-1812*, Madrid: UAM, 2011, p. 716.

<sup>26</sup> Actas de la comisión, abril de 1811.

el espacio de la monarquía (con la excepción de las provincias vascas), incluyendo en su representación tanto provincias “desterritorializadas”, como las castellanas, y provincias que tradicionalmente habían estado territorializadas hacia su interior — Asturias, Cantabria y, en otra medida, Galicia — aun careciendo de representación directa en las Cortes<sup>27</sup>.

Es determinante para la comprensión de la eclosión de un cuerpo de reino — que enseguida se dirá de nación — la experiencia de una guerra desde todo punto de vista extraña, que combinó la presencia de un ejército nacional con la de ejércitos y partidas al mando de ciudades y provincias. En enero de 1809, la Junta Central reconocerá abiertamente ambas cosas, que su resistencia a Napoleón había activado la independencia y que desde esa resistencia provincial había surgido un nuevo cuerpo político hasta entonces inexistente:

“Si nuestra independencia y nuestros triunfos son la obra de los desvelos y actividad de las Juntas Provinciales, la reunión del poder que estaba disuelto y la representación nacional que no existía, se deben a su patriotismo y desinterés.”<sup>28</sup>

## América constituyente

Es un hecho de sobra comprobado historiográficamente, sin embargo, que la crisis monárquica de 1808 se tradujo en un amplio proceso de resistencia municipal y provincial a la dinastía de Bonaparte que se diseminó por todo el mundo hispano y no solamente en la península ibérica. En términos generales, ello conllevó un amplio proceso de adhesión a la monarquía y muy específicamente al nuevo monarca, rápidamente trasladado a Francia<sup>29</sup>.

Ningún otro monarca, en efecto, había tenido los reconocimientos que Fernando VII tuvo en América a raíz de su accidentada y poco menos que ilegal proclamación en Aranjuez en marzo de 1808. De hecho, en la parte

---

<sup>27</sup> Reúne una serie de estudios muy interesante a nuestros efectos Juan Baró Pazos (ed.), *Repensando la articulación institucional de los territorios sin representación en las Cortes del Antiguo Régimen en la Monarquía Hispánica*, Madrid: Marcial Pons, 2017. Véase también Manuel de Artaza / Manuel Estrada (eds.), *Entre monarquía y nación. Galicia, Asturias y Cantabria (1700-1833)*, Santander: Universidad de Cantabria, 2012.

<sup>28</sup> Se trata del decreto de 1 de enero de 1809 con el que la Central quiso domesticar a las juntas provinciales, sometiéndolas a su poder. Copia en Archivo Histórico Nacional, Estado, 11/A.

<sup>29</sup> Jaime E. Rodríguez O., *La independencia de la América española*, Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 2008 (1999); Manuel Chust (ed.), *1808. La eclosión juntera en el mundo hispano*, Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 2008; Roberto Breña (ed.), *En el umbral de las revoluciones hispánicas. El bienio 1808-1810*, Ciudad de México: El Colegio de México, 2010.

americana de la monarquía el comportamiento político de los pueblos fue muy similar al de los de la península. Si se repasa, por ejemplo, lo ocurrido en Oviedo en mayo y en Ciudad de México en el verano de 1808, resulta evidente la similitud en la respuesta a la crisis recién abierta. En ambos casos cuerpos políticos tradicionales (la Junta General del Principado o el Ayuntamiento de México) proponen la formación de un cuerpo político diferente (la Junta Suprema de Gobierno de Asturias en un caso y las Juntas o Cortes de la Nueva España en el otro) que, en situación de excepcionalidad, asumiera en depósito la soberanía cuya titularidad radical seguía perteneciendo a Fernando VII<sup>30</sup>.

Si esa fue la forma corriente y habitual de actuar por parte de las autoridades municipales y provinciales en ambas partes de la monarquía, no sería la misma la consecuencia inmediata. La junta asturiana pudo consolidarse (y reconstituirse podría decirse, después de que el marqués de La Romana la disolviera a comienzos de mayo de 1809), mientras que con el intento de generar algo parecido en México acabó una rebelión de comerciantes y tenderos peninsulares con apoyo militar y de la Audiencia que no dudaron en deponer al virrey José de Iturrigaray. Lo más llamativo es que la Junta Central, en el caso asturiano acabaría por reconocer el derecho del territorio ante el atropello del militar mientras en el caso del atentado producido en México, optó por aceptar los hechos y enviar un nuevo virrey, sin iniciar siquiera pesquisas para determinar responsabilidades.

Llamativo pero no contradictorio, puesto que quienes estaban liderando la formación del “cuerpo de nación” en los momentos sucesivos a la crisis participaban de una concepción imperial de la monarquía. Originada a mediados de la centuria anterior, pero especialmente en las décadas finales, se había consolidado, al hilo de la formación de un pensamiento reformista, la idea de la necesidad de reconvertir definitivamente la monarquía católica en una suerte de imperio comercial católico<sup>31</sup>. Como Josep M. Fradera ha demostrado, la relación que debe suponerse historiográficamente es la que une esa mente imperial con la Ilustración primero y con el liberalismo y el constitucionalismo después. Nada contradictorio había — en los términos

---

<sup>30</sup> La formación y actuación de la Junta de Asturias fue analizada detalladamente por Marta Frieria, *La Junta General del Principado de Asturias a fines del Antiguo Régimen (1760-1835)*, Oviedo: KRK, 2002, pp. 546. Lo ocurrido en la Ciudad de México en el verano de 1808 puede seguirse en Alfredo Ávila, *En nombre de la nación. La formación del gobierno representativo en México*, Ciudad de México: Taurus, 2002, p. 63 considerando la comparación con Asturias.

<sup>31</sup> Fidel Tavárez, “La invención de un imperio comercial católico. 1740-1765”: *Magallánica. Revista de Historia Moderna* 2: 3 (2015); José M. Portillo, “Nación ilustrada, monarquía imperial”: Gloria Franco Rubio / Natalia González Heras / Elena de Lorenzo Álvarez (eds.), *España y el continente americano en el siglo XVIII*, Gijón: Trea, 2017.

morales y políticos manejados por los contemporáneos — entre la prédica de la libertad y la del colonialismo<sup>32</sup>.

De hecho, cuando las juntas provinciales peninsulares comenzaron a moverse para crear un gobierno conjunto “del Reino”, deliberadamente excluyeron a América. En la carta que la de Valencia remitió a las demás juntas con el fin de “formar una sola nación, una autoridad suprema” que se encargara del gobierno, añadía como uno de los motivos principales para ello “la conservación de nuestras Américas y demás posesiones ultramarinas.” El riesgo que veía Valencia en no gobernar América desde un mando supremo metropolitano era “que cada colonia establecerá su gobierno independiente, como se ha hecho en España.”<sup>33</sup> Si se trataba de que en América no pudiera hacerse “como se ha hecho en España” era porque se daba por supuesto que la naturaleza constitucional de aquellos territorios era sustancialmente distinta de la del “Reino de España”.

Fue en el lapso de meses entre la rebelión peninsular en México y enero de 1809 que esa perspectiva cambió de manera radical. Varios factores pesaron, empezando, de nuevo, por Bayona puesto que la constitución para España diseñada por Napoleón preveía una representación americana en las Cortes de España. Sin duda, también el hecho de que después de la batalla de Bailén el emperador decidiera lanzar una guerra a gran escala en la península Ibérica, lo que acució la necesidad de contar con los recursos americanos, como así fue de hecho<sup>34</sup>. Hubo de tener considerable peso en la decisión de poner en marcha la posibilidad de invitar a América al “cuerpo nacional” la llegada en octubre de las noticias de lo ocurrido el mes anterior en México y la necesidad de restaurar de algún modo la confianza de las elites locales en el gobierno metropolitano<sup>35</sup>.

La Central decidió tomar en consideración la posibilidad de “invitar” a los americanos al gobierno a finales del octubre, cuando estarían llegando las primeras noticias de México. A finales de noviembre ordenó pasar el expediente del Consejo — que, según algunas opiniones, lo dilataba cuanto podía — a Francisco de Saavedra, secretario de Hacienda y viejo oficial de la

---

<sup>32</sup> Josep M. Fradera, *La nación imperial. Derechos, representación y ciudadanía en los imperios de Gran Bretaña, Francia, España y Estados Unidos*, Barcelona: Edhasa, 2015. Para las consecuencias constitucionales en los siglos XIX y XX, Bartolomé Clavero, *Constitucionalismo colonial*.

<sup>33</sup> Cito de Manuel Fernández Martín, *Derecho parlamentario*, t. I, p. 321.

<sup>34</sup> Carlos Marichal, *La bancarrota del virreinato. Nueva España y las finanzas del imperio español, 1780-1810*, Ciudad de México: FCE, 1999.

<sup>35</sup> Una explicación más pormenorizada del proceso de elaboración de este decreto en José M. Portillo, *Fuero Indio. La identidad territorial en la provincia india de Tlaxcala entre la monarquía imperial y la república nacional*, Ciudad de México: El Colegio de México-Instituto Mora, 2014, cap. 1.

monarquía de la generación que había nutrido la primera camada de intendentes. En uno de sus informes elaborados desde América, Saavedra había utilizado para referirse al estatus de las posesiones americanas una expresión que recuerda mucho a la que usará el decreto de 22 de enero de 1809 por el que finalmente América fue llamada al gobierno de la monarquía<sup>36</sup>. En efecto, ese decreto comenzaba recordando esto mismo a los americanos, que eran parte esencial de la monarquía y no colonias o factorías, como las de otros imperios europeos.

Se trataba, por tanto, de uno de los cambios con mayor carga de profundidad provocados por la crisis de 1808, puesto que quebraba un línea de continuidad en el pensamiento imperial de los reformistas e ilustrados españoles. Había en ese decreto, sin embargo, una segunda parte que mantenía la conexión con esa tradición y que, a la postre, permitiría alumbrar una nación imperial en 1812. La decisión que desde octubre estaba buscando tomar la Central no tenía que ver solamente con el hecho de llamar a los americanos, sino principalmente sobre el modo de hacerlo. Lo único que parecía claro desde un principio, y el paso por las manos de Saavedra ratificó, fue que los dominios americanos habrían de tener una calidad representativa distinta de los europeos.

Lejos de aplicar el mismo sistema que se había observado en la Península de convocar dos representantes de cada junta, el decreto de enero de 1809 convocaba en total a nueve representantes americanos, tomando en cuenta las principales demarcaciones coloniales (virreinos y capitanías generales independientes). Si las juntas peninsulares nombraron ellas mismas sus representantes, en América, al no haberse reconocido legitimidad a ninguna de las juntas formadas, el representante de cada virreinato o capitanía debería ser elegido por el Real Acuerdo correspondiente a partir de ternas propuestas por los ayuntamientos de las ciudades cabeceras de provincia. Este concepto, el de “ciudad cabecera”, no dejó de generar un problema interpretativo, pues no estaba en absoluto claro cuáles lo eran. En el virreinato neogranadino sabemos que el virrey dispuso que “no solo las ciudades cabeza de partido, sino también las que no lo sean” eligieran su diputado. Ello, decía, no podía generar ningún problema puesto que posteriormente elegiría la terna final y realizaría el sorteo una junta capitalina formada por dos miembros del Real Acuerdo, dos canónigos de la catedral, dos miembros del cabildo y dos vecinos<sup>37</sup>. El

---

<sup>36</sup> “Distínguese estas [las colonias españolas] de las demás naciones, las cuales sólo son factorías o depósitos de negociantes transeúntes, en lugar que las españolas son una parte esencial de la nación separada de la otra.” En Francisco Morales Padrón, *Diario de Don Francisco de Saavedra*, Sevilla: Universidad de Sevilla-CSIC, 2004, p. 292.

<sup>37</sup> Ángel Almarza / Armando Martínez Garnica, *Instrucciones para los diputados del Nuevo Reino de Granada y Venezuela ante la Junta Central Gubernativa de España y las Indias*, Bucaramanga: Universidad Industrial de Santander, 2008, p. 58.

resultado era que unos, los peninsulares, representaban por tanto a los cuerpos políticos provinciales mientras otros, los americanos, llevaban una representación corporativa compleja de diferentes cabildos que enviaron sus respectivos poderes e instrucciones.<sup>38</sup>

El doble significado de este decreto tuvo su acuse de recibo en América. Por una parte, fueron elegidos representantes siguiendo las directrices marcadas y fueron redactadas instrucciones en los cabildos para los representantes designados por los Reales Acuerdos<sup>39</sup>. Por otra parte, sin embargo, no dejó de notarse desde un principio el distinto rasero con que se trataba la representación metropolitana y la colonial. El ejemplo más conocido, pero no el único, es el del abogado Camilo Torres, que redactó las instrucciones del cabildo capital de Santa Fe de Bogotá en las que evidenció la contradicción latente en el decreto. No podía, argumentaba Torres, decirse a la vez que Nueva Granada era como Vizcaya, Galicia o Cataluña parte esencial de la monarquía y establecer solamente nueve representantes para todo el continente cuando en la Central había ya veintidós europeos.

Las elites criollas fueron perfectamente conscientes de esa diferencia desde el primer decreto de enero de 1809, y lo recordarían en los momentos en que tuvieron que justificar actuaciones al margen de las autoridades metropolitanas. Así, en el acta constitutiva de la Junta de Santa Fe se decía que las provincias americanas habían pasado en la Central por el “ultraje” de ponerse en cuestión su estatuto en la monarquía y, aunque finalmente se emitió el mencionado decreto,

“en el mismo acto y con una incomprensible y vergonzosa contradicción de principios se practicaron las medidas menos regulares contra la igualdad, así porque la elección de diputados se sujetó a reglas las más opuestas al uso del albedrío del hombre libre, como porque la última designación del diputado se puso en manos de los que ocupaban el poder relativo y perteneciente a los pueblos del Reino”,<sup>40</sup>

además del abuso de dejar el número de diputados americanos en nueve.

Pero, sobre todo, sostenía esta instrucción, no podía negarse el derecho a constituir también juntas en América, entre otras cosas para estar representados

---

<sup>38</sup> Beatriz Rojas, Documentos para el estudio de la cultura política de la transición. Juras, poderes e instrucciones. Nueva España y la capitanía general de Guatemala 1808-1820, Ciudad de México: Instituto Mora, 2005.

<sup>39</sup> Un proceso completo, el de Tunja en Nueva Granada, puede seguirse en Armando Martínez Garnica / Isidro Vanegas / Daniel Gutiérrez Ardila (eds), Joaquín Camacho. De lector ilustrado a publicista republicano (1807-1815), Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2011, p. 86.

<sup>40</sup> Cito de Inés Quintero / Armando Martínez Garnica, Actas de formación de juntas y declaraciones de independencia (1808-1822), Bucaramanga: Universidad Industrial de Santander, 2008 (vol. 2), p. 35.

convenientemente en el cuerpo de nación que quería ser la Central. No se escapaba a Camilo Torres la diferencia entre la representación que portaba cualquier miembro del Central y la que habrían de llevar los americanos:

“Las instrucciones y los diversos poderes de veinte cabildos, que son los que han elegido al diputado de este virreinato, van a formar un monstruo de otras tantas cabezas [...] Nadie puede remediar este mal sino un cuerpo como el que se ha dicho, formado de elementos de las mismas provincias o de diputados de los cabildos que han tenido parte en la elección.”<sup>41</sup>

Ante este evidente desencuentro entre retórica y práctica de la igualdad entre españoles europeos y americanos, algunas elites optaron por seguir el camino abierto en enero de 1809 y realizar todo el recorrido hasta la aprobación de la constitución. Fueron constantes los recordatorios de la necesidad de hacer efectiva esa igualdad en el texto constitucional común definitivo, aunque nunca llegaría. El artículo 29 de la constitución de 1812 hizo posible desaparecer del censo americano a una parte significativa de la población, lo que a efectos electorales no era evidentemente inocente. Si el artículo anterior volvía a hacer uso de la retórica de la igualdad afirmando que la base de la representación habría de ser la misma en ambos hemisferios, de seguido venía la práctica de la desigualdad: “Esta base es la población compuesta de los naturales que por ambas líneas sean originarios de los dominios españoles [...]”, es decir, suprimiendo del censo a todos los afrodescendientes.

Otras elites criollas optaron, sin embargo, por iniciar procesos constituyentes autónomos, como fue el caso pionero de Venezuela. En realidad, en el arranque del proceso que llevaría a un ejercicio tan contundente del poder constituyente como fue la declaración de independencia, estaba el giro radical que había propiciado el decreto de enero de 1809 de la Junta Central. El 19 de abril de 1810, en la famosa sesión en que el recién llegado capitán general Vicente de Emparan renunció al mando y se creó la Junta Suprema, se advirtieron dos hechos relevantes. El primero de ellos, que parecía haberse producido nuevamente un cambio en el mando del gobierno metropolitano al disolverse la Central y crearse la Regencia. Segundo, y más relevante desde el punto de vista constitucional, el convencimiento de que ese nuevo gobierno

---

<sup>41</sup> José Luis Romero (ed.), *Pensamiento político de la emancipación (1790-1825)* vol. I, Caracas: Biblioteca Ayacucho, 1977, p. 40. También en Ángel Almarza / Armando Martínez Garnica, *Instrucciones*, pp. 89-117. En este mismo volumen pueden verse otras instrucciones que insistían en el mismo punto decisivo de la calidad de la representación, como la Popayán (p. 123): “Que a este efecto, siendo las Provincias de [América] unos Pueblos sin diferencia alguna, iguales a los de [España][...] el diputado reclame esta igualdad”, eligiéndose sus diputados “por el Pueblo”.

“no puede ejercer ningún mando ni jurisdicción sobre estos países, porque ni ha sido constituido por el voto de estos fieles habitantes, cuando han sido ya declarados, no colonos, sino partes integrantes de la Corona de España, y como tales han sido llamados al ejercicio de la soberanía interina, y a la reforma de la constitución nacional [...]”.<sup>42</sup>

La idea de que los pueblos resumían en sí la soberanía ante una situación extraordinaria como la que se estaba dando en la monarquía española, apareció entonces en Caracas con toda su potencia. La soberanía asumida por Caracas podía capacitar para generar nuevos poderes, entre ellos los de emergencia, con el fin de preservar la provincia del mal gobierno. En ese sentido podía ser constituyente de nuevas autoridades y poderes, pero no en el sentido que afectaba precisamente a la constitución: “ejerciendo los derechos de la soberanía, que por el mismo hecho ha recaído en el pueblo, conforme a los mismos principios de la sabia Constitución primitiva de España”<sup>43</sup>.

Para generar un poder capaz de alterar la constitución fue necesario reinterpretar radicalmente la situación de la propia provincia, concibiéndola como un cuerpo político independiente. Para ello resultó indispensable mudar la naturaleza de la institución encargada de manejar la soberanía, como había ocurrido también en la España europea. En efecto, Es especialmente interesante seguir el rastro discursivo que permitió llegar a ese momento, porque en él se fue fraguando la idea del poder constituyente que luego se vería activado tantas veces en esta parte de la monarquía. Debe constatarse, en primer lugar, como puso de relieve Carole Leal, que en realidad a comienzos del verano de 1811 en Caracas se activó un doble debate.

Por un lado, se trataba de establecer si el Congreso tenía o no capacidad de decisión sobre los distintos cuerpos que conformaban el general de la confederación venezolana. En concreto, la cuestión era si se podía desde el congreso general intervenir sobre la provincia de Caracas para redimensionarla dado que ella sola representaba más riqueza y población que todas las demás juntas. Debe a ello añadirse que, al igual que ocurrió en el Río de la Plata, el movimiento político que había llevado de la Junta al Congreso había sido protagonizado por el cabildo capitalino. Todo ello, se argumentaba, daba a Caracas una preponderancia que hacía muy difícil establecer una

---

<sup>42</sup> Acta de la Junta de Caracas de 19 de abril de 1810, disponible en: [http://www.ucv.ve/fileadmin/user\\_upload/BicentenarioUCV/Documentos/Acta\\_del\\_19\\_de\\_Abril\\_de\\_1810-1\\_1.pdf](http://www.ucv.ve/fileadmin/user_upload/BicentenarioUCV/Documentos/Acta_del_19_de_Abril_de_1810-1_1.pdf) [30-11-18].

<sup>43</sup> Cito del repositorio documental de la Universidad Central de Venezuela: [http://www.ucv.ve/fileadmin/user\\_upload/BicentenarioUCV/Documentos/Acta\\_del\\_19\\_de\\_Abril\\_de\\_1810-1\\_1.pdf](http://www.ucv.ve/fileadmin/user_upload/BicentenarioUCV/Documentos/Acta_del_19_de_Abril_de_1810-1_1.pdf) [28-11-18].

confederación de “iguales”. Fue en el contexto de ese debate que surgió el que ocupó al Congreso con la declaración de independencia<sup>44</sup>.

“Fue entonces cuando surgió una interpretación pública diferente de la situación de Fernando VII. En Caracas, a comienzos de julio de 1811 Fernando VII ya no era el monarca cautivo, preso, secuestrado o forzado sino un traidor. “Los efectos de la jornada de El Escorial y de Aranjuez y de las sesiones y abdicaciones de Bayona son bien notorios en la América[...] faltó al deber de soberano y quedó suspenso de la autoridad[...]”<sup>45</sup>,

reflexionaba el jurista Juan Germán Roscio ante el Congreso. El punto era de una importancia notable, pues se trataba de deshacer el compromiso adquirido por el juramento de fidelidad prestado en abril del año anterior al nuevo monarca.

No era una cuestión menor, como había señalado el diputado por La Grita Manuel Vicente de Maya quien constantemente exhibió unos poderes que le limitaban a ese respecto. El argumento desplegado por Roscio contra tales prevenciones insistió en considerar la actuación de la familia real española en Francia como una liquidación de hecho de cualquier relación con los pueblos. No era, por tanto, que los pueblos, mucho menos los súbditos, estuvieran actuando al modo en que lo hizo el tercer estado en 1789, sino que había sido el rey quien había disuelto de facto el vínculo moral que le unía con sus pueblos. A ello había que añadir la ilegitimidad con que la Regencia se había apropiado del mando, impidiendo que los pueblos americanos tomaran iguales resoluciones que las que habían tomado los pueblos europeos de la monarquía: “En cuanto a Fernando VII no debe imputarse a nosotros esta resolución; la Regencia que lo representa es quien nos ha conducido a ella, bloqueándonos, atacándonos, amotinándonos y haciéndonos cuanta guerra está a su alcance.”<sup>46</sup>

Dede este punto de vista, el asunto debía tratarse en términos jurídicos, como cualquier solución contractual por incumplimiento de las obligaciones derivadas del mismo por una de las partes, la monárquica. Ello liberaba también del peso del juramento, pues “anulado como lo está el contrato, de que él es solo un vínculo accesorio, debe quedar anulado el juramento.”<sup>47</sup> Para los líderes de aquel primer congreso venezolano, por otra parte, la disolución del

---

<sup>44</sup> Carole Leal, “Entre la división y la confederación, la independencia absoluta. Problemas para confederarse en Venezuela (1811-1812)”: Véronique Hébrard / Geneviève Verdo, *Las independencias hispanoamericanas. Un objeto de historia*, Madrid: Casa Velázquez, 2013, p. 199.

<sup>45</sup> Libro de Actas del Supremo Congreso de Venezuela 1811-1812, Caracas: Academia Nacional de la Historia, 1959 (vol. I), p. 184.

<sup>46</sup> Son expresiones del diputado de Guanarito José Luis Cabrera en Libro de Actas, (vol. I), p. 185.

<sup>47</sup> Libro de Actas (vol I) p. 197. La discusión en estos términos derivados de la doctrina de los contratos en Carole Leal, “Entre la división”.

vínculo monárquico exigía generar nuevas condiciones de vida política de la Confederación de Venezuela, el nuevo cuerpo federativo generado para suplir al monárquico. Dicho de otro modo, había que activar un poder capaz de alumbrar esa federación. Comparado con lo que estaba sucediendo en Cádiz, las circunstancias en las que en Caracas se activó el poder constituyente le dejaban un campo de actuación mucho más franco, principalmente porque su ruptura con el lastre de la monarquía fue radical y justificada en términos jurídicos: “Cuantos Borbones concurrieron a las inválidas estipulaciones de Bayona, abandonaron el territorio español contra la voluntad de los pueblos [...] por esta conducta quedaron inhábiles e incapaces de gobernar [...]”<sup>48</sup>.

Como ocurriría en otros escenarios posteriormente, en Venezuela la potencia del poder constituyente se manifestó de manera plena en ese ámbito del *ius gentium*. La declaración hecha en julio de 1811 no dejaba lugar a dudas al fundamentar una emancipación de facto. Aunque contemplada en el derecho que habían aprendido y enseñado dirigentes tan implicados en aquella declaración como Juan Germán Roscio, la emancipación que se producía como un acto unilateral no dejaba de ser vista por la cultura jurídica como un hecho extraordinario e indeseable<sup>49</sup>. En términos constitucionales y políticos se asimiló a lo que se denominó la “independencia absoluta” e implicaba una ruptura que, además de a la monarquía, podía implicar al orden que había generado esa misma monarquía.

Fue esa forma de ruptura la que un agudo observador, comprometido con la causa del autogobierno americano, como José María Blanco-White rechazó de plano por la consecuencia que traía de desarticulación del orden histórico sin posibilidad de reemplazo inmediato por un orden nuevo. Frente al idealismo de Servando Teresa de Mier, quien afeó a Blanco su crítica al acta de independencia de Venezuela, éste rechazaba la “independencia absoluta” por la dificultad para conformar “un pueblo” a partir de la complejidad étnica y antropológica americana<sup>50</sup>.

A pesar del entusiasmo generado entorno a la declaración de independencia, pronto se constató que una cosa era activar el poder constituyente en el espacio del *ius gentium* y otra, sin embargo, ejercer ese mismo poder hacia el interior de aquellas sociedades americanas. Los diversos cuerpos que componían esos espacios ahora resueltos en naciones podían necesitar de nuevo orden político por lo que hacía a su inserción en el nuevo cuerpo de nación, pero otra cosa

---

<sup>48</sup> Cito de Quintero / Martínez Garnica, *Actas de formación de juntas* (vol. 2), p. 253.

<sup>49</sup> Reflexiones y referencias a esa cultura jurídica en José M. Portillo, “Emancipación sin revolución. El pensamiento conservador y la crisis del Imperio atlántico español”: *Prismas. Revista de Historia Intelectual*, 20 (2016).

<sup>50</sup> Amplio tratamiento de esta polémica entre el mexicano y el español en André Pons, *Blanco White y América*, Oviedo: Instituto Feijoo, 2006, cap. 3.

bien diferente era suponer que el poder constituyente de la nación pudiera determinar su existencia y su orden interno. Lo hemos visto en el mismo ejemplo que nos sirve aquí de guía, el de Venezuela, cuando se cruzó la cuestión de la independencia con la del arreglo provincial. Si en la primera hubo prácticamente consenso, discutiéndose más bien qué hecho concreto había causado la ruptura del vínculo monárquico, el segundo asunto provocó un intenso debate en el que, como aseguraron varios diputados, se jugaba ni más ni menos que recaer de un despotismo en otro. Fernando Peñalver, diputado por Valencia, se temía que de no hacerse en el Congreso una división provincial más igualitaria disolviendo la de Caracas, se transitaría del despotismo monárquico al despotismo capitalino<sup>51</sup>.

La cuestión que preocupó al Congreso, sin embargo, fue más de fondo aún que la forma de hacer una división provincial, pues habría que dilucidar antes si se podía hacer tal cosa, es decir, si el poder constituyente que había asumido en nombre de Venezuela autorizaba para intervenir sobre el cuerpo político de la provincia de Caracas. Al igual que ocurrió en Nueva Granada o en el Río de la Plata, la disolución del vínculo monárquico conllevó la revelación de una multitud de cuerpos políticos, tantos como pueblos, tan autorizados unos como otros para el ejercicio de la soberanía<sup>52</sup>. El problema del poder constituyente — al igual que ocurría, por otro lado, en Cádiz — consistió, sobre todo, en conformar un nuevo sujeto político que los contuviera. Dicho de otro modo: no había necesidad (ni poder para) crear Caracas o Sevilla, pero sí España o Venezuela como naciones. La duda era si ese poder constituyente, además de alumbrar el sujeto nacional, podía o no intervenir sobre los cuerpos políticos que ya existían — los pueblos, las provincias — y que, además, habían protagonizado el momento de la ruptura de la tutela monárquica<sup>53</sup>.

No ha de extrañar, así, que al diseñar el sistema electoral para la Junta provincial de Santa Fé se estableciera un reparto por pueblos, añadiendo al final el precepto de que “todo pueblo, por pequeño que sea debe tener un apoderado”<sup>54</sup>. Más aún, como ha demostrado con lujo de detalles Daniel Gutiérrez Ardila uno de los rasgos más interesantes de la crisis de la monarquía en Nueva Granada fue tanto la creación inmediata de nuevas villas a partir de

---

<sup>51</sup> El Publicista de Venezuela, 1, 4/7/1811, p. 3-4.

<sup>52</sup> Desarrollo esta cuestión en el capítulo primero de José M. Portillo, *Historia mínima del constitucionalismo en América Latina*, Ciudad de México: El Colegio de México, 2016.

<sup>53</sup> Un tratamiento exquisito de los discursos políticos surgidos en torno a esta cuestión en María Teresa Calderón / Clément Thibaud, *La majestad de los pueblos en la Nueva Granada y Venezuela, 1780-1832*, Bogotá: Universidad Externado-Taurus, 2010 cap. 3.

<sup>54</sup> Daniel Gutiérrez Ardila (ed.), *Asambleas constituyentes de la independencia. Actas de Cundinamarca y Antioquia (1811-1812)*, Bogotá: Universidad Externado, 2010, p. 45.

poblaciones, como la configuración de un complejo sistema de confederaciones entre entidades locales soberanas<sup>55</sup>.

Si el poder constituyente advirtió tempranamente límites en el tratamiento de las provincias y pueblos que conformaban las naciones, otro tanto cabe decir del orden social. Creo que es bastante elocuente al respecto el hecho de que si la declaración de independencia de Venezuela tuvo únicamente un voto en contra (el del diputado Vicente de Maya, de la Grita, por la limitación que entendía establecían sus poderes), la constitución de diciembre de 1811 tuvo nueve objeciones estampadas como reservas al pie de las firmas. Ocho de ellas se referían al artículo 180 que liquidaba los fueros personales y una, la de Francisco Miranda, entendía que no estaba bien establecida la división de poderes y que la constitución en general no se ajustaba “a la población, usos y costumbres de estos países[...]”.

De hecho, en la discusión promovida sobre “el artículo de Fueros” se resolvió momentáneamente que figurase una nota al cabo de la constitución

“en la cual se expresase que el Congreso, a pesar de conocer la justicia que había para abolir todo fuero contrario al espíritu de democracia en que está apoyada la Constitución, creía inoportuna la abolición de ellos en estos momentos”,<sup>56</sup>

debiendo consultar expresamente sobre ello a los pueblos. Tanto abultaban las protestas en el texto constitucional aprobado que Juan Pablo Briceño, diputado trujillano, quiso limitar, sin éxito, a quinientos los ejemplares de la constitución que las contuvieran<sup>57</sup>. Al igual que la discusión sobre “la suerte de los pardos” una vez declarada la independencia, el problema que enfrentó el poder constituyente en la Venezuela de 1811 fue si podía o no traspasar la línea que lo convertía en un poder revolucionario, con todo lo que ello implicaba, sobre todo desde el punto de vista de su asimilación social.

El caso más común fue, con mucho, el contrario. En el mismo ámbito venezolano y neogranadino, tan activo constitucionalmente desde los inicios de la crisis, pueden rastrearse casos contradictorios. En algunos, como el de la provincia de Tunja, la supresión de fueros en aras de la igualdad es evidente y en otros, sin embargo, como el del colegio electoral y constituyente de Antioquia, su tratamiento resulta mucho más matizado<sup>58</sup>. En efecto, buena

---

<sup>55</sup> Daniel Gutiérrez Ardila, *Un nuevo Reino. Geografía política, pactismo y diplomacia durante el interregno en Nueva Granada (1808-1816)*, Bogotá: Universidad Externado, 2010, p. 348 y cap. 1.

<sup>56</sup> Libro de Actas, II, p. 191.

<sup>57</sup> Libro de Actas, II, p. 304-305.

<sup>58</sup> Artículo 3 de la Constitución de Tunja (1811): “La igualdad consiste en que siendo la ley una misma para todos los hombres, todos son iguales delante de la ley, la cual premiando o castigando atiende solo a la virtud o al delito y jamás a la clase y condición del virtuoso o delincuente.” Este texto llega tal cual a la constitución de Antioquia

parte del constitucionalismo temprano en el mundo hispano manejó una idea del poder constituyente que se limitaba de manera bastante precisa a la generación del nuevo sujeto nacional en el escenario del *ius gentium* y a su forma política interior, sin extenderse a otros órdenes que las nuevas naciones, repúblicas y Estados podían asumir como propios.

Es posible confirmar esto en el propio constitucionalismo venezolano de primera hora. Como es sabido, el texto constitucional de la Confederación fue pronto flanqueado por otros de las provincias que la conformaban. Son textos, como suelen serlo los de cuerpos federados, mucho más sensibles a las costumbres y actitudes sociales y en ellos la cuestión de fueros resulta mucho más compleja. Así, la provincia de Barcelona siguió literalmente la pauta marcada por la constitución federal e incluyó en la suya una tajante liquidación de cualquier forma de fuero, con especial referencia al eclesiástico y militar<sup>59</sup>.

En otras, sin embargo, no estaba tan claro que el fuero y la jurisdicción de diversos cuerpos se diera por liquidada tan programáticamente como habían querido los legisladores nacionales. La provincia de Mérida, por ejemplo, fue muy determinante en la protección y exclusividad de la religión católica, añadiendo una distinción que aún tenía todo su sentido y que aparecerá también en otras constituciones:

“La potestad temporal no conocerá, en la materias de culto y puramente eclesiásticas, ni la potestad espiritual en las puramente civiles, sino que cada uno se contendrá dentro de sus límites procurando conservar la concordia tan necesaria entre el Sacerdocio y el Imperio.”

Esta constitución daba por hecho que seguía existiendo una “jurisdicción eclesiástica”, frente a la cual la civil servía de protección<sup>60</sup>.

En esa misma constitución merideña se preservaba y transfería al nuevo orden el fuero del comercio, reconociendo su jurisdicción peculiar en un “Juez Consular [...] nombrado por los comerciantes y hacendados” que debía conocer “en los asuntos de comercio y sus anexos con arreglo a las Ordenanzas del Consulado de Caracas”, mediante juicios particulares en los que las partes

---

(artículo 4), pero aquí sí aparecen luego posibles fueros, como el de los empleados de rentas. En el caso de la constitución de Cundinamarca de 1812 en fueros militares y los relativos “al gobierno económico de cada Corporación” (Tit. VI 1.27).

<sup>59</sup> Constitución de la provincia de Barcelona, 12/01/1812 Tit. 14 art. 13: “Los ministros del Culto, de cualquier orden y carácter que sean, no gozan de fuero particular sino que están sujetos, como los demás ciudadanos, a los Magistrados seculares [...]”; Tit. 15 art 1: “[...] desde ahora queda abolido el fuero de guerra, y todos los militares [...] sujetos activa y pasivamente a los Tribunales civiles ordinarios [...] exceptuándose únicamente los delitos puramente militares [...]”. Cito de Las constituciones provinciales, Caracas: Academia Nacional de la Historia, 1959, pp. 240-241.

<sup>60</sup> Constitución de Mérida, 31/07/1811, cap. 2 art. 1, 3 y 5 en *Ibid.*, p. 258.

podían nombrar, como era costumbre, colegas que acompañaran al juez<sup>61</sup>. La constitución trujillana, en fin, hacía similares reconocimientos de la jurisdicción eclesiástica y daba por buena la transferencia de la que tradicionalmente habían ejercido los alcaldes y de la que derivaba del fuero militar<sup>62</sup>.

En realidad, ninguna de las constituciones venezolanas de primera hora tuvo prácticamente tiempo de entrar en vigor, pues entre la promulgación de la constitución federal y la capitulación ante el general Domingo Monteverde pasaron seis meses. No podemos, por ello, calibrar las consecuencias de las diferencias entre lo establecido en la constitución federal y lo estipulado en algunas provinciales en materias que tenían mucho que ver con la extensión del poder constituyente hacia el interior de la sociedad venezolana. Podemos, eso sí, advertir desde este caso tan radical, que dicha extensión no era ni sencilla ni, en muchos casos, deseada.

Con modulaciones notables que hacen de la casuística constitucional un universo muy variado, en la cultura política del espacio atlántico hispano el poder constituyente se mostró, en general, mucho más decidido y activo en el espacio del *ius gentium* que en el de lo que entonces se denominaba “derecho público interior”. Creo que ello puede permitir explicar por qué en este espacio el proceso generativo de las naciones es tan intenso, mientras que elementos tan esenciales para la constitución de nuevas sociedades como el código civil o la emancipación respecto de la capacidad de la Iglesia católica para determinar el orden social se dieron con mucho más retraso.

---

<sup>61</sup> Cap. 8 art. 1 y 3 en *Ibid.*, p. 285.

<sup>62</sup> Constitución de la provincia de Trujillo 2/09/1811 tit. 5 cap. 2 art. 4: “Los Alcaldes conservarán su antigua jurisdicción en lo económico y judicial [...]”; Tit. 6 cap. 2 art. 3: “Conocerá [el Jefe principal de las armas] en primera instancia de todas las causas civiles de os que gozan del fuero militar, y las apelaciones se harán según las Ordenanzas, quedando en toda su fuerza el Código Militar actual [...]”.