

IZASKUN ÁLVAREZ CUARTERO & JULIO SÁNCHEZ GÓMEZ (Eds.)

# VISIONES Y REVISIONES DE LA INDEPENDENCIA AMERICANA

La Independencia de América:  
la Constitución de Cádiz  
y las Constituciones Iberoamericanas

---



EDICIONES UNIVERSIDAD DE SALAMANCA

---

AQUILAFUENTE, 120

© Ediciones Universidad de Salamanca y los autores,

1.<sup>a</sup> edición: octubre, 2007

ISBN: 978-84-7800-354-9

Depósito legal: S. 1446-2007

Ediciones Universidad de Salamanca - <http://www.eusal.es> - Correo electrónico: [eus@usal.es](mailto:eus@usal.es)

Impreso en España - Printed in Spain.

GRÁFICAS CERVANTES, S.A.  
Ronda de Sancti-Spíritus, 9-II  
37001 Salamanca

*Todos los derechos reservados. Ni la totalidad ni parte de este libro puede reproducirse ni transmitirse sin permiso escrito de Ediciones Universidad de Salamanca.*

Este libro se enmarca en la Acción Especial BHA2005-11285-E del Ministerio de Ciencia y Tecnología.

## De cabildos a ayuntamientos: las Cortes de Cádiz en América\*

MIGUEL MOLINA MARTÍNEZ

*Universidad de Granada*

**Y** A ES UN TÓPICO la afirmación de que los cabildos coloniales jugaron un papel destacado en los cambios políticos que se sucedieron en la América española a partir de 1808 y que culminaron en la Independencia y en la formación de nuevos Estados. Desde el mismo siglo XIX la historiografía ha venido coincidiendo en resaltar su actuación directa en los procesos de ruptura con la monarquía hispana. El protagonismo de la institución municipal quedó de manifiesto en su implicación en un complejo debate ideológico y en comportamientos extraordinarios y decisivos. Con relación a lo primero, sus miembros se esforzaron en la elaboración de un cuerpo doctrinal que explicara y diera cobertura legal a las decisiones tomadas en relación al vacío de poder consecuente de los sucesos de Bayona. La tradición española, escolástica, populista y pactista, aportó buena parte de los argumentos en este sentido. Con relación a lo segundo, casi de forma generalizada, asumieron la dirección política alzándose como genuinos representantes de la soberanía popular. En el contexto de una situación, necesariamente confusa y cambiante, adoptaron decisiones trascendentales cuyas repercusiones no se hicieron esperar. En su frenética reacción ante los sucesos peninsulares empezaron por declarar su inequívoca fidelidad a la Corona en defensa de los derechos de Fernando VII; después, se inclinaron hacia posiciones más autonomistas

\* Este artículo forma parte del Proyecto I+D HUM 2005-03410 del Ministerio de Educación y Cultura, sobre «La dinámica de los grupos de poder en Quito, siglos XVII, XVIII y XIX».

que devinieron en comportamientos insurgentes e independentistas. Promovieron juntas de gobierno y se arrogaron la precisa legitimidad para proclamar la reversión de los derechos de la soberanía al pueblo y su libre ejercicio.

Todo ello ocurrió en un periodo breve, apenas el transcurrido entre 1808 y 1810. El camino recorrido por los cabildos en ese tiempo deja ver un profundo debate teórico y una inquieta experiencia acerca de la naturaleza del poder, su representación y el papel de los pueblos en la conformación de las nacionalidades. Ellos fueron los artífices de un proceso que partiendo de postulados fidelistas concluyó enarbolando la bandera independentista. Sin embargo, estos cambios alcanzaron también a la propia naturaleza de la institución. No podía ser de otro modo cuando se procedía al desmantelamiento del Antiguo Régimen para dar paso a la modernidad. Las llamadas de la Junta Central y del Consejo de Regencia a una mayor implicación de la población americana en los asuntos de la nación resultaron ser un acicate para espolear los ánimos de los representantes ciudadanos, como bien demostró la convocatoria de elecciones de diputados para Cortes. Los debates suscitados en su seno y el contenido de las demandas presentadas en las sesiones de Cádiz revelan, del mismo modo, los cambios que se estaban produciendo. Los cabildos alimentaron una encendida polémica sobre el número de diputados americanos en dichas sesiones defendiendo la igualdad política y de representación en los poderes centrales de la monarquía. Las actas y documentos emanados de aquéllos reflejan con claridad el alcance de sus aspiraciones y hasta qué extremo podría llegarse. Finalmente, en las discusiones previas a la Constitución de 1812 los diputados americanos pusieron sobre la mesa un conjunto de reivindicaciones municipales de hondo calado: descentralización, defensa de los signos de autoridad de la ciudad, creación de nuevos cabildos, control sobre los centros educativos, independencia con relación a gobernadores e intendentes en la gestión de los asuntos municipales, etc.

Las Cortes de Cádiz abordaron la reorganización del territorio y, consecuentemente, no eludieron redefinir el poder local. El resultado fue el surgimiento de los ayuntamientos constitucionales como nueva instancia municipal en sustitución de los cabildos. El nuevo modelo creó un sistema homogéneo de municipios y provincias que ha pervivido largamente. Otorgó a aquéllos una nueva base electiva y potenciaron el carácter democrático remanente de los antiguos concejos, en sintonía con el espíritu liberal del momento. Pese a ello, los nuevos ayuntamientos americanos hubieron de aceptar su subordinación a las diputaciones provinciales, del mismo modo que los peninsulares lo hicieron respecto de las provincias. La Constitución, en suma, concibió a los municipios como organismos vertebradores de la unidad del Estado oponiéndose a cualquier proyecto autonomista o separatista de éstos.

Estas páginas pretenden analizar el discurso seguido por el poder local en su transición de cabildo colonial a ayuntamiento constitucional en el marco de los movimientos de independencia y del constitucionalismo gaditano.

## EL CABILDO COLONIAL

En los albores de 1808 los cabildos ofrecían un panorama heterogéneo a lo largo y ancho del territorio americano, no sólo por su composición y su poder, sino también por sus planteamientos ideológicos. Todos, sin embargo, habían experimentado el impacto del reformismo borbónico que vino a paliar la situación de deterioro y crisis financiera que arrastraban desde finales del siglo XVII. El papel de los intendentes puede considerarse decisivo en tal cambio, si bien la historiografía ha valorado de distinta manera los efectos de su intervención. En el ámbito peruano y rioplatense lo que para John Fisher o Serena Alonso fue una auténtica renovación del gobierno local merced a la actuación de los intendentes<sup>1</sup>, para Ernesto Palacio o John P. Moore resultó ser una notoria pérdida de autonomía y cercenamiento de la autoridad de sus miembros a causa de la injerencia de aquéllos<sup>2</sup>. Por su parte, Lynch sostiene que si, en efecto, la libertad de los cabildos fue limitada por los nuevos funcionarios, también fue obvio que la reforma resolvió los viejos problemas y dio renovados bríos a la institución<sup>3</sup>. Más allá del intrusismo intencional, los cabildos salieron fortalecidos del proceso de reforma y fueron capaces de reivindicar más altas responsabilidades en la gestión municipal, más derechos y libertades. Concluyendo con Fisher, puede afirmarse que

un resultado imprevisto de este aliento a la actividad municipal fue que pronto los cabildos buscaron aumentar sus poderes... Más aún, mientras se debilitaba la estructura del gobierno español, los cabildos, llevados por los intendentes a lograr más poderes y responsabilidades, volvieron su atención de los asuntos municipales y provinciales a los intereses nacionales<sup>4</sup>.

Para el caso novohispano existen las mismas reticencias a la hora de afirmar que las intendencias representaran un fortalecimiento de la autoridad real en detrimento de los intereses locales y la autonomía de los cabildos. En este sentido, Pérez Herrero ha puesto de manifiesto que fueron precisamente estas instituciones las que dejaron constancia de su autonomía frente al centralismo y lograron reunir a las oligarquías locales en su lucha por la independencia<sup>5</sup>.

1. JOHN FISHER, «The Intendant System and the Cabildos of Perú, 1784-1810», *Hispanic American Historical Review*, XLIX:3 (Durham, 1969), pp. 430-453; SERENA FERNÁNDEZ ALONSO, «Iniciativas renovadoras en los cabildos peruanos a fines de la época colonial», *Revista de Indias*, 193 (Madrid, 1991), pp. 505-522.

2. ERNESTO PALACIO, *Historia de la Argentina*. Buenos Aires, 1954, I, p. 137; JOHN P. MOORE, *The Cabildo in Perú under the Bourbons. A Study in the decline and resurgence of local government in the Audiencia of Lima, 1700-1824*. Durham, 1966, p. 160.

3. JOHN LYNCH, «Intendants and Cabildos in the Viceroyalty of La Plata, 1782-1810», *Hispanic American Historical Review*, 35:3 (Durham, 1955), p. 348.

4. JOHN FISHER, *Gobierno y sociedad en el Perú colonial. El régimen de las intendencias, 1784-1814*. Lima, 1981, p. 217.

5. PEDRO PÉREZ HERRERO, «El México borbónico: ¿un éxito fracasado?», en Josefina ZORAIDA VÁZQUEZ, *Interpretaciones del siglo XVIII mexicano. El impacto de las reformas borbónicas*. México, 1992, pp. 142-145.

En suma, los cabildos salidos de las reformas borbónicas ofrecían una imagen más fuerte y ambiciosa que la de épocas anteriores, lo que favoreció, junto a la radicalización de la conciencia criolla, su posicionamiento en los sucesos derivados de 1808. Aún antes de esa fecha, las instituciones municipales ya dieron muestras de su fortaleza y protagonismo. Los casos venezolano y rioplatense constituyen una prueba de ello. En el primero, Francisco de Miranda, tras su regreso a tierras venezolanas en 1806, no dudó en colocar al cabildo en el centro de su proclama independentista. En concreto, planteó la creación de una federación de cabildos libres donde éstos ejercieran las funciones de un gobierno provisional<sup>6</sup>. Aunque el proyecto fracasó, volvería a replantearse más tarde en la Caracas de 1810. En el segundo caso, la relevancia municipal quedó puesta de manifiesto con motivo del ataque inglés a Buenos Aires a mediados de 1806. Ante la desertión del virrey, marqués de Sobremonte, el cabildo decidió conferir el mando de las milicias locales para la defensa de la ciudad a Santiago Liniers. Una determinación que le valió el calificativo de «primer cabildo revolucionario». Más lejos llegó en sus atribuciones cuando el 6 de febrero de 1807 depuso al marqués de Sobremonte y nombró en su lugar a Liniers como jefe militar. Tal comportamiento es revelador de hasta qué punto la institución asumió el papel de defensora de las libertades municipales.

Fueron, sin embargo, los acontecimientos de 1808 —abdicación de los reyes a favor de Napoleón y la invasión francesa de la Península— los que pondrían a prueba la naturaleza de los cabildos americanos. Desde luego, aquellos sucesos no dejaron indiferente a nadie; al contrario, fueron seguidos con enorme expectación y ante ellos se reaccionó con los medios disponibles. El tiempo que discurre entre los levantamientos de mayo de 1808 y la disolución de la Junta Central Suprema a principios de 1810 brinda la oportunidad de calibrar el grado de efervescencia ideológica y doctrinal a la que llegaron los cabildos. Durante este periodo las preocupaciones americanas coinciden con las de los peninsulares y los comportamientos de unos y otros denotan una indudable correlación. Aunque las circunstancias diferían en ambos territorios (en América no hubo invasión de tropas extranjeras, ni amenaza de guerra inminente, ni tampoco autoridades colaboracionistas con los franceses), no se escatimaron esfuerzos para colaborar con la Junta de Sevilla y hacer frente a las tropas napoleónicas. La mayoría de los cabildos reaccionó con gran

6. Su Proclama, fechada en Coro el 2 de agosto de 1806 y dirigida a los pueblos del Continente Américo-Colombiano, afirmaba que «los cabildos y ayuntamientos de todas las ciudades, villas y lugares ejercerán en el interin todas las funciones de gobierno, civiles, administrativas y judiciales con responsabilidad, y con arreglo a las Leyes del País»; y proseguía: «los cabildos y ayuntamientos enviarán uno o dos diputados al cuartel general del Ejército, a fin de reunirse en Asamblea general a nuestro arribo a la capital y formar allí un gobierno provisorio que conduzca en tiempo oportuno a otro general y permanente con acuerdo de toda la Nación». Texto recogido en José Luis ROMERO y Luis Alberto ROMERO (eds.), *Pensamiento político de la emancipación*. Caracas, 1977, p. 22.

patriotismo ante la invasión francesa de la Península y su actitud de lealtad al rey mantuvo vivo el vínculo imperial y la unidad monárquica<sup>7</sup>.

En efecto, las iniciales reacciones ante los sucesos peninsulares no rebasan el marco de la más inequívoca fidelidad. El cabildo de Caracas juró lealtad a Fernando VII el 26 de julio de 1808; el de Santiago adoptó la misma postura el 25 de septiembre de 1808 y poco después, junto al gobernador y los oidores, reconocía la soberanía de la Junta Suprema; otro tanto ocurrió en La Habana; en México, la noticia de los levantamientos peninsulares fue seguida de manifestaciones populares sin precedentes en la ciudad<sup>8</sup>. El cabildo de Buenos Aires, del mismo modo, propuso un gobierno en nombre de Fernando VII al tiempo que mostraba su total oposición a Napoleón. En todos los casos fueron las instituciones municipales, como representantes de los pueblos, las que tomaron la iniciativa. Sus declaraciones de lealtad dejaban entrever la idea de un vínculo recíproco entre rey y reino que no podía romperse de forma unilateral. Las teorías pactistas, según las cuales el pueblo era la fuente primaria del poder y que para ejercerlo lo delegaba en el rey legítimo, estuvieron presentes de forma insistente en la justificación de los levantamientos peninsulares y en el comportamiento leal de los cabildos americanos. En este tiempo era indudable el conocimiento que la elite americana tenía de aquel *corpus* doctrinal, ya sea como pervivencia del pensamiento clásico español, representado por Vitoria, Mariana, Suárez, etc., ya sea por el eco que sus doctrinas tuvieron en las universidades regentadas por los jesuitas o a través de los textos de autores como Grocio o Pufendorf. El análisis de los documentos de la época, actas de cabildos, proclamas, etc., reflejan el peso de las ideas que hundían sus raíces en la tradición hispánica y, particularmente, en las enseñanzas de Francisco Suárez y de la escuela jesuítica<sup>9</sup>. En consonancia con sus postulados, el pueblo estaba legítimamente facultado para reasumir la autoridad civil. Así lo entendieron la mayoría de los cabildos americanos, aunque su puesta en práctica corrió suerte desigual.

A partir de 1810 los cabildos hubieron de afrontar nuevos retos. Si hasta entonces habían permanecido expectantes y leales a la autoridad peninsular,

7. François-Xavier GUERRA, «La ruptura originaria: mutaciones, debates y mitos en la Independencia», en I. ÁLVAREZ CUARTERO y J. GÓMEZ SÁNCHEZ (eds.), *Visiones y revisiones de la Independencia americana*. Salamanca, 2003.

8. Hira de Gortari califica estas reacciones como «una breve catarsis colectiva que alivió instantáneamente los pesares y los reclamos», de la misma forma que «permitieron olvidar momentáneamente los sentimientos de incertidumbre y temor provocados por la ocupación francesa del territorio español» en Hira de GORTARI RABIELA, «Julio-agosto de 1808: la lealtad mexicana», *Historia mexicana*, 39:1 (México, 1989), p. 201. Este sentimiento no oculta las tensiones existentes entre el cabildo, dominado por los criollos y la Audiencia controlada por los peninsulares y que desembocarían en la destitución del virrey Iturrigaray y el encarcelamiento de algunos miembros del cabildo, véase: Virginia GUEDEA, *En busca de un gobierno alterno: los Guadalupe de México*. México, 1992, pp. 15 y ss.

9. *Idem*, p. 287. Para un detenido estudio sobre los fundamentos de la soberanía civil en Indias, consúltese Manuel GIMÉNEZ FERNÁNDEZ, «Las doctrinas populistas en la independencia de Hispanoamérica», *Anuario de Estudios Americanos*, III (Sevilla, 1946), pp. 534-554.

en adelante fueron portavoces de actitudes más autonomistas e independentistas. El punto de inflexión lo proporcionó la creación del Consejo de Regencia que sustituyó a comienzos de aquel año a la autodisuelta Junta Central. En América se dudó de la legalidad de aquel proceso y arreciaron las críticas contra el nuevo organismo. El establecimiento de juntas locales fue el mecanismo más utilizado para dar respuesta a la nueva situación. A través de ellas, los cabildos asumieron el poder y, como representantes de la autoridad, no dudaron en deponer a virreyes y gobernadores. Como afirma Guerra, la constitución de gobiernos autónomos en las principales ciudades de América fue la consecuencia lógica de lo ocurrido con anterioridad, esto es, la asunción de la soberanía real por los pueblos y la afirmación de la igualdad entre españoles y americanos<sup>10</sup>. La idea de que el gobierno soberano de España había caducado y que ello implicaba la reversión de los derechos de la soberanía al pueblo y su libre ejercicio fue ganando partidarios en todos los territorios. Lo cual, unido a la creencia bastante extendida de que el gobierno español sería incapaz de hacer frente al poder francés, convenció a las élites capitulares de la necesidad de reconducir ellas mismas la situación. Convencidas de que la abdicación de Bayona les había liberado de todas sus obligaciones con la Península, confiaron en la legalidad de poder establecer sus propios gobiernos. La negativa a reconocer al Consejo de Regencia estuvo fundada en idénticos principios que los que animaron a la Junta de Cádiz.

Los cabildos protagonizaron un intenso debate sobre estos asuntos. Su decisión de rechazar la autoridad de la Junta Central, primero, y de la Regencia, después, mediante el establecimiento de juntas locales les puso en el camino de dirigir el proceso que desembocó en la independencia. A las juntas establecidas en 1809 en La Paz (16 de julio) y Quito (10 de agosto), siguieron en cascada a lo largo de 1810 las de Caracas (19 de abril), Buenos Aires (22 de mayo), Santiago de Chile (18 de septiembre), Bogotá (20 de julio) y Querétaro (16 de septiembre). Nacidas bajo planteamientos autonomistas y monárquicos, algunas de ellas evolucionaron hacia la declaración de independencia. Tal fue el caso de Caracas (5 de julio de 1811), Nueva Granada (Cartagena, 11 de septiembre de 1811 y Cundinamarca, 15 de julio de 1813), Nueva España (Chilpancingo, 6 de noviembre de 1813) o Buenos Aires (31 de enero de 1813). Las juntas estuvieron integradas por las élites locales, tanto peninsulares como criollas, y no tardaron en convertirse en las mejores depositarias de la «soberanía popular», a pesar de que mantuvieron las reglas de la representación corporativa y estamental propias del Antiguo Régimen. Se trataba de modelos de autogobierno que anunciaban los aires de la modernidad pero contruidos con los andamiajes de la vieja cultura política.

En este contexto los cabildos y las juntas salidas de ellos discutieron aspectos de gran trascendencia. Definir quién era el titular de la soberanía, qué

10. François-Xavier GUERRA, «La ruptura originaria...», p. 93.



instituciones debían ejercer el gobierno o cuál era la naturaleza de dicho poder ocupó largas sesiones de debates. Las élites criollas, en el marco de las instituciones que controlaban, defendieron la tesis de que la soberanía debía recaer sobre cada reino, provincia o región y que, además, debía tener capacidad para organizar su propio gobierno. Por el contrario, la Iglesia, los mercaderes peninsulares, los funcionarios reales e, incluso, algunos criollos conservadores sostuvieron que la soberanía residía en la metrópoli. Esta actitud colonialista implicaba que los españoles debían seguir detentando el poder en América. En opinión de los criollos, las corporaciones municipales eran el marco ideal para ejercer el gobierno. Se pensaba que los cabildos de las ciudades más importantes tenían autoridad suficiente para convocar asambleas de las que saliesen juntas con capacidad para gobernar en una determinada circunscripción territorial. El grupo conservador peninsular opinó que la estabilidad y el orden sólo eran posibles en tanto en cuanto la burocracia funcional ultramarina siguiese ocupando sus cargos. Los virreyes, sus principales valedores, argumentaron también que la creación de juntas suponía un grave riesgo de atomización del poder y de anarquía. La naturaleza del poder ejercido en América fue otro motivo de disputa. En un primer momento, los autonomistas consideraron que las juntas podían desarrollar su labor de gobierno independientemente de las autoridades peninsulares, pero siempre en nombre de Fernando VII y en defensa de sus derechos. En una segunda fase, cobró fuerza la idea de que dichas juntas eran soberanas y actuaban en nombre del pueblo. Otros, por el contrario, se mantuvieron firmes en el principio de que, al margen del tipo de poder y de la institución o persona que lo desempeñase, siempre lo hacía por delegación del Consejo de Regencia.

---

Paralelamente a estos debates, los cabildos tuvieron la oportunidad de intervenir en los procesos electorales para la designación de representantes en Cortes. Las sucesivas convocatorias hechas para tal fin brindaron a aquéllos la oportunidad de expresar sus inquietudes y formular reivindicaciones en defensa de sus intereses. Todo ello, en el marco de un generalizado sentimiento de indignación ante el agravio que suponía la desigual representación americana frente a la peninsular.

#### EL CAMINO HACIA LOS AYUNTAMIENTOS CONSTITUCIONALES

La primera convocatoria de elecciones tuvo lugar el 22 de enero de 1809 por iniciativa de la Junta suprema. La filosofía y los móviles de aquellos comicios eran planteados en los siguientes términos:

...considerando que los vastos y preciosos dominios que España posee en las Indias no son propiamente colonias o factorías como las de otras naciones, sino una parte esencial e integrante de la monarquía española..., se ha servido S.M. declarar que los reinos, provincias e islas que forman los referidos dominios deben tener representación nacional e inmediata a su real persona y

constituir parte de la Junta Central por medio de sus correspondientes diputados. Para que tenga efecto esta real resolución, han de nombrar los Virreinos de Nueva España, Perú, Nuevo Reino de Granada y Buenos Aires, y las Capitanías Generales independientes de la isla de Cuba, Puerto Rico, Guatemala, Chile, Provincia de Venezuela y Filipinas un individuo cada cual que represente su respectivo distrito<sup>11</sup>.

El texto resulta interesante por varios motivos. En primer lugar, reconocía que las tierras americanas no eran colonias, sino una parte integrante de la monarquía en igualdad de derechos con el resto. Afirmación ésta que para el abogado argentino Mariano Moreno era celebrada como «uno de los rasgos más justos, más magnánimos, más políticos»<sup>12</sup>. En segundo lugar, la referencia a la condición de colonial de las Indias, aunque sólo fuera para negarla, tuvo el efecto de provocar reacciones adversas; reveladoras son las palabras del mexicano Mier: «No puedo menos de picarme siempre que desde este decreto oigo, no sólo en Inglaterra, sino en España y en las Américas mismas, recalcar en que se tenga presente que ya no son colonias. Era un insulto decirnos que antes lo eran»<sup>13</sup>. En tercer lugar, la igualdad que decía proclamar quedó inmediatamente invalidada por el hecho de la palpable desigualdad de representación a Cortes que estableció: nueve diputados para toda América y Filipinas frente a los 36 peninsulares. Este hecho fue considerado como inaceptable por numerosas voces americanas. Entre ellas, la de Camilo Torres, miembro del cabildo de Santa Fe de Bogotá, quien se expresaba de esta manera:

Pero en medio del justo placer —se lamentaba— que ha causado esta real orden, el Ayuntamiento de la capital del Nuevo Reino de Granada no ha podido ver sin un profundo dolor que, cuando de las provincias de España, aún las de menos consideración, se han enviado dos vocales a la Suprema Junta Central, para los vastos, ricos y populosos dominios de América sólo se pida un diputado de sus reinos y capitanías generales, de modo que resultó una tan notable diferencia, como la que va de nueve a treinta y seis<sup>14</sup>.

Para los criollos esta igualdad debía plantearse sin restricciones: igualdad de pueblos, de derechos y de representación. «La Junta Central —sostenía Torres— ha prometido que todo se establecerá sobre las bases de la justicia, y la justicia no puede subsistir sin la igualdad... La América y España son los

11. Real Decreto. Sevilla, 22 de enero de 1809, en Julio V. GONZÁLEZ, *Filiación histórica del gobierno representativo de Buenos Aires*. Buenos Aires, 1937, I, p. 267.

12. Mariano MORENO, «Representación del apoderado de los labradores y hacendados de la Banda Oriental y Occidental del Río de la Plata» (1809), en ROMERO, José Luis y ROMERO, Luis Alberto, (eds.), *op. cit.*, p. 77.

13. Fray Servando Teresa de MIER, *Historia de la revolución de Nueva España (1813)*. Coordinado por A. Saint-Lu y M. C. Bénassy. París, 1990, p. 525.

14. Camilo TORRES, «Memorial de Agravios», en José Luis ROMERO y Luis Alberto ROMERO (eds.), *op. cit.*, p. 27.

dos platos de una balanza: cuanto se cargue en el uno, otro tanto se turba o se perjudica el equilibrio del otro»<sup>15</sup>. La reivindicación de la igualdad entre las dos partes de la monarquía terminaría siendo una cuestión irrenunciable y caballo de batalla en el debate político. Para el regidor del cabildo de Santa Fe, no había duda posible: «Representación justa y competente de sus pueblos, sin ninguna diferencia entre súbditos que no la tienen por sus leyes, por sus costumbres, por su origen y por sus derechos... ¡Igualdad! Santo derecho de la igualdad, justicia que estribas en esto, y en dar a cada uno lo que es suyo»<sup>16</sup>.

De idéntico parecer era José Amor de la Patria cuando en su *Catecismo Político* afirmaba que:

La Junta Suprema sólo ha podido mandar en América en el único caso de que sus reinos y provincias se hubiesen convenido en nombrar diputados que los representasen en la misma Junta, y en tener en el otro mundo la cabeza del gobierno; pero el número de diputados se debía regular entonces con precisa consideración a la cuantía de su población, y siendo mayor la de América que la de España, debía ser mayor, si no igual, el número de diputados americanos al de diputados españoles<sup>17</sup>.

El cabildo de Guatemala también se expresó en términos coincidentes defendiendo los principios de reciprocidad e igualdad de derechos entre españoles peninsulares y americanos:

Siendo este reino —argumentaba— parte esencial e integrante de la Monarquía, con iguales obligaciones, es evidente que, ya sea para derogar las leyes antiguas que nos han regido, ya sea para variarlas, ya sea para dar forma al gobierno o hacer cualquier otro establecimiento perpetuo, es necesario e indispensable la concurrencia de este reino<sup>18</sup>.

Por encima de las limitaciones de este decreto, debe resaltarse el hecho de que, por primera vez durante todo el periodo colonial, los habitantes de las Indias fueron convocados a las urnas y se proclamara el principio de la representatividad. No debe olvidarse que el citado decreto representó el punto de partida de los procesos electorales, a pesar de que aquella convocatoria no implicara unas verdaderas elecciones *populares*. Su acogida en las Indias fue de satisfacción generalizada, como lo demuestra la generosa difusión que hicieron de él los virreyes y gobernadores. Su contenido fue interpretado no sólo como la convocatoria de elecciones que era, sino especialmente como una declaración sobre el estatuto y los derechos de aquellos territorios en el conjunto

15. *Idem*, p. 35.

16. *Idem*, p. 42.

17. *Catecismo político cristiano* (1810), por Don José Amor de la Patria. Santiago de Chile, 1975, p. 29.

18. Ésta y otras manifestaciones sobre la participación americana, en Demetrio RAMOS PÉREZ, «Las Cortes de Cádiz y América», *Revista de Estudios Políticos*, 126 (Madrid, 1962), pp. 434-459.

de la monarquía<sup>19</sup>. Todos los grandes ideólogos de entonces repararon en la equiparación de derechos que anunciaba y desde luego no desaprovecharon la oportunidad de airearla a partir de 1810.

El proceso electoral de 1809 significó el primer paso hacia un modelo de gobierno representativo. Para los cabildos fue una oportunidad excelente para hacer valer el protagonismo que venían demandando y granjearse una mayor representación en el gobierno de la monarquía. La novedad de elegir en América a los diputados para que la representaran en los máximos órganos del poder constituyó un hito de incalculables consecuencias<sup>20</sup>. En un breve periodo de tiempo la población americana iba a experimentar una profunda transformación política. Aquella que les haría pasar del rechazo a Napoleón y la defensa de Fernando VII a la demanda de una representación equitativa en el gobierno de la nación y, en definitiva, a la asunción de su propia soberanía.

El sistema electoral utilizado, mediante el uso de las ternas, se basó en los tradicionales mecanismos de elección corporativa y otorgó a las ciudades cabeceras de provincia la capacidad de representar a todo el territorio. El citado decreto estableció que los cabildos de las capitales provinciales debían elegir tres personas «de notoria probidad, talento e instrucción, exentos de toda nota, que pueda menoscabar la opinión pública», para escoger a una de ellas por sorteo. Posteriormente, sería la Audiencia la que designaría, también por sorteo, al representante definitivo del Virreinato y Capitanía General de entre otra terna de tres individuos. Aunque, como se ha dicho, estos procesos electorales se basaban en mecanismos tradicionales, propios de las organizaciones corporativas, lo cierto es que servían bien a los nuevos objetivos políticos de modo que pueden considerarse como un paso importante en la conformación de un gobierno representativo moderno<sup>21</sup>.

Las elecciones se prolongaron en el tiempo y sus mecanismos resultaron complejos. Algunas de ellas no pudieron escapar de las prácticas fraudulentas. En todas, sin embargo, predominó el carácter oligárquico de los cabildos. Una simple mirada a la relación de individuos elegidos lo confirma. La preferencia de las instituciones municipales se decantó mayoritariamente por personajes de alto rango y con importantes cargos civiles, militares o eclesiásticos. Las rivalidades entre el «partido europeo» y el «partido americano» estuvieron

19. Un análisis de los sentimientos que en América suscitó la afirmación de las autoridades peninsulares de que aquellos territorios eran partes integrantes de la Nación española puede consultarse en José María PORTILLO, «La Federación imposible. Los territorios europeos y americanos ante la crisis de la monarquía hispánica», en Jaime E. RODRÍGUEZ (coord.), *Revolución, independencia y las nuevas naciones de América*. Madrid, 2005, pp. 99-121.

20. Este interés de los cabildos por participar en el proceso electoral puede estudiarse con más detalle en A. ANNINO, «Cádiz y la revolución territorial de los pueblos mexicanos, 1812-1813», en Antonio ANNINO (ed.), *Historia de las elecciones en Iberoamérica, siglo XIX*. Buenos Aires, 1995, pp. 183-185.

21. Jaime E. RODRÍGUEZ, «Una cultura política compartida: los orígenes del constitucionalismo y liberalismo en México», en Víctor MINGUEZ y Manuel CHUST (eds.), *El imperio sublevado. Monarquía, y naciones en España e Hispanoamérica*. Madrid, 2004, pp. 209-210.

presentes. En suma, esta primera experiencia electoral dio nuevos bríos a la vida política local con enfrentamientos y tensiones entre diferentes autoridades públicas, clanes familiares, redes clientelares, etc. La importancia concedida a estos comicios viene avalada por el celo con que todos observaron el desarrollo del proceso, las disputas surgidas sobre cuestiones de procedimiento o la denuncia de fraudes e irregularidades cometidos en bastantes provincias. Circunstancia ésta nada extraña teniendo en cuenta los precedentes existentes. A ello aludía el capitán general de Chile, José Teodoro Sánchez, cuando expresaba sus temores acerca de la pulcritud de las elecciones:

Las borrascas y partidos —escribía— experimentados cada año en las elecciones de alcalde son antecedentes casi necesarios de las mayores discordias que deben sospecharse en la presente, en que se mediarán fuertes influjos, aún en esta capital, y acaso en otras gobernaciones. Siendo muy difícil alejar (a los capitulares) de particulares condescendencias y del cebo de privadas gratificaciones, y que por lo mismo son presumibles fraudes y maniobras las votaciones<sup>22</sup>.

Celebrados los comicios, todos los diputados elegidos recibieron de sus distritos los poderes pertinentes e instrucciones minuciosas para poder desempeñar con eficacia su misión en la Junta central. Éstas tienen un gran valor documental, ya que a través de ellas es posible conocer toda una serie de anhelos y reivindicaciones, exponente programático de los cabildos. Su contenido muy bien puede ser un excelente medio para profundizar en el estudio del estado y necesidades de las diferentes regiones: mejora de caminos, alhóndigas, establecimiento de juzgados, obispados, universidades, creación de provincias nuevas, etc. Todas las instrucciones coincidían en el deseo de que las autoridades peninsulares pudieran afrontar con éxito la invasión francesa. La lealtad al rey, la defensa de la religión católica y la unidad del vínculo entre España y América eran expresiones comunes que recordaban a las autoridades peninsulares que el espíritu patriótico de 1808 no había menguado.

Además, las instrucciones contenían las mismas ideas, ya expresadas por otros canales, acerca del concepto que se tenía en América sobre sus vínculos con la monarquía española y sobre la igualdad de todos sus territorios. Con relación a lo primero, aún prevalecía la imagen tradicional que definía a los territorios americanos como reinos inseparables de la Corona de Castilla y que junto a los de la Península conformaban la monarquía hispana. La proclamación de la igualdad de todos sus habitantes era una consecuencia directa de este planteamiento. Por tanto, los cabildos instaban a sus diputados a que defendieran estos derechos, no aceptaran el tratamiento de colonias para sus

22. Citado por François-Xavier GUERRA, *Modernidad e Independencias*. Madrid, 1992, p. 202.

territorios, ni permitieran leyes discriminatorias. La ciudad de Guanajuato expresó tales inquietudes en los siguientes términos:

Que sea tenida esta América... no como colonia, sino como una parte muy especial de la monarquía de España, y que bajo este concepto fundamental e invariable en todas las constituciones, providencias y deliberaciones, y aún variaciones de las leyes y gobierno nacional, sea considerada la Nueva España igualmente que la antigua sin variación alguna<sup>23</sup>.

El gran esfuerzo realizado para llevar a efecto las elecciones que preveía el decreto de enero de 1809 resultó bastante frustrante. La amenaza francesa obligó a la Junta Central a replegarse hasta Cádiz y, finalmente, hasta la isla de León donde en enero de 1810 se autodisolvió para dar paso a un Consejo de Regencia. Para esas fechas en América sólo habían concluido los procesos electorales en Venezuela, Puerto Rico, Nueva Granada, Perú, Nueva España y Guatemala. A pesar de ello, ninguno de los diputados elegidos pudo llegar a España antes de la desaparición de la Junta Central a excepción del representante mexicano, Miguel Lardizábal y Uribe, que se encontraba en la Península por su condición de miembro del Consejo de Indias. La nueva situación truncó las expectativas creadas por la convocatoria electoral. Cundió la decepción y en algunas regiones surgieron manifestaciones de protesta que anticipaban la agitación de los meses posteriores. No obstante, la experiencia del primer proceso electoral logró inculcar entre la población un sentimiento irreversible sobre la necesidad de la participación representativa. No extraña, por tanto, que la nueva convocatoria a Cortes realizada mediante el decreto de 14 de febrero de 1810 despertara todavía mayores inquietudes y un más alto grado reivindicativo. El llamamiento del propio Consejo de Regencia a través de Manuel José Quintana, jefe de la Secretaría General, presagiaba los mejores augurios:

Desde el principio de la revolución —anunciaba— declaró la Patria esos dominios parte integrante y esencial de la Monarquía española. Como tal, le comprenden 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<sup>24</sup>.

23. José MIRANDA, *Las ideas y las instituciones políticas mexicanas*. Primera parte, 1521-1820. México, 1978, pp. 227-228.

24. Manuel José QUINTANA, «Manifiesto invitando a los americanos españoles a enviar diputados a las próximas Cortes» (14 de febrero de 1810), en A. DEROZIER, *Quintana y el nacimiento del liberalismo en España*. Madrid, 1978, p. 586. Este manifiesto precede al decreto de la misma fecha sobre convocatoria de elecciones de diputados a Cortes.

Para añadir a continuación desde posiciones propias del liberalismo radical:

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 mientras más distantes estabais del centro del poder; mirados con indiferencia, vejados por la codicia, y destruidos por la ignorancia. 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<sup>25</sup>.

El texto, con su crítica al pasado colonial y el anuncio de nuevas libertades, tuvo gran repercusión en los territorios de Ultramar. Para las elites criollas era una invitación para sacudirse la tiranía y el despotismo del pasado. Por el contrario, a los virreyes y a otros funcionarios su contenido les parecía más propio de un manifiesto insurgente que de un decreto gubernamental. De este modo, el propio Consejo de Regencia facilitaba a los descontentos criollos argumentos para censurar el comportamiento de las autoridades virreinales y poner en tela de juicio su legitimidad. Pero, sobre todo, la convocatoria de elecciones implicaba una distinción cualitativa muy importante. Como señala Chust «eran ciudadanos de la nueva Nación y no súbditos del Rey quienes ahora reclamaban derechos de igualdad, representación y, derivado de ello, también su parte en la Soberanía de esa Nación»<sup>26</sup>. En consecuencia, estaban llamados a elegir representantes para participar en unas Cortes que proclamaban la soberanía de la Nación y en el debate para su definición.

La idea de que el destino de los americanos estaba en sus propias manos otorgaba a las nuevas elecciones una importancia decisiva. Quintana, sin abandonar el tono revolucionario, se encargó de presentar el mejor escenario posible:

Es preciso —declaraba— 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 la nulidad de los mandatarios del gobierno antiguo; éste es 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<sup>27</sup>.

25. *Ibidem*.

26. Manuel CHUST, «Rey, Soberanía y Nación: las Cortes doceañistas hispanas, 1810-1814», en Manuel CHUST, y Ivana FRASQUET, *La trascendencia del liberalismo doceañista en España y América*. Valencia, 2004, p. 56.

27. A. DEROZIER, *Quintana y el nacimiento del liberalismo...*, p. 299.

De nuevo, las ilusiones americanas chocaron con la política peninsular. La decisión del Consejo de Regencia de establecer un número muy reducido de representantes de América, en concreto 30 frente a más de 250 peninsulares, desencadenó inmediatamente airadas protestas. El agravio era todavía mayor teniendo en cuenta que la representación americana fue establecida sobre la base de un diputado por provincia, mientras que en la Península se fijó un representante por cada 50.000 habitantes. Los comicios tuvieron lugar entre mediados de 1810 y 1811 en medio de un verdadero ambiente de insurgencia, motivado por la sucesiva creación de juntas de autogobierno claramente enfrentadas a la autoridad peninsular. La elección de diputados por parte de los cabildos no escapó a la presión de los poderes locales, que hicieron valer su posición de dominio para inclinar el voto hacia sus candidatos. Éstos, a su vez, realizaron duras campañas en su intento de granjearse el apoyo de los electores<sup>28</sup>.

Como quiera que para el 24 de septiembre de 1810, fecha prevista para la apertura de las Cortes, no era posible la concurrencia en Cádiz de los diputados electos, el Consejo de Regencia tomó la decisión de nombrar sustitutos entre los americanos residentes en aquella ciudad. Como requisitos debían haber cumplido 25 años de edad y ser originarios de las provincias que representaban. Quedaban excluidos los miembros de las órdenes monásticas regulares, los delincuentes convictos, los insolventes y los sirvientes. A través de este mecanismo fueron designados 29 representantes. Solamente el diputado de Puerto Rico, Ramón Power, había logrado llegar con tiempo. La representación territorial americana en Cortes quedó establecida de la siguiente forma: Nueva España, 7 diputados; Guatemala, 2; Cuba, 2; Filipinas, 2; Santo Domingo 1; Puerto Rico, 1; Perú, 5; Santa Fe de Bogotá, 3; Buenos Aires, 3; Venezuela, 2; y Chile, 2<sup>29</sup>. La treintena de diputados suplentes componía un grupo heterogéneo de personas que incluía abogados, clérigos, profesores, funcionarios y militares. Dos de ellos eran grandes de España y uno, Inca Yupanqui, era un indio peruano que servía en calidad de teniente coronel de dragones en la Península y se había educado en un colegio de nobles en España.

La designación de diputados suplentes por el Consejo de Regencia encontró serias reticencias en América<sup>30</sup>. Algunas regiones, aquellas que ya habían formado sus propias juntas de gobierno, se opusieron a tal sistema y no aceptaron la representatividad de aquellos diputados. Tal fue el caso de Caracas y Buenos Aires. En el primer caso, cuando los diputados suplentes por Venezuela comunicaron a sus ayuntamientos la elección, la respuesta fue que:

28. Sobre el desarrollo de las elecciones de diputados y sus características, consúltese Marie Laure RIEU-MILAN, *Los diputados americanos en las Cortes de Cádiz*. Madrid, 1990, pp. 40-62.

29. *Idem*, pp. 3-4.

30. Sobre las relaciones del Consejo de Regencia con América, véase M.<sup>ª</sup> Teresa BERRUEZO, *La participación americana en las Cortes de Cádiz (1810-1814)*. Madrid, 1986, pp. 22-29.



La Junta Suprema de Caracas desaprueba el nombramiento de Vms. para suplentes; y lejos de ratificar lo hecho en perjuicio de la libertad e independencia de éstas provincias lo revoca y anula expresamente y me ordena les prevenga que se abstengan de suplir y de esperar diputados propietarios<sup>31</sup>.

En el caso argentino, la *Gaceta de Buenos Aires* no dudó en señalar a los diputados suplentes como «representantes por voluntad ajena» y calificarlos como «un puñado de aventureros sin carácter ni representación». A pesar de ello, los 30 representantes suplentes americanos asistieron a la apertura de las Cortes extraordinarias el 24 de septiembre. Apoyaron la soberanía nacional, el establecimiento de la libertad de prensa y la redacción de una nueva constitución. Paulatinamente fueron desplazados por los diputados titulares quienes, tras ser elegidos, se incorporaron a esta legislatura extraordinaria que concluyó el 30 de septiembre de 1813<sup>32</sup>. En este nuevo grupo sobresalía una nutrida presencia de funcionarios (abogados, oidores, expertos en Hacienda y profesionales de la enseñanza), lo que explicaría su protagonismo en los debates que giraron en torno a los temas legislativos y económicos. Ideológicamente participaban de los principios liberales e hicieron causa común con sus homónimos españoles. De todos los representantes, destacaron por la solidez de sus argumentos y la vehemencia de su defensa el quiteño José María Mejía Lequerica, suplente por el virreinato de Nueva Granada; los sacerdotes mejicanos José Miguel Guridi y Alcocer y José Miguel Ramos Arizpe, así como los centroamericanos, también sacerdotes, Antonio Larrazábal y Florencio Castillo.

Sus intervenciones dieron paso a las reivindicaciones hechas por los ayuntamientos que representaban. Las instrucciones elaboradas por el ayuntamiento de Guatemala y entregadas al padre Larrazábal constituyen, en este sentido, uno de los modelos más elaborados. Sus 112 artículos son un claro exponente de las inquietudes criollas y de su ideario político<sup>33</sup>. Una treintena de artículos hacían referencia a la declaración de derechos de los ciudadanos. Inspirados en la filosofía de la Ilustración, contenían reiteradas alusiones a la ley natural y a la igualdad de los derechos naturales. Defendían la propiedad individual, la libertad de movimientos de las personas y el libre comercio; en cambio, se oponían a la existencia de monopolios. En el terreno político, las instrucciones apoyaban la restricción del poder ejecutivo para evitar abusos contra la nación. Participaban de la idea de crear un Consejo Nacional Supremo en el que estarían representados todos los reinos por medio de un diputado elegido por los ayuntamientos, en atención a sus méritos y aptitudes personales. Solicitaban también la creación de Juntas Superiores en cada reino con representantes de los ayuntamientos. Finalmente, por lo que se refiere a la

31. *Gazeta de Caracas*, III, núm. 18 (5 de febrero de 1811).

32. Un minucioso estudio sobre cada uno de los representantes americanos puede encontrarse en M.<sup>a</sup> Teresa BERRUEZO, *op. cit.*, pp. 55-299; véase también Marie Laure RIEU-MILLAN, *op. cit.*, pp. 31-39.

33. «Instrucciones para la constitución fundamental de la monarquía española y su gobierno de que ha de tratarse en las próximas cortes generales de la nación... 1810». Guatemala, 1953.

composición de los ayuntamientos, proponían que las dos terceras partes de los puestos fueran ocupados mediante venta y el tercio restante mediante elección<sup>34</sup>. No cabe duda de que los concejales guatemaltecos transmitieron a Larrazábal un programa elaborado sobre cuestiones de autonomía local, al tiempo que mostraban su talante progresista en los asuntos políticos, económicos y sociales. La mayor parte de las instrucciones entregadas por otros ayuntamientos a sus diputados no alcanzaron tal grado de profundidad y detalle<sup>35</sup>.

La cuestión americana fue planteada en las Cortes en torno a un programa de reformas que pretendía alcanzar los máximos derechos políticos y económicos: representación igualitaria, libertad de comercio y navegación, libertad de cultivos y manufacturas, libertad para la explotación de las minas de azogue, abolición de los monopolios, creación de juntas para la nominación de quienes desempeñaran cargos públicos, igualdad de derechos a americanos, indios y mestizos para ocupar cargos civiles, eclesiásticos y militares, o la concesión de la mitad de cargos públicos a los originarios de cada reino. Estas demandas, sin embargo, no encontraron demasiado apoyo entre los diputados peninsulares. Los liberales españoles terminaron adoptando una postura defensiva frente a las reivindicaciones americanas y tacharon su actitud de traición y chantaje, además de oportunista. En efecto, el liberalismo español rápidamente derivó hacia planteamientos cada vez más centralistas antes de que las reformas pudieran desembocar en un Estado federal. De ahí que el proyecto de las Cortes de organizar la monarquía hispánica sobre la base de un sistema constitucional aplicable a todas las partes integrantes, pero sin comprometer la unidad imperial, ~~encontrase serias dificultades para prosperar~~<sup>36</sup>. En opinión de Chust «el liberalismo peninsular se vinculó, cada vez en mayor medida, a una forma de Estado monárquico»<sup>37</sup>. Puede afirmarse que la tendencia hacia el centralismo y el Estado monárquico a la que se vieron abocados los diputados peninsulares —siguiendo los postulados de figuras tan relevantes como Agustín Argüelles, Diego Muñoz Torrero o el conde de Toreno— estuvo relacionada con las demandas descentralizadoras y autonomistas formuladas por los cabildos americanos a través de sus representantes en Cortes, entre los que sobresalieron personalidades de la talla de Ramón Feliu o Guridi y Alcocer<sup>38</sup>.

34. Mario RODRÍGUEZ, *El experimento de Cádiz en Centroamérica, 1808-1826*. México, 1984, pp. 73-77.

35. Algunos ejemplos de ellas en Marie Laure RIEU-MILLAN, *op. cit.*, pp. 23-26. Véase también Miguel MOLINA MARTÍNEZ, «Los vascos y el fomento de la minería peruana a finales del período colonial», en Ronald ESCOBEDO, Ana de ZABALLA y Óscar ÁLVAREZ (eds.), *Comerciantes, mineros y nautas. Los vascos en la economía americana*. Vitoria, 1996, pp. 377-390.

36. Brian HAMNETT, «Problemas interpretativos de la Independencia mexicana», en Izaskun ÁLVAREZ CUARTERO y Julio SÁNCHEZ GÓMEZ (eds.), *Visiones y revisiones de la independencia americana. México, Centroamérica y Haití*. Salamanca, 2005, p. 83.

37. Manuel CHUST CALERO, «Rey, Soberanía y Nación...», p. 59.

38. *Cfr.* Manuel CHUST CALERO, «América y el problema federal en las Cortes de Cádiz», en José Antonio PIQUERAS y Manuel CHUST CALERO, *Republicanos y repúblicas en España*. Madrid, 1996, pp. 45-80.

Este debate alcanzó a la opinión pública y a la prensa, tal como dejaron constancia el *Semanario Patriótico* o *El Telégrafo Americano* de Cádiz. En América tales planteamientos se interpretaron como una amenaza y pérdida de sus prerrogativas y comenzó a identificarse el centralismo gaditano con el absolutismo anterior. De inmediato los cabildos pensaron que las Cortes limitaban sus competencias políticas y libertades económicas, tal como lo habían hecho las autoridades reales en épocas anteriores<sup>39</sup>.

Sin embargo, la pretendida igualdad de representación americana fue rechazada y se mantuvo la proporción de 3 a 1 a favor de los españoles. Éstos se opusieron a que los diputados americanos se eligieran sobre la base de uno por cada 50.000 habitantes y que las castas fueran tenidas en cuenta para el cómputo<sup>40</sup>. Tampoco logró triunfar la petición de una división equitativa de cargos entre nativos y peninsulares, ya que se impuso el mérito personal como criterio determinante. La misma suerte corrió la pretensión de formar juntas regionales que designaran a los candidatos para los puestos gubernamentales. Por el contrario, fue ampliamente aceptada la propuesta de igualdad de derechos de todos los ciudadanos para la obtención de cargos gubernamentales. Por lo que atañe a las castas, no fue reconocida su condición de ciudadanía, quedando simplemente como españoles pero sin derechos políticos.

En el terreno económico las Cortes hicieron bastantes concesiones al abolir ciertos monopolios y permitir la libertad de empresas agrícolas e industriales. En cambio, por presión de los miembros del Consulado y de los mercaderes gaditanos, no cedieron en el punto de la libertad de comercio. Del mismo modo, la abolición de la esclavitud, propuesta por el diputado Guridi y Alcocer, tampoco salió adelante. La negativa de los representantes de las regiones esclavistas (el Caribe, Venezuela, Nueva Granada y Perú) fue determinante.

La promulgación de la Constitución en marzo de 1812 debió haber dado paso a un nuevo periodo electoral, pero la dificultad para iniciar un nuevo proceso demoró su realización hasta octubre de 1813. Hasta entonces siguieron ejerciendo su cargo los diputados designados para las Cortes extraordinarias. En América este tercer llamamiento para la designación de representantes en Cortes tuvo lugar en medio de un clima de insurgencia mayor, lo que dificultó bastante el desarrollo del proceso. A ello vino a sumarse la complejidad propia del nuevo mecanismo electoral que lo hizo lento y engorroso. En consecuencia, una vez más, la representación americana en Cortes quedó muy por debajo de lo que se esperaba. En el periodo de Cortes, transcurrido entre octubre de 1813 y mayo de 1814, dicha representación quedó reducida a 65

39. Sobre los planteamientos descentralizadores y autonomistas de los diputados americanos en Cádiz, véase Manuel CHUST CALERO, *La cuestión nacional en las Cortes de Cádiz (1810-1814)*. Valencia-México, 1999.

40. El diputado de Puerto Rico, expresando sin duda el parecer de otros representantes americanos, fue rotundo en sus manifestaciones: «La voz de un corto número de representantes, ahogada por una mayoría excesivamente considerable, jamás podrá tener en este augusto Congreso aquella fuerza, aquella dignidad, ni aquel influjo que moralmente le pertenece». Citado en Marie Laure RIEU-MILLAN, *op. cit.*, p. 276.

diputados, la mitad de lo que la ley había establecido. Unas veces, la guerra obstaculizó la celebración de elecciones o éstas tuvieron lugar en fechas muy tardías, lo que impidió la presencia en España de los diputados electos; otras veces, las trabas impuestas por las autoridades reales impidieron la concurrencia de los mismos.

El debate sobre las cuestiones municipales estuvo presente a lo largo de las sesiones de Cortes, pero no fue hasta la discusión de la Constitución de 1812 cuando se abordó en profundidad la reorganización del territorio y la nueva definición del poder local. El estudio de las Memorias impresas permite conocer con detalle las reivindicaciones municipales de los diputados americanos, entre ellas, la descentralización, la asunción de nuevas funciones, la creación de nuevos cabildos, la defensa de la autonomía de la ciudad, el establecimiento de centros educativos controlados por la institución municipal y la no injerencia de gobernadores e intendentes en los asuntos municipales.

Las Cortes abordaron la reforma de la administración local bajo nuevos enfoques, pero con la idea constante de recuperar las viejas tradiciones y libertades municipales. El texto constitucional, aprobado y sancionado el 19 de marzo de 1812, mostró una clara tendencia a la unificación y a la uniformidad institucional y legislativa; buscó la centralización político-administrativa y aspiró a la consagración de una serie de libertades y derechos que hicieran compatibles la monarquía y el constitucionalismo. En suma, trató de conseguir un difícil equilibrio entre los sentimientos autonomistas de los ciudadanos y los objetivos nacionalistas del Estado.

De acuerdo con estos planteamientos, las Cortes de Cádiz en su Título VI introdujeron dos importantes novedades: los ayuntamientos constitucionales y las diputaciones provinciales. Los primeros consiguieron la sustitución de las elites hereditarias por regidores elegidos popularmente. Un cambio sustancial habida cuenta de que fueron suprimidos los mecanismos propios del Antiguo Régimen para la obtención de cargos. Las segundas nacieron como cuerpos administrativos integrados por miembros elegidos localmente y un ejecutivo designado por el gobierno nacional. Su creación supuso la abolición de los virreinos. Estas medidas, dirigidas a la reforma del gobierno autónomo, fueron planteadas y defendidas por los representantes americanos y también por una parte importante de los delegados peninsulares. Frente a la soberanía nacional, estas dos instituciones eran contempladas por los americanos como otros niveles de soberanía, la local y la provincial, legitimadas por su carácter electivo y representativo. La contundencia con que se expresaban el diputado de Costa Rica, Florencio Castillo, y el de México, José Miguel Guiridi y Alcocer al respecto era muy significativa. El primero afirmaba que «si las Cortes representan a la Nación, los Cabildos representan a un pueblo determinado»; el segundo consideraba a los diputados provinciales «como representantes del pueblo de su provincia»<sup>41</sup>.

41. Véase Manuel CHUST GALERO, «Rey, Soberanía y Nación...», p. 73.

El mexicano Ramos Arizpe tuvo un protagonismo indiscutible en estos debates, abogando con fuerza por la creación de un número más elevado de ayuntamientos. El contenido de las diez proposiciones que defendió el 11 de octubre de 1811 sobre esta cuestión quedó incorporado prácticamente en su totalidad al texto constitucional<sup>42</sup> y al posterior decreto de 23 de mayo de 1812. Las Cortes aceptaron la creación de ayuntamientos en todas las poblaciones con más de 1.000 habitantes (art. 310); aquellas que no los alcanzasen también podrían solicitar el derecho de elegir uno en razón, según establecía el referido decreto, de sus «particulares circunstancias de agricultura o industria». El primer efecto práctico de esta medida fue la considerable ampliación de la participación política. Sus consecuencias revolucionarias no tardaron en quedar patentes, ya que hasta entonces sólo disponían de ayuntamiento las principales ciudades. En adelante casi la totalidad de la población estuvo bajo el control inmediato de un poder local. Por otro lado, no debe olvidarse el hecho de que el articulado constitucional, al delegar en las instituciones locales funciones importantes de la nueva realidad política, propició una revolución local territorial tal como apunta Antonio Annino<sup>43</sup>.

En cuanto al número de miembros de los nuevos ayuntamientos, el artículo 311 se limitó a señalar que serían las leyes las que lo determinarían, de acuerdo a la extensión del vecindario. El decreto de 23 de mayo estableció después que en su composición estuvieran un alcalde, cuatro regidores y un síndico; las ciudades más grandes tendrían el doble de miembros, respetándose siempre el principio de proporcionalidad al volumen del vecindario, tal como lo había sugerido Ramos Arizpe en sus propuestas.

Como se ha indicado, el aspecto más radical fue la introducción del sistema electivo para la provisión de todos los cargos y la eliminación de todos aquellos que ostentaban el carácter de vitalicios. La elección popular de los regidores, que también solicitaran Arizpe y ciertos diputados americanos, encontró, no obstante, la oposición de otros representantes. Las instrucciones dadas por algunas ciudades revelan el interés de algunos cabildos por mantener el viejo sistema de cargos concejiles vitalicios y hereditarios. La venalidad de los cargos o su carácter hereditario eran prácticas de las que se beneficiaba la oligarquía criolla para mantener el control de los cabildos y que ahora podrían verse amenazadas por la introducción del nuevo sistema electoral. Por la misma razón, los regidores perpetuos, ante el peligro de su destitución, se opusieron a la reforma y denunciaron lo que consideraban un ataque a un estatus sancionado por el monarca. El representante de Guatemala, Antonio Larrazábal, haciéndose eco de las instrucciones recibidas de la mayoría criolla del cabildo de la capital guatemalteca, se opuso a la elección de cargos concejiles y defendió su condición de vitalicios y hereditarios. En igual sentido se expresó el mexicano fray Servando Teresa de Mier cuando defendió las tesis

42. Así se recoge en los artículos 309 a 320 del Título VI.

43. Antonio ANNINO, «Cádiz y la revolución territorial...», p. 196.

criollas de que la elección comprometía su posición privilegiada. Sin embargo, y pese a estas pretensiones, las Cortes fueron inflexibles sobre el particular y declararon abolidos todos los cargos vitalicios (art. 312). Sólo transigieron para aceptar que los regidores conservaran su tratamiento, uniforme y los honores propios del empleo, una vez que los representantes de Lima y Guayaquil intervinieran en tal sentido.

La Constitución dispuso que las elecciones se hicieran por el sistema indirecto de un grado; esto es, que todos los ciudadanos con derecho a voto nombraran a un determinado número de electores, los cuales, a su vez, se encargarían de elegir a los magistrados municipales. Estos debían ser mayores de 25 años y, como mínimo, tener cinco de residencia en la ciudad<sup>44</sup>. Los funcionarios nombrados por el rey no podían ejercer cargo municipal alguno (art. 318). La elección de los alcaldes era anual, así como la de la mitad de los regidores. La duración de su cargo quedó fijada en dos años, con posibilidad de reelección una vez pasados otros dos desde la finalización de su mandato. Por lo que respecta al secretario, su designación competía al ayuntamiento y su salario provenía de las rentas municipales.

Las competencias de los nuevos ayuntamientos fueron recogidas en los artículos 321 a 323 de la Constitución y, más tarde, desarrolladas en el decreto de 23 de junio de 1813<sup>45</sup>. De acuerdo con dicho articulado, sus atribuciones se extendían a la policía y salubridad; seguridad de las personas y bienes; mantenimiento del orden público; administración e inversión de fondos propios y arbitrios; reparto y recaudación de las contribuciones; cuidado de las escuelas de primeras letras y demás centros financiados con caudales públicos; cuidado de hospitales, hospicios, casas de expósitos y demás centros de beneficencia; construcción y reparación de caminos y obras públicas; elaboración de ordenanzas municipales; promoción de la agricultura, industria y comercio. El desempeño de todas estas funciones y su financiación estarían bajo la supervisión anual de la Diputación provincial (art. 323). A imitación de los departamentos franceses, las Diputaciones tuvieron la consideración de circunscripciones dependientes del Estado actuando de nexo con las autoridades municipales. En América para tal efecto fue necesaria la creación de nuevas unidades administrativas y territoriales<sup>46</sup>. La polémica de su creación enfrentó a los partidarios de un gobierno fuerte y unitario contra los defensores de los intereses provinciales y locales. Precisamente la capacidad de control que se atribuía a estas instituciones fue criticada por algunos diputados como una clara injerencia en la libertad de los ayuntamientos. Sus demandas en este

44. El artículo 11 del citado decreto de 23 de mayo contemplaba el caso de pueblos americanos, de mayoría africana, en los que se daba a las castas el derecho de participar en las elecciones del cabildo.

45. Este decreto contiene la Instrucción para los ayuntamientos constitucionales, juntas provinciales y jefes políticos superiores.

46. Sobre su creación, consúltese Nettie L. BENSON, *La Diputación provincial y el federalismo mexicano*. México, 1955, pp. 11-21.

sentido no fueron oídas en las Cortes, aunque sí lograron la garantía de cierto grado de independencia respecto del jefe político. Según el decreto de 13 de enero de 1813, éste presidiría la institución local pero no tendría derecho a voto, ni tampoco podría intervenir en la elección de regidores<sup>47</sup>.

Es indudable que la experiencia liberal gaditana facilitó un extraordinario auge de los municipios y posibilitó que los pueblos alcanzaran un protagonismo político como nunca antes habían tenido<sup>48</sup>. En México las consecuencias de esta situación fueron bastante visibles; entre ellas, la multiplicación de los ayuntamientos constitucionales hasta alcanzar la cifra de casi un millar; la creciente autonomía de los pueblos en los procesos electorales o el autogobierno de las instituciones locales en el ámbito de sus territorios, hasta el punto de que los pueblos comenzaron a llamarse «soberanos»<sup>49</sup>. El nuevo autogobierno implicaba el ejercicio de competencias en el campo de la fiscalidad y de la justicia local. Todas estas competencias las reclamaron los ayuntamientos constitucionales a partir de 1813. Gracias al vacío jurisdiccional, las áreas de justicia y fiscalidad fueron mantenidas por aquéllos, aún en contra del Estado. Como sostiene Annino, este hecho delató la importante revolución que se estaba operando en el ámbito local y que no era otra que la gran transferencia de poderes del Estado a los nuevos municipios electivos<sup>50</sup>.

Aunque el regreso de Fernando VII en 1814 anuló lo realizado por los hombres de Cádiz, el espíritu liberal y constitucional logró pervivir en América, ya decididamente lanzada en su lucha por la independencia. Las Cortes de 1812 habían cambiado demasiadas cosas para que la involución tuviera lugar. La estructura municipal fue uno de los ámbitos más profundamente alterados, sin apenas margen para volver a la antigua organización. Ello fue posible gracias al tratamiento que la Constitución doceañista dio a los ayuntamientos, al carácter electivo de sus miembros y, particularmente, a la concesión de ciudadanía y al voto de las poblaciones indígenas. El concepto de ciudadanía vino a fundamentarse sobre los tres pilares clásicos del mundo hispánico: la vecindad, la familia y la notoriedad del individuo en la comunidad de pertenencia. No fue casualidad que la circunscripción electoral resultara ser la parroquia, a la que se le otorgó el poder de decidir sobre los requisitos de los votantes (art. 50).

De acuerdo con el modelo político establecido por los legisladores de Cádiz, el municipio pasó a ser contemplado como un organismo vertebrador de la unidad del Estado, pero nunca como agente de su fragmentación. La influencia

47. Marie Laure RIEU-MILLAN, *op. cit.*, pp. 230-231.

48. En 1810 el número de ayuntamientos apenas alcanzaba la veintena; en 1814 la cifra se elevó a 836. *Cfr.* Virginia GUEDEA, «Las primeras elecciones populares en la ciudad de México, 1812-1813», *Mexican Studies/Estudios Mexicanos*, 7:1 (México, 1991), pp. 8-9.

49. Antonio ANNINO, «Otras naciones: Sincretismo político en el México decimonónico», *Imaginar la Nación. Cuadernos de Historia Latinoamericana*, 2 (1994), p. 235. *Cfr.* también Manuel FERRER MUÑOZ, *La Constitución de Cádiz y su aplicación en la Nueva España*, México, 1991, pp. 223 y ss.

50. Antonio ANNINO, «Otras naciones: Sincretismo político...», p. 237.

de la administración francesa pudo estar detrás de esta concepción y bajo ella se configuró un sistema uniforme de municipios y provincias que ha pervivido largamente en el tiempo. Los doceañistas reconocieron y dieron expresión legal a los núcleos locales. Les otorgaron una base electiva y recogieron, al mismo tiempo, el carácter democrático de los antiguos concejos y el espíritu liberal de la época. El municipio salido de Cádiz, en suma, nada tuvo que ver con el de los siglos anteriores. La normativa constitucional, las guerras emancipadoras y la propia realidad americana contribuyeron a la propagación de los municipios y a que el Estado pusiera en marcha un proceso de traspaso de poderes a los pueblos. Precisamente esa nueva autonomía devino en uno de los retos más difíciles que hubieron de afrontar los gobiernos republicanos. La idea centralista que se empeñaron en defender sus gobernantes supuso el inicio de una nueva fase de la historia municipal iberoamericana.

A partir del nuevo texto constitucional, las elecciones para ocupar los cargos municipales adquirieron un nuevo sentido. Desde luego, tuvieron un carácter popular que, con frecuencia, superó a muchos de los movimientos insurgentes que por aquellas fechas rivalizaban por el poder. Así se desprende del análisis de los procesos electorales realizados tanto en los territorios dominados por los realistas, como en las zonas controladas por los independentistas<sup>51</sup>. En general, los resultados de estas elecciones ponen de manifiesto que los criollos triunfaron mayoritariamente en ellas y que lograron implicar no sólo a la elite, sino también a los sectores medios de la población, incluidos mestizos, indios y castas. Al mismo tiempo, revelan la evidente pérdida de protagonismo de las autoridades reales. En México, los ayuntamientos constitucionales pasaron a estar controlados por los criollos y entre ellos no faltaban quienes defendían posturas abiertamente independentistas o quienes pertenecían a la sociedad secreta de los Guadalupes<sup>52</sup>. Por su parte el ayuntamiento de la ciudad de Guatemala salido de las elecciones de 1812 constituye otro buen ejemplo del predominio criollo. La nueva institución, dominada por graduados de la Universidad de San Carlos, se caracterizó por su constante enfrentamiento con el capitán general, José Bustamante y Guerra, al que criticó por su escaso celo constitucional<sup>53</sup>. La idea de la soberanía municipal tomó verdadera carta de naturaleza en torno a 1821 cuando las autoridades guatemaltecas solicitaron que cada uno de los ayuntamientos constitucionales —un total de 244—

51. Cfr: Virginia GUEDEA, «Los procesos electorales insurgentes», *Estudios de Historia Novohispana*, II (México, 1991), pp. 201-249; ALONSO VALENCIA LLANO, «Elites, burocracia, clero y sectores populares en la independencia quiteña (1809-1812)», *Procesos: Revista ecuatoriana de Historia*, 3 (Quito, 1992); ANTONIO GÓMEZ VIZUETE, «Los primeros ayuntamientos liberales en Puerto Rico (1812-1814 y 1820-1823)», *Anuario de Estudios Americanos*, XLVII (Sevilla, 1990), pp. 581-615.

52. Virginia GUEDEA, *En busca de un gobierno alternativo*, pp. 173-231. Véase también de la misma autora «El proceso de la independencia y las juntas de gobierno en la Nueva España (1808-1821)» en Jaime E. RODRÍGUEZ (COORD.), *Revolución, independencia...*, pp. 215-228.

53. Pueden seguirse los pormenores del enfrentamiento en Mario RODRÍGUEZ, *El experimento de Cádiz en Centroamérica, 1808-1826*. México, 1984, pp. 140-159.



organizara un cabildo abierto para mostrar su opinión favorable o no a la unión con México. Con razón afirma Jordana Dym que «la soberanía y la toma de decisiones para el gobierno que habría de suceder al Reino de Guatemala sería un asunto municipal, tanto en la teoría como en la práctica»<sup>54</sup>.

El proceso de cambio desde el antiguo cabildo hacia el nuevo ayuntamiento constituyente puso de manifiesto que la rivalidad por el control del poder ya no estaba entre la Corona y las oligarquías locales. El modelo creado por los doceañistas suponía que la defensa del espacio político dependía en gran parte del control del electorado. Fue precisamente el papel asignado a los procesos electorales el factor que más contribuyó a desmontar el cabildo colonial y, por otro lado, a poner las bases de los ayuntamientos modernos. La Constitución de Cádiz de 1812 cambió las reglas de juego y, aunque su aplicación no siempre fuera la correcta, lo cierto es que la experiencia no tenía sentido de vuelta. El camino recorrido fue inmenso. En un breve periodo de tiempo pudo pasarse de la vieja elección corporativa a una elección de tipo moderno, basada en criterios de sufragio amplio, como la que permitió designar los nuevos cargos de los ayuntamientos y diputaciones provinciales. Estas elecciones, a diferencia de las de 1809 y 1810, condujeron a la creación de organismos de autogobierno e implicaron a la población urbana como nunca hasta entonces había ocurrido. Los municipios, respaldados por una nueva legitimidad, comenzaron una dura lucha por la defensa de las libertades proclamadas en Cádiz y en este empeño lograron transformar la vieja estructura heredada de los cabildos y convirtieron los ayuntamientos en gestores modernos del poder local.

---

54. Jordana DYM, «La soberanía de los pueblos: ciudad e independencia en Centroamérica, 1808-1823», en Jaime E. RODRÍGUEZ (coord.), *Revolución, independencia...*, p. 334.

