

Cuestiones constitucionales

Toribio Pacheco

"Sin el conocimiento del carácter, de la índole y de las circunstancias de los hombres, una nación marcharía a la ventura, tomaría frecuentemente las más erradas medidas y creería obrar con prudencia imitando a los pueblos que pasan por ilustrados, sin reflexionar que un sistema muy útil para un Estado, puede ser funestos para otros. Cada cosa debe gobernarse según su naturaleza lo exija; los pueblos no podrán ser bien gobernados si no se atiende a su carácter, y, para atender a éste, es preciso conocerlo".

VATTEL, T. I, ch. II

Al SR. D. FELIPE PARDO

Señor de toda mi estimación y respeto:

Desde que tuve la idea de dar al presente trabajo la forma con que hoy lo presento al público, concebí el pensamiento de dedicárselo a usted, pues hace mucho tiempo que he deseado manifestarle públicamente el gran aprecio, el profundo respeto y la ilimitada admiración que me animan hacia un hombre que hace tanto honor a nuestra patria y cuyo nombre recordará con orgullo nuestra posteridad. Siento, Señor, que el obsequio no sea digno de usted, pero, al fin, usted sabe que cada uno hace lo que puede y da lo que tiene, y que un pobre entendimiento no puede producir sino pobrísimos frutos; así que, para disculpar mi atrevimiento, no he concebido cosa mejor que repetirle aquellas palabras del célebre secretario florentino, dirigidas a un amigo suyo, al dedicarle una de sus obras: *"Pigliate adunque questo in quel modo che si pigliano tutte le cose degli amici, dove si considera piu sempre l'intenzione di chi manda, che la qualità della cosa che è mandata; e crediate che in questo io ho una soddisfazione, quando io penso che sebbene io mi fussi ingannato in molte circostanze, in questa sola so ch' io non ho preso errore, d' avere eletto voi, ai quali, sopra tutti gli altri, questi miei discorsi indirizzi"*.

Que esta consideración sirva, pues, para disculparme y para hacer conocer a usted que al dedicarle este imperfecto trabajo no he tenido otro objeto que manifestarle el más rendido aprecio y la más profunda admiración con que me suscribo de usted atento seguro servidor.

T. PACHECO

Puno, setiembre 15 de 1854

ADVERTENCIA

Las páginas que siguen principiaron a escribirse por los meses de Julio y Agosto del año pasado y estaban destinadas a formar una serie de artículos que debían publicarse en el **Heraldo**, de que era yo entonces redactor en jefe. La materia sólo pudo ser iniciada (1), y la suspensión del periódico dejó paralizado este trabajo, que se ha continuado lentamente, según me lo permitían otras ocupaciones. Desde esa época

(1) Véase el primer editorial del penúltimo número del **Heraldo**, correspondiente al 3 de agosto de 1853.

NOTA PRELIMINAR

La cualidad intelectual de Toribio PACHECO (1828-1868), como lo hemos expuesto en otra oportunidad, se puede enfocar desde tres planos: A) Periodístico, B) Diplomático, y C) Jurídico. (Vid. Nota Preliminar a "Tratado de Derecho Civil. Introducción". *Ius et Praxis*, No. 11, Junio, 1988, pp. 167 ss.)

En la presente Nota Preliminar nos centraremos exclusivamente en el ámbito jurídico, para ser más exactos en el Derecho Constitucional.

Valga la oportunidad, en principio, para poder decir la forma de cómo nació la idea de publicar un texto prácticamente desconocido por los estudiosos de la Historia Constitucional e inhallable para el lector actualmente. Veamos, en una de las reuniones que tuvimos los miembros del Comité de Redacción de la Revista *Ius et Praxis*, para ser más precisos, en noviembre de 1988, el Director Domingo GARCIA BELAUNDE dio la idea de publicar, en la Sección Nuestros Clásicos, el opúsculo tan acariado de PACHECO intitulado "Cuestiones Constitucionales". Para ello, tenía en su Biblioteca Particular un ejemplar de dicho texto, el mismo que lo puso a disposición del Comité de Redacción para su respectiva publicación. Se me encomendó la tarea de hacer una Nota Preliminar y comencé a indagar, en la Dirección de Investigaciones Bibliográficas y Fondos Especiales de la Biblioteca Nacional, el origen y el destino de "Cuestiones Constitucionales"; inclusive tener algún dato que me sirva como norte para ubicarlo en la época que fue escrito, y me di con la sorpresa que el ejemplar ahí clasificado y fichado se había extraviado. Eso nos motivó más todavía para publicarlo luego de ¡135 años!

Se ha respetado el texto íntegro, aunque se ha actualizado la ortografía y la acentuación, tarea que le cupo una vez más al Dr. Jorge MARTINEZ MOSSELLI. De tal suerte que los interesados en la Historia Constitucional del Perú tiene, ahora, un texto donde su autor encara con amplia sapiencia jurídica lo acontecido con las Constituciones de inicios de la República hasta la de 1839. Toribio PACHECO falleció el 15 de mayo de 1868, a la temprana edad de ¡40 años! Su pensamiento estaba en todo su esplendor y con cargo a seguir produciendo aún más. En realidad, la muerte no le permitió concluir "Cuestiones Constitucionales", si no hubiéramos estado más informados con lo acontecido de la Historia Constitucional del Siglo XIX en el Perú.

I.- Hacia una verdadera Historia Constitucional del Perú

Esta temática, en nuestro medio, ha sido dejada de lado, y si se practicó su estudio no signó una constante investigación y cultivo debido, más que todo, al desconocimiento de cómo debe enfocarse.

Precisemos en qué consiste la Historia Constitucional y cuál es su importancia. La historia de los pueblos, que es en gran medida un producto de la cultura y forma de manifestación en los hombres, al igual que cualesquiera otra disciplina, tales como la sociología y la economía, tiene que ser enfocada, si queremos llegar a ciertas conclusiones, con un criterio y análisis científico. Las fuentes bibliográficas escritas, con mayor fuerza si son inéditas, constituyen la *ratio essendi* en la que se apoya el investigador (constitucionalista, politólogo) para poder culminar exitosamente su estudio.

Ahora bien, la Historia Constitucional está íntimamente ligada a la Historia Política. Y a su turno, ambas son el complemento de estudio del Derecho Constitucional y de la Ciencia Política. Es cierto, como explica con trazo certero Germán J. BIDART CAMPOS, que: "Hay una historia oficial y una historia revisionista. La una está contra la otra y recíprocamente. Cada cual tiene su leyenda negra y su leyenda rosa. Cada cual está cargada de subjetivismo y de preconceptos. Una quiere alzar estatuas sobre pedestales que la otra aniquila. Las visiones y los juicios son dogmáticos,

hasta ahora, las cosas han variado notablemente. Entonces escribía con reposo y con gusto, sin que perturbasen la calma del espíritu los ecos aterrantes de la revolución. Dedicado, por inclinación, a los trabajos intelectuales, en los que sólo domina la razón y la inteligencia, deseaba ardientemente que esa razón y esa inteligencia fuesen las únicas que combatiesen los abusos y promoviesen las reformas. Poco tiempo hacía que me había encontrado de espectador de grandes y memorables revoluciones, hechas para conquistar nuevos principios u obtener la generalización y el completo desarrollo

1. .1
inflexibles, unilaterales. Y eso no puede ser. Hay que hacer una historia que no sea oficial ni revisionista, que sea simplemente historia, y en la que el juicio crítico y la estimativa se despejen de "verdades" y "errores" preestablecidos. La valoración del historiador —que, por su puesto, es propia de él— no debe de empañarse con definiciones *ex-cátedra*, porque en historia nadie ni nada es infalible" (Cfr. "Historia Política y Constitucional argentina", T. I, Ediar, Bs. As., 1976, pp.13).

Teniendo en cuenta la opinión de BIDART CAMPOS, para poder escribir una verdadera **Historia Constitucional del Perú** tenemos que adoptar de manera independiente una actitud científica, analítica y académica, y dejar a un lado las pasiones. La historia *per se* se encuentra dada. Quien la estudia no puede cambiarla ni malinterpretarla, salvo que las fuentes bibliográficas y documentales carezcan de veracidad, o que, con el decurso del tiempo, se hallan gestado e interpretado oralmente de una manera distinta a lo que está plasmado por escrito.

Conceptualizando, la Historia Constitucional es el conjunto de hechos reales que se reflejan en un momento determinado de la historia, y que se plasma en la realidad jurídica, política, social y económica, tomando como base de apoyo los textos constitucionales que son algo así como un "ropaje constitucional" que se protege un Estado.

La importancia que reviste la Historia Constitucional es sumamente grande. Ella permite y ayuda a conocer las instituciones políticas del pasado y la forma cómo funcionaron. Nos concibe los acontecimientos históricos más sobresalientes que sirvieron de derrotero a una Nación al momento de su gestación y de su continua existencia, entre revoluciones, gobiernos *de jure* y *de facto*.

Refiriéndose a la Cátedra de Historia Constitucional, Guillermo FELIU CRUZ estima que se debe condicionar, en general, los siguientes aspectos: a) El del ambiente social o medio social; b) El del movimiento intelectual o desarrollo de las ideas; c) El del desarrollo económico; d) El de la evolución de las ideas, particularizada en un determinado instante, y e) El del nacimiento y transformación de los partidos políticos, cuyas doctrinas expresáronse en los textos constitucionales. (Cfr. "Orientación de la enseñanza de la Historia Constitucional", Revista de Derecho y Ciencias Políticas, Año XVI, N.º 1-III, Lima, 1952, pp. 62. Un prototipo de investigación de Historia Constitucional siguiendo estos lineamientos lo constituye el trabajo de Domingo GARCIA BELAUNDE: "Cuarenta años de constitucionalismo peruano" (1936-1976), publicado en la Revista antes mencionada, Vol. 41, N.º 1, 2, 3, Lima, 1977, pp. 83-132. A manera de ilustración, la bibliografía para realizar una investigación de la Historia Constitucional del Perú, aun cuando parte de ella es de difícil acceso para su consulta, y sin pretender agotarla, se puede agrupar en dos rubros, a saber: A) Colección de Textos Constitucionales: Juan OVIEDO, "Colección de leyes, decretos y órdenes publicadas en el Perú", Vol. I, Lima, 1861; Juan Francisco OLIVO, "Constituciones Políticas del Perú" (1821-1919), Publicación de la Cámara de Diputados, Lima, 1922; José PAREJA PAZ SOLDAN, "Las Constituciones del Perú", Instituto de Cultura Hispánica, Madrid, 1954; Academia Nacional de la Historia, "El pensamiento constitucional hispanoamericano hasta 1830: Compilación de Constituciones sancionadas y proyectos constitucionales", Caracas, 1961; Juan VICENTE UGARTE DEL PINO, "Historia de las Constituciones del Perú", Editorial Andina, S.A., 1978. B) Textos de comentario y dogmática constitucional: P.H.A., "Ideas liberales en oposición al anti-liberalismo del Perú", Arequipa, 1936; Manuel Atanasio FUENTES, "Derecho Constitucional Universal e Historia del Derecho Público Peruano", 2 Vols., Imprenta del Estado, Lima, 1874; Luis Felipe VILLARAN, "Derecho Constitucional Filosófico", Imprenta de J.F. Solís, Lima, 1881, y que nos puede servir como marco doctrinal de las instituciones políticas que existieron en el Perú del Siglo XIX; *idem*: "Derecho Constitucional Positivo", 2da. edición, Imprenta de J. Francisco Solís, Lima, 1882; en especial, el Capítulo III; *idem*: "La Constitución peruana comentada", E. Moreno—Editor, Lima, 1899, principalmente, pp. 23-37; José Francisco GARCIA R., "Rápido examen de la Constitución peruana de 1823", Lima, 1909; José SILVA SANTISTEBAN, "Curso de Derecho Constitucional", 5ta. edición, París-México, 1914; Rosa

de aquéllos ya adquiridos, y siempre había notado que, aun después del triunfo, las consecuencias habían sido funestas para el pueblo. Conocedor además de los males que las conmociones y los trastornos habían producido en el Perú, deseaba ardientemente que el país permaneciese en la senda de paz y de tranquilidad en que había entrado desde pocos años atrás; dominando siempre mi espíritu la máxima que me había formado de que valía más el peor de los gobiernos que la mejor de las revoluciones, y recordando sin cesar las palabras de SALUSTIO: "*concordia pravae res crescunt, dis-*

(...)

Dominga PEREZ LIENDO, "Un aspecto de la Historia del Derecho peruano: Las Constituciones", Tesis doctoral, Lima, 1920; Lizardo ALZAMORA SILVA, "La evolución política y constitucional del Perú independiente", Librería e Imprenta Gil, S.A., Lima, 1942; *Idem*: "Programa razonado de Derecho Constitucional del Perú", Primera parte, Librería e Imprenta Gil, S.A., Lima, 1944; Manuel Vicente VILLARAN, "Páginas escogidas", Lima, 1962, que incluye un prolijo Prólogo de Jorge BASADRE, por lo demás, gran conocedor de la obra de VILLARAN; José PAREJA PAZ SOLDAN, "Derecho Constitucional Peruano", Lima. Hay varias ediciones. También es de útil consulta la monumental "Historia de la República del Perú", de Jorge BASADRE, que cuenta con diversas ediciones impresas en Lima que no desentonan en nada el contenido orgánico de la obra, salvo las hechas por el propio autor.

II.- ¿Cuál es el origen y el contenido de "Cuestiones Constitucionales"?

"Cuestiones Constitucionales" es de esos ensayos que necesitan *a priori* una explicación para luego poder ubicar a su autor. Es un trabajo escrito cuando recién empezaba a gestarse nuestra Historia Constitucional. Los inicios de la República, incierto y azaroso, fueron foco de atención por parte de Toribio PACHECO. Una de las primeras preocupaciones de los pueblos hispanoamericanos fue, sin duda, la de cimentar su forma de Estado y, por ende, el tipo de Gobierno mediante un texto constitucional. PACHECO así lo entendió al momento de escribir "Cuestiones Constitucionales". Una ojeada por parte del lector y se colegirá que PACHECO fue un publicista que se adelantó a su época, no solamente por lo que escribió, pese a las condiciones, sino también porque mucho de lo que expresó a nivel de crítica constructiva, todavía se sigue arrastrando en la actualidad. Es decir, los problemas suscitados en el Siglo XIX, aún sigue en pie. No en balde, PORRAS BARRENECHEA sostiene que: "Las teorías constitucionales de PACHECO y sus apreciaciones sobre la realidad política del Perú tienen todavía validez real y revelan la agitada llama de espíritu que albergaba su autor que los fríos comentarios a la legislación civil, no dejaron transparentar".

La ficha exacta del libro es la siguiente:

"Cuestiones Constitucionales" (Primera parte) Por: T. PACHECO
Imprenta de Francisco Ibañez y Herm. Arequipa 1854

Sin embargo, el libro fue escrito estando seguramente PACHECO en Puno, donde realizó sus primeros estudios en el Colegio de Ciencias, notándose este detalle en la dedicatoria que le hace a Felipe PARDO Y ALIAGA al leerse: "Puno, Setiembre 15 de 1854".

El origen de "Cuestiones Constitucionales" conforme lo apunta Toribio PACHECO en la Advertencia, data de los artículos que publicó en el "Heraldo de Lima", cuando cumplía el cargo de redactor en jefe. No habían transcurrido más de tres décadas de la Independencia y PACHECO fue testigo presencial de los cambios político-jurídicos que afrontaba la Nación peruana. Dice PACHECO: "Conocedor... de los males que las conmociones y los trastornos habían producido en el Perú, deseaba ardientemente que el país permaneciese en la senda de paz y de tranquilidad en que había entrado desde pocos años atrás...".

Lo primero que le preocupó a PACHECO fue sentar las bases doctrinales sobre la estructura del Poder Ejecutivo, en vista que los caudillos militares estaban pendientes para ocupar la Presidencia de la República. A continuación, estudia con suma propiedad los Poderes Legislativo, Judicial y Electoral; también lo hace con el sistema federal, el Consejo de Estado, el jurado, las municipalidades y la instrucción pública. La legitimidad de los títulos que se concedieron a pocos individuos -dice- no se ha estudiado y la opinión pública no existe. Por eso, los poderes políticos marcharon a la ventura. La opinión pública fue una institución a la cual PACHECO le dio suma importancia y teniendo en cuenta emitió duras críticas, así como desencarnó a la sociedad de su época. Jaime BRYCE, clásico de la centuria pasada apuntaba a la opinión pública "... como una energía nueva en el mundo, apreciable sólo desde que los gobiernos han comenzado a ser popu-

cordia maxumae dilabuntur". Pero no todos piensan del mismo modo y se encuentran en gran número los que creen que las reformas sólo se consiguen por los medios violentos, aunque tal vez este procedimiento no sirva sino para alejarlas. No es tiempo aún de calificar la presente revolución y el juicio que sobre ella emitiríamos podría quizá ser atribuido al mezquino espíritu de partido que, sin embargo, no domina ni es capaz de dominar a los hombres que han fijado todo su amor en esta desgraciada y abatida patria sin considerar tal o cual personalidad.

(...)

lares". Y agregaba lo siguiente: "Entre todas las experiencias llevadas a cabo por América, ésta es la que mejor merece ser estudiada, porque su solución del problema se diferencia de todas las soluciones presentadas anteriormente, y ha demostrado más intrepidez al contar con la opinión pública, reconocerla y darle realidad, que hasta hoy se testimonió en ningún otro sentido. Elevándose por encima de los Presidentes y Gobernadores de Estado, del Congreso y de las legislaturas de Estado, de las convenciones y de la enorme maquinaria de los partidos, la opinión pública persiste, en los Estados Unidos, como el gran principio del poder, como el señor de siervos que tiemblan en su presencia". (Cfr. "La opinión pública", traducción del inglés por Francisco Lombardía, La España Moderna, Madrid, s/f., pp. 26 ss.)

PACHECO, en "Cuestiones Constitucionales", tocó el tema de la moral pública y privada. Estimaba que la Nación no podía salir adelante si es que no se combatía la corrupción. "Sin duda —decía— es arduo el trabajo de moralización cuando desciende de pocos a muchos; pero, al menos, la influencia moral que algunos individuos de probidad y de luces ejercen en una Nación sirve como un dique que se opone al torrente de la desmoralización general". Las instituciones políticas no funcionaban acordes al espíritu de la Constitución, y PACHECO, conforme se colige de la lectura de "Cuestiones Constitucionales", buscó por su intermedio una solución que, pese al tiempo transcurrido, sigue evolucionando con una toma de conciencia parsimoniosa. Nuestro autor pensó y escribió según nuestra opinión, para el futuro. Se adelantó e intuyó en sus comentarios diversos problemas que aún se siguen arrastrando principalmente en el orden político y jurídico.

Al abordar el estado de la sociedad peruana antes y después de su emancipación pone de relieve la forma en que se gestaron las colonias inglesas en Estados Unidos, por personas que emigraron a América con un propósito distinto al trazado por las colonias españolas. Aquí, PACHECO pone sobre el tapete su riguroso conocimiento en la Historia Constitucional y el Derecho Constitucional Comparado, asumiendo simpatía por el gobierno republicano que nació en Estados Unidos. Y, apoyado en MONTESQUIEU, estimaba que el carácter del gobierno democrático reposa en la virtud, fenómeno que no se presenta en los gobiernos monárquico, despótico y aristocrático. Según PACHECO: "Las colonias inglesas no obedecieron nunca más que a la ley, en defensa de sus leyes se sublevaron y, después de vencer, volvieron a entrar en su estado normal, reconociéndose como súbditos sumisos y obedientes de la ley". No le importaba que las leyes sean malas, aún así, había que obedecerlas. Mientras se obedezca y respete la ley reinará el sistema democrático. Sin embargo, otra fue la realidad, y sigue siendo todavía, donde la ambición por el poder está engarzado en los individuos sin respetar la voluntad popular.

No está demás recalcar que PACHECO fue un extraordinario exégeta de la Constitución de 1839, como de las anteriores y, por añadidura, también del Código Civil de 1852. Nutrido y heredero de una pluma con alto relieve mixtifica en "Cuestiones Constitucionales" su vivencia personal con su exquisita formación jurídica, apoyado básicamente en los clásicos que leyó en su juventud, y la experiencia adquirida, intelectualmente hablando, en Europa donde acudió para perfeccionar sus estudios, sin dejarse dominar por las pasiones lo que es tan susceptible en los seres humanos que carecen de cultura cívica y política. De ahí que para PACHECO la cultura fue una actividad que practicó amorosamente.

Sin quitarle sus propios méritos, pensamos que el influjo de Bartolomé HERRERA en Toribio PACHECO fue decisivo cuando estudió en el Real Convictorio de San Carlos junto a José y Pedro GALVEZ, Luciano Benjamín CISNEROS, José Antonio BARRENECHEA y Manuel PARDO, entre otros. Al respecto, Rubén VARGAS UGARTE escribe: "HERRERA supo avivar en sus discípulos el entusiasmo por el estudio y reunió en torno de su cátedra a unos cuantos espíritus selectos que habían de ser los continuadores de su obra y habían de contribuir a la renovación de las ideas en el Perú. Pocos maestros podrán gloriarse de haber tenido por oyentes a un grupo tan escogido de jóvenes como D. Bartolomé HERRERA". (Cfr. "El Real Convictorio carolino y sus dos luminares", Carlos Milla Batres, Editor, Lima, 1970, pp. 141 ss.) Por lo demás, HERRERA

Cualquiera que sea el éxito de la actual contienda, creo que el presente escrito podrá ser de alguna utilidad; no porque en él se encuentren grandes ideas de que pudiera aprovecharse, sino porque estimulará acaso a los hombres pensadores a ocuparse en una tarea de tanto provecho para el país y tan descuidada entre nosotros. La necesidad de la reforma constitucional se hace sentir imperiosamente en el Perú, a medida que progresa la ilustración y crecen nuestras necesidades tanto físicas como intelectuales. En el presente trabajo me he dedicado exclusivamente a la parte que pue-

(...)

tuvo como libro de cabecera, para sus clases en el claustro carolino, el "Compendio de Derecho Público Interno y Externo" del Comendador Silvestre PINHEIRO FERREIRA, que tradujo y agregó abundantes notas comentadas y que, en su oportunidad, serán publicadas en la Sección "Nuestros Clásicos" de *Ius et Praxis*. Al respecto, existen dos ediciones, una publicada por la Imprenta del Colegio de San Carlos, Lima, 1847; y, otra, por la Tipografía de Aurelio Alfaro, sin fecha de edición. Por la época que se publicó, se colige que PACHECO conocía este libro aun cuando, hasta donde hemos podido investigar, no lo mencionó.

Comenta PACHECO el Estatuto Provisional de 1821 de manera sumaria, precisando que su objetivo radicaba en "fijar las bases del edificio que habían de levantar los que fuesen llamados al sublime destino de hacer felices a los pueblos". Al hacer una comparación entre el Estatuto de 1821 con la Constitución de Huancayo de 1839, escribe duramente que "el primero es la expresión genuina de la libertad en su triunfo, la segunda es el parto monstruoso de una oligarquía desconfiada y quisquillosa". Luego, analiza la Constitución de 1823, criticándola severamente en relación a la restricción que se hace a la libertad de industria, siendo unos cuantos los privilegiados que tienen el derecho de gozar de ella. Inspirado acaso en el grabado del caricaturista francés Honoré-Victorin DAUMIER *Le Ventre Législatif*, pintado en 1834, Toribio PACHECO dice: "¿Quién le dio al Congreso Constituyente el derecho de privar de la ciudadanía a los hombres que ganan el pan con el sudor de su frente, a aquellos que con sus fatigas alimentan tal vez a una falange de parásitos y charlatanes que con el vientre lleno van a dictar leyes y decidir a su antojo de la suerte de la mayoría de la Nación?" PACHECO, estando en París estudiando en La Sorbona, debió conocer el famoso cuadro de DAUMIER en el que caricaturizaba de una manera ridícula y deforme a los diputados del cuerpo legislativo de la época, entre los que se encuentran GUIZOT, PERSIL, BARTHE, D'ARGOUT, ROYER-COLLARD y JOLLIVET; siendo algunos de ellos citados en "Cuestiones Constitucionales".

No escapa en PACHECO el juicio certero que hace a la Constitución de 1826, detectando que fue "... un plagio ridículo de la Constitución francesa del año II...". La Constitución de 1828 es, según PACHECO, superior a las anteriores, no obstante que sus autores tuvieron la modestia de estimarla imperfecta y con cargo a reformarla. Al ocuparse de la Constitución de 1834, nos dice que tuvo una vida efímera. Realista y de espíritu y convicciones indomables, PACHECO, denuncia el sistema de gobierno y la actitud tomada por sus propios hijos, y no se amilana cuando sostiene: "... no escribimos la historia política del Perú y acaso sería mejor no escribirla nunca para que la vergüenza no se pinte a cada paso en nuestro semblante". Sin embargo, a no dudarlo, "Cuestiones Constitucionales" forma parte de nuestra historia política y constitucional escrita por PACHECO al desnudo y sin tapujos.

Toribio PACHECO, al examinar la Constitución del 1839, descarga todos sus conocimientos en materia política y constitucional. Define la Constitución como "... el conjunto de los medios y condiciones que debe llenar un Estado para alcanzar el fin eterno de la justicia". Y, tomando como punto de partida la justicia, valor supremo *par excellence*, comenta la Constitución de Huancayo de la que no fue partidario. Inspirándose en algunos principios que ideó E. AHRENS en su "Curso de Derecho Natural o de Filosofía del Derecho", PACHECO nos hace comprender que la experiencia es fundamental en los pueblos civilizados. (La primera edición del libro de E. AHRENS apareció publicada en Bruselas —donde PACHECO se doctoró— el año de 1837, y el debió consultar ésta o la segunda de 1843, o quizás la tercera de 1848. AHRENS, en otro orden de cosas influyó notoriamente en los autores peruanos del Siglo XIX).

Más adelante, PACHECO Propugna por una reforma constitucional de acuerdo a los cambios que el tiempo y las circunstancias lo exijan, eliminando los abusos y las arbitrariedades. Interesantes son los planteamientos que hace PACHECO a esta problemática que aún sigue siendo tema de atención en los constitucionalistas modernos. En rigor, Toribio PACHECO fue un precursor de la reforma de la Constitución en el Perú no solamente por la iniciativa que propuso en "Cuestiones

de llamarse positiva, como que no se trata de teorías científicas ni de escribir un curso de Derecho Público Filosófico; pues sobre estos objetos abundan producciones que nada dejan que desear.

Como uno de los males que más nos han agobiado es la ambición de nuestros caudillos, y como esta ambición se dirige casi esencialmente a ocupar la silla presidencial, he creído que uno de los objetos más importantes de un trabajo como el

(...)

Constitucionales", sino también porque su estudio lo realizó de acuerdo con los principios constitucionales de la época, tomando siempre como ejemplo a Inglaterra y Estados Unidos. (Vid. El "Heraldo de Lima" del 11 de mayo al 19 de junio de 1855, donde PACHECO escribió una serie de artículos relativos a la reforma de la Constitución, criticó particularmente al Gobierno de CASTILLA. Lastimosamente, en los archivos de la Biblioteca Nacional algunos ejemplares de tan importante periódico de la centuria pasada no han sido cuidados con celo y las inclemencias del tiempo no han perdonado el papel donde PACHECO, al igual que otros contemporáneos sayos, desuellaron su exquisita pluma. Esperamos que los ejemplares aun existentes sean reproducidos a través del microfilm).

En la última parte de "Cuestiones Constitucionales", PACHECO se ocupó de la forma de gobierno. Buscando para el Perú la más apropiada y apoyándose en las ideas de BENTHAM, GIZOT, TOCQUEVILLE, CHEVALIER, nuestro autor deseó y propugnó un tipo de gobierno descentralista; y, por qué no decirlo, en la terminología moderna, un gobierno de tipo regional, como el que recién empieza a darse con la Constitución de 1979. (La calidad intelectual y el vuelo bibliográfico en todas las ramas del saber humano se pueden colegir claramente por los libros y autores que PACHECO consultaba. Vid. "Catálogo de los libros del D.D. Toribio PACHECO", Imprenta de El Comercio, por J. M. Monterola, Lima, s/f. Con relación a la forma de gobierno, todavía siguen siendo de útil consulta con tesis válidas para la actualidad las obras de J. G. BLUNTSCHLI, "Derecho Público Universal", T. I, Versión castellana por A. García Moreno y J. Ortega García, F. Gongota y Compañía, Editores, Madrid, 1880, pp. 271-402; y de Juan W. BURGESS, "Ciencia Política y Derecho Constitucional Comparado", T. II, La España Moderna, Madrid, s/f., pp. 1-43).

III.- ¿Quiénes consultaron "Cuestiones Constitucionales"?

Fscasos son los estudiosos que han tenido a la vista este raro ejemplar al momento de realizar un enfoque, más que global, parcial de la Historia Política y Constitucional del Perú. A propósito, poco o casi nada se ha escrito sobre dicha temática hasta la fecha; no obstante, debemos señalar las escasas excepciones que por ahí afloran.

Entre los primeros que han consultado "Cuestiones Constitucionales", figura Raúl PORRAS BARRENECHEA quien, en un estudio de juventud donde pone de relieve su capacidad creadora de riguroso historiador con una selección de fuentes bibliográficas de primera, analiza la obra de PACHECO *in globo*, calificándolo de docto en Ciencia Constitucional. (Cfr. "Toribio PACHECO", Conferencia sustentada en el homenaje del Ilustre Colegio de Abogados de Lima, con motivo del centenario del nacimiento de Toribio PACHECO, el 16 de abril de 1928. Saumartí y Cia., Lima, 1928. También publicado en las versiones periodísticas de El Comercio, El Tiempo y El Sol del 20 de abril; La Crónica, 20 y 25 de abril, y La Noche del 20 y 30 de abril de 1928. Además, en La Gaceta Judicial, No. 1., Lima, 1928; Variedades del 21 de abril; Mercurio Peruano No. 118-120, pp. 225-263, Lima, 1928. Inclusive, se reprodujo en Paraguay donde PACHECO fue muy estimado en mérito a su famosa protesta con alturado conocimiento jurídico -y sentando ideas *a priori* sobre el principio de la no intervención- del 9 de julio de 1866, contra el Tratado secreto y tripartito del 10. de mayo de 1865, celebrado por las Repúblicas de Brasil, Uruguay y Argentina con el propósito de derrocar y dominar al Gobierno guaraní. Vid. Enrique CHIRINOS SOTO: "Toribio PACHECO en Paraguay", Diario El Correo, Lima, 04 de junio de 1972. No encontramos explicación de por qué la Revista del Foro, órgano de difusión del Ilustre Colegio de Abogados de Lima, cuyo Decanato lo ejercía en ese entonces el Dr. Gerardo BALBUENA, no reprodujo ni mucho menos dio cuenta de tan importante conferencia disertada por PORRAS BARRENECHEA. En todo caso, nos remitimos a la Revista que hemos consultado personalmente en la Biblioteca del Colegio de Abogados, de 1928. Año XV, Ns. 1-6, Enero-Junio y Ns. 7-12, Julio-Diciembre, donde se omite inexplicablemente la conferencia, pese a que se pronunció en dicho gremio profesional). En otro libro, PORRAS BARRENECHEA se ocupó de "Cuestiones Constitucionales"

presente era buscar la manera de organizar, mejor de lo que está ahora, el Poder Ejecutivo y conciliar dos sistemas opuestos: la estabilidad del gobierno y el deseo de dominar que tanto agita a nuestros grandes hombres; y que, más de una vez, les ha hecho emplear el medio violento y pernicioso de la fuerza y de los trastornos para conseguir la realización de sus planes. No sé si el método que propongo realice este objeto.

(...)

dando juicios certeros, agudos e interpretativos sobre el pensamiento de Toribio PACHECO. (Cfr. "Fuentes históricas peruanas". Apuntes de un curso universitario. Juan Mejía Baca & P.L. Villanueva, Editores, Lima, 1954, pp. 479 ss.) PORRAS BARRENECHEA conocía profundamente el *ethos* de PACHECO. Así, expresa: "Sus editoriales discuten doctrinariamente con musitada claridad y cordura, las medidas administrativas y políticas del segundo Gobierno de CASTILLA, y el diario recibe el bautismo de todos nuestros periódicos de combate: la clausura. Como protesta contra las limitaciones del poder, El Heraldo saca sus columnas en blanco y fustiga a los ministros autoritarios". (Cfr. "El periodismo en el Perú", en Raúl PORRAS BARRENECHEA: "Homenaje, antología y bibliografía". Separata de Mercurio Peruano, No. 406, febrero, Lima, 1961, pp. 201).

El poeta arequipeño Francisco MOSTAJÓ, en 1928, con ocasión del primer centenario de nacimiento de Toribio PACHECO, obtuvo el premio del concurso promovido por el Colegio de Abogados de Arequipa, para lo cual presentó un "Elogio del Dr. Toribio PACHECO", publicado luego por la Tipografía Cuadros, Arequipa, 1928. Ahí, MOSTAJÓ, cuando analiza "Cuestiones Constitucionales", sostiene que PACHECO tiene "... legítimo derecho a ser considerado como uno de los modeladores de nuestro constitucionalismo, concreción del grado de democracia de que somos capaces, y a su libro, ignorado por nuestros intelectuales y políticos de papelería extranjera, tendrá que acudir todavía ..." (pp. 19). El elogio también se publicó en la Revista El Derecho, órgano del Colegio de Abogados de Arequipa, correspondiente a 1928.

Manuel FRAGA IRIBARNE, político español de amplia trayectoria y vasta producción bibliográfica, acucioso lector de las instituciones políticas y jurídicas hispanoamericanas, en su libro "Sociedad política y gobierno en Hispanoamérica". Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1962, Capítulo VII, intitulado "El Perú, desde los incas al Siglo XX", nota 61, menciona el opúsculo "Cuestiones Constitucionales". Su lectura seguramente llevó a decir a FRAGA: "La increíblemente novediza historia constitucional peruana". (pp. 351). Cabe señalar que el último Capítulo del "Constitucionalismo peruano" en el "Libro jubilar de Víctor Andrés BELAUNDE", edición extraordinaria de Mercurio Peruano, Ns. 437-44, Setiembre-Diciembre, Lima, 1963, pp. 419-433. Recuerdo que en el mes de mayo de 1987, FRAGA IRIBARNE nos concedió una entrevista en Zaragoza, ciudad española donde se encontraba haciendo su campaña política para postular al Parlamento Europeo a una diputación habiendo luego salido electo; ahí recordó con bastante gratitud a Víctor Andrés BELAUNDE, su entrañable amigo.

Jorge BASADRE, dentro de su agitada investigación histórico-jurídica, se empenó en divulgar las ideas de PACHECO en diversos libros. Así, en "Perú: Problema y posibilidad", cuya primera edición fue publicada en 1931, en la Colección Biblioteca Peruana, que dirigió Jorge Guillermo LEGUIA, Capítulo X, acerca del centralismo y la subversión de las provincias: Las ideas de Toribio PACHECO, decía que su tesis era "antifederalista y anticentralista, es decir, descentralista". Nosotros hemos consultado la 4ta. edición, publicada por Consorcio Técnico Editores, S.A., Lima, 1984, con una presentación de Jorge PUCCINELLI. En su trabajo de muchos años, "Introducción a las Bases Documentales para la Historia de la República del Perú con algunas reflexiones", Ediciones P.L.V., Lima, 1971, T. I, No. 3954, analiza brevemente "Cuestiones Constitucionales". Aun más, y siempre con su voz autorizada, BASADRE, en "Los fundamentos de la Historia del Derecho", 2da. edición, Ediciones Gráficas, S.A., Lima, s/f., apunta que Toribio PACHECO con su obra "inició una tendencia historicista" (pp. 163), y que luego fue continuada por Manuel Atanasio FUENTES. Sin duda que la "Historia de la República del Perú", de BASADRE, contiene ideas orientadoras especialmente para el estudio del Siglo XIX, inspiradas en "Cuestiones Constitucionales".

José PAREJA PAZ-SOLDÁN, decano de los constitucionalistas peruanos y profundo conocedor de la historia política y constitucional, consultó también en su oportunidad a Toribio

Además, trataré en este escrito del sistema federal, del Poder Legislativo y del Electoral, del Poder Judicial y de la institución del jurado, del Consejo de Estado, de las municipalidades, de la instrucción pública y de todas las demás cuestiones que estén ligadas con los grandes poderes de la nación, sin perder nunca de vista de que todo lo que diga debe ser susceptible de aplicación al Estado actual del Perú.

Ignoro si la publicación de este escrito sea conveniente en las actuales circuns-

(...)

PACHECO. (Cfr. "Derecho Constitucional Peruano", 5ta. edición, Ediciones Librería Studium, Lima, 1973, con Prólogo de Ernesto ALAYZA GRUNDY y Apéndice de Domingo GARCIA BELAUNDE, sobre "Aspectos recientes del constitucionalismo peruano" (1966-1973). La primera edición del libro de PAREJA, aunque con otro título data de 1938. Al enjuiciar la Constitución de 1823, PAREJA cita "Cuestiones Constitucionales", pp. 54, nota 2. Del mismo autor, donde da cuenta acerca de la obra de PACHECO, puede revisarse: "Homenaje a los Ministros de Relaciones Exteriores, D. Felipe PARDO Y ALIAGA y D. José Toribio PACHECO, con ocasión del centenario de su muerte". Ministerio de Relaciones Exteriores, Academia Diplomática del Perú, Lima, 1968. A propósito, Felipe PARDO Y ALIAGA, literato, poeta, escritor y diplomático, a quien Toribio PACHECO le dedicó "Cuestiones Constitucionales", redactó un "Proyecto de Constitución Política" compuesto de 87 artículos, en XIV títulos; el mismo que fue presentado a la Convención Nacional de 1855 por los SS. Diputados QUIROS, BABILON, TERRI (D.J.), TERRI (D.J.M.) y TEJEDA. Nosotros hemos tenido a la vista la segunda edición del "Proyecto de Constitución Política" publicado en la Tipografía de Aurelio Alfaro y Cia., Lima, 1859, donde se incluye algunas explicaciones y comentario a cada artículo por José A. DE LAVALLE Y ARIAS DE SAAVEDRA. Dicho "Proyecto..." no ha sido tomado en cuenta por algunos estudiosos de nuestra historia constitucional. No empeco que su análisis merece preferente atención, más aún si se tiene presente que por esa época, bastante convulsionada, se intentaba reformar la Constitución. PAREJA PAZ-SOLDAN así enjuicia el "Proyecto": "De acentuado temperamento tipo presidencialista, este Proyecto refleja las mismas convicciones autoritarias que ya había expresado en sus artículos del voto nacional". (Cfr. "Homenaje a los Ministros...", cit., pp. 15).

Por su parte, Raúl FERRERO REBAGLIATI, humanista de fuste y divulgador de la Ciencia Política y el Derecho Constitucional peruano, seguramente que debió conocer la obra de PACHECO. Empero, no la cita en sus estudios. En uno de ellos, agrupa a los liberales peruanos en tres generaciones: a) Los precursores de la Independencia; b) La primera generación republicana; y c) La segunda generación republicana. La clasificación de FERRERO es válida y coincidimos con ella, y añadiremos que a PACHECO se le puede ubicar en la primera generación, aunque FERRERO no lo diga, y que fue justamente la que atacó y combatió el autoritarismo de Ramón CASTILLA en conjunto con los hermanos GALVEZ, URETA, ESCUDERO, José Simeón TEJADA, Luciano Benjamín CISNEROS, Ricardo PALMA, entre otros. (Cfr. "El liberalismo peruano. Contribución a una Historia de las Ideas", Ensayo, texto y notas. Edición auspiciada por W.R. Grace & Co., en Homenaje al II Congreso Nacional de Historia, Lima, 1958).

El Ex-Decano de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica, Fernando DE TRAZEGNIES, en su libro "La idea del Derecho en el Perú Republicano del Siglo XIX", P.U.C., Fondo Editorial, Lima, 1980, analiza a Toribio PACHECO, con relación a su "Tratado de Derecho Civil", mas no consulta "Cuestiones Constitucionales". No obstante, debemos reconocer que su trabajo -solitario en este tipo de temática- tiene fuentes bibliográficas de primera y planteamientos interesantes del mundo jurídico peruano del Siglo XIX.

[También Enrique CHIRINOS SOTO ha consultado, y debe obrar en su poder un ejemplar de "Cuestiones Constitucionales". (Vid. su "Historia de la República" (1821-1985), 2 tomos, Editores-Importadores, Lima, 1985. *Idem*: "La nueva Constitución al alcance de todos", 4ta. edición actualizada, AFSA, Lima, 1986).

Rubén VARGAS UGARTE, S.J. en su valioso "Manual de estudios peruanistas", Ediciones Librería Studium, S.A., Lima, 1952, cita a PACHECO desde el ángulo periodístico, empero, no menciona "Cuestiones Constitucionales". Y en la "Historia General del Perú" (1833-1843), 2da. edición, T.VIII, Editorial Milla Batres, Barcelona, 1984, estudia la labor de PACHECO en el campo del Derecho Civil y diplomático, inclusive la función que le cupo en el Gabinete de 1866. En el T. IX, figura entre las páginas 116 y 119 fotos de aquel memorable Gabinete.

En la década de los años setenta, Domingo GARCIA BELAUNDE empieza a difundir

tancias; pero tengo motivos particulares, independientes de la política, para emprenderla, y esto me decide a ello sin fijarme en los resultados. El hombre a quien su conciencia le dice que obra bien no teme los abusos del poder y la razón jamás se doblegará ante la fuerza bruta: sufrirá algún tiempo pero al fin triunfará y su triunfo será más completo.

Por lo demás, suplico a mis lectores que vean tan sólo en este pequeño trabajo

(...)

diversas fuentes bibliográficas que eran escasas y desconocidas en el medio intelectual y académico peruano, y entre ellas está precisamente "Cuestiones Constitucionales". En efecto, en uno de sus primeros libros, "El Constitucionalismo Peruano y sus problemas", T. I, P.U.C., Lima, 1970, lo incluye en su minuciosa Guía Bibliográfica, ubicándolo dentro de los temas generales. Más recientemente, en un artículo intitulado "El Constitucionalismo Peruano en la presente centuria", aparecido en el colectivo "El constitucionalismo en las postrimerías del Siglo XX", T. IV, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, D.F., 1989, pp. 565, GARCIA BELAUNDE vuelve a citar el opúsculo de Toribio PACHECO.

IV.- ¿Qué significado tiene y quiénes denominaron "Cuestiones Constitucionales" a sus obras?

Realmente, los autores lo toman de diversas formas para referirse finalmente al Derecho Constitucional. Se aborda, en esencia, mediante él temas concretos relativos a la Constitución. PACHECO, por ejemplo, empieza con la exposición de la Historia Constitucional comparada y, a continuación, analiza la nuestra.

Hemos rastreado en las bibliotecas especializadas a los autores que utilizaron este título: "Cuestiones Constitucionales" antes del opúsculo de PACHECO, y no hemos encontrado una pista que nos conduzca a sostener que con anterioridad ya existía otro libro con ese título. El ensayo de PACHECO, conforme se expuso líneas arriba, se publicó en 1854. Y es probable que se haya inspirado en los autores clásicos que utilizaban el término "cuestiones", en particular los latinos, para luego smoldarlo a un ensayo o estudio. Recuérdese que en la biblioteca particular de PACHECO —por instinto lector voraz— figuraban las obras de POLIBIO, ARISTOFANES, VIRGILIO, TACITO, HOMERO, HERODOTO, SOFOCLES, JENOFONTE, hasta llegar a los últimos historiadores SMOLLET, GUIZOT, PRESCOTT, MULLER, HUME, MIRABEAU, BOSSUET, y otros más que leyó estando en Europa realizando su tesis doctoral.

Lo cierto es que después de PACHECO hemos encontrado a algunos autores que utilizan en sus estudios el rótulo señalado. En vía de ejemplo, E. LABOULAYE, "Questions Constitutionnelles", Paris, 1872. En América se publicó, en 1870, un estudio del tratadista apellidado GUZMAN con el título de "Cuestiones Constitucionales". Ignacio VALLARTA, preclara figura del Derecho mexicano también escribió, en la centuria pasada, un ensayo con el nombre de "Cuestiones Constitucionales". (La información se puede consultar en Adolfo POSADA: "Instituciones políticas de los pueblos Hispanoamericanos", Hijos de Reus, Editores, Madrid, 1900. A propósito, POSADA, reputado jurista de fines del Siglo XIX y comienzos del actual, llegó a consultar solamente, entre los autores peruanos, a José María QUIMPER: "Derecho Político General", 2 vols., Lima, 1887, mas no conocí "Cuestiones Constitucionales" de Toribio PACHECO. Al menos, así lo demuestra su estudio arriba mencionado. En la Biblioteca de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, gracias al dato siempre preciso del Dr. Víctor A. VILLAVICENCIO CUNEO, quien hasta hace poco fuera su Director, hemos consultado un libro de W.E. GLADSTONE: "Cuestiones Constitucionales" (1873-1878), traducido directamente del inglés por A.R.CH., precedido de unos apuntes biográficos con el retrato del autor y un prólogo de D. Francisco CAÑAMAQUE, Madrid-La Habana, 1882. En el Perú, ha sido Rafael GRAU quien, después de PACHECO, utilizó en una tesis para optar el Grado de Bachiller, en la Facultad de Ciencias Políticas y Administrativas de la U.N.M.S.M., en 1903, el rótulo de "Cuestiones Constitucionales". Posteriormente, el parlamentario Ricardo FELJOO REYNA, le dio el título de "Cuestiones Constitucionales", Imprenta La Confianza, Lima, 1934, 2 tomos, a sus intervenciones realizadas en el Congreso. Constituyente de 1931. Ultimamente, Enrique CHIRINOS SOTO está reuniendo una serie de artículos periodísticos la que, estamos seguros, le dará el nombre de "Cuestiones Constitucionales", honrando *in memoriam* a su ascendiente Toribio PACHECO.

una prueba del interés que tomo en todo lo que tiene relación con mi patria y del deseo sincero y vehemente que me anima a verla marchar tranquila, con honor y dignidad, por la carrera de la civilización y del progreso.

(...)

V.- **A manera de conclusión**

Lo expuesto hasta ahora nos lleva a decir algunas consideraciones finales. Nuestra exposición puede ser susceptible de crítica, empero, tratándose de una Nota Preliminar, hemos obviado, por ahora, el análisis interpretativo, y optado el comentario agregándole algunas ideas con el único propósito de ubicar al lector sobre el estado del Derecho Constitucional en el Siglo XIX, siempre tomando como punto de partida "Cuestiones Constitucionales". Ahora bien, el hecho de que se haya mencionado a determinados autores que llegaron a consultar o no "Cuestiones Constitucionales" no implica que unos estén mejor informados que otros. Ese argumento no es valioso para nuestra investigación. Realmente lo que se busca, luego de analizar a cada autor, y lo más importante conocer su testimonio, es dar a entender que "Cuestiones Constitucionales" no es de fácil acceso al estudioso, al investigador, al profesor universitario; en fin, al lector en general. Por eso es que a partir de la reimposición que sale a la luz en la Revista *Ius et Praxis*, tenemos a la mano un clásico estudio escrito y vivido personalmente por uno de los más importantes hombres de Derecho del Siglo pasado como lo fue Toribio PACHECO, que sigue todavía olvidado por nuestros constitucionalistas y estudiosos de las ideas en el Perú. El historiador, el político, por ejemplo, si desea formarse una idea y emitir un juicio sobre la Historia Constitucional y Política del Perú tiene que consultar la fuente bibliográfica directa. Es cierto que algunas no se hallan ni en la Biblioteca Nacional, como es el caso de "Cuestiones Constitucionales", que es de inmediata consulta. Sin embargo, al reproducirse una vez más este clásico jurídico se está llenando un vacío en la bibliografía peruana. Finalmente nos preguntamos, a guisa de reflexión: ¿cuántos vacíos más habrá que colmar?

JOSE F. PALOMINO MANCHEGO

CUESTIONES CONSTITUCIONALES

[INTRODUCCION]

Difícil sobre manera es examinar profundamente y juzgar con acierto las instituciones de un país y, más que todo, indicar las reformas a que debieran ser sometidas; porque las unas y las otras dependen de variadas y numerosas circunstancias que no siempre es dable conocer. La ciencia del Derecho Público es, acaso, de todas las ciencias sociales la más ardua, la más espinosa y la más sujeta a controversias; resultando de allí que, por lo mismo de ser una ciencia que no puede permanecer en las regiones elevadas y abstractas de la teoría sino que demanda una aplicación constante y diaria, los errores que en esa aplicación se cometan afectan, por lo común, la masa entera de la sociedad y la exponen a bruscas oscilaciones que interrumpen su curso natural y, tal vez, la precipitan en un insondable abismo de males.

El código político que nos rige actualmente, está muy lejos de hallarse en armonía con los sanos principios de la ciencia; sus defectos se palpan a cada instante y si el Perú hubiera observado al pie de la letra todo lo que en él se contiene se puede asegurar que se habría condenado a la inmovilidad y tal vez al retroceso. Pero, si la situación en que la carta fundamental nos coloca es altamente perniciosa, por estrecharnos en un limitadísimo círculo, las violaciones repetidas que sufre constante, pero necesariamente, nos constituyen en un estado anormal, cuyas funestas consecuencias se extienden no sólo a la vida pública sino también a la privada. Las leyes, por malas que sean, deben ser obedecidas so pena de convertirse la sociedad en un caos inextricable en que tan sólo dominan la fuerza y el capricho, y no puede haber seguramente situación más dolorosa que aquella en que, para marchar progresivamente, tiene la sociedad que violar, casi todos los días, su reglamento orgánico, su código fundamental, en el que se le ha determinado, de un modo expreso, la senda que ha de seguir para alcanzar el fin social que se ha propuesto. Y estas violaciones indispensables no pueden menos que acostumar a los poderes políticos a un sistema de arbitrariedad continuado, que sirve de ejemplo para los dependientes de esos poderes encargados de poner en ejecución las leyes que, viendo a aquéllos salir muchas veces del carril constitucional, están expuestos a imitarlos y a obrar sin traba de ninguna especie, sin escuchar la justicia y el interés bien entendido de la sociedad.

Cuan pernicioso sea este sistema para la moral pública y privada no hay casi necesidad de demostrarlo, puesto que es evidente que las costumbres públicas y las privadas ejercen recíprocamente las unas sobre las otras una grande e incontestable influencia; pudiéndose asegurar que en un país corrompido casi nunca puede haber buena administración, y que donde hay mala administración difícilmente se encuentran costumbres puras y llenas de moralidad. El gobierno de una nación es, por lo común, el reflejo de la sociedad; cuando ésta es buena, aquél lo será también, y cuando es mala el gobierno lo es a su vez. Pero, aunque esta sea una verdad incuestionable, los individuos encargados de dirigir los destinos de un pueblo, y sobre todo los legisladores, están en el deber de oponerse al mal, de resistir a las tendencias antisociales y a los gérmenes disolventes que dominan en la sociedad a fin de enervar sus maléficos efectos y sus perjudiciales consecuencias. Sin duda es arduo el trabajo de moralización cuando desciende de pocos a muchos; pero al menos la influencia moral, que algunos

individuos de probidad y de luces ejercen en una nación, sirve como de un dique que se opone al torrente de la desmoralización general.

¿Qué diremos, pues, de las legislaciones que lejos de poner trabas al desenfreno social parecen más bien secundarlo y fomentarlo entronizando el régimen de la arbitrariedad? Por más moral que fuese la nación en que tal legislación existiera, desde el instante en que se sometiese a ella se condenaría a una suerte desgraciada y miserable, a la pérdida de todo sentimiento de justicia y moralidad que la haría presa de las facciones y de la anarquía para caer muy luego en completa disolución y perder tal vez en su nacionalidad.

¿Nos equivocamos, por ventura, al creer que la Constitución Política del Perú adolece en sumo grado de esos defectos y que, si queremos progresar, es preciso someterla a una reforma racional en que se extirpe la fuente de todos los abusos y de las arbitrariedades, poniéndola en armonía con nuestro Estado social, con las exigencias de la época y con los sanos principios de la ciencia política? No lo sabemos; pero las páginas que van a seguir lo demostrarán.

Bien convencidos estamos de que la obra que tratamos de emprender presenta dificultades casi insuperables. Por lo que a nosotros toca, no se nos oculta que carecemos del todo de las luces suficientes para tratar un asunto, tan arduo y tan espinoso, del que jamás habríamos tenido la necia presunción de ocuparnos si hombres más aptos y más competentes lo hubieran tomado a cargo. Pero, al ver la indiferencia con que cuestiones de esta especie se miran entre nosotros, al presenciar la negligencia de nuestros hombres políticos que parecen aceptar nuestra situación como la mejor de que haya podido inventarse, en el mejor de los mundos posibles, no ha podido menos nuestro corazón que llenarse de amargura; y, en los momentos de desfallecimiento, hemos llegado a dudar si verdaderamente hay entre nosotros amor a la patria y deseos sinceros y vehementes por su progreso. Al examinar atentamente la conducta y las ideas de los hombres públicos del país y aun de la mayoría de sus habitantes se nota, con dolor, que el indiferentismo se ha apoderado de todos ellos; el indiferentismo más funesto aun, en nuestro humilde sentir, que las facciones violentas que desgarran las entrañas de la patria: porque éstas siquiera tienen la disculpa de ocuparse de la cosa pública, aunque lo hagan de un modo violento, mientras que los indiferentes ven con frialdad los males de la patria sin que su corazón se oprima cuando ella sufre, ni experimente la menor sensación de gozo cuando progresa y adelanta. *Subit quippe etiam ipsius inertioe dulcedo*, dice TACITO; *et inuisa primo desidia postremo amatur*: palabras escritas para nosotros. No permita el cielo que este sentimiento egoísta e inmoral penetre jamás en nuestro corazón; mil veces preferible es la muerte física, que la muerte del sentimiento; antes ser borrado del libro de la vida que verse condenado a mirar con culpable indiferencia los males de la patria. He aquí la razón porque, a pesar de nuestra insuficiencia, nos hemos propuesto ocuparnos de las instituciones políticas de nuestro país, porque abrigamos la convicción de que con las que actualmente posee no progresará; y porque ya que nadie emprende esta obra, se mirará, al menos, la nuestra como testimonio de un acendrado y puro patriotismo, único título que hacemos valer para que el público mire con indulgencia nuestro trabajo.

Pero no son estos los únicos obstáculos que encontraremos en nuestra marcha. Nuestras instituciones, en virtud de sus mismas imperfecciones, han creado intereses

particulares con los que es preciso chocar; convicciones tal vez erróneas, pero profundas, que no es fácil desarraigar; privilegios absurdos que se defienden con tenacidad y que es difícil abolir, porque aquéllos que los poseen son los que señorean la escena política y disponen a su antojo de los destinos de la patria; pero acaso estas mismas circunstancias, que se presentan como vallas insuperables, sean una ventaja de que deba aprovecharse. Esto parecerá una paradoja, pero vamos a explicarlo.

No son los pocos individuos que gozan de los privilegios establecidos por nuestras instituciones los que forman la mayoría del país, ni mucho menos los que pretendieran dominar exclusivamente sobre la opinión pública; al contrario, ellos no forman más que una minoría, que posee esos privilegios porque nadie se ha ocupado en examinar la legitimidad de los títulos que se nos conceden; pero que los perderían indudablemente desde que la nación quisiese entrar en el pleno goce de sus derechos; ya que se le repite, todos los días, que ella es soberana y que de ella emana toda autoridad. Verdad es, y muy dolorosa, que en el Perú la opinión pública no existe y que la ausencia de este elemento constitutivo de los países libres permite a nuestros poderes políticos marchar a la ventura sin más norma que su capricho, sin más guía que su propia voluntad. Ciertamente, la opinión pública no se forma de la noche a la mañana, ni es la autoridad de un escrito, y mucho menos la de éste, la que pudiera existir para formarse; pero el hombre, tomado individualmente, jamás abdica del todo la libertad de su conciencia y, con tal que posea un poco de buen sentido, discierne el bien del mal y aprueba en secreto a los que defienden el primero y combaten el segundo. Es, pues, a la conciencia individual que nosotros nos dirigimos contando con su aprobación y benevolencia, poco nos importarían la cólera y el desprecio de los privilegiados.

ESTADO DEL PERU ANTES Y DESPUES DE SU EMANCIPACION

Antes de proceder al examen de nuestras instituciones, parece conveniente echar una rápida ojeada sobre el estado de nuestra sociedad y sobre algunos acontecimientos que han originado nuestra posición social como nación soberana.

El hecho de nuestra existencia política está ya consumado, y, aunque fuera posible, sería insensato pretender anularlo y hacernos retroceder para colocarnos bajo la tutela de otro; pero nada se opone a que ese hecho sea juzgado con imparcialidad, porque ese mismo examen puede sugerirnos algunas lecciones de que tal vez no sería superfluo aprovechar.

¿Se hallaba nuestro país dispuesto para la libertad cuando la obtuvo? ¿Eran las instituciones democráticas las que más le convenían para su progreso? No dudamos que, si del examen de los hechos resulta una respuesta negativa a estas cuestiones, se tratará al que la deduzca de enemigo de la libertad y de amante del despotismo y de la servidumbre; pero ¿quién tiene de ello la culpa? ¿El que reflexiona sobre los hechos o los hechos mismos que producen semejantes consecuencias? Ahora bien; examínense como se quiera los acontecimientos que han tenido lugar entre nosotros desde que nos emancipamos y será preciso cerrar los ojos a la luz o pervertir el sentido lógico de las palabras, ya que no se pueden destruir las acciones pasadas de los hombres para sacar una conclusión favorable.

Al tratar de la independencia y de la organización de los estados hispano-americanos, no se puede prescindir del recuerdo de lo que sucedió en los Estados Unidos de la América del Norte, cuando rompieron el yugo del coloniaje; pues ellos sirvieron de modelo a todas las cosas que tuvieron lugar en la América del Sur en la época de su emancipación, y basta comparar la situación de los unos con los otros para convenirse de que no siempre es bueno el sistema de imitación y que lo bueno en una parte puede convertirse en malo en otra.

Las colonias inglesas se diferenciaron esencialmente desde su principio de las colonias españolas. Las primeras fueron, en su mayor parte, formadas por individuos que abandonaron el antiguo continente a consecuencia de las persecuciones políticas y religiosas que sufrían diariamente, y que deseaban profesar en un suelo virgen y con entera independencia sus opiniones personales, sin estar expuestos, a cada paso, a los vejámenes y a los rigores que la intolerancia inventaba con asombrosa fecundidad. Los unos habían vivido en países acostumbrados a la libertad y habían aprendido a amarla, considerándola como el tesoro más precioso que el hombre puede poseer; los otros que aspiraban por lograrla se alejaban de países en que parecía no ser susceptible de aclimatarse. La Revolución de CROMWELL echó a las playas de América a los enemigos del despotismo militar; las tentativas sospechosas de los Estuardos hicieron emigrar una multitud de rígidos protestantes que creían en peligro el nuevo culto introducido en la Gran Bretaña; las dragonadas de LUIS XIV y la revocación del edicto de Nantes, tan funestas para la Francia, pero tan ventajosa para otros países de Europa, dio también a la América un crecido contingente de laboriosos y activos hugonotes, que prefirieron abandonar su patria antes de abjurar las creencias religiosas que habían adoptado. Así fue como la América del Norte se pobló rápidamente de habitantes que se dirigían allí no con un espíritu de aventura y de especulación, sino con el de vivir en paz, aunque no de una absoluta independencia.

En las colonias españolas sucedió todo lo contrario. Descubierta el Nuevo Mundo, cupieron en suerte a la España los países más abundantes en metales preciosos, que ocasionaron la ruina de los conquistados y más tarde la de los conquistadores. Los primeros que se lanzaron a apoderarse de estas regiones desconocidas fueron algunos aventureros salidos de la hez del pueblo, gente sin principios, sin moralidad, animada únicamente por una codicia desmedida que aumentaba mientras más acopio se hacía del funesto metal. Los primeros conquistadores habían experimentado, allá en su patria, todas las miserias de la vida social; habían sufrido los rigores del despotismo que los redujo a un estado de completa abyección, y, por esto, cuando se vieron convertidos, como por milagro, en amos y señores de inmensos territorios, hicieron pesar sobre sus habitantes el más titánico yugo y la más refinada opresión. Estos elementos viciosos, con que se principió la colonización española, fueron más tarde corregidos con la venida al país de hombres más sanos que la Corte de Castilla enviaba, sobre todo, para ocupar los destinos de importancia.

Sería alejarnos de nuestro objeto si tratásemos aquí del sistema colonial puesto en planta por las naciones europeas, especialmente en la parte económica; lo único que nos proponemos es examinar el modo gradual como estas colonias fueron conducidas a la emancipación y al pleno goce de sus derechos.

Las colonias norteamericanas fundadas, como hemos visto, por sí mismas y casi

sin el concurso del gobierno de la metrópoli, se sometieron, sin embargo, espontáneamente a éste, porque necesitaban de su protección eficaz para evitar la conquista de parte del extranjero y tal vez la guerra entre ellas mismas; pero, por su parte, el gobierno les dejó la suficiente libertad para que se administrasen por sí mismas, si bien les impuso, como era natural, agentes nombrados por él y algunas cargas fiscales, que eran como el tributo que debía manifestar la dependencia en que se hallaban. Cada uno de los Estados orientales de la Unión Americana formaba una colonia separada que tenía su régimen especial, en la que todos los miembros eran iguales y gozaban de todos los derechos civiles y políticos. Sobre todo el sistema municipal, que es la base de la verdadera libertad, había pasado intacto de la Inglaterra a las dependencias británicas, pues aquéllos que habían gozado de él en la madre patria quisieron que su benéfica influencia se hiciese sentir en el país adoptivo, sin duda para que los ingleses transplantados a América no dejaran jamás de ser ingleses. No fue esta la única institución que atravesó el Atlántico: con ella vinieron a la América del Norte todas las garantías de que los súbditos británicos habían gozado desde que cayó el dominio absoluto de los reyes y, más que todo, las que conquistaron en dos memorables y sucesivas revoluciones. Las más preciosas fueron, sin duda alguna, las que sancionaban la seguridad individual y la libertad del pensamiento.

Cuán diferente es el cuadro que presentan las colonias españolas. Conquistadas, como lo acaba de decir Mr. EVERETT, antes de ser descubiertas, fue el gobierno de España quien las constituyó, sometiéndolas al régimen severo y absurdo que entonces dominaba en la Península misma, pero agravándolo con exageración, persuadido probablemente de que era preciso aherrojarlas para que no se le escapasen. Las posesiones españolas no eran más que una especie de propiedades a las que mandaban mayordomos que sacasen de ellas todo el lucro que fuese posible. Tal fue al menos el carácter de la dominación española en los tiempos posteriores a la conquista. Los pobladores eran colonos pero no ciudadanos; sin participación de ninguna especie en los negocios públicos de la metrópoli mientras vivieron en ella, debían tenerla menos en los de la colonia, donde no era posible considerarlos más que como aventureros que sólo aguardaban hacer fortuna para abandonar el país.

El sistema municipal, desconocido en la mayor parte de España, no pudo introducirse en las posesiones de los reyes católicos, y la libertad de que carecían los súbditos residentes en la madre patria fue asimismo completamente desconocida en los establecimientos ultramarinos. Cuando se sistematizó algún tanto la dominación colonial, se hizo a los colonos participantes de los derechos civiles indispensables para la existencia y la marcha normal de una sociedad, y sólo se pensó en acordarles el ejercicio de los políticos, cuando ya las colonias habían hecho algunas tentativas para sacudir el yugo, y esto era muy natural. Si al tiempo de formarse las colonias británicas la soberanía del pueblo era un dogma incontestable en la Gran Bretaña, dogma arraigado profundamente en el espíritu y en las convicciones de cada uno de los súbditos ingleses, que debía, por consiguiente, viajar con ellos a cualquier parte que fuesen, el dogma opuesto del derecho divino de los reyes dominaba en España, como en los demás pueblos de Europa, en donde los monarcas lo ejercían del modo más absoluto, sin oposición y sin que a los súbditos les hubiera jamás venido a las mientes gozar de otras facultades o derechos que aquéllos que plugiese al soberano concederles.

Por esto es que, en la administración de las colonias británicas, los reyes de

Inglaterra guardaron cierta mesura y cierta circunspección, que denotaban claramente que se hallaban en presencia de ciudadanos libres que sí conocían sus deberes, no olvidaban sus derechos, ni los derechos y deberes del soberano; que se habían dado instituciones especiales para su buen gobierno y que podían resistir a cualquier medida arbitraria e ilegal. En las colonias españolas ¿quién hubiera podido decidir de la ilegalidad de una cédula o de un decreto de la autoridad metropolitana o de la colonial? y ¿en virtud de qué derecho, de qué facultad o privilegio se hubiera jamás intentado una oposición? ¿No residían los colonos en la colonia por favor especial del monarca que les había dado un lugar en un territorio que a él exclusivamente pertenecía?

Pero es preciso detenerse en este paralelo. Basta decir que, al tiempo de la emancipación de las dos Américas, existía una diferencia notable entre las colonias de origen inglés y las de origen español. En las primeras, los habitantes, salidos de un país de libertad, habían gozado de ésta sin interrupción, cobrándole cada día más cariño y que, por amor a ella, sacudieron el yugo desde que vieron algunos amagos que parecían limitarla. En las colonias españolas, formadas por individuos que no habían conocido más que el gobierno absoluto, bajo el cual continuaron viviendo, no se tenía de la libertad más que una idea vaga y confusa, y se suspiraba tal vez por ella más bien por lo mucho que en su favor se decía que por convicción de que fuese una cosa buena.

Los ingleses de los Estados Unidos se sublevaron contra el gobierno cuando éste quiso restringir su libertad, del mismo modo que los ingleses de la madre patria se habían sublevado contra el despotismo de los Tudores y de los Estuardos. En América, como en Inglaterra, las mismas causas produjeron los mismos efectos: en ambos países los súbditos británicos recurrieron el medio violento de una revolución a fin de conservar ileso sus derechos, dando así al poder una lección severa de los peligros a que se expone cuando pretende poner trabas a la libertad de un pueblo que vive tan sólo por ella y para ella. La conmoción de las colonias inglesas fue universal; apoyadas en la justicia de su causa, no temieron ponerse en lucha con el colosal poder de la Gran Bretaña que, en paz entonces, a poca distancia y con una numerosa flota, podía acaso ahogar los gérmenes de cualquiera insurrección. Pero la santa causa triunfó y dio origen a la gran confederación nortamericana.

Tan notable acontecimiento produjo una extraordinaria sensación en toda la América y, desde entonces, pudo considerarse como inevitable la emancipación de las colonias españolas. La conquista de la Península por las tropas francesas y las guerras, que fueron la consecuencia, ofrecieron una favorable ocasión para lanzar el primer grito de independencia. La empresa fue ardua, pero al fin se vio coronada del éxito más feliz. Ya tenemos, pues, a la América toda emancipada; veamos cómo procedió a organizarse.

Hay sucesos en la vida de los pueblos que manifiestan, más que otros, la intervención directa e inmediata de la Providencia. Cuando los Estados Unidos quisieron independizarse, se presentaron numerosos campeones para combatir por su patria en el campo de batalla, y, una vez obtenido el triunfo, esos mismos héroes, con otros individuos que se les asociaron, se convirtieron en sabios y profundos legisladores, llenos de abnegación y de desprendimiento, para dar al nuevo Estado las instituciones más adecuadas a su carácter, a sus costumbres y a su situación. Ningún sentimiento personal llegó a dominar en sus corazones por un solo momento: todos de un modo

unánime pensaban solamente en la salud y en la prosperidad del pueblo americano; y todas las medidas y resoluciones que tomaron estuvieron grabadas con el sello de una cordura a toda prueba y del más acrisolado patriotismo.

En la América del Sur no faltaron diestros y expertos capitanes que dirigiesen la campaña contra las huestes españolas; pero, una vez fenecida la obra, principaron las dificultades y ninguno de los grandes hombres, que entonces dominaban la escena política, se halló a la altura de las circunstancias para organizar las nuevas sociedades y darles las instituciones más propias para hacerlas marchar por una senda de tranquilidad y de progreso. A imitación de los sucesores de ALEJANDRO, cada uno quería heredar alguna parte de los despojos coloniales. Aún permanecía el enemigo en el territorio cuando la ambición se desarrolló desmesuradamente en el corazón de los vencedores y la guerra civil principió casi sobre el mismo campo de batalla. ¿Será preciso recordar los cambios sucesivos y las vergonzosas disensiones civiles de que nuestro país fue el teatro por espacio de más de veinte años?

Mientras los Estados Unidos marchaban con pasos de gigante por el camino de la ilustración y del progreso, parecíamos retrogradar a los tiempos de la ignorancia y de la barbarie, en los que no se respetaba la ley y en que todo se hallaba sometido a la influencia de las pasiones desordenadas, de la astucia, del capricho y de la fuerza. Y, sin embargo, nosotros poseíamos instituciones que llevaban el nombre de republicanas y que habíamos tomado en gran parte de la Unión Americana. ¿Por qué, pues, tan notable diferencia?

Las leyes y las costumbres de un pueblo son las que forman la base de su progreso y de su ventura social, con tal que las primeras estén en armonía con las segundas y que éstas estén sometidas siempre a aquéllas: *leges sine moribus non valent*. Cuando las leyes están en contradicción con las costumbres, con los hábitos, con las tradiciones de un pueblo, es imposible que produzcan buenos resultados. Una ley despótica causaría una violenta conmoción en los países libres; una medida liberal sería perniciosa en naciones que, como Rusia y Turquía, necesitan del gobierno absoluto. En los pueblos de costumbres democráticas, es decir, en aquéllos acostumbrados a la vida pública y al manejo de los negocios del Estado, las instituciones democráticas son esencialmente necesarias. Ahora bien, ¿cuál es el carácter del gobierno democrático? MONTESQUIEU cree encontrarlo en la *virtud*, tomando esta expresión en el sentido de la palabra latina *virtus*, que significa *valor, fuerza, poder, grandeza de alma*, cualidades que el célebre escritor reúne en dos: el amor de la patria y de la igualdad. Esto resulta de la naturaleza misma de este gobierno. En el gobierno monárquico, en el despótico y aun en el aristocrático hay un poder, cuyo origen tal vez se ignora, del que dependen todos los miembros de una sociedad y al que es preciso obedecer necesariamente, ya impere la arbitrariedad, ya existan leyes dadas por ese mismo poder. Pero en la democracia, como la soberanía reside en todos y todos son iguales, el Estado es naturalmente lo que son los individuos; y, como la ley del individuo es la virtud, en el sentido de que debe ser virtuoso aunque en realidad no lo sea, ésta misma debe ser la ley del Estado en que todos los individuos son soberanos, legisladores, magistrados, ejecutores y guardianes de la ley. Por esto tiene razón un comentador de MONTESQUIEU de decir que la fundación de las verdaderas repúblicas ha tenido lugar en todas partes y en todos los tiempos en una época de virtud. Tales fueron las épocas de los romanos, en tiempo del primer BRUTO, de los suizos

en tiempo de GUILLERMO TELL, de los holandeses bajo los Nassau y de los americanos en tiempo de WASHINGTON.

Sí; fueron tiempos de virtud y de heroísmo aquéllos en que se vio a un pueblo que, por conservar su libertad, se sometió a penosas privaciones y a inmensos sacrificios que contrariaban hábitos inveterados, en que los hombres que dirigían el movimiento general no tenían ninguna mira interesada ni se hallaban agitados por mezquinas e innobles pasiones, y en que, el más ilustre de todos ellos, el que podía disponer a su antojo de los destinos de su patria, hizo recordar los tiempos de los Cincinatos y de los Fabios, retirándose de la vida pública cuando vio afianzada la paz de la nación y reconocida su soberanía por todo el mundo civilizado.

La Unión Americana tuvo, pues, un origen eminentemente democrático: sus instituciones, sus leyes y sus costumbres se prestaban muy bien al régimen popular, y de allí nace su preponderancia y el rol tan importante que desempeña en los destinos de la humanidad. Acostumbrados los americanos, como hemos visto, a gobernarse a sí mismos gozando plenamente de todos sus derechos y poseyendo la organización municipal, no hicieron más al constituirse en nación independiente, que variar la forma de gobierno sin que el fondo sufriese la menor alteración. En lugar de obedecer a un monarca que residía en lejanas tierras, obedecieron a un gobierno emanado de la voluntad misma del pueblo soberano, situado en el centro de la Unión, responsable ante la opinión pública del país y sometido al juicio y al fallo severo de ésta en períodos determinados. O, mejor diremos que nada cambió, que todo permaneció en el mismo pie que antes. Los colonos ingleses no obedecieron nunca más que a la ley; en defensa de sus leyes se sublevaron y, después de vencer, volvieron a entrar en su estado normal, reconociéndose como súbditos sumisos y obedientes de la ley. Ahora bien, en cualquier país donde se conozca, se respete y se obedezca a la ley, reinará necesariamente el sistema democrático, que es el sistema de igualdad racional, de la sumisión a las leyes y del respeto a la autoridad. Bajo este respecto, la Inglaterra y los Estados Unidos son los países más democráticos del mundo; ellos son los únicos en que los asociados gozan de todos los derechos políticos, de todas las garantías individuales; los únicos en que los ciudadanos comprenden la extensión de sus deberes y la necesidad absoluta de practicarlos respetando a sus iguales para ser respetados de ellos, obedeciendo a la autoridad pero vigilando constantemente sobre ella para vituperar el más pequeño abuso, el más insignificante descuido. En ellos la autoridad comprende que su misión es velar por la seguridad de los asociados, contribuir a su progreso y bienestar, y no la de darse a conocer únicamente por sus alcaldadas, por la infracción de las leyes, por la violación de las garantías escritas en una carta y que permanecen como letra muerta. He allí todas las causas que han alcanzado el sistema democrático en los Estados Unidos de la América del Norte.

Con opiniones, con hábitos, con costumbres, con instituciones diametralmente opuestas, ¿era posible que ese sistema produjese buenos frutos en la América del Sur? Aquí todo varió completamente. Se proclamó la independencia y los que, pocos momentos antes habían sido súbditos, siervos de la España, se hallaron, como por encanto y en virtud de un cambio brusco, entregados asimismo a sus pasiones; ¿qué decimos? a las pasiones de algunos ambiciosos sin principios, sin patriotismo, sin virtudes, que no tenían ningún conocimiento de las cosas ni de los hombres de su época, asustados con la enormidad del peso que se habían echado a costas y que, cuando llegó

el momento de organizar la nueva sociedad, se convirtieron en plagiarios de instituciones exóticas, porque ellos por sí nada podían producir. Se dio al gobierno el nombre de republicano sin duda por burlarse de los pueblos, a la manera que los emperadores de Roma dictaban leyes e imponían su voluntad a la *república romana*; pero, de hecho, no se vio otra cosa más que un tremendo y funesto despotismo militar que, desde entonces hasta veinte y tantos años después, había de hacer sentir a la nación un yugo férreo y destructor. El alma se llena de congoja, el corazón se cubre de luto, al pensar en la suerte desgraciada de la patria de los Incas; al comparar aquellos tiempos felices en que los hijos de Manco disfrutaban de un gobierno paternal y de una tranquila y cómoda existencia,

Sin que amargos afanes, tristes lloros

A su dicha asaltarán

Y la quietud y gozo le robarán,

con la época aciaga y calamitosa en que, habiendo recobrado su independencia, tan lejos de aprovechar de ella, parecía que sólo la habían deseado para convertirse en enemigos los unos de los otros, despedazarse mutuamente y, con el puñal fratricida en la mano, recorrer todos los ángulos de la República, sembrando en ellos la destrucción, el pillaje, el incendio y el asesinato.

Difícil en extremos sería dar un nombre propio al desquiciamiento del orden social, al caos de nuestra existencia política, de nuestra emancipación hasta el año 45, en que los pueblos fatigados dieron tregua al desenfreno de las pasiones y a las discordias intestinas. Presa, en tan largo espacio de tiempo, de la anarquía o del despotismo de los extraños, la nación parecía precipitarse a su ruina, a su completa disolución; pero la Providencia quiso apiadarse de nosotros, para que reflexionásemos sobre los males de la discordia y sobre los bienes de la paz.

Durante nuestras conmociones se han forjado, a menudo, cartas fundamentales que llevaban necesariamente el sello de la imperfección, ya por el estado de las cosas, ya por la precipitación con que se las confeccionaba, porque sus autores no habían tenido tiempo ni motivo de estudiar con madurez nuestra situación política; ya también porque, ocupados de sí mismos más que de la generalidad de los ciudadanos, querían reservarse ciertos privilegios, merced a los cuales estuviesen seguros de gozar de todas las ventajas y hallarse exentos de todos los inconvenientes que resultasen de nuestro vicioso sistema constitucional.

En los momentos del primer entusiasmo, se nos dieron instituciones muy extensas y liberales, de las que no debíamos disfrutar tanto por no estar aún acostumbrados a ellas cuanto porque la ambición, que se apoderó de los próceres de la Independencia, nos precipitó en la guerra civil y en la anarquía. Poco a poco se fue restringiendo esa libertad, —de la que, forzoso es confesarlo, poco caso hacía la masa de la nación—, según las ideas del jefe dominante, y, aunque era de suponer que las mismas disensiones intestinas hubiesen familiarizado algún tanto al pueblo con la vida pública, en lugar de ensanchar la esfera de sus derechos políticos se la iba limitando, hasta el extremo de reducirla casi a una completa nulidad. La distancia entre el Estatuto de 1821 y la Constitución de Huancayo es incommensurable: el primero es la expresión genuina de la libertad en su triunfo; la segunda es el parto monstruoso de una oligarquía desconfiada y quisquillosa.

EXAMEN RAPIDO DE NUESTRAS CARTAS FUNDAMENTALES

[ESTATUTO PROVISIONAL DE 1821]

El primer Estatuto Provisional fue dado, el 8 de Octubre de 1821, por el Protector D. JOSE DE SAN MARTIN, poco más de dos meses después de proclamada la independencia. Como su título lo indica y como lo expresan los considerandos que le preceden, su objeto era fijar las bases del edificio que habían de levantar los que fuesen llamados al sublime destino de hacer felices a los pueblos. Durante las circunstancias en que se hallaba el país, y hasta que el pueblo se hubiese formado las primeras nociones del gobierno de sí mismo, el Protector se reservaba el ejercicio de las funciones legislativas y ejecutivas; pero protestaba no mezclarse jamás en el de las judiciales, cuyo arreglo parece haber sido una de las principales causas de la publicación del Estatuto.

Principia éste reconociendo la religión católica como la única y exclusiva del Estado; pero agrega que aquéllos que disientan en algunos principios podrán obtener permiso del gobierno, con consulta del Consejo de Estado, para usar del derecho que les compete, siempre que su conducta no fuese trascendental al orden público. Sería difícil determinar cuáles eran estos derechos a no ser que por ellos se entendiese la facultad de profesar pública o privadamente otra religión; mas, en este caso el Estatuto encerraba una enorme contradicción desde el momento en que ordenaba se castigase severamente a cualquiera que atacase en público o en privado los dogmas y principios de la religión católica. ¿No es verdad que la profesión pública o privada de un culto distinto se habría considerado como un ataque a los dogmas y principios del culto católico? Felizmente, parece que no hubo lugar de lamentar ninguno de los abusos a que podía dar margen semejante contradicción. El Estatuto contiene otra disposición que no se halla en ninguna de las constituciones posteriores: tal es la de que nadie pudiese ser funcionario público si no profesaba la religión del Estado; disposición absurda puesto que para convencerse de las creencias de un individuo habría sido necesario recurrir a procedimientos inquisitoriales.

El Protector es el encargado del Poder Legislativo y del Ejecutivo y, como tal, manda las fuerzas de mar y tierra, da reglamentos militares, arregla el comercio interior y exterior, dirige la administración pública y las relaciones exteriores y establece contribuciones, derechos y empréstitos, consultando, en este último caso, al Consejo de Estado. Los ministros dependen del Protector y son responsables. El Estatuto no dice cuántos deban ser precisamente.

Había un Consejo de Estado compuesto de doce individuos: los tres ministros, el presidente de la alta cámara de justicia, el general en jefe del ejército unido, el jefe del Estado Mayor, el Deán de la Iglesia Catedral de Lima y cinco individuos más que ocupaban una alta posición civil o militar. Destinado este cuerpo a ser el consultor del gobierno, no podía haber sido instituido con mejor acierto, pues se trataba de hacer ingresar en él a aquellos individuos que por su situación y sus luces fuesen más a propósito para resolver algunos casos dudosos y dirigir, en cierto modo, la conducta del jefe supremo. Como era natural, el Consejo no podía reunirse sino cuando era

convocado, ni podía discutir sino sobre las medidas que el gobierno sometiese a su deliberación.

En los departamentos había presidentes, ejecutores inmediatos de las órdenes del gobierno y que tenían las atribuciones de jueces de policía. Eran también presidentes de las municipalidades que debían existir en cada departamento.

La administración de justicia pertenecía a una alta cámara y a los demás juzgados subalternos que entonces existían. A la primera correspondían las atribuciones que antes tenían las audiencias y además *el conocimiento de las causas civiles y criminales de las cónsules y enviados extranjeros*; disposición que no estaba muy conforme con los principios del Derecho de Gentes; el juzgamiento de los funcionarios que delinquieren en el ejercicio de su autoridad, el conocimiento, por entonces, de los juicios sobre presas hechas al enemigo y, últimamente, el de los asuntos de minería. Se abolían los derechos que antes percibían los jueces y se ordenaba que una comisión especial redactase un reglamento de tribunales. La última disposición sobre este ramo disponía que los miembros de la alta cámara permaneciesen en sus destinos mientras duraba su buena conducta; lo que prueba que no se tenía mucha confianza en ellos y que se les suponía capaces de abandonar los principios de la justicia y del honor.

En cuanto a las garantías individuales, fácil es suponer que el Estatuto fuese muy fecundo en su enumeración y en promesas para hacer ejecutivos los reclamos que se hiciesen por cualquiera violación. Los ciudadanos tenían *igual derecho a conservar* y defender su honor, su seguridad, su propiedad y su existencia, sin poder ser privados de ninguno de estos derechos sino por autoridad competente y conforme a las leyes. En caso contrario, se podía reclamar ante el gobierno y publicar libremente por la imprenta el procedimiento que diese lugar a la queja. El domicilio no se podía violar sino por orden del gobierno en la capital, de los presidentes (prefectos) en los departamentos y aun de los gobernadores y tenientes gobernadores en los casos de traición y sedición, crímenes que define el Estatuto.

Un decreto anterior al Estatuto determinaba las cualidades que se requerían para ser ciudadano. El gobierno creyó, sin duda, que estas cualidades podían variar según las épocas y que, por tanto, no debían hacer parte de una carta fundamental cuya revisión es siempre algún tanto dificultosa, sino que era preciso determinarlas en una ley ordinaria, variable a voluntad del Poder Legislativo. Según la ley del 4 de octubre de 1821, eran ciudadanos todos los hombres libres nacidos en el país que hubiesen cumplido la edad de 21 años, con tal que ejerciesen alguna profesión o industria útil. A los naturalizados se les exigía la edad de 25 años. La cualidad de ciudadano del Perú era indispensable para poder obtener un empleo público.

Según el Reglamento dado por el Supremo Delegado para la elección de diputados al primer Congreso Constituyente, para gozar de voz activa, es decir, para ser elector, bastaba tener 21 años o ser casado y con casa abierta. Para el goce de la voz pasiva, es decir, para ser diputado se requería la edad de 25 años. El ciudadano que no asistiese a la elección sin causa justa quedaba privado, *en lo sucesivo*, del derecho de elegir y ser elegido. La elección podía recaer sobre cualquier individuo que tuviese las cualidades necesarias sin atender al lugar de su nacimiento. ¿Sospechaba, por ventura, el gobierno de esa época, los males que nos había de causar el absurdo y mezquino

principio de provincialismo? La elección era directa y de un solo grado. Es de observar que la elección se hacía por departamentos y no por provincias; sistema más racional que el que ahora nos rige, pues así se evitan muchas intrigas y muchos manejos reprobados.

[CONSTITUCIÓN DE 1823]

El primer Congreso Constituyente se reunió el 20 de Setiembre de 1822 y por el mero hecho de su reunión quedó sin efecto el Estatuto del año anterior. El Congreso reasumió el ejercicio del Poder Ejecutivo, que después delegó a una comisión de tres individuos y en seguida a uno solo. El Consejo de Estado dejó de existir por entonces. La Constitución fue publicada el 12 de noviembre del año siguiente, 1823.

Esta Constitución encierra algunos principios filosóficos que ciertamente no debían haberse reducido a disposiciones positivas porque habría sido difícil, o más bien imposible, aplicarles la respectiva sanción, sin la cual toda determinación legislativa es vana y superflua. Pero hay un artículo que anula completamente la acción del Poder Legislativo y aun la misma soberanía nacional. Este artículo extraño dice que la nación no tiene facultad para decretar leyes que atenten a los derechos individuales. Es principio reconocido que la libertad individual, la propiedad, etc., son inviolables; más, en virtud de otro principio que exige de la nación velar por su conservación propia y que le atribuye el dominio eminente, el ejercicio de esa libertad y de esa propiedad puede ser paralizado cuando así lo exija el bien público. Si la nación no tuviese facultad de obrar contra los derechos individuales no podría defenderse de los ataques que algunos de sus individuos dirigiesen contra ella, ni tampoco ejecutar obras de interés público cuando algún interés privado se encontrase de por medio. Y lo más extraño es que la disposición constitucional no conoce límites, pues hablando de las garantías individuales se insiste de nuevo en la inviolabilidad de la libertad civil, de la seguridad personal y de la propiedad, sin que se mencione una sola excepción en que el bien público exija tal vez imperiosamente la suspensión de estos derechos.

La Constitución regla asimismo las cualidades que se requieren para ser peruano y las que se exigen para ser ciudadano. Estas últimas son: 1) ser peruano; 2) ser casado o mayor de 25 años; ya aquí hallamos una reacción opuesta a lo dispuesto en el Estatuto; 3) saber leer y escribir, cuya cualidad no se exige hasta después del año 1840; la Constitución del año 23 tenía el candor de creer que había de durar hasta después del año 40; 4) tener una propiedad o ejercer cualquiera profesión o arte *con título público* u ocuparse en alguna industria útil, *sin sujeción a otro en clase de sirviente o jornalero*. He aquí el ejercicio de la ciudadanía restringido a un limitadísimo círculo. Entre las garantías individuales se menciona *la libertad de la agricultura, la industria, el comercio y la minería*; y, sin embargo, se exige, para ser ciudadano, ejercer una profesión *con título público*. ¿En qué consiste, pues, esa libertad de industria si es preciso un título público como en tiempo de los gremios y corporaciones? No es menos peregrina la circunstancia de no estar sujeto a otro en clase de sirviente o jornalero. ¿Por qué esta restricción? ¿Quién le dio al Congreso Constituyente el derecho de privar de la ciudadanía a los hombres que ganan el pan con el sudor de su frente, a aquéllos que con su fatiga alimentan tal vez a una falange de parásitos y charlatanes que con el vientre lleno van a dictar leyes y decidir a su antojo de la suerte de la mayoría de la

nación? ¿Se cree que serian muchos los que quedasen después de eliminar a los sirvientes y jornaleros? Muchos si para ejercer un absurdo monopolio; pocos para que pudiesen llamarse verdaderos representantes de la soberanía nacional. Nada diremos de las no menos absurdas disposiciones relativas al modo como los extranjeros podían obtener la ciudadanía. Pero merecen elogios muy justos algunas excepciones que contiene el artículo que trata de la suspensión del derecho de ciudadanía, pues niegan este derecho a los casados que, sin causa, abandonan a sus mujeres, o que notoriamente faltan a las obligaciones de familia; a los jugadores, los ebrios, los truhanes y demás que con su vida escandalosa ofendan la moral pública; a los que comercian sufragios en las elecciones, etc. No sólo la moral sino el orden público están interesados en corregir tan perniciosos abusos. (*)

A pesar de que la Constitución parece reconocer la legitimidad del sufragio universal asentando que *todos* los ciudadanos deben concurrir a la elección de sus representantes, sin embargo, establece la elección a dos grados y determina las cualidades especiales que debían tener los electores, como las de ser ciudadano, ser vecino y residente en la parroquia, y tener una propiedad o profesar alguna industria que produzca *trescientos pesos cuando menos*. Pero, más absurdas y extravagantes son las condiciones que se exigen para el *grave cargo* de diputado, tales son: ser ciudadano en ejercicio; ser mayor de 25 años; tener una propiedad o ejercer una industria que produzca *cundo menos* 800 pesos de renta; *haber nacido* en la Provincia o *estar vecindado en ella diez años antes de su elección*. Según estas disposiciones, puede calcularse que sería muy corto el número de individuos aptos para ejercer las funciones de diputado.

El Poder Legislativo se componía de una sola Cámara y los diputados se nombraban a razón de uno por cada doce mil almas. Había un Senado Conservador compuesto de tres senadores por cada departamento, especie de Consejo de Estado con menos atribuciones que el actual a pesar de que emanaba de la elección directa de los colegios provinciales. Eran condiciones para ser senador: tener cuarenta años de edad; ser ciudadano en ejercicio; haber nacido en el departamento que lo elegía o tener una residencia de diez años; poseer una propiedad que *exceda* el valor de 10 000 pesos o una renta de dos mil, o ser profesor público de alguna ciencia; gozar del concepto de una probidad incorruptible y ser de conocida ilustración en algún ramo de pública utilidad. PLATON no había exigido más para su República. El cargo de senador duraba doce años y la renovación del Senado debía hacerse por tercios cada cuatro años. Sus principales atribuciones eran: velar sobre la observancia de la Constitución y de las leyes y sobre la conducta de los *magistrados y ciudadanos*. Esta disposición, como se notará, pecaba por defecto y por exceso. Por defecto, porque la vigilancia sólo se extendía a los magistrados y no a los demás empleados, en lo que había inconsecuencia, hasta cierto punto, pues el Senado presentaba al gobierno los candidatos para los empleos de la lista civil y eclesiástica, y, como nombrados de esta suerte, debían también estar sometidos a su vigilancia. Por exceso, puesto que no concebimos cómo un cuerpo que debía residir en la capital hubiese podido tener a la vista la conducta

(*) La ley electoral de Francia, votada en 1849, contenía una disposición sugerida por M. PEDRO LEROUX, en virtud de la cual no podían ser elegidos representantes del pueblo los individuos convencidos de adulterio.

de todos los ciudadanos. Pero tanto esta como la anterior atribución son eminentemente absurdas, puesto que si era imposible que el Senado vigilase sobre todos los ciudadanos lo era también que inspeccionase a todos los magistrados y empleados, siendo ésta una atribución que debe corresponder única y exclusivamente al Poder Ejecutivo, que cuenta con agentes especiales en todas partes para su exacta observancia. Eran además atribuciones del Senado convocar a Congreso Extraordinario; declarar la guerra y hacer tratados de paz; convocar el Congreso Ordinario cuando no lo hiciese el gobierno; *decretar, tanto en los casos ordinarios como en los extraordinarios, que da lugar a formación de causa contra el magistrado que ejerce el Poder Ejecutivo, sus ministros y el Supremo Tribunal de Justicia*. Esta última atribución es, de todo punto, monstruosa y atentatoria de la soberanía nacional. Ella coloca en las manos de un cuerpo oligárquico (que representaba la aristocracia de la fortuna y de la vejez y que, por lo mismo, debía hacerse el centro de odiosas rivalidades y de mezquinas pasiones) la suerte de los mandatarios, es decir, de los representantes natos de la soberanía nacional, en virtud de la delegación directa que de ella habían recibido. Más tarde, al examinar la Constitución actual y las atribuciones del Consejo de Estado, hablaremos detenidamente sobre esta materia que ahora no podemos sino indicar a la ligera.

El Poder Ejecutivo se ejercía por un presidente que debía durar cuatro años, siendo las únicas condiciones, para obtener este cargo, las de ser ciudadano en ejercicio y reunir las mismas cualidades que para diputado; engalanando éstas con una *aptitud de dirigir rigurosa, prudente y liberalmente una República*; cosas que no habría sido muy fácil conseguir en personas que ascendiesen por primera vez al mando supremo. El Presidente era elegido por el Congreso de entre los individuos comprendidos en una lista que debía remitirle el Senado al cual se la mandaban, a su vez, las Juntas Departamentales. La Constitución no indica si estas listas debían ser remitidas íntegramente al Congreso o si el Senado debía escoger una tercia. Con todo, cualquiera que fuese el modo de hacer la elección se ve muy bien que el Poder Legislativo era el absoluto soberano, mientras que el Ejecutivo estaba reducido a la condición de dependiente suyo.

Había también un Vice-presidente, con las mismas cualidades que el anterior, que administraba el Poder Ejecutivo en caso de muerte, renuncia, destitución del Presidente, o cuando éste tuviese que mandar personalmente la fuerza armada.

El Presidente era el jefe de la administración general y su principal atribución era conservar el orden interior y la seguridad exterior. Además de ésta, tenía las siguientes: promulgar y hacer ejecutar las leyes; mandar la fuerza armada; expedir despachos de oficiales del ejército y de la marina, con la restricción de que si los despachos eran del grado de coronel para arriba obtuviese antes el consentimiento del Senado; declarar la guerra, previa resolución del Congreso; ordenar lo conveniente para que se practiquen las elecciones; hacer tratados de paz y alianza que debían ser sometidos a la aprobación del Congreso; nombrar por sí los ministros de Estado, y los agentes diplomáticos con acuerdo del Senado; decretar la inversión de los fondos señalados en el presupuesto; velar sobre la exacta administración de justicia y sobre el cumplimiento de las sentencias; dar cuenta en cada legislatura del estado político y militar de la República, indicando las reformas que creyese necesarias. Sus restricciones eran: no poder mandar la fuerza armada sin consentimiento del Congreso o del Senado; no poder salir del territorio sin permiso del Congreso; no poder conocer en asunto judicial

alguno; no poder privar a nadie de su libertad personal y, en caso de haber alguna sospecha fundada, ordenar únicamente lo oportuno para el arresto de la persona sospechosa, poniéndola a disposición del juez competente dentro de veinte y cuatro horas; no poder imponer pena alguna; no poder diferir ni suspender las sesiones del Congreso. El Presidente era responsable de los actos de su administración, los cuales debían estar autorizados por los respectivos ministros.

Estos eran en número de tres: uno, de Gobierno y Relaciones Exteriores; otro, de Guerra y Marina; y, el tercero, de Hacienda. Para ser ministro se requerían las mismas calidades que para Presidente de la República. Cada ministro era responsable de los actos emanados de su departamento y todos *in solidum* de las resoluciones tomadas en común.

El Poder Judicial se componía de una Corte Suprema establecida en Lima, de cuatro Cortes Superiores en los departamentos de Lima, Trujillo, Cuzco y Arequipa, y de juzgados de primera instancia en todas las provincias. Los empleados judiciales eran inamovibles y de por vida siempre que su conducta no diese motivo para lo contrario. Para ser miembro de la Corte Suprema eran requisitos: tener cuarenta años; ser ciudadano en ejercicio; haber sido vocal de una de las Cortes Superiores. Para ser vocal de éstas eran condiciones tener treinta y cinco años; ser ciudadano en ejercicio; haber sido juez de derecho o ejercido otro empleo o destino equivalente. En fin, para ser juez de primera instancia eran requisitos: tener treinta años; ser ciudadano en ejercicio, ser abogado recibido; haber ejercido la profesión *cuando menos por seis años con reputación notoria*.

Si, por una parte, son disculpables las garantías de saber y probidad que la Constitución exige para el grave cargo de magistrado; por otra, no puede dejar de aplaudirse la cuerda y acertada idea de establecer un orden jerárquico en el Poder Judicial, haciendo que los jueces inferiores sean los llamados a ocupar los puestos inmediatamente superiores. De este modo, los ciudadanos que se dedican a la carrera de la magistratura estarán seguros de que sus méritos, su saber y su probidad no serán desatendidos y que ellos no serán nunca pospuestos a personas extrañas del todo a las delicadas funciones de magistrado, y que sólo se apoyen en secretas influencias para obtener un puesto en un tribunal de justicia.

Eran atribuciones de la Corte Suprema: conocer de los recursos de nulidad; dirimir las competencias entre las Cortes Superiores y entre éstas y los demás tribunales; oír las dudas de los tribunales y juzgados sobre la interpretación de las leyes y consultar al Poder Legislativo; hacer efectiva la responsabilidad del Presidente y de los ministros cuando el Senado hubiese decretado haber lugar a formación de causa; conocer de las causas criminales de los ministros y de los miembros de su propio seno; conocer, en tercera instancia, de la residencia de los empleados sujetos a ella; y, en primera, de la de las Cortes Superiores; conocer de las causas relativas a negocios diplomáticos y de los asuntos contenciosos entre los ministros, cónsules o agentes extranjeros.

Correspondía a las Cortes Superiores: conocer, en segunda y tercera instancia, de todas las causas civiles, de hacienda, comercio y minería; conocer de las criminales mientras se establecía el juicio por jurados; decidir las competencias entre los juzgados

subalternos; conocer de los recursos de fuerza; hacer efectiva la responsabilidad de los jueces de primera instancia.

Para el régimen político y administrativo había en cada departamento un prefecto, en cada provincia un intendente y en cada distrito un gobernador. La Constitución no dice absolutamente quién debía nombrar a los prefectos por lo que debe colegirse que quedaba vigente, de un modo tácito, la facultad de hacerlo, que había tenido el Poder Ejecutivo. Las atribuciones de estos funcionarios se reducían a mantener el orden público y a cuidar de la exactitud de sus subordinados. Les correspondía asimismo la intendencia económica sobre la hacienda pública. Su duración era la de cuatro años improrrogables, pudiendo ser removidos antes si su conducta diese lugar para ello.

En la capital de cada departamento había una Junta Departamental compuesta de un vocal por cada provincia, presidida por el prefecto, a quien servía de consejo. Sus principales atribuciones eran: inspeccionar la conducta de las municipalidades; formar el censo y la estadística del departamento en cada quinquenio; promover todo lo que conduzca al progreso de la industria; cuidar de la instrucción pública y de los establecimientos de beneficencia; velar sobre la distribución de los fondos públicos e intervenir en la repartición de las contribuciones; proponer al Senado ternas de los ciudadanos aptos para el gobierno de las provincias y distritos; remitir al Senado la lista de tres ciudadanos elegibles para Presidente de la República.

Además, en todas las poblaciones, cualquiera que fuese el número de sus habitantes, había municipalidades compuestas de uno o dos alcaldes, uno de dos síndicos, y dos o más regidores hasta diez y seis; debiendo ser elegidos por los colegios de parroquia y renovarse cada año por mitad. Dependía de los cuerpos municipales la policía de orden, de instrucción primaria, de beneficencia, de salubridad, de seguridad, de ornato y de recreo. Debían, además, repartir las contribuciones o empréstitos señalados a su territorio; promover la industria de su pueblo; formar ordenamientos municipales para someterlos al Congreso; presentar un informe anual de sus actos a la Junta del Departamento. Los alcaldes eran los jueces de paz de su respectiva población; pero también ejercían este cargo los regidores en las poblaciones numerosas.

Tales son las principales disposiciones de la Constitución del año 23; que si, por un lado, presenta algunas ideas que merecen elogio, por otro, manifiesta claramente que sus autores no tuvieron un concepto claro y distinto del equilibrio de los poderes, ni tomaron tampoco en cuenta la situación del país. Según esta Constitución, el Poder Legislativo es todo, el Ejecutivo nada; y esta sola consideración basta para creer que su observancia había de ser efímera y su duración muy corta. En una época en que se requería obrar más y discutir menos, era preciso dar más ensanche al poder en quien reside esencialmente la Nación; pues, estrechamente ligado, como se encontraba, por la Carta Fundamental, se veía reducido a dos extremos opuestos y eminentemente perniciosos: o a sucumbir bajo el peso de la impotencia, o a hacer un esfuerzo, como SANSON, para romper las cuerdas que estorbaban sus movimientos y aniquilar del todo las fórmulas constitucionales.

Contaba apenas la Constitución del año 23 con poco menos de dos años de existencia, cuando se palparon todos sus defectos y la necesidad que había de some-

terla a una pronta modificación. Ninguna exposición fue, a este respecto, más clara, más justa y más racional que la que hizo el ministro PANDO, en la circular que, con fecha 1.º de julio de 1826, dirigió a los prefectos, remitiéndoles el proyecto de la Constitución de ese año y a la que se dio el nombre de *boliviana* por ser, con corta diferencia, la misma que el Libertador propuso a la República de Bolivia. He aquí el modo como se expresaba el Sr. PANDO:

"No puede ocultarse a los peruanos imparciales y despreocupados que la época en que se reunió nuestro Congreso Constituyente no era favorable para lograr el buen éxito de la empresa que acometiera. Ocupada una gran parte del territorio por la República por las huestes enemigas, exaltadas las pasiones hasta un grado de delirio, dividido el país en bandos rivales, los legisladores se hallaron por desgracia muy lejos de gozar de aquella calma reflexiva tan indispensable para desempeñar con acierto sus augustas funciones. Sus intenciones, sin duda rectas y patrióticas, debieron ser ineficaces; ya por los inconvenientes de su posición, ya por la inexperiencia a que nos condenó la política artera de nuestros señores, ya por las ilusiones de una perfección imaginaria, inasequible en los negocios humanos, o por los celos respecto a las facultades del Poder Ejecutivo que son inseparables de individuos que han gemido por largos años bajo sus fatales abusos; y, que, por una especie de instinto, se inclinaban hacia el opuesto extremo, igualmente pernicioso.

"El resultado es harto notorio. Jurada la Constitución con entusiasmo, puede decirse que a este acto se limitó su existencia. Una Cámara única sin contrapeso, sin freno, sin responsabilidad, presentó a los hombres pensadores y amantes sinceros de su país un marañal amargo, ora de la peor especie de opresión, ora de convulsiones y trastornos. Los temores que excitó esta imprudente institución, proscrita por las calamidades que en otros países produjera, se realizaron con tanto mayor celeridad cuanto el mero espectro de gobierno que se creó, la nulidad del Senado y la independencia asignada al llamado poder municipal, en imitación de la Asamblea que arrojó en medio de la Francia este germen de desastres, fueron otras tantas causas fecundas, reunidas para hacer inefectable la Constitución, excitar disturbios y desacreditar la noble causa de la independencia.

"Bien pronto los poderes mal equilibrados entraron en una lucha funesta. Los resabios de la servidumbre, en pugna con los sueños de una libertad desordenada, produjeron choques insensatos, aspiraciones ambiciosas, criminales defecciones. Las clases que se creyeron maltratadas opusieron una fuerza de inercia, o bien maquinaciones encubiertas a la marcha del nuevo régimen. Las violencias de autoridades subalternas, no comprimidas por un poder central y vigoroso, disgustaron a los pueblos que no se curan de vanas teorías sino de los buenos efectos prácticos de la ley. El desorden, la inobediencia, la dilapidación se introdujeron en todos los ramos de la administración pública. Y, cuando estos horribles elementos acarrearán, como era de preverse, la sedición y la alevosía, fue preciso que el mismo Congreso Constituyente, ya desdorado por las facciones, echase un velo sobre la imagen de la libertad profana, destruyese la obra de sus manos y crease el tremendo poder de la dictadura, ante el cual las cosas y las personas enmudecieron."

Y, en efecto, puede decirse que la Constitución del año 23 nació sólo para morir. Publicada el 13 de noviembre de ese año, desapareció el 10 de febrero del año

siguiente; día en que el Congreso confirió al Libertador el mando absoluto de la República, quedando anuladas todas las disposiciones constitucionales incompatibles con tan ilimitado poder. Es cierto que las circunstancias apremiantes en que se hallaba el país justificaban esa medida; pero esta situación excepcional cesó con la victoria de Ayacucho y con la capitulación del Callao. Y, sin embargo, el Libertador no se despojó de la investidura que el Congreso le confiriera; por el contrario, la retuvo sin medida, y cuando llegó el caso de tener que ausentarse en la capital, no restableció la autoridad del Presidente Constitucional sino que dejó en ella un Consejo de Gobierno, sometido a sus órdenes y que debía de consultarle sobre negocios de importancia en cualquiera parte donde se encontrase.

Aún más atentatoria, si se puede, al sistema democrático representativo fue la presentación hecha, por el poder dictatorial, de una carta formada tan sólo por él. La Constitución del 23 había expresado, en uno de sus artículos, que quedaba sujeta a la *ratificación o reforma* de un Congreso general que debía reunirse después de concluida la guerra. Esta había ya terminado; el Perú quedaba libre y en plena posesión de sus derechos; y si la Constitución adolecía de defectos fundamentales, debía recurrirse al mismo medio que franqueaba para hacerlos desaparecer. Proceder, como procedió el poder de entonces, era socavar y destruir del todo las bases del sistema representativo, establecer el despotismo de la fuerza, echar por tierra las esperanzas del país que deseaba poseer instituciones verdaderamente republicanas, y abusar escandalosamente de la impericia de los peruanos en el sistema democrático, para entronizar un régimen bastardo y absurdo, cuya consecuencia había sido hacerlos pasar del dominio de un monarca español al de un déspota colombiano, tal vez con pérdida de una gran parte de sus garantías.

Da verdaderamente compasión ver la manera cómo una gran mayoría de los representantes, que debían componer el Congreso del año 26, abdicó todos sus derechos y se humilló, con desdoro de su dignidad, ante el poder dictatorial. La petición por ella elevada al Consejo de Gobierno, en 21 de abril de ese año, no es más que un tejido de sofismas y de vagos y absurdos raciocinios con que quiso cubrir su mezquino servilismo. Un decreto del Consejo, anulando arbitrariamente algunas actas electorales, bastó para intimidar a esa falange de patricios que tan dogmáticamente y con tanto orgullo hablaba de libertad y de independencia. Y, sin embargo, ese decreto era del todo anticonstitucional, pues aducía, como motivo principal para la nulidad de ciertas elecciones, haber algunos colegios expresado su deseo de que se reformase la Constitución. Como se ve, el decreto desconocía el derecho de los electores, es decir, de la fuente primitiva de la soberanía popular, de promover e indicar todas las mejoras que creyesen oportunas para su bienestar social. La Constitución misma había sancionado este derecho desde el momento en que declaró que el Congreso general que se reuniese después de la guerra, esto es el del año 26, podía ratificar o *reformular* la Constitución; disposición que indica clara y terminantemente que esa Constitución debía considerarse como un pacto provisorio hasta que el Congreso general la ratificase o la reformase. Y esta determinación del Congreso Constituyente fue justa, puesto que muchas provincias del Perú no habían sido representadas en su seno cuando se sancionó la Constitución. Si, pues, esta dejaba al Congreso general la facultad de modificarla, ¿no es cierto que los colegios electorales tuvieron el derecho incontestable de emitir sus votos por la reforma y encargarla especialmente a sus representantes? Los diputados para el Congreso del año 26 no tuvieron la suficiente energía para protestar contra el

decreto del Consejo de Gobierno y aun para declararlo nulo, procediendo inmediatamente a la apertura de sus sesiones; prefirieron aceptar, con gusto, la situación humillante en que los colocó el poder absoluto de esa época; como buenos cristianos, recibieron una bofetada en una mejilla y extendieron pacíficamente de buena voluntad la otra para recibir otra bofetada más fuerte, y con semejante procedimiento establecieron un precedente pernicioso de servilismo y de bajeza que había de servir de ejemplo a muchos de los congresos posteriores.

[CONSTITUCION DE 1826]

No pasó desapercibida para BOLIVAR la anomalía de la situación en que los representantes del Perú se habían colocado; se dignó aprobar el proyecto de esos *ilustres ciudadanos* y, pensando fundadamente que nada se podía hacer con hombres que se asustaban de la inmensidad del poder con que, por encanto, se hallaban investidos y que, hablando en lenguaje vulgar, no sabían lo que entre manos llevaban; aprovechó de tan feliz coyuntura para proponer por sí una Constitución redactada según sus propias ideas. Esta Constitución fue sometida a los colegios electorales, quienes, como es de suponer, la adoptaron y nombraron además presidente vitalicio a su mismo autor. Los libertadores de la América, los que presentaban como exaltados republicanos y estrictos demócratas, eran los más solícitos en imitar y seguir las huellas del déspota más absoluto de los tiempos modernos.

Veamos cuáles eran las principales disposiciones de este célebre *motu proprio*.

El territorio de la República comprendía los siete departamentos de entonces, subdivididos en provincias y cantones. La religión del Perú era la católica, apostólica romana. La Constitución no decía más a este respecto y no contenía ninguna restricción, como la del año 23; y, según esto, puede inferirse que estaba permitido el ejercicio de cualquiera otra pero sin la protección del Estado, reservada únicamente a la católica, según el espíritu de esa disposición. La forma de gobierno era la popular representativa, ejerciéndose por los cuatro poderes: Electoral, Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

La Constitución aseguraba todas las garantías posibles, tales como la libertad civil y de pensamiento, la seguridad individual, la inviolabilidad de la propiedad, la repartición proporcional de las contribuciones, la libertad de industria y de comercio, la abolición de privilegios hereditarios y la libre enajenación de toda clase de propiedades, sin excepción alguna. Nada de esto nos causa extrañeza, pues ya sabemos que no hay Constitución que no sea prodiga en garantías, aunque muy pocas de ellas se realicen.

El Poder Electoral lo ejercían todos los ciudadanos nombrando por cada ciento un elector. Para ser ciudadano se requería las condiciones siguientes: ser peruano, casado o mayor de veinte y cinco años; saber leer y escribir; tener algún empleo o industria; o profesar alguna ciencia o arte, *sin sujeción a otro en clase de sirviente o doméstico*. Gozaban igualmente de ese derecho: los libertadores de la República; los extranjeros que obtenían carta de ciudadanía, sea por haberse bautizado, sea por haber residido tres años en el país, sea por haberse casado con peruana; los ciuda-

danos de las demás secciones de América, según los tratados.

El Cuerpo Electoral se componía de los electores nombrados por los ciudadanos y su duración era la de cuatro años. Este Cuerpo nombraba los miembros de las Cámaras, y además tenía las atribuciones de proponer a cada Cámara una lista de los miembros que habían de llenar sus vacantes; de suerte que estos miembros suplentes estaban sometidos a una triple elección y colocados naturalmente en una situación muy inferior y subalterna con respecto a sus correpresentantes. Proponía también otra lista al Poder Ejecutivo de los individuos que merecían ser nombrados prefecto de su departamento, gobernador de su provincia y corregidor de su cantón o pueblo; otra al prefecto, de alcaldes o jueces de paz; y, en fin, otra al Senado, de los miembros de la cortes del Distrito Judicial y de los jueces de primera instancia. Como se ha visto, algunas de estas atribuciones pertenecían por la Constitución del año 23 a las municipalidades, suprimidas completamente por la Carta de 1826, sin duda porque el régimen municipal era incompatible con el sistema dictatorial vitalicio que ella establecía.

El Poder Legislativo se componía de tres Cámaras emanadas del Cuerpo Electoral. La primera era la de los Tribunos; la segunda, de Senadores; y, la tercera, de Censores, compuesta cada una de veinte y cuatro miembros. Para ser Tribuno o Senador se requerían las cualidades de ciudadano en ejercicio y no haber sido jamás condenado en causa criminal; y además tener veinte y cinco años para el primer cargo y treinta y cinco para el segundo. Para el de censor era preciso ser de edad de cuarenta años y no haber sido condenado jamás ni por faltas leves.

A la Cámara de Tribunos pertenecía la iniciativa de los proyectos de ley relativos a demarcación territorial, impuestos, empréstitos, moneda, obras públicas, gastos del Estado, guerra, paz, relaciones exteriores, cartas de ciudadanía e indultos generales. Competía al Senado formar códigos y reglamentos eclesiásticos; iniciar la reforma del Poder Judicial y velar sobre éste; exigir la responsabilidad a los tribunales, a los prefectos, magistrados y jueces subalternos; proponer candidatos para la Corte Suprema, arzobispos, obispos, dignidades, etc.; aprobar o rechazar prefectos, gobernadores y corregidores que el gobierno le presentase de la lista formada por el Cuerpo Electoral; elegir jueces y otros empleados de justicia; arreglar el ejercicio del patronato y aprobar o rechazar las bulas y breves pontificios. Eran atribuciones de la Cámara de Censores: observar si el gobierno cumplía y hacía cumplir la Constitución, las leyes y los tratados; acusar ante el Senado al Ejecutivo de las infracciones que cometiese; pedir al Senado la suspensión del Vice-presidente y secretarios de Estado si la salud de la República lo demandaba con urgencia; iniciar leyes de imprenta, economía y enseñanza pública; proteger la libertad de la prensa y nombrar los jueces que debían ver en última apelación los juicios de ella; proponer reglamentos para el fomento de las artes y ciencias; condenar a oprobio eterno a los usurpadores de la autoridad pública, a los grandes traidores y a los criminales insignes.

Por estas disposiciones se percibe que, exceptuando la Cámara de Tribunos, la única que tenía atribuciones puramente legislativas; las otras dos estaban investidas de una amalgama de facultades legislativas, ejecutivas y judiciales, muy poco aparentes para establecer un equilibrio racional entre los poderes, resultando de allí choques inevitables que habían infaliblemente de producir un desquiciamiento general; mucho más si se considera que en el Estado había dos poderes vitalicios, el del Presidente y el de

la Cámara de los Censores; instituciones que tendían a arraigar en el país la dominación absoluta de un individuo, apoyado en una aristocracia, con intereses comunes.

El Libertador juzgaba ya tan seguro el mando, no sólo para sí sino aun para su descendencia, que en su Constitución se ocupa únicamente del modo como se había de hacer la *primera* elección del Presidente vitalicio, sin decir una palabra con respecto a las elecciones sucesivas. Esta elección debía hacerse por las tres Cámaras reunidas y el candidato necesitaba poseer las cualidades de ciudadano en ejercicio y nativo del Perú, circunstancia que BOLIVAR sabía muy bien no ejercería ningún influjo para privarlo de ser él el electo; tener más de treinta años de edad; *haber hecho servicios importantes a la República; tener talentos conocidos en la administración del Estado;* y no haber sido condenado jamás ni por faltas leves.

A pesar de esto, poca confianza inspiraría al Libertador el Cuerpo Legislativo, o tal vez temía que los miembros que debían componerlo echasen por tierra sus planes con las discusiones parlamentarias que podía suscitar la cláusula *nativo del Perú*, y que más fácil era conseguir un voto unánime de los cuerpos electorales puesto que, desoyendo la disposición constitucional establecida por él mismo, hizo que el primer nombramiento se verificase no por el Poder Legislativo sino por los Colegios Electorales, al mismo tiempo que aprobaban la Constitución. El resultado correspondió completamente a sus miras y a sus proyectos. Veamos qué garantías se había reservado.

El Presidente vitalicio era inviolable e irresponsable de cualquier acto de su administración; el Poder Legislativo mismo no podía, en ningún caso, tomarle cuenta de su conducta. La responsabilidad pesaba únicamente sobre el Vice-presidente, que era el jefe del ministerio, y sobre los cuatro ministros; para lo cual habría sido preciso hacer que todos ellos fuesen independientes del Presidente y capaces de obrar por sí, como sucede en las monarquías constitucionales; pues, de lo contrario, es un absurdo someter al Vice-presidente y a los ministros a la voluntad del Presidente; y, sin embargo, declarar a éste inviolable y hacer responsables a los otros de actos en que tal vez sólo fueron ejecutores de órdenes superiores.

La organización de los tribunales de justicia era, según esta Constitución, poco más o menos la misma que en la del año 1823, por lo que no diremos nada que a ella se refiera.

En cuanto al régimen interior, cada departamento tenía un prefecto, cada provincia un subprefecto y cada cantón un gobernador. Un decreto posterior a la Constitución, emanado del Consejo de Gobierno, suprime los ayuntamientos y establece intendentes y subintendentes que, hemos dicho, de policía.

Nada tenemos que agregar a las ligeras reflexiones sobre las principales disposiciones de esta Constitución. Advertiremos únicamente que, en su conjunto y en sus más importantes disposiciones, aparece como un plagio ridículo de la Constitución francesa del año II y decimos *ridículo* porque ni BOLIVAR, a pesar de su prestigio, contaba con los mismos elementos que el Cónsul BONAPARTE para la duración de su obra, ni la sociedad peruana se parecía en nada a la francesa de esa época; sacando de esto una muy triste consecuencia para el Libertador de la América, y es que no cono-

cia el país en donde se hallaba y que, a pesar del vasto genio que comúnmente se le atribuye, caía frecuentemente bajo el influjo de ilusiones que, más de una vez, le produjeron amargos desengaños.

Una ráfaga popular bastó para destruir el edificio informe levantado por BOLIVAR. Cuando el Consejo de Gobierno declaró que la Constitución del año 26 había sido adoptada por el pueblo lo hizo en un lenguaje pomposo, alegando que jamás se había manifestado la voluntad de una nación *con tanta legitimidad, orden, decoro y libertad, sin coacción ni influencia de ninguna especie*. Y, sin embargo, el mismo Presidente del Consejo de Gobierno que firmó ese decreto firmó también otro, dos meses después, en que se ponía en duda la *legitimidad* de esa Constitución y se convocaba a Congreso Constituyente. La circular dirigida por el Gobierno a los prefectos inculcaba esto mismo y declaraba que nada era más natural y justo que la reunión de un Congreso general en que la nación, representada *legalmente* en su universalidad, expresase por sí misma, y no por fracciones aisladas, distantes y *sin misión legítima*, su voluntad verdadera e incuestionable, *exenta de temor ni coacción* que la dirija, *a su pesar*, a constituirse de otro modo del que más en grado le viniese.

Por su parte, el Congreso Constituyente, instalado el 3 de junio del año 27, al declarar nula y de ningún valor ni efecto la Constitución del año anterior, aducía como la causa principal haber sido dicha Constitución sancionada de un *modo ilegal y atentatorio* a la soberanía nacional. Por dos decretos posteriores se nombró Presidente Provisorio al General LA MAR y se ordenó que, a nombre del Congreso, se diesen las gracias al Libertador por los servicios prestados a la causa de la independencia, haciéndole saber la instalación y resoluciones del Congreso, a fin de que no se molestase en venir desde Colombia a encargarse de la presidencia vitalicia.

[CONSTITUCION DE 1828]

La nueva Constitución fue promulgada el 18 de marzo de 1828, y, aun antes de examinar su contenido, se puede calcular que habrá naturalmente en ella una reacción notable contra los principios establecidos en la del año 26. Principia por sentar, como todas las otras, que la nación peruana no será jamás patrimonio de familia o persona alguna, y más adelante dice que el ejercicio del Poder Ejecutivo no podía ser *vitalicio* ni menos hereditario. En lo que toca a religión, la Constitución declara como nacional la católica, prohibiendo absolutamente el ejercicio de cualquiera otra.

El derecho de ciudadanía lo obtenían todos los hombres libres nacidos en el territorio, de edad de veintiún años, o antes si eran casados, que no hubiesen sido condenados a pena infamante, ni aceptado empleos de otra nación, ni hecho el tráfico de esclavos, ni pronunciado votos de religión. También se concedía ese derecho a los extranjeros que hubiesen servido en el ejército o la armada, o estuviesen avecindados desde antes del año 20, o después de este año, obteniendo carta de ciudadanía. La Constitución no exigía, para franquear esta carta, ninguna condición en cuanto al tiempo de residencia, contentándose únicamente con la voluntad del extranjero de hacerse ciudadano del Perú.

El ejercicio de la soberanía residía en los tres Poderes: Legislativo, Ejecutivo y