



UNIVERSIDAD NACIONAL MAYOR DE SAN MARCOS  
(Universidad del Perú, DECANA DE AMERICA)

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIA POLITICA

TORIBIO PACHECO

# CUESTIONES CONSTITUCIONALES



Prólogo de  
DOMINGO GARCÍA BELAUDE



GRIJLEY

Estudio preliminar de  
JOSÉ F. PALOMINO MANCHEGO

## BIBLIOTECA PERUANA DE DERECHO CONSTITUCIONAL

- ① La defensa constitucional: El Amparo  
ALBERTO BOREA ODRÍA
- ② Constitución y Política  
DOMINGO GARCÍA BELAUNDE
- ③ El Amparo y el Habeas Corpus en el Perú de hoy  
ALBERTO BOREA ODRÍA
- ④ Constitución y Democracia  
JORGE POWER MANCHEGO-MUÑOZ
- ⑤ Cómo estudiar Derecho Constitucional  
DOMINGO GARCÍA BELAUNDE
- ⑥ La dogmática de los derechos humanos  
FRANCISCO FERNÁNDEZ SEGADO
- ⑦ Aproximación a la Ciencia del Derecho Constitucional  
FRANCISCO FERNÁNDEZ SEGADO
- ⑧ Congresos nacionales de Derecho Constitucional  
(Crónicas, I-IV, 1987-1993)  
GERARDO ETO CRUZ - JOSÉ F. PALOMINO MANCHEGO (Editores)
- ⑨ El régimen socio-económico y hacendístico en el ordenamiento  
constitucional español  
FRANCISCO FERNÁNDEZ SEGADO
- ⑩ Cuestiones constitucionales  
TORIBIO PACHECO
- ⑪ Jurisdicción Militar y Constitución en Iberoamérica  
(Libro-Homenaje a Domingo García Belaunde)  
GERMÁN J. BIDART CAMPOS - JOSÉ F. PALOMINO MANCHEGO  
(Coordinadores)
- ⑫ Estudios sobre derechos fundamentales  
FRANCISCO FERNÁNDEZ SEGADO

# CUESTIONES CONSTITUCIONALES

TORIBIO PACHECO

# CUESTIONES CONSTITUCIONALES

*Prólogo*

*de*

DOMINGO GARCÍA BELAUNDE

*Estudio preliminar*

*de*

JOSÉ F. PALOMINO MANCHEGO



GRIJLEY



---

---

# BIBLIOTECA PERUANA DE DERECHO CONSTITUCIONAL

---

---

10

UNIVERSIDAD NACIONAL MAYOR DE SAN MARCOS

*Rector:* CÉSAR PAREDES MANRIQUE

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIA POLITICA

*Decano:* JOSÉ ANTONIO SILVA VALLEJO

INSTITUTO IBEROAMERICANO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL

*Miembros fundadores:*

- Manuel BARQUÍN
- Germán J. BIDART CAMPOS
- Jorge CARPIZO
- Héctor FIX-ZAMUDIO
- Pedro José FRÍAS
- Domingo GARCÍA BELAUNDE
- Jorge Mario GARCÍA LAGUARDIA
- Manuel GARCÍA-PELAYO (†)
- Mario JUSTO LÓPEZ (†)
- Alberto MENESES-DIREITO
- Luiz PINTO FERREIRA
- Humberto QUIROGA LAVIÉ
- Luis Carlos SÁCHICA
- Rolando TAMAYO Y SALMORÁN
- Diego VALADÉS
- Jorge R. VANOSI
- Enrique VESCOVI

SECCION PERUANA

*Presidente:*

FRANCISCO MIRÓ QUESADA RADA

*Secretariá:*

JOSÉ F. PALOMINO MANCHEGO

Primera edición: Arequipa, setiembre 1854.

Segunda edición: Lima, diciembre 1989.

Tercera edición: Lima, junio 1996.

DERECHOS. SOBRE EL PROLOGO. EL ESTUDIO PRELIMINAR,  
Y CARACTERISTICAS EN LA EDICION Y FORMA DE  
PRESENTARLA.

DERECHOS RESERVADOS DECRETO LEGISLATIVO N° 822

*Prohibida la reproducción de este libro por cualquier medio,  
total o parcialmente sin permiso expreso de la Editorial.*

Composición e Impresión *Laser Graf Alvarado*

© 1996 - Editora Jurídica GRIJLEY - LIMA, PERU

Jr. Lampa 1115 Of. 203 - Lima I, Teléfono: 427-6038 - Telefax: 427-7854



Editora y Distribuidora Jurídica **Grijley** E.I.R.L.



TORIBIO PACHECO (1828-1868)

## Prólogo

### I

*La figura de Toribio Pacheco, es sin lugar a dudas, fascinante. Muerto en plena juventud, o en todo caso, en plena madurez, en la fuerza de sus 40 años, tuvo una actividad destacada, versátil y decisiva en varios campos; sobre todo en el político y diplomático, que es lo que más ha trascendido. En el campo jurídico lo fue su Tratado de Derecho Civil, que no pudo concluir y que el Estado reimprimió póstumamente en tres volúmenes en 1872. Pero sus contribuciones constitucionales permanecían casi en la penumbra. Esto no pasó desapercibido, por cierto, a nuestros historiadores y a nuestros más distinguidos constitucionalistas, que pudieron consultarlo en su momento. Es clásico en ese sentido el estudio que Raúl Porras le dedica en 1928, y que curiosamente no ha sido reeditado. Y en fecha reciente, el libro de Carlos A. Ramos Núñez, cubre un panorama muy amplio y comprensivo, si bien no incide mayormente en la parte constitucional.*

*Y esto por cuanto el folleto que Pacheco terminó de redactar en Puno y publicó en Arequipa en 1854, es un ejemplar prácticamente inhallable. Con gran dificultad, lo acaba de adquirir la Universidad Nacional de San Agustín, según nos lo confirmó su Rector, el doctor Juan Manuel Guillén Benavides, quien está empeñado en crear, con ese y otros textos, y dentro de la Universidad, un Instituto de Estudios Arequipeños.*



## II

*El folleto de Pacheco, en noventa apretadas páginas, e impresas en un papel periódico de muy mala calidad, cuarteado por el tiempo, fue objeto de una primera reimpresión en diciembre de 1989, en el número 14 de la revista "Ius et Praxis", órgano de la Facultad de Derecho de la Universidad de Lima, que yo entonces dirigía. Presté mi ejemplar para esta tarea, y el texto se reprodujo tal cual, modernizando la ortografía y corrigiendo las erratas notables; así mismo se agregaron algunos títulos alusivos a las constituciones que Pacheco trata, si bien se han puesto tales agregados entre corchetes, para que lo distinga el lector. No es, en rigor, una edición crítica, pero es una edición cuidada y fiel al original. Y todo eso bajo el control de nuestro dilecto amigo José F. Palomino Manchego, quien adicionalmente presenta una nota preliminar exhaustiva, en donde aclara muchos puntos oscuros en torno a Pacheco, y rescata una importante bibliografía sobre nuestro personaje. Acompañan a la presente edición diversas fotos de Pacheco que, al parecer, son las únicas existentes.*

## III

*El folleto de Pacheco, fue presentado como primera parte, cuando se editó en 1854. La segunda parte no se publicó nunca, y por esto en 1989 nos atuvimos, fielmente, a reproducir lo publicado como algo independiente. Pero Pacheco adicionalmente siguió publicando sobre diversos temas constitucionales, que probablemente pensaba integrar en una segunda parte, una especie de segundo tomo. Pero el tiempo no le dio para más. Por tanto, aventurar qué contendría esa segunda parte es en realidad una conjetura. Con todo, quedan esos textos sueltos, que en una próxima edición publicaremos en el apéndice, con precisa indicación de la fuente de la cual han sido tomados.*

## IV

*Como recuerda Basadre, el texto de Pacheco es el primer intento de hacer una historia constitucional peruana. En efecto, quien lea este opúsculo, podrá advertir que Pacheco no sólo tenía un estilo cuidado*

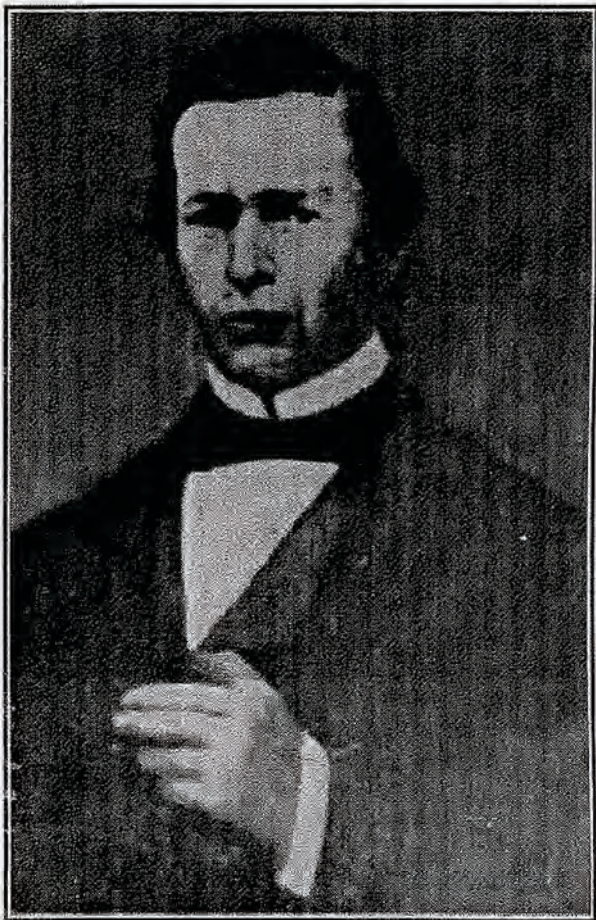


*y una cultura muy amplia, sino que estaba enterado de los principales problemas jurídico-políticos que afrontaban los nuevos Estados y las viejas monarquías europeas, en juicios muchas veces certeros, que luego han pasado a ser patrimonio común. Adicionalmente, estaba muy bien informado de lo que pasaba en el país. Pero es indudable que Pacheco no era historiador, y que su historia, si bien valiosa y útil, está teñida de juicios de valor confundidos con los hechos, lo que hoy no se haría. Esto es, se trata de un testimonio documentado –pero también apasionado– de nuestros primeros años institucionales. Y que por cierto no han perdido su valor ni su interés.*

*Al reeditarlo nuevamente, no hacemos más que rendir homenaje a los grandes hombres del pasado, que pese a los momentos difíciles que les tocó vivir, se dieron tiempo para hacer aportes a la cultura peruana.*

DOMINGO GARCÍA BELAUNDE

*Presidente de la Asociación  
Peruana de Derecho Constitucional.*



TORIBIO PACHECO (1828-1868)

# Estudio preliminar<sup>(\*)</sup>

A la Facultad de Derecho y Ciencia  
Política de la Universidad Nacional Mayor  
de San Marcos, con ocasión de los  
130 años de su creación (1866-1996).

## I. DATOS BIOGRÁFICOS

TORIBIO PACHECO DE RIVERO nació en Arequipa el 17 de abril de 1828. Era descendiente de una antigua e ilustre familia, siendo sus padres TORIBIO FERNANDO PACHECO y MARÍA MANUELA DE RIVERO Y USTÁRIZ. Hablar de PACHECO es razonar del hombre profundamente público, quizás una de las pocas personalidades que despuntaron en la centuria pasada en base a su sapiencia, conocimiento y producción. De los 15 a los 18 años estudió en el Convictorio de San Carlos, donde puso de manifiesto sus dotes intelectuales pese a la corta edad que tenía. Suele darse, a veces, que la juventud científica supera los límites de la edad biológica. Con anterioridad había realizado sus primeros estudios en el Colegio de Ciencias de Puno que regentaba su tío FRANCISCO DE RIVERO Y USTÁRIZ, hermano del naturalista MARIANO EDUARDO DE RIVERO. Con el propósito de superación, PACHECO viajó a Francia, Alemania e Inglaterra. En el país galo su tío

---

<sup>(\*)</sup> Las líneas que siguen vieron la luz por vez primera en la Revista *Ius et Praxis*, correspondiente a los números 11 (Lima, 1988, pp. 167-175) y 14 (Lima, 1989, pp. 218-227). Y se publicaron como 'Nota preliminar' al **Tratado de Derecho Civil (Introducción)** y **Cuestiones constitucionales** de TORIBIO PACHECO. He tratado de conservar en lo sustancial su contenido, y a su vez agregado algunos datos adicionales. De **Cuestiones constitucionales** se editó una determinada cantidad de separatas. RAMIRO VALDIVIA CANO, teniendo en mano un ejemplar, con fecha 04-VI-1991, escribió una glosa en su columna "República Independiente" del diario El Pueblo. (Nota de 1996).



materno FRANCISCO DE RIVERO –a quien PACHECO dedicó su tesis doctoral– cumplía una misión diplomática. También estudió en La Sorbona de París, y se doctoró en Ciencias Políticas y Administrativas con la tesis en francés *Disertación sobre los medios que concurren a la formación de la riqueza* (1852), sustentada con brillo en la Facultad de Derecho de la Universidad de Bruselas. A su regreso al Perú también se doctora en leyes en la Universidad San Agustín de Arequipa. De arranque debemos mencionar, y en mérito de lo que hasta aquí se dice, que PACHECO –mente cultivadísima– llevaba los estudios de manera inexorable. En la Universidad de San Agustín se dedicó a la enseñanza, siendo elegido Rector del Colegio de la Independencia Americana en 1854, a la temprana edad de ¡26 años! En 1855 PACHECO se encuentra en Lima, y aquí inicia su carrera pública con creces<sup>(1)</sup>. Más aún, PACHECO participó en el Combate del 2 de mayo, cumpliendo una actuación decisiva. De 1858 a 1864 PACHECO se dedicó a ejercer la profesión de abogado, haciendo de ella *nobile officium*, mas no una actividad lucrativa. Su estudio jurídico gozaba de prestigio en la época, y sin duda, de gran reputación. Defendió causas que por la época eran la atracción de la opinión pública<sup>(2)</sup>. Entre

(1) Para mayores detalles, vid. "El Perú Ilustrado", Semanario para las familias, Año 3, Semestre I, N<sup>o</sup> 112, Lima, 1889, p. 243, donde se incluyen los datos biográficos de TORIBIO PACHECO. También, JOSÉ DOMINGO CORTÉS, *Diccionario Biográfico Americano*, Tip. Lahure, París, 1875, pp. 361-362. Se ha repetido que PACHECO nació en Arequipa. Empero, tengo a la mano el libro de ANTONIETA BELÓN DE ROMERO, *Monografía de la Provincia de Lampa*, Editorial Los Andes, Puno, 1972, p. 92, quien sostiene que PACHECO nació en Lampa el 16 de abril de 1823. Quizás esté confundiéndolo con su padre.

(2) Cfr. *Informe en la causa seguida por doña María Brígida Ramírez con don José Orcasitas, sobre la falsedad de los documentos de su filiación*, Imprenta de El Comercio, Lima, 1862. De igual forma, **Luis F. Zegers a los tribunales de la opinión pública y a los tribunales de la justicia**, Tipografía de Aurelio Alfaro, Lima, 1863. Al respecto, existe un folleto de réplica y dura crítica a TORIBIO PACHECO, publicado con el siguiente título: **Causa criminal de Luis Faustino Zegers por falsificación de letras del Gobierno**, Tipografía de Aurelio Alfaro, Lima, 1863. No menciona el autor, pero de su contenido entendemos que se trata del informe hecho ante los tribunales de justicia por la parte contraria.

las distinciones que se hizo a PACHECO cabe citar que la Universidad de Santiago de Chile lo contó entre sus miembros. TORIBIO PACHECO, poseedor de una elocuencia convincente y vigoroso pensamiento, fue un hombre de ideas liberales <sup>(2 bis)</sup> que buscaba siempre las reformas en la administración pública. En reconocimiento a sus propios méritos fue nombrado Fiscal en lo Administrativo de la Corte Suprema, cargo al cual se avocó por espacio de un año. Su honestidad y conducta moral se dejó notar cuando la Casa Gibbs, que tenía pendiente una reclamación en la cual PACHECO en su condición de Fiscal de la Corte Suprema debía dictaminar, le ofreció una fortuna para que lo haga a su favor. Empero, PACHECO fue al grano y dictaminó de acuerdo a su conciencia, por encima de las tentaciones y más allá de las pasiones.

Así las cosas, la cualidad intelectual –elástica por antonomasia– y patrimonio de ideas que PACHECO fue dotado, se lució palmariamente en tres campos: a) Periodístico, b) Diplomático, y c) Jurídico. Podemos sostener, sin ambages, que su saber cultural –su valía científica– lo mixtificó con finura y agudeza en estas tres formas de manifestación humana.

De otro lado, con fines de puntualización bibliográfica, algunas de sus obras, aparte de las que se citan en el presente estudio, son: *Elementos de estadística o principios fundamentales de esta ciencia*, Imprenta de Francisco Ibañez y Hnos., Arequipa, 1853; *Consolidación de la deuda externa*, que son una serie de artículos publicados en El Heraldo, en 1855; “Reforma de la Constitución”, serie de artículos que aparecieron en El Heraldo de Lima a partir del 19 de julio de 1855; *Protectorado anglo-francés*, Arequipa, 1857; *Un incidente diplomático a propósito de otro incidente parlamentario*, Imprenta de El Comercio, Lima, 1867; *Memoria que el Secretario de Estado en el despacho de Relaciones Exteriores presenta, por orden del jefe supremo provisorio de la República, al Congreso Constituyente*, Lima, 1867.

---

<sup>(2 bis)</sup> ENRIQUE CHIRINOS SOTO prefiere llamarlo “conservador ilustrado”. Vid. su artículo: “PACHECO, el Canciller del 2 de mayo”. (El Comercio, 25-V-1993). (Nota de 1996).



TORIBIO PACHECO falleció en la pobreza, el 15 de mayo de 1868, víctima de la fiebre amarilla –a la edad de 40 años– que por aquella época asoló a la población limeña, cobrando numerosas víctimas y por ironía del destino, se encontraba EDMOND DE LESSEPS, encargado de negocios titular del Emperador de los franceses, con quien PACHECO compartió ideas, aunque con tesis distintas, en las conferencias llevadas adelante en la Cancillería de Lima, sobre Asilo Diplomático, en 1867. En tal sentido, con relación a la temprana desaparición de PACHECO, se cumple lo expresado por el poeta MACCIO PLUTO: “La vida es tan corta” (*Homines tam brevem vitam colunt*). El fallecimiento de PACHECO causó hondo pesar en las diversas esferas de la población. En especial, el diario *El Comercio* se ocupó con atención de su muerte, publicando notas necrológicas que lamentaban la pérdida irreparable de hombre tan valioso. *El Comercio*, en la edición del día viernes 15 de mayo de 1868 (p. 3), decía: “Su muerte abre dos sepulcros: el uno estrecho y percedero para sus restos; el otro inmenso y perdurable para su memoria: el uno en la tierra y el otro en la Historia”. Al día siguiente, sábado 16 de mayo de 1868 (p. 2), aparecía publicado lo siguiente: “Pocos serán los peruanos que desconozcan cuanto ha perdido nuestra Patria en este distinguido ciudadano que a las preciosas cualidades privadas de hombre honrado, de ardiente amigo, de ejemplar esposo y tierno padre, agregaba una elevadísima inteligencia, rica y esmeradamente cultivada, un celo fervoroso por los intereses nacionales, una indomable energía en la práctica de lo útil y de lo justo, una pureza sin límites que no se ha amortiguado un solo instante en medio de otra epidemia que en los tiempos que atravesamos ha caído también sobre los sentimientos hidalgos y sobre las pasiones generosas: en este distinguido ciudadano, repetimos que a todos los méritos que realzan al individuo, reunió en el ejercicio de los altos puestos a que lo llamaron sus aptitudes, todas las excelencias que elevan al hombre público sobre el nivel de la sociedad y que lo hacen el blanco del aprecio, del respeto y de las esperanzas de todos”. Ese mismo día, *El Comercio* (p. 3) apuntaba: “La providencia se complació de dotarlo de las más elevadas cualidades de espíritu, a una inteligencia privilegiada unía una alma adornada de las más generosas facultades, prismas a cuyo través tomaba colores más vivos la extraña fatalidad que pesó sobre su vida



hasta labrarle una tumba". Y, finalmente, El Comercio publicó el día viernes 5 de junio de 1868 una nota donde algunos amigos invitaban al público peruano a una suscripción nacional a favor de los huérfanos de TORIBIO PACHECO (p. 2). Todo esto demuestra que TORIBIO PACHECO –ciudadano ejemplar e inolvidable– tenía calado en la población un gran aprecio hacia su persona.

Su obra, *in globo*, resulta inobjetable. Con mayor razón, en los campos a los cuales se entregó de lleno, es decir, en las diversas variaciones humanas, que hemos reseñado líneas arriba. PACHECO a pesar de su permanencia prudente en Europa, –transitó por las dos veras del Atlántico– no dejó su sentir de peruano, no se olvidó de su patria. Algo más. Vivía en carne propia los problemas que se suscitaban. Allí están su participación y aplicación de conocimientos en el campo de la diplomacia. PACHECO, con esa exquisita cultura suya, fue un hombre de letras definido. La pasión por los estudios era notorio en su persona, su destino se había encaminado a un plan de humanidades. Por eso es que fue uno de los grandes lectores de su época. Y en el mundo intelectual ocupó un lugar especialísimo. Porque TORIBIO PACHECO ha de ser así, y como tal grande: ideas coherentes y bien sistematizadas, inteligencia lúcida y despejada, cultura inagotable, pluma maravillosa con una actividad inquebrantable, preocupación total por los problemas de su tiempo, solución a ellos con una dialéctica convincente puesta con rigor en sus conocimientos, revelando una madurez de juicio sorprendente. Citando una frase acuñada por FRANCISCO MOSTAJO, "el genio jurídico de Arequipa", PACHECO pertenece, por méritos propios, a esa pléyade de distinguidos hombres de leyes que salieron al mundo de esa tradicional ciudad del sur. Entre muchos, aunque corresponden a diferentes generaciones, quizás deba mencionarse a ANDRÉS MARTÍNEZ Y ORIHUELA, FRANCISCO GARCÍA CALDERÓN, MANUEL TORIBIO URETA, JOSÉ GREGORIO PAZ SOLDÁN, VÍCTOR ANDRÉS BELAUNDE y ANGEL GUSTAVO CORNEJO. Encaja en TORIBIO PACHECO, como anillo al dedo, lo subrayado en cierta ocasión por NICETO ALCALÁ ZAMORA Y CASTILLO: «Si lo que Dios no da (clarísima inteligencia, vocación y entusiasmo), Salamanca no lo presta (es decir cuando confiere método, sistema, tradición y ambiente de cultura).

Detallamos a continuación los principales artículos periodísticos que evocan la figura de TORIBIO PACHECO, desde diferentes áreas, y que pueden ser de suma utilidad para quien desee interesarse en su vida y obra: ENRIQUE CHIRINOS SOTO: "TORIBIO PACHECO, Canciller del 2 de mayo" (Correo, 26-V-1968); del mismo autor: "TORIBIO PACHECO en Paraguay" (Correo, 04-VI-1972). En términos genealógicos, el padre de CHIRINOS SOTO, CARLOS CHIRINOS PACHECO, fue nieto del ilustre TORIBIO PACHECO. JUAN GORDILLO ARIAS: "La traslación del prócer PACHECO al Panteón de los Próceres" (El Comercio, 06-VI-1953); FRANCISCO MOSTAJO: "Partidas parroquiales: la del Dr. TORIBIO PACHECO" (La Crónica, 19-VII-1951); ANA MARÍA PORTUGAL: "Los cien años de un insigne Canciller. TORIBIO PACHECO, político y jurisconsulto peruano" (Correo, 20-V-1968); y PEDRO UGARTECHE: "TORIBIO PACHECO y nuestras relaciones internacionales" (Expreso, 06-VI-1968) (2<sup>ter</sup>).

## II. TORIBIO PACHECO, PERIODISTA

En lo que concierne al rubro periodístico diremos que PACHECO –perfecto conocedor– cultivó esta materia de manera proficua. De entrada, debe precisarse que el oficio de escribir era para PACHECO una necesidad orgánica inmanente, o sea, algo inherente e inseparable a él. Quien lea sus manuscritos periodísticos podrá colegir que constituyen la imagen viva de su persona. Tenía PACHECO el privilegio de redactar de una manera especial e incansable. Agréguese la prosa elegante que ponía en cada uno de sus estudios. La dicotomía vivir y escribir son en PACHECO dos actos que se relacionan íntimamente, como una realidad connatural *per se*. El arte de llevar la pluma y producir en los hombres intelectuales del siglo pasado era escaso, y por tanto, desapercibido.

---

(2<sup>ter</sup>) Más de pronto se publicó el libro de CARLOS AUGUSTO RAMOS NÚÑEZ, **TORIBIO PACHECO, jurista peruano del siglo XIX**, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 1993. JORGE BASADRE AYULO, publicó en El Comercio –Dominical– un artículo comentando dicho libro con fecha 23-V-1993, al igual que CHIRINOS SOTO, cuyo artículo se cita en la nota anterior. (Nota de 1996).



Empero, PACHECO –sin olvidar a unas cuantas mentes– fue la nota característica y le cupo, por supuesto, un lugar preferencial en esa línea cultural. Así, FRANCISCO MOSTAJO, refiriéndose a PACHECO apunta: “Periodista egregio... por la severidad de sus juicios, la elevación de sus conceptos, la lógica de sus argumentos y la pureza y el temperamento de su estilo” (3).

PACHECO, conjuntamente con FRANCISCO IBÁÑEZ y ARMANDO DE LA FUENTE fundaron en Arequipa La Bolsa, diario del cual fue director en 1860, y que, con el transcurso del tiempo llegó a ser decano de la prensa en el sur del país. También en Arequipa cumple PACHECO la labor de director del periódico El Regenerador, durante los años 1857 y 1858. Además, para puntualizar, fue uno de los fundadores de la Gaceta de los Tribunales, en 1861. Con el jurista arequipeño JOSÉ CIRIACO HURTADO, redactó entre el 1º de enero de 1864 y el 17 de marzo de 1865, el Repertorio Judicial, amén, la primera publicación sistemática del Derecho Judicial, y colección oficial de resoluciones de la Excelentísima Corte Suprema de la República. En realidad, el Repertorio Judicial constituyó el antecedente más próximo de lo que años más tarde sería los Anales Judiciales que viene publicando la Corte Suprema a partir de 1905.

Reunióse PACHECO en Lima, con intelectuales de la talla de EUGENIO ALBERTINI, GABRIEL PAREDES, JOSÉ SIMEÓN TEJADA y LUCIANO BENJAMÍN CISNEROS, para editar en 1861 la Gaceta Judicial que luego, se convirtió en Diario Oficial de avisos de los juzgados y tribunales, aunque con escasa vida, ya que dejó de publicarse el 7 de marzo de 1862. TORIBIO PACHECO fue también colaborador de la Revista de Lima, que era una publicación quincenal, y que tuvo entre otros colaboradores a MARIANO ALVAREZ, LUCIANO BENJAMÍN CISNEROS, JOSÉ CASIMIRO ULLOA, MANUEL ATANASIO FUENTES, EVARISTO GÓMEZ SÁNCHEZ, JOSÉ ANTONIO DE LAVALLE, MANUEL PARDO, MANUEL MARÍA RIVAS y RICARDO PALMA. La Revista de Lima se publicó desde el 15 de junio de 1860 (T. I) hasta 1863 (T. VII), y cuyos ejemplares,

---

(3) Cfr. *Elogio del Dr. TORIBIO PACHECO*, Tip. Cuadros, Arequipa, 1928, p. 13.

que hemos consultado, se guardan en la Biblioteca Nacional, al igual que la mayoría de la bibliografía que aquí se menciona, principalmente en su Dirección de Investigaciones Bibliográficas y Fondos Especiales. Los artículos escritos por PACHECO en esta Revista son: "Proyecto de Código Penal" (p. 111); "La administración de justicia" (p. 596), correspondiente al T. I. En el T. II, julio de 1860, aparecen los siguientes artículos: "Fuero eclesiástico" (p. 316); "Proyecto de ferrocarril de Islay a Arequipa" (p. 577). En 1861 (ts. III y IV), 1862 (T. V), y 1863 (T. VII), PACHECO deja de colaborar. Sin embargo, luego de algunos altibajos, en el T. VI publica el artículo "El Congreso de 1862" (pp. 57 y 97 respectivamente). No contento con ello, PACHECO también colaboró en su dilatada vida periodística, cuando contaba con 27 años, en El Heraldo de Lima, desde febrero de 1854 hasta el 28 de agosto de 1856, fecha en que se suspendió la publicación. El Heraldo era tribuna libre de donde PACHECO defendió al gobierno de RUFINO ECHENIQUE. Sus compañeros de redacción fueron LUCIANO BENJAMÍN CISNEROS y JUAN VICENTE CAMACHO. Este diario fue de oposición al régimen de RAMÓN CASTILLA, habiendo circulado con algunas clausuras de por medio. Y en una de ellas, valga la oportunidad para recordar, PACHECO, hombre de espíritu indomable, se presentó al Congreso solicitando que se enjuicie al Ministro PEDRO GÁLVEZ por haber desconocido su propio decreto; es decir, el decreto de libertad de imprenta, mediante el cual se reabrió nuevamente El Heraldo de Lima. El historiador RAÚL PORRAS BARRENECHEA, en un estudio clásico, afirma con razón: "La campaña de PACHECO en El Heraldo de Lima debe contarse entre las páginas más honrosas del periodismo peruano, el que, salvo en las campañas doctrinarias de VIGIL, no ha vuelto a subir a ese nivel. En esa lucha periodística se perfiló la figura jurídica del futuro comentarista del Código Civil con relieve definitivo. De allí surgió el prestigio excluyente que consagró al Ministro del 2 de mayo" (4).

---

(4) 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.** Sanmarti y Cia., Lima, 1928, p. 10.



### III. LABOR DE PACHECO EN LA DIPLOMACIA

Importantísima diligencia cumplió TORIBIO PACHECO en el ámbito diplomático. La complejidad moral que poseía se dejó notar también en esta actividad. PACHECO, sin disputa, era dueño y señor de una inteligencia viva y pronta: *ingenii acumen*. Fue Canciller en el Gobierno de JOSÉ ANTONIO PEZET, desde agosto a octubre de 1864. En diciembre de 1865, el Jefe Supremo Provisorio de la República MARIANO IGNACIO PRADO, para poder afrontar, en parte, el problema que se acentuaba cada vez más con España, conformó un Gabinete integrado por TORIBIO PACHECO, MANUEL PARDO, JOSÉ SIMEÓN TEJADA y JOSÉ MARÍA QUÍMPER, conocido también como el "Gabinete del 66" (5). EVARISTO SAN CRISTÓVAL, en términos más sugestivos lo denominó "El Gabinete Histórico" (6).

Le correspondió a PACHECO la cartera de Relaciones Exteriores, habiendo redactado el Manifiesto de 16 de enero de 1866, donde se explican prolijamente, los motivos que dieron lugar a la declaratoria de guerra a España (7). Por otro lado, basta empezar a leer el contenido de las Circulares de Cancillería para darnos cuenta que PACHECO puso en conocimiento de los Estados su talento y sabiduría; siendo en esencia un diplomático con una presteza incansable y erudición en la materia poco conocida y de escaso dominio en aquella

---

(5) JOSÉ GÁLVEZ asumió la cartera de Guerra y Marina, JOSÉ MARÍA QUÍMPER la cartera de Gobierno, JOSÉ SIMEÓN TEJADA la cartera de Justicia, y MANUEL PARDO la cartera de Hacienda y Comercio. "El Gobierno de la Victoria", así lo calificó el Deán JUAN GUALBERTO VALDIVIA, en su libro que se cita en la nota 11. No empecé que VALDIVIA, simpatizante de CASTILLA, no compartía las ideas de TORIBIO PACHECO, quien era opositor tenaz del Mariscal.

(6) Cfr. su libro *El Gabinete Histórico*, Librería e Imprenta Gil, S.A., Lima, 1966, con Prólogo de PEDRO UGARTECHE.

(7) Cfr. *Manifiesto de los motivos que han inducido al Perú a declarar la guerra al gobierno de España*, Edición Oficial, Lima, 1866. También, JOSÉ PAREJA PAZ-SOLDÁN: *La protesta de Pacheco por el Tratado de Alianza de 1866*, tesis, P.U.C., Lima, 1937.

época <sup>(8)</sup>. Más todavía, PACHECO presidió la Conferencia Internacional Americana que se reunió en Lima, el año 1866, para promover la solución pacífica del conflicto con España <sup>(9)</sup>. En este orden, a iniciativa del encargado de negocios titular de Francia, M. EDMOND DE LESSEPS, TORIBIO PACHECO convocó a todo el cuerpo diplomático acreditado en Lima, a una reunión que se llevó a cabo el 15 de enero de 1867. Allí se trató el tema del asilo diplomático, a raíz de que los ex-Ministros de JUAN ANTONIO PEZET se asilaron en la Legación Francesa. PACHECO, a la sazón, Secretario de Relaciones Exteriores—hoy Ministro—, defendió con argumentos contundentes la posición peruana y, haciendo gala de sus conocimientos, en su famoso Memorándum sobre asilo diplomático, estudio dicha institución de tres maneras: a) Como pretendido derecho, b) Como derecho consuetudinario, y c) Como punto de vista humanitario. En aquel Memorándum, a guisa de resumen, decía que el Gobierno de Perú se cree en el derecho y en el deber de declarar, como en efecto declara: “1º Que no reconocerá, en adelante, el asilo diplomático, tal como ha sido practicado hasta hoy en el Perú, sino dentro de los límites que le asigna el Derecho de Gentes que basta, por sí, para resolver las cuestiones que en casos excepcionales, puedan ocurrir en materia de asilo; 2º Que subsistiendo el asilo diplomático en los Estados de la América del Sur, y gozando de él, por lo mismo, las Legaciones del Perú en esos Estados, el Perú renuncia por su parte a ese privilegio, ya que lo niega a las Legaciones de dichos Estados en el Perú” <sup>(10)</sup>. En verdad, PACHECO trató de que no se siguiera abusando,

---

<sup>(8)</sup> Cfr. *Circular a los agentes diplomáticos de la República*, Secretaría de Relaciones Exteriores, Lima, 1866. Existe, además, una edición en francés con el siguiente título: *Conflic hispano-péruvien; circulaire adrressée par M.T. PACHECO aux agents diplomatiques de la Republique*, E. Dentu, Paris, 1866.

<sup>(9)</sup> Vid. OSCAR BARRENECHEA Y RAYGADA, *Congresos y conferencias internacionales celebrados en Lima*, Peuser, S.A., Buenos Aires, 1947, Capítulo VI, pp. 85-97. Se incluyen datos biográficos de TORIBIO PACHECO.

<sup>(10)</sup> Para mayor información, vid. OSCAR BARRENECHEA Y RAYGADA, *ob. cit.*, Capítulo VII, pp. 98-109.



en la práctica, de acogerse al asilo político más allá de la responsabilidad política, o sea, buscar eximir la responsabilidad penal o administrativa. PACHECO fue también Canciller de MARIANO IGNACIO PRADO, JUAN ANTONIO PEZET y Secretario General de MANUEL IGNACIO VIVANCO desde la Revolución de Arequipa <sup>(11)</sup>.

Con lo expuesto, y adelantándonos a una conclusión final, diremos que PACHECO resumía en forma magistral sus ideas en pocas palabras, ayudado de su pluma incansable y poseedora de una finura total. Cerraremos la ojeada a la labor diplomática de PACHECO, diciendo que era, así, un hombre que hablaba a través de sus obras. Trabajaba a luz violenta, con criterio y objetividad, presintiendo seguramente su temprana desaparición.

#### IV. EL SABER JURÍDICO DE PACHECO

Ahora, bien, la imagen escrita de PACHECO –al evocar su personalidad– se rubrica con su producción realizada en el campo jurídico. Es aquí donde se abren en profundidad los cauces de irrigación de su pensamiento, y para desfortuna de la Nación, por tan poco tiempo. En ese sentido, la ingente producción bibliográfica de PACHECO se centra en dos obras suyas, a saber, *Tratado de Derecho Civil y Cuestiones constitucionales*.

Centrémonos ahora en el *Tratado de Derecho Civil*, cuya ficha es la siguiente –al menos la que se ha consultado–: 2da. edición, Imprenta del Estado, Calle de la Rifa N° 58, Lima, 1872, Tomos I, II

---

(11) Sobre esta parte se puede consultar: **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, 5 de diciembre de 1968. El discurso de orden le correspondió al Embajador JOSÉ PAREJA PAZ SOLDÁN, quien resaltó la fructífera labor de FELIPE PARDO Y ALIAGA y TORIBIO PACHECO, desde el ángulo diplomático. A manera de complemento, JUAN GUALBERTO VALVIDIA, **Las Revoluciones de Arequipa**. Editorial El Deber, S.A., Ltda., Arequipa, 1956. Antecede un Prólogo de FRANCISCO GARCÍA CALDERÓN.

y III. Recordemos que PACHECO falleció el año 1868, es decir cuatro años antes que apareciera la segunda edición de su *Tratado*. En consecuencia la edición de 1872 es póstuma. Y más que segunda edición, es reimpresión que financió el Gobierno en vía de protección a los hijos menores de TORIBIO PACHECO; que, con motivo de su muerte, quedaron desamparados. La primera edición del *Tratado* fue publicada por el Establecimiento Tipográfico de Aurelio Alfaro y Cía., Lima; y apareció de la siguiente manera: T. I, 1860; T. II, 1862; y T. III, 1864. La obra tiene la siguiente dedicatoria:

*"Al señor doctor don GREGORIO FLORES.*

*Bajo cuyos hospitalarios auspicios se inició este imperfecto trabajo.*

*Como una débil prueba de respetuosa gratitud.*

*Su amigo y servidor*

T. PACHECO".

El Tomo I contiene: Nociones generales. Parte primera. De las personas. Capítulo I. Del estado de las personas. Capítulo II. División de las personas según su estado. Capítulo III. Del derecho de familia. Apéndice. En el Tomo II se incluye: Parte segunda. De las cosas. Capítulo I. De las cosas en general. Capítulo II. De los derechos sobre las cosas o de la propiedad. Capítulo III. Modificación de la propiedad. Capítulo IV. De los modos como se adquiere la propiedad. Apéndice. Y en el Tomo III se añade: Parte segunda. De las cosas. Capítulo IV. De los modos como se adquiere la propiedad (continuación).

Como se podrá apreciar, el *Tratado* de TORIBIO PACHECO quedó inconcluso, por cuanto, no se analizaron el grueso de las instituciones del Código Civil de 1852. Con todo, citando a BASADRE, el *Tratado de Derecho Civil* es: "Uno de los libros máximos del Derecho peruano en el siglo XIX". Y según la autorizada opinión de EVARISTO SAN CRISTÓVAL, el *Tratado* es: "Monumento de erudición y de saber jurídicos, en el que se inspirarían legisladores peruanos y extranjeros". Ello se demuestra con las fuentes bibliográficas consultadas por PACHECO, entre otras, la legislación romana que la dominaba a la perfección, la española, el Código Civil francés, el Código chileno, etc. Salvando distancias, y haciendo una analogía, diremos que, lo que el maestro JOSÉ LEÓN



BARANDIARÁN hizo del Código Civil de 1936, PACHECO, en su oportunidad, realizó lo propio con el Código Civil de 1852. Los elogios al *Tratado de Derecho Civil* hablan por sí solos. Fue el *Tratado* su mayor gloria en materia de producción, constituyéndose su persona en uno de los más sutiles tratadistas, acaso el primero, de la centuria pasada.

LUCIANO BENJAMÍN CISNEROS, al respecto, comentaba: “Hay cuanta riqueza de doctrina puede apetecerse, y especialmente en el Apéndice, el Sr. PACHECO agota el razonamiento...”. Agrega más luego: “el autor se ha mostrado digno de su alta capacidad, haciendo una exposición tan metódica que la inteligencia marcha insensiblemente por una senda que se le hace cada vez más familiar y querida. Los comentarios son detenidos, razonados y profundos” (12).

El historiador RAÚL PORRAS BARRENECHEA que, dicho sea de paso, ha escrito una de las notas más encantadoras –con abundantes referencias bibliográficas– sobre PACHECO, sostiene lo siguiente: “Bajo la forma modesta de un tratado para dirección de los jóvenes estudiantes de derecho, acometió PACHECO, en realidad, el primer ensayo de una doctrina peruana”. Sigue más adelante: “Predomina en la crítica de PACHECO la facultad analítica, el poder de penetrar hasta la entraña misma del texto legal y descubrir su más íntima contextura, el sentido y el significado de su función jurídica, su potencialidad y alcance así como su debilidad o vacío” (13).

Por lo que respecta a *Cuestiones constitucionales* –librito de viva actualidad– lo abordaremos en el siguiente apartado.

## V. “CUESTIONES CONSTITUCIONALES” DE TORIBIO PACHECO

En principio, aprovechemos la ocasión para poder decir la forma de cómo nació la idea de volver a publicar un texto en la práctica desconocido por los estudiosos de la Historia Constitucional e inhallable

(12) Cfr. La Revista de Lima, T. II, julio de 1860, pp. 169 y 172.

(13) Cfr. TORIBIO PACHECO. *Conferencia sustentada*... ob. cit., p. 21.



para el lector en la actualidad. Veamos. En una de las reuniones que tuvimos los miembros del Comité de Redacción de la Revista *Ius et Praxis*, para ser más preciso, en noviembre de 1988, el Director DOMINGO GARCÍA BELAUDE dio la idea de publicar en la sección "Nuestros clásicos", el opúsculo tan acariciado de TORIBIO PACHECO intitulado *Cuestiones constitucionales*. Para lo cual 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 escribir 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 para que vuelva salir a luz luego de ¡135 años! [En la actualidad, 142 años]. Se ha respetado el texto íntegro, modernizando la ortografía y la acentuación, tarea que le cupo una vez más a JORGE MARTÍNEZ MOSSELLI. De tal suerte que los interesados en la Historia Constitucional del Perú, ahora, tienen un texto donde su autor encara con amplia sapiencia jurídica lo acontecido con las Constituciones de inicios de la República hasta la de 1839. Sin caer en la cuenta, recordemos que 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 más. En realidad, la muerte no le permitió concluir *Cuestiones constitucionales*, si no hubiéramos estado mejor informados con lo acontecido de la Historia Constitucional del siglo XIX en el Perú, y retenido en mano segura el retrato histórico del constitucionalismo patrio en sus inicios.

## VI. HACIA UNA VERDADERA HISTORIA CONSTITUCIONAL DEL PERÚ

En nuestro medio, esta temática ha sido dejada de lado. En la práctica, su estudio no sigue una constante investigación y debido cultivo, más que todo, por el 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 focalizada, si queremos llegar a certeras conclusiones, con buen criterio y análisis científico. Las fuentes bibliográficas escritas, con mayor fuerza si son inéditas, constituyen la *ratio essendi* en las que se apoya el investigador (constitucionalista, politicólogo) para poder culminar con éxito 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 preconceitos. Una quiere alzar estatuas sobre pedestales que la otra aniquila. Las visiones y los juicios son dogmáticos, 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" (14).

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 el frenesí. 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 gestaron e interpretaron oralmente de una manera distinta a lo que está plasmado por escrito.

---

(14) Cfr. *Historia Política y Constitucional argentina*. T. I. Ediar. Buenos Aires, 1976, p. 13.



un texto constitucional. PACHECO así lo entendió al momento de escribir *Cuestiones constitucionales*, que a cada paso invita a meditar. 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 aún se arrastra, de lance en lance, en la actualidad. Es decir, los problemas suscitados en el siglo XIX siguen de pie. No en balde, PORRAS BARRENECHEA sostiene que: "Las teorías constitucionales de PACHECO y sus apreciaciones sobre la realidad política del Perú tiene 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 es la siguiente:

*Cuestiones constitucionales (Primera parte)*

Por: T. PACHECO

Imprenta de Francisco Ibañez y Herm. Arequipa, 1854. 90 pp.

Sin embargo, el folleto fue armado 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 Heraldó 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

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 protegen los Estados. La importancia que reviste la Historia Constitucional es, en suma, 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, y gobiernos *de iure* y *de facto*. Refiriéndose a la Cátedra de Historia Constitucional, GUILLERMO FELIÚ 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 <sup>(15)</sup>.

## VII. ¿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. Fue escrito cuando empezaba a gestarse nuestra Historia Constitucional. Los inicios de la República, incierto y convulsionado, fueron materia 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

---

<sup>(15)</sup> Cfr. "Orientación de la enseñanza de la Historia Constitucional", Revista de Derecho y Ciencias Políticas, Año XVI, N<sup>o</sup>s. I-II-III, Lima, 1952, p. 62. Un prototipo de investigación de Historia Constitucional siguiendo estos lineamientos lo constituye el trabajo de DOMINGO GARCÍA BELAUNDE: "Cuarenta años de constitucionalismo peruano" (1936-1976), publicado en la Revista antes mencionada, Vol. 41, N<sup>o</sup>s. 1, 2, 3, Lima, 1977, pp. 83-132.



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 teniéndola en cuenta emitió duras críticas, asimismo desencarnó a la sociedad de su época. JAIME BRYCE, clásico de la centuria pasada tildaba a la opinión pública “... como una energía nueva en el mundo, apreciable sólo desde que los gobiernos han comenzado a ser populares”. 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” (16).

Huelga casi añadir que PACHECO, en *Cuestiones constitucionales* –severo en demasía– 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 muy lenta. El autor pensó y escribió, según nuestra opinión,

---

(16) Cfr. *La opinión pública*, traducción del inglés por Francisco Lombardia, La España Moderna, Madrid, s/f., p. 26 ss.



para el futuro. Se adelantó e intuyó en sus comentarios diversos problemas que aún se siguen arrastrando, en especial en el orden moral, político y jurídico. Al abordar el estado de la sociedad peruana antes y después de su emancipación pone énfasis en 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 coloca sobre el tapete su riguroso conocimiento de 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 vender, 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 aún sigue, 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 cartas anteriores y, por añadidura, también del Código Civil de 1852. Nutrido y heredero de una pluma en 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, en términos intelectuales, en Europa donde acudió para perfeccionar sus estudios, sin dejarse dominar por las pasiones, tan susceptibles 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 los méritos propios que tenía PACHECO, 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 GÁLVEZ, 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 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” (17).

Por lo demás, HERRERA 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 del francés y agregó abundantes notas comentadas, y que en su oportunidad se publicarán. Al respecto, existen dos ediciones, una por la Imprenta del Colegio de San Carlos, Lima, 1848; y, otra, por la Tipografía de Aurelio Alfaro, sin año de impresión. Por la fecha 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 con firmeza 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 con severidad 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 HONORE-VICTORIN DAUMIER, *Le Ventre Législatif*, pintado en 1834, y que ahora se ilumina en la carátula de este libro, 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 aquéllos que con sus fatigas alimentan tal vez a una falange de

---

(17) Cfr. *El Real Convictorio carolino y sus dos luminaires*, Carlos Milla Batres, Editor, Lima, 1970, p. 141 ss. De sumo provecho es el libro de OSCAR BARRENECHEA Y RAYGADA: **BARTOLOMÉ HERRERA, educador y diplomático, 1808-1864**. Peuser, S.A., Buenos Aires, 1947, pp. 47-49.



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, encontrándose en París estudiando en La Sorbona, debió conocer el famoso cuadro de DAUMIER en el que cariturrizaba de una manera ridícula y deforme a los diputados del cuerpo legislativo de la época, entre los que se encontraban 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, no dejando títere con cabeza.

TORIBIO PACHECO, al examinar la Constitución de 1839, descarga todos sus conocimientos en materia política y constitucional. Define a 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 a la justicia, valor supremo *par excellence*, comenta la Constitución de Huancayo de la que no fue partidario. Sugerido por algunos principios que ideó ENRIQUE 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 <sup>(18)</sup>. Más adelante, PACHECO propugna por una reforma

---

(18) La primera edición del libro de E. AHRENS apareció publicado en Bruselas –PACHECO ahí se doctoró– el año de 1837, y él 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.

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 realiza PACHECO a esta problemática que los constitucionalistas modernos siguen prestando atención. 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 constitucionales*, sino también porque su estudio lo realizó de acuerdo con los principios constitucionales de la época, tomando como ejemplo a Inglaterra y Estados Unidos <sup>(19)</sup>. 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, GUIZOT, TOCQUEVILLE y CHEVALIER, nuestro autor deseó y propugnó un tipo de gobierno descentralista; <sup>(19 bis)</sup> y, por qué no decirlo, en la terminología moderna, un gobierno de tipo regional, como el que se recogió en la Constitución de 1979 <sup>(20)</sup>.

---

<sup>(19)</sup> Vid. El Heraldo de Lima, de 11 de mayo al 19 de junio de 1855, donde PACHECO escribió una serie de artículos relativos a la reforma de la Constitución, y criticó en particular al Gobierno de RAMÓN CASTILLA. En los archivos de la Biblioteca Nacional algunos ejemplares de tan importante periódico no han sido cuidados con celo, y las inclemencias del tiempo no ha perdonado el papel en el que TORIBIO PACHECO, al igual que otros contemporáneos suyos, descuellaron su fina pluma. Esperamos que los ejemplares aún existentes sean reproducidos a través del microfilm.

<sup>(19 bis)</sup> Vid. ENRIQUE CHIRINOS SOTO, "Del regionalismo a la peruanidad", Revista Fanal, Año VII, Nº 31, Lima, 1952, p. 22.

<sup>(20)</sup> La calidad intelectual y el vuelo bibliográfico en todas las ramas del saber humano se pueden colegir con claridad por los libros y autores que TORIBIO PACHECO consultaba. Vid. **Catálogo de los libros del D.D. TORIBIO PACHECO**, Imprenta de El Comercio, por J. M. Monterola, Lima, s/f. Sobre las formas de gobierno, siguen constituyendo útiles, 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. Gongora 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.



## VIII. ¿QUIÉNES CONSULTARON “CUESTIONES CONSTITUCIONALES”?

Escasos 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 contadas 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 línea, analiza la obra de PACHECO *in globo*, calificándolo de docto en Ciencia Constitucional<sup>(21)</sup>. En otro, libro, PORRAS BARRENECHEA se ocupó de *Cuestiones constitucionales* dando juicios certeros, agudos e interpretativos sobre

(21) Cfr. TORIBIO PACHECO. *Conferencia sustentada*, ob. cit. También fue 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, N° 1, Lima, 1928; Variedades del 21 de abril, Mercurio Peruano, N° 118-120, Lima, 1928, pp. 225-263. Inclusive se reprodujo en Paraguay —hay una calle y un puerto fluvial que llevan su nombre— donde PACHECO fue muy estimado en virtud de 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 1° 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”, Correo, Lima, 04 de junio de 1972. También su artículo “La protesta de PACHECO”, El Comercio Lima, 08 de febrero de 1994. 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 esa época GERARDO BALBUENA, no dio cuenta ni mucho menos publicó tan importante conferencia disertada por PORRAS BARRENECHEA. En su defecto, me remito a la Revista del Foro que se he consultado en la Biblioteca del Colegio de Abogados, de 1928. Año XV, N°s. 1-6, Enero-Junio, y N°s 7-12, Julio-Diciembre, donde se omite, actitud inconcebible, la conferencia pese a que se pronunció en dicho gremio profesional.

el pensamiento de TORIBIO PACHECO <sup>(22)</sup>. PORRAS BARRENECHEA conocía en profundidad el *ethos* de PACHECO. Así, expresábase: "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" <sup>(23)</sup>. El poeta arequipeño FRANCISCO MOSTAJO, 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 *Elogio del Dr. TORIBIO PACHECO*, publicado luego por la Tipografía Cuadros, Arequipa, 1928. Ahí, MOSTAJO, cuando analiza *Cuestiones constitucionales* argumenta 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..." <sup>(23 bis)</sup>. 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, con seguridad, llevó a decir a FRAGA: "la increíblemente movediza historia constitucional peruana" (p. 351). Cabe señalar que

<sup>(22)</sup> Cfr. **Fuentes históricas peruanas. Apuntes de un curso universitario**, Juan Mejía Baca & P. L. Villanueva, Editores, Lima, 1954, pp. 479 ss.

<sup>(23)</sup> Cfr. "El periodismo en el Perú", en **RAÚL PORRAS BARRENECHEA: Homenaje, antología y bibliografía**, separata de Mercurio Peruano, N° 406, Febrero, Lima, 1961, p. 201.

<sup>(23 bis)</sup> Cfr. **Elogio del Dr. TORIBIO PACHECO**, ob. cit., p. 19. También se publicó en la Revista El Derecho, órgano del Colegio de Abogados de Arequipa, correspondiente a 1928.



el último Capítulo del libro de FRAGA, arriba señalado, también se publicó con el título "Tendencias estructurales del constitucionalismo peruano" en el *Libro jubilar de VÍCTOR ANDRÉS BELAUNDE*, edición extraordinaria de Mercurio Peruano, N<sup>o</sup>s. 437-440, Setiembre-Diciembre, Lima, 1963, pp. 419-433. Recuerdo que en el mes de mayo de 1987, FRAGA IRIBARNE me concedió una entrevista en Zaragoza, ciudad española donde se encontraba realizando su campaña política para postular a una diputación en el Parlamento Europeo 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 empeñó 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 LEGUÍA, 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". He 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, N<sup>o</sup> 3954, analiza brevemente *Cuestiones constitucionales*. Aún 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., apuntaba que TORIBIO PACHECO con su obra "inició una tendencia historicista" (p. 163), y que luego fue continuada por MANUEL ATANASIO FUENTES. Sin duda que la *Historia de la República*, 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 gran conocedor de la historia política y constitucional, consultó también en su oportunidad a TORIBIO PACHECO <sup>(24)</sup>. Por su parte, RAÚL FERRERO REBAGLIATI,

---

(24) Cfr. *Derecho Constitucional Peruano*, 5ta. edición, Ediciones Librería Studium, Lima, 1973, con Prólogo de ERNESTO ALAYZA GRUNDY y

humanista de fuste y divulgador de la Ciencia Política y el Derecho Constitucional peruano, seguramente que conoció la obra de PACHECO; empero, no la cita en sus estudios. En uno de sus trabajos, 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 la que atacó y combatió el autoritarismo de RAMÓN CASTILLA en compañía de los hermanos GÁLVEZ, URETA, ESCUDERO, JOSÉ SIMEÓN TEJADA, LUCIANO BENJAMÍN CISNEROS, y RICARDO PALMA, entre otros más <sup>(25)</sup>. El ex Decano de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica,

---

Apéndice de DOMINGO GARCÍA BELAUNDE, titulado "Aspectos recientes del constitucionalismo peruano (1966-1973)". La primera edición del libro de PAREJA, aunque con otro título data de 1939. Al enjuiciar la Constitución de 1823, PAREJA cita **Cuestiones constitucionales**, p. 54, nota 2. Del mismo autor, donde se ocupa sobre 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**, ob. cit. 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 cual fue presentado a la Convención Nacional de 1855 por los SS. Diputados QUIROS, BABILON, TERRI (D.J.), TERRI (D.J.M.) y TEJADA. Nosotros hemos tenido a la vista la segunda edición del **Proyecto de Constitución Política**, publicado por la Tipografía de Aurelio Alfaro y Cia., Lima, 1859, que incluye explicaciones y comentarios 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 empecé 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 SOLDÁN 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**, ob. cit., p. 15.

(25) Cfr. **El liberalismo peruano. Contribución a una historia de las ideas**, edición auspiciada por W.R. Grace & Co., en Homenaje al II Congreso Nacional de Historia, Lima, 1958.



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, se debe reconocer con estricta justicia que su trabajo –solitario en esta 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*<sup>(26)</sup>. 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 su *Historia General del Perú (1833-1843)*, T. VIII, 2da. edición, Editorial Milla Batres, Barcelona, 1984, estudia la labor de PACHECO en el campo del Derecho Civil y diplomático, inclusive la función que le cupo desempeñar en el Gabinete de 1866. En el T. IX, figura entre las páginas 116 y 119 fotos de aquel memorable Gabinete. En los inicios de la década de los años setenta, DOMINGO GARCÍA BELAUNDE difunde diversas fuentes bibliográficas que eran escasas y desconocidas en el medio intelectual y académico peruano, y entre ellas está *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 de pronto, 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, p. 565, GARCÍA BELAUNDE vuelve a citar el opúsculo de TORIBIO PACHECO.

---

<sup>(26)</sup> Vid. su *Historia de la República (1821-1985)*, 2 tomos, Editores Importadores, Lima, 1985. La última y cuarta edición es en 3 tomos: *Historia de la República, (1821-1991)* A. CH. editores, Bogotá, 1992. Del mismo autor: *La nueva Constitución al alcance de todos*. 4ta. edición actualizada, AFSA, Lima, 1986.

## IX. ¿QUÉ SIGNIFICADO TIENE Y QUIÉNES DENOMINARON "CUESTIONES CONSTITUCIONALES" A SUS OBRAS?

En realidad, los autores toman el rótulo *Cuestiones constitucionales* 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, luego analiza la nuestra. Al rastrear las bibliotecas especializadas, hemos encontrado en versión francesa –idioma que PACHECO conocía– el siguiente libro: M. DE BARANTE, *Questions constitutionnelles*, Victor Masson, Lib., Paris, 1844, 175 pp. El ensayo de PACHECO se publicó diez años después, y es muy probable que este libro sea fuente de inspiración para etiquetar así el suyo. Cabría señalar también que PACHECO se haya inspirado de manera particular en los latinos que utilizaban el término 'cuestiones', para amoldarlo luego a su ensayo. Recuérdese que en la biblioteca particular de PACHECO –por instinto lector voraz– figuraban las obras de POLIBIO, ARISTÓFANES, VIRGILIO, TÁCITO, HOMERO, HERODOTO, SÓFOCLES, JENOFONTE, hasta llegar a los últimos pensadores, SMOLLET, GUIZOT, PRESCOTT, MULLER, HUME, MIRABEAU, BOSSUET, y otros más que leyó y adquirió encontrándose en Europa realizando su tesis doctoral.

Después de *Cuestiones constitucionales* de TORIBIO PACHECO hay algunos que utilizan el rótulo en mención. En vía de ejemplo, E. LABOULAYE, *Questions constitutionnelles*, Paris, 1872. En América se publicó, en 1870, un estudio del tratadista apellidado GUZMÁN con el título de *Cuestiones constitucionales*. IGNACIO VALLARTA, preclara figura del Derecho mexicano también escribió, en la centuria pasada, –más reciente vuelto a reproducirse en sus *Obras completas*– unos ensayos y dictámenes con el nombre de *Cuestiones constitucionales* <sup>(27)</sup>.

---

(27) La información se toma de ADOLFO POSADA, *Instituciones políticas de los pueblos Hispanoamericanos*, Hijos de Reus. Editores, Madrid, 1900. El profesor de la Universidad de Oviedo, también utilizó el rótulo de "Cuestiones constitucionales", en su libro *Guía para el estudio y aplicación del Derecho Constitucional en Europa y América*, Librería de Victoriano Suárez, Madrid, 1894, Capítulo VI.



En la Biblioteca de la Facultad de Derecho y Ciencia Política de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, gracias al dato siempre preciso de VÍCTOR A. VILLAVICENCIO CÚNEO, quien hasta hace poco fue 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, empleó en su tesis para optar el Grado Bachiller, en la Facultad de Ciencias Políticas y Administrativas de la Universidad de San Marcos, en 1903, el rótulo de *Cuestiones constitucionales*. Con posterioridad, el parlamentario RICARDO FELJÓO 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. En último término, ENRIQUE CHIRINOS SOTO está reuniendo una serie de artículos periodísticos que, estamos seguros, los agrupará y dará el nombre de *Cuestiones constitucionales*, honrando *in memoriam* a su ascendiente TORIBIO PACHECO (28).

## X. A MANERA DE CONCLUSIÓN

A este propósito, lo expuesto hasta ahora nos obliga decir algunas consideraciones finales. Nuestra exposición –reconociendo las imperfecciones humanas– puede ser susceptible de crítica, empero, tratándose de un ‘Estudio 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 valedero para nuestra investigación.

(28) En efecto, *vid.* su libro *Cuestiones constitucionales. 1933-1990*. Fundación M.J. Bustamante de la Fuente, Lima, 1991. Antecede un Prólogo de DOMINGO GARCÍA BELAUNDE. (Nota de 1996).

En rigor, 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 investigador, al profesor universitario; en fin, al lector en general. Por eso es que a partir de la reimpresión que sale a luz en la Revista *Ius et Praxis* [Lima, 1989], tenemos a disposición un estudio clásico escrito y vivido 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 pedir consejo a las fuentes bibliográficas directas. Es cierto que algunas no se encuentran 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 llena un vacío en la bibliografía peruana. Finalmente nos preguntamos, a guisa de reflexión: ¿cuántos vacíos más habrá que colmar?

JOSÉ F. PALOMINO MANCHEGO

*Profesor de Derecho Constitucional General, del  
Perú y Derecho Constitucional Comparado de la  
Universidad Nacional Mayor de San Marcos.*





TORIBIO PACHECO (1825-1868)

**CUESTIONES  
CONSTITUCIONALES**



«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 funesto 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 pobrisimos 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 é 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 <sup>(1)</sup>, y la suspensión del periódico dejó paralizado este trabajo, que se ha continuado lentamente, según me lo permitían otras ocupaciones. Desde esa época 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 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 transtornos 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

---

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



más el peor de los gobiernos que la mejor de las revoluciones, y recordando sin cesar las palabras de SALUSTIO: «*concordia pravæ res crescunt, discordia maxumuaæ 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 emitiéramos 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.

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 puede 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 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.

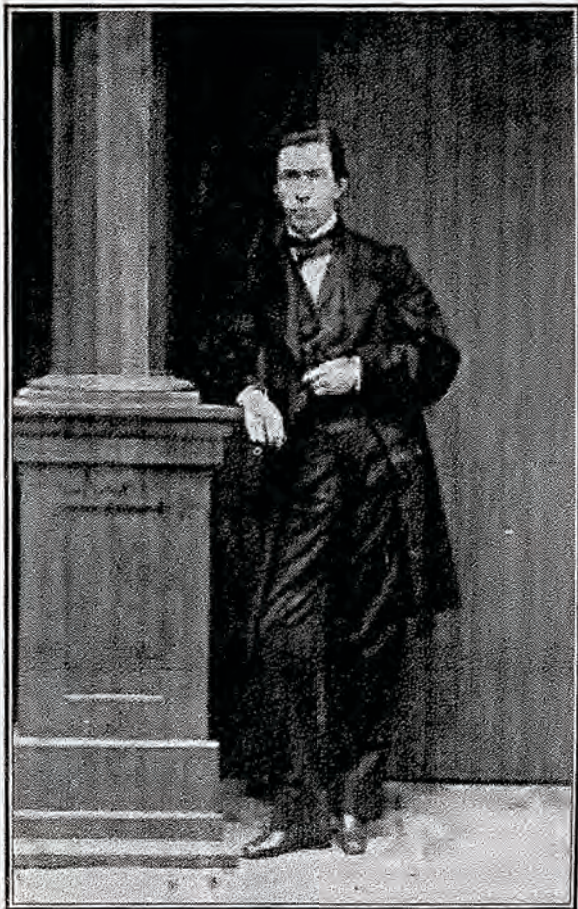
Además, trataré en este escrito del sistema federal, del Poder Legislativo y del Electoral, del Poder Judicial y de la institución del

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 circunstancias; 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 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.





TORIBIO PACHECO (1828-1868)

## 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 esta 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 estrechamos 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 dominen 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 dominen 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 invisá 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.

Peró 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 excitarla a 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 importaría 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 hacemos retroceder para colocarnos bajo la tutela de otro; pero 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 hasta comparar la situación de los unos con los otros para convencerse 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 había 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 un 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 pues 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 no 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 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 trasplantados a América no dejaran 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, sometién-dolas 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 dominación de las colonias británicas, los reyes de Inglaterra guardaron cierta medida 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 ilesos 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 norteamericana.

Tan notable acontecimiento produjo una extraordinaria sensación en toda la América y, desde entonces, pudo considerarse como inevitable la emancipación de las colonias españolas. Las conquistas 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, principiaron 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 eso 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 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 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 respeto, 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 extremo 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 inconmensurable: 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 ejercicio 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, 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.

### [CONSTITUCION 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 serían muchos los que quedasen después de eliminar a los sirvientes y jornaleros? Muchos sí 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 incorrup-*

---

(\*) 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.



tible 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 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 ascienden 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 el 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 o 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 decreto. 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 someterla 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 de 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 inclinan 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 manantial amargo, ora de la peor especie de opresión, ora de convulsiones y trastornos. Los temores que excitó esta imprudente institución, proscripta por las calamidades que en otros países produjera, se realizaron con tanta 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 inejecutable 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 acarrearón, 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 manes 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, el 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 reformar 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, ésta 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 baja 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 representaban 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 cuatros 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 ciudadanos 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 de 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 corte 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 que 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 conocía 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 Judicial. El primero se componía de dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores. La elección tenía lugar por medio de las elecciones de parroquia y de provincia. Los colegios parroquiales eran formados por todos los ciudadanos residentes en la parroquia, los cuales debían elegir un individuo por cada doscientos, con las siguientes cualidades: vecino y residente en la parroquia; ciudadano en ejercicio; propietario de un fundo o de un capital que produjese trescientos pesos anuales, o ser maestro de algún arte o oficio, o profesor de alguna ciencia; saber leer y escribir, a excepción de los indígenas. Los colegios provinciales se componían de los individuos designados por las parroquias y nombraban directamente Diputados y Senadores y, de un modo indirecto, Presidente y Vice-presidente de la República. La elección de estos últimos se practicaba nombrando cada colegio dos individuos de los que uno, por lo menos, no fuese natural ni vecino del departamento. Las actas eran abiertas y calificadas por el Congreso, quien debía proclamar por Presidente al que reuniese la mayoría absoluta de votos. Era Vice-presidente el que hubiese obtenido mayor número de sufragios después del presidente. Cuando ninguno de los candidatos reunía la mayoría absoluta, el Congreso elegía presidente entre los tres que hubiesen obtenido mayor o igual número de sufragios, y entre los dos restantes elegía al Vice-presidente.

Eran condiciones para ser Diputado: ser ciudadano en ejercicio; tener veinte y seis años de edad; poseer una propiedad raíz o un capital que diese quinientos pesos líquidos al año, o ser profesor de alguna ciencia; haber nacido en la provincia o en el departamento, o tener en la provincia siete años de residencia. Los hijos de padre o madre peruanos no nacidos en el Perú, además de diez años de vecindad debían ser casados, viudos o eclesiásticos y tener una propiedad del valor de doce mil pesos o un capital que produzca mil pesos. Esta última y extraña disposición parece más bien una ley romana del tiempo de AUGUSTO que cláusula o artículo de una constitución moderna

formada por hombres que se preciaban de ser eminentemente liberales. Ningún código moderno priva a un individuo del derecho de ciudadanía del país de donde es oriundo su padre y, aunque se exija la formalidad de la inscripción en el registro civil, basta esto para que se le considere tan ciudadano como cualquiera que hubiese nacido en el territorio. Por tanto, es absurdo exigirle un cierto tiempo de residencia para ejercer ciertos cargos; absurdo someterlo a las condiciones de ser casado, viudo o eclesiástico, y, más absurdo aún, reunir éstas a al de poseer una propiedad raíz de gran valor. ¿Qué diremos de la disyuntiva de poseer una propiedad raíz del valor de doce mil pesos o un capital que produzca anualmente mil? La Constitución en varias de sus disposiciones quiso dar una gran importancia a la propiedad territorial y hacer de las funciones públicas una especie de patrimonio en favor de los propietarios territoriales; y esta tendencia que, hasta cierto punto podía disculparse, no fue tenida en cuenta al redactar la disposición de que nos ocupamos. En efecto, un capital en el comercio menos activo produce de utilidad, por lo menos, un veinte y cinco por ciento; y, por tanto, una renta de mil pesos correspondiente a un capital de cuatro mil pesos, y he aquí como una propiedad raíz, que por sí sola presenta más garantías y es de mucha más importancia que un capital circulante de igual y tal vez de mayor valor, se encuentra si no pospuesta al menos colocada en igual situación que un corto capital de cuatro mil pesos.

Para ser Senador, además de la cualidad de ciudadano en ejercicio, se requerían las de tener cuarenta años de edad, poseer una propiedad o un capital que rindiere mil pesos al año, o ser profesor de alguna ciencia, y no haber sido condenado por causa criminal que trajese consigo pena corporal o infamante. Este último requisito podía también exigirse para los Diputados, pues no hay razón alguna para considerar de más importancia y respetabilidad el cargo de Senador que el de Diputado.

Entre los impedimentos para poder ser miembro de una de las Cámaras había algunos muy prudentes, aunque habría sido de desear que se extendiesen a otras personas que las indicadas en la Constitución. Estas eran: los principales funcionarios del Poder Ejecutivo, los vocales de la Corte Suprema, los empleados de la tesorería y contaduría general, los comandantes en los puntos de guarnición, los arzobispos,



obispos provisos, vicarios generales y gobernadores eclesiásticos. Más sencillo y más natural habría sido extender la prohibición a todos los miembros del Poder Judicial y a todo el Clero, por la patente incompatibilidad entre las funciones que éstos desempeñan y las de Diputado o Senador, como procuraremos demostrarlo al hablar de la actual Constitución y de su reforma.

Era atribución especial de la Cámara de Diputados acusar ante el Senado al Presidente y Vice-presidente de la República, a los miembros del Congreso, a los ministros de Estado y a los vocales de la Corte Suprema. El Senado declaraba únicamente si había o no lugar a formación de causa; pero su sentencia no producía otro efecto que el de suspender de su empleo al acusado, quien quedaba sujeto a juicio según la ley.

La Constitución consideraba al cuerpo municipal o *juntas departamentales* como una parte o, al menos, como un accesorio del Poder Legislativo, sin duda por cierta semejanza que con éste tienen en cuanto a su modo de obrar, aunque se distingan esencialmente en sus atribuciones, pues las que corresponden a esos cuerpos son puramente administrativas. Debía pues haber, según la Constitución, una Junta en cada departamento, compuesta de dos individuos por cada provincia, nombrados en la misma forma que los Diputados, cuyas cualidades debían poseer. Las Juntas se reunían cada año, desde el 1.º de junio hasta el 31 de agosto, aun sin necesidad de convocatoria. Las sesiones eran abiertas por el prefecto, quien debía instruir a la Junta de todo lo necesario a la mejora del departamento, pues el objeto de ellas era promover los intereses del departamento en general y de las provincias en particular. Eran atribuciones especiales de la Junta: proponer todo lo conveniente al fomento de la industria; velar sobre la educación e instrucción públicas; vigilar los establecimientos de beneficencia; cuidar de la policía del departamento; hacer el repartimiento de las contribuciones y el contingente de individuos para el ejército y la marina; velar sobre el exacto cumplimiento de los deberes de las municipalidades, dando cuenta al prefecto de los abusos que notase; examinar las cuentas que presentasen estos cuerpos; formar, cada cinco años, la estadística del departamento; entender en la reducción y civilización de las tribus

salvajes limítrofes al departamento, tomar conocimiento de los ingresos y egresos del departamento; presentar al Poder Ejecutivo temas dobles de candidatos para la prefectura del departamento y para las subprefecturas de las provincias; presentar al prefecto temas dobles para gobernadores; otras al Senado para las vocalías de la Corte Suprema y de la Corte Superior, y a esta última para jueces de primera instancia; elegir seis individuos de la lista que presentase el cabildo para obispo diocesano; informar al Presidente de la República de las personas aptas para los empleados civiles y eclesiásticos.

En cada población que tuviese colegio parroquial, había una municipalidad, cuyo número de miembros variaba según la población, de un alcalde, cuatro regidores y un síndico, a dos alcaldes, doce regidores y dos síndicos; debiendo todos tener las mismas cualidades requeridas para ser elector de parroquia. La principal atribución de estos cuerpos era dirigir todo lo concerniente a sus intereses locales, con la precisa condición de someter sus decisiones a la aprobación de las juntas departamentales.

No puede negarse que el sistema municipal establecido por la Carta de 1828 era bastante perfecto y que habría producido algunos buenos frutos si se hubiese llevado a cabo, o, más bien, si nuestro carácter, nuestras costumbres y nuestros desaciertos permitiesen a las instituciones desarrollarse libremente y no ser cada día presa de conmociones violentas.

El Poder Ejecutivo era ejercido por un ciudadano nombrado del modo que ya hemos visto y cuya duración era la de cuatro años, pudiendo ser reelegido una sola vez. Para ser Presidente se requería haber nacido en el territorio del Perú, tener treinta años de edad y las cualidades que la Constitución exigía para ser Senador. Había asimismo un Vice-presidente con las mismas cualidades que aquél a quien debía reemplazar cuando estuviese impedido.

Entre las atribuciones del Presidente que, por lo general, son las mismas que se encuentran en otras constituciones, se halla una muy peculiar, que faculta al Ejecutivo para *suspender hasta por tres meses* a los empleados de su dependencia, infractores de sus decretos y



órdenes. Esta disposición, como se notará, es del todo absurda y atentatoria de los derechos y de la respetabilidad del primer Jefe de la Nación, pues tiende nada menos que a ponerlo en lucha abierta con sus subordinados. Lo coloca, además, en la imposibilidad de destituir a sus dependientes que hayan dado pruebas de ineptitud; y, en general, de disponer, como mejor le parezca y como jefe de la administración, de los destinos que de él dependan; facultad que le compete esencialmente y de la que no puede despojarse sin grave perjuicio de la respetabilidad de un gobierno. Y, sin embargo, éste es el efecto necesario de conferir a los titulares la propiedad de los destinos que ocupan.

Durante el receso del Congreso, había un Consejo de Estado compuesto de diez Senadores elegidos por ambas cámaras, presidido por el Vice-presidente de la República y, en su defecto, por el Presidente del Senado. Sus atribuciones principales eran: velar sobre la observancia de la Constitución y de las leyes, formando expediente sobre cualquier infracción, para dar cuenta al Congreso, y prestar su voto consultivo al Presidente de la República en los negocios graves; acordar, por sí solo o a propuesta del Poder Ejecutivo, la convocación a Congreso Extraordinario. Aunque nos reservamos para después examinar de un modo detenido la formación y las atribuciones del Consejo de Estado, diremos con todo que la organización de este cuerpo, según la Ley Fundamental el año 28, encerraba un vicio capaz, por sí solo, de producir consecuencias de la mayor gravedad. Y, en efecto, de esperarse era que un cuerpo formado de una parte importante del Poder Legislativo, reclamase para sí los privilegios de este poder, y se presentase ante el país como una corporación excepcional, superior a todos los poderes y con una tendencia marcada a dominarlos. Un voto consultivo de parte de este Consejo se habría presentado con los caracteres de un Senado consulto, apoyado con todo el prestigio de la autoridad de quien emanaba y que debía ser observado, al pie de la letra, por el Poder Ejecutivo, so pena de ponerse éste en lucha abierta con el Consejo y dar lugar a que éste creyese que sus votos eran menospreciados y que al no conformarse el Ejecutivo con ellos, había violado, cuando menos, la Constitución y las leyes; dando así mérito para que el Consejo procediese a iniciar el expediente de que se hacía mención en la primera y más tremenda de sus facultades.

Ningún cambio ni alteración se encuentra en la Constitución del año 28 con respecto al Poder Judicial; pero merece toda aprobación la estricta escala que establece para la provisión de las magistraturas. Así, para ser vocal de la Corte Suprema era necesario haberlo sino antes de una Corte Superior; para ser miembro de ésta, haber desempeñado las funciones de juez de primera instancia, y para obtener el cargo de juez, haber ejercido la abogacía cuando menos, por tres años. Sin embargo, provisionalmente mientras se organizaba el Poder Judicial, conforme a la Constitución, podían ser nombrados miembros de la Corte Suprema los abogados con veinte años de profesión, y de las Superiores los que tuviesen diez.

En su conjunto, la Constitución del año 28 fue superior a las que la habían precedido y, a pesar de eso, sus autores tuvieron la modestia de crearla imperfecta y capaz de recibir modificaciones; así es que designaron para su duración un corto y fijo período de cinco años autorizando, con todo, al Congreso para que convocase antes de ese tiempo la convención revisora, si graves circunstancias lo exigían.

### [CONSTITUCION DE 1834]

La Constitución sancionada el 10 de junio de 1834, es casi la misma que la del año 28, con algunas modificaciones. Los artículos reformados no pasan de veinte, y, como nuestro objeto no es detenernos mucho en las constituciones anteriores a la que ahora nos rige, anotaremos muy de ligera las principales de estas modificaciones.

La elección de diputados debía como antes, pero se nombraba un diputado por cada veinte y cuatro mil habitantes en lugar de ser por cada veinte mil. La edad de veinte y cinco años era la requerida para obtener ese cargo, con las demás cualidades que exigía la Constitución del año 28. En cuanto a la Cámara de Senadores, no había modificación alguna de importancia. Ambas cámaras se renovaban por mitad cada dos años.

La misma forma de elección que prescribía la Carta del año 28 para Presidente de la República se hallaba contenida en la del 34. La duración del cargo era también la de cuatro años, pero sin poder ser



reelegido el Presidente, sino después de un periodo igual. No había Vice-presidente, o más bien este cargo pertenecía al Presidente del Consejo de Estado pero sólo en los casos de muerte, renuncia, imposibilidad física o destitución legal; con la condición de que en los primeros diez días de su gobierno convocase a los colegios electorales para que eligieran presidentes.

El Consejo de Estado se componía de dos consejeros por cada departamento, elegidos por el Congreso de dentro o fuera de su seno, debiendo tener los elegibles las mismas cualidades que los senadores. Sus atribuciones eran, con corta diferencia, las mismas que le daba la precedente Constitución.

El Poder Judicial permaneció organizado del mismo modo que antes; pero su nombramiento se hacía de distinta manera. Correspondía a la Cámara de Diputados la elección de jueces de primera instancia, de entre los individuos de una lista de seis candidatos, formada por los colegios de provincia. Estos debían tomarse de otra de doce formada por la Corte Superior respectiva. Para llenar la vacante de una Corte Superior, se procedía primero a formar por todas las cortes departamentales una lista de los jueces, relatores y agentes fiscales de su comprensión. De todas estas listas, el Colegio Electoral debía elegir tres individuos, de los cuales el Senado designaba al titular. Por lo que hace a la Corte Suprema, se componía de un vocal por cada uno de los departamentos que diesen senadores y consejeros de Estado. En caso de vacante, tocaba a los colegios electorales del departamento correspondiente elegir tres individuos, de los cuales escogía uno el Congreso reunido en sus dos cámaras. El nombramiento de fiscales para la Corte Suprema y Superior se hacía por el Ejecutivo, a propuesta en ternas de las respectivas cortes.

Para los puestos de prefecto y sub-prefecto, debían también elegirse seis individuos por los colegios electorales, a fin de que el Presidente de la República escogiese entre ellos. Idéntico era el modo de elegir gobernadores, con la única diferencia de que el sub-prefecto reducía a simple la terna doble, eligiendo el prefecto entre los tres restantes.

Nacida en medio de conmociones públicas, la Constitución del año 34 sólo tuvo una vida efímera. Esas mismas conmociones que se sucedieron sin interrupción la ahogaron del todo y la hicieron desaparecer, dando lugar a un sistema bastardo y humillante en el que, preciso es confesarlo, los peruanos tuvieron la principal parte. ¿Cómo recordar, sin sentirse conmovido por una justa y sana indignación, esa época calamitosa en que se vio la patria desgarrada por las manos de sus propios hijos, para ser después entregada como el holocausto a merced y voluntad de un usurpador extraño? ¿Cómo leer sin rubor y sin estremecerse ese pacto ignomioso en que se estipuló la venta del Perú, en cambio de un auxilio de tropas y recursos bolivianos para que viniesen a derramar la sangre peruana y subyugar el país en provecho de su caudillo? ¡Ah! corramos, si es posible, un velo sobre tan grande humillación; no escribimos la historia política del Perú y acaso sería mejor no escribirla nunca para que la vergüenza no ser pinte a cada paso en nuestro semblante. ¿Será posible que estemos condenados a subsistir en un estado de sangrienta y perpetua anarquía; y, que, aún no contentos con esto, llamemos siempre a los extraños a intervenir en nuestras discordias domésticas para hacerlos dueños y árbitros exclusivos de los destinos de nuestra patria? ¡Baldón eterno a los que firmaron el Convenio de la Paz y tuvieron parte en el vasallaje del Perú! ¡Baldón eterno a todo aquél que, con el fin de alcanzar planes ambiciosos, ha hecho criminales pactos con los enemigos de su patria y la ha cubierto de oprobio y de ignominia!

¿Para qué detenernos en el examen de esos simulacros de asambleas reunidos en Sicuani y Huaura bajo la férula del conquistador, a cuya soberana voluntad estaban sometidos y que parece que sólo se hubiesen reunido para quemar incienso en sus altares y rendirle un homenaje servil y adulador? ¿Para qué hacer mención del Congreso de Plenipotenciarios de Tacna y del Convenio por ellos celebrado? ¿No es suficiente decir que el Protector SANTA CRUZ dominaba en el país y que su voluntad era la ley suprema a la que nadie debía ni podía resistir? Si, vale más que saltemos tan infausta época y que nos apresuremos a llegar al principal objeto de nuestro trabajo, cual es el análisis de la Constitución que actualmente nos rige o, por lo menos debía regirnos.



## [CONSTITUCION DE 1839]

Una Constitución, según la definición científica de la ciencia moderna, es el conjunto de los medios y condiciones que debe llenar un Estado para alcanzar el fin eterno de la justicia. Aunque la justicia es en sí una idea absoluta está, sin embargo, sujeta al capricho y a los errores de la razón, que algunas veces se equivoca en sus conceptos y forma juicios falsos sobre la naturaleza de las cosas. Justo es lo que se halla en conformidad con la ley natural y lo que contribuye a la realización del fin que Dios ha impuesto al hombre, cual es su perfectibilidad física, moral e intelectual. De aquí resulta que una Constitución, que es el conjunto de los medios para realizar el principio de justicia, debe acomodarse a la situación del país que debe regir y establecer los medios de alcanzar la justicia que esa misma situación proporcione.

Estos principios luminosos y fecundos, en consecuencia, son el mejor criterio que puede poseerse para examinar las instituciones de un país. Sin embargo, la idea de la justicia no siempre se obtiene por una simple intuición, ni es tampoco una idea innata que germina en la inteligencia sin que el hombre se aperciba de ello; tan lejos de eso, sólo se adquiere por una larga y profunda meditación y por una serie de racionios muchas veces complicados que sólo están al alcance de una despejada razón. Ahora bien, para pensar, para reflexionar, para formar racionios, se necesitan ideas anteriores, se necesitan calma y tranquilidad, se requiere que el espíritu se desprenda de sus arraigadas preocupaciones y se proponga con decisión investigar la verdad, sin atender a las opiniones existentes ni a los hábitos inveterados, llevando únicamente por guías la razón y la imparcialidad.

Pero, ¿cómo exigir calma ni reposo, imparcialidad, ni justicia, en tiempos de pública calamidad, en épocas en que el desenfreno de las pasiones ha llegado a su colmo, en que los gritos de la razón y de la conciencia se ven sofocados por la aturdidora vocinglería del interés individual? Obrar, dar instituciones a un país en semejantes circunstancias es necesariamente para producir males y para entronizar el imperio de la injusticia y del egoísmo.

Ejemplo palmario y elocuente de esta verdad es la Constitución del año 39 y casi todas las constituciones que se han forjado en el Perú. Ni podía ser de otro modo. Nacida en medio de las conmociones intestinas que habían desgarrado la patria; formada por hombres sin ideas ni principios, en su mayor parte; dirigida por un soldado a quien un triunfo había sometido todos los hombres a todas las cosas, cuya ciencia administrativa se reducía tan sólo a la intriga y a los sordidos manejos de las conspiraciones; y, que, colocado de nuevo por la fortuna en el primer puesto de la Nación, deseaba dotarla de instituciones que redundasen en provecho exclusivo de sí mismo y de sus allegados; ¿por qué podía resultar sino un parto monstruoso en que se suplicaban la justicia y los intereses de la generalidad, para que sirviesen de pedestal a la dominación de una oligarquía exclusiva, despótica y privilegiada?

La obra pareció, sin embargo, perfecta a sus autores, y, enamorados de ella, la rodearon de mil trabas que se opusieron a la reforma, no sólo de toda entera sino de las más insignificantes de sus disposiciones; como si hubiesen querido amoldar el país entero a una medida uniforme y extravagante, o como si los pueblos fueran para las instituciones y no las instituciones para los pueblos. LICURGO mismo, que inventó un código extraño y sorprendente, tuvo en cuenta el carácter de sus conciudadanos para someterlos a un yugo de hierro e imponerles una existencia cuasi monástica. Su legislación duró algún tiempo; pero al fin pereció, a pesar del juramento solemne que Esparta hizo para conservarla, al embate de las transformaciones operadas en las costumbres y en los hábitos del pueblo.

Nuestros legisladores del año 39 se creyeron más sabios y más poderosos que todos los legisladores del mundo; mucho más que el mismo Dios que dio el Código de leyes que debía regir al pueblo de Israel. La legislación hebraica presenta, en efecto, una circunstancia admirable. Fue dada una sola vez y no se la sometió jamás a modificación alguna; pero, desde su principio contuvo las bases fundamentales de los diferentes sistemas de gobierno que se había de suceder en la nación judía.

Para los candorosos autores de la Carta de Huancayo nada más perfecto ni más completo que su obra; y, si debiera procederse, según



las fórmulas por ellos establecidas, su reforma sería imposible. Prueba de ello son las vanas recomendaciones del mismo Poder Ejecutivo y las infructuosas tentativas de algunos miembros de las cámaras. Felizmente, el país entero se ha pronunciado por la reforma, la prensa periódica ha secundado esa impulsión con fecundas y luminosas producciones y, por nuestra parte, queremos también contribuir en algo a tan magna empresa.

Examinemos la Constitución tomando por norte la razón y la justicia, llamaremos en socorro nuestro las sugerencias de la ciencia moderna; pero no olvidaremos que vamos a entrar en el campo de la práctica y de las aplicaciones en el cual las teorías reciben siempre una sensible modificación, nacida de las resistencias y estorbos, que si ejercen gran influjo en el orden físico lo ejercen aún más grande en el orden moral e intelectual. «En el mundo intelectual de las ideas, dice AHRENS, sucede lo mismo que en el mundo físico: en éste la vista descubre los objetos a una larga distancia y más si están elevados; pero para alcanzarlos, frecuentemente, tiene el hombre que andar mucho tiempo. De la misma manera, en el mundo de la inteligencia, puede ésta conocer claramente las ideas más elevadas, los principios generales; más, para realizarlos, para hacer que adquieran el derecho de ciudad y para aplicarlos a las condiciones sociales existentes, se necesita muchas veces la cooperación de los siglos. El mundo social camina actualmente con mucha velocidad y su marcha es más acelerada a medida que adelanta; sin embargo, a ninguna época es permitido desconocer la distancia que separa la teoría de la práctica y las modificaciones que ésta pueda imponer a la primera».

Haremos lo posible por tener siempre presente estos principios en nuestras investigaciones.

Empero, antes de tratar de los puntos principales que debe contener una Constitución, se presenta una cuestión muy natural y es la de saber si una Constitución es absolutamente necesaria. La práctica común de las naciones modernas, y el hábito adquirido por los pueblos en donde gobierna el sistema popular representativo, hacen casi preciso un código fundamental, más no por eso debe dejarse de

examinar si hay o no necesidad de que exista semejante código. Esta cuestión admite alguna duda desde que se observa que un país, que ha sido la cuna del gobierno representativo y que a pesar de poseer algunas instituciones aristocráticas es acaso el más democrático que exista en el mundo, entendiéndose por democracia el régimen de libertad y de igualdad ante la ley, que ese país, repetimos, carece de una Constitución en el riguroso sentido de la palabra, es decir, de un código como el que existe en otras naciones, reducido únicamente a la exposición de los derechos de los ciudadanos al establecimiento, organización y atribuciones de los poderes. La Inglaterra no tiene, en efecto, más que la *Magna Charta* de JUAN SIN TIERRA, otorgada por éste el año de 1215, y el Convenio celebrado por el Parlamento con GUILLERMO I en 1689, pero uno y otro pacto fueron más bien resultado de las circunstancias y no constituciones políticas que sirviesen a la organización fundamental del país. Ni podía ser de otro modo, pues en tiempo de JUAN SIN TIERRA había ya Parlamento, y, el avenimiento de GUILLERMO, la representación nacional era omnipotente, conocía sus derechos e imponía voluntad a los reyes; y estos derechos fueron creados por ella misma y una triste y amarga experiencia había ya mostrado al poder real lo que importaba infringirlos o siquiera tener la pretensión de sobreponerse a ellos.

Con todo, aunque se pretenda que la *Magna Charta* y el Convenio de 1689 eran constituciones en la acepción moderna de esta palabra, preciso es confesar que ambas se reducían a establecer ciertos derechos políticos. Algo más, puede decirse que la Carta del Rey JUAN no era más que un compendio de los privilegios que se arrogaron los barones, los mismos que formaban entonces la parte esencial del Parlamento. En el Convenio de GUILLERMO se encuentran principalmente las condiciones bajo las cuales debía obtener la Corona de la Gran Bretaña y la promesa solemne de no atentar jamás a las inmunidades del Parlamento, en quien residía el ejercicio pleno de la soberanía nacional.

He allí todo el Código fundamental de la Inglaterra que, como se ve, está muy lejos de parecerse a las constituciones modernas. Y, sin embargo, no hay país en el mundo donde más inviolable sea el ciudadano, donde se respete más la propiedad donde la libertad y la



igualdad ante la ley estén más en práctica diaria y continuada, a pesar de no hallarse formuladas estas garantías en un código *ad hoc*, redactado con solemne pompa y retumbantes palabras, tal vez para permanecer escritas y ser burladas a cada paso.

El principio fundamental del sistema británico es que el Parlamento o la representación nacional es todo absoluto e independiente, y esto basta para que se conozca que la Inglaterra es un país esencialmente democrático y quizá, el único que desde su organización ha reconocido el dogma de la soberanía del pueblo, ese dogma que se creyó inventado por ROUSSEAU, pero que éste no hizo más que desenvolver teóricamente, después de haber observado su práctica en el Reino Unido. En Inglaterra, el Rey no es más que la personificación de esa soberanía, la concentración en un solo individuo de la idea colectiva que comprende la expresión *soberanía popular*. A los ingleses les sería fácil, si quisiesen, pasar de la monarquía a la república, porque sus leyes, sus instituciones y aun su carácter, son eminentemente republicanos y democráticos, pero les conviene más conservar la forma monárquica y por eso la conservan. De este modo, alcanzan dos objetos: ser gratos a la raza que los constituyó en nación y evitar los peligros que trae consigo la forma puramente republicana, en la cual muy a menudo las instituciones se ven expuestas a fracasar por la desmedida e incontenible ambición de algunos individuos que nada respetan y todo lo pisotean para llegar a ocupar el primer puesto.

Establecido el sistema constitucional de la Inglaterra sobre la base de la omnipotencia del Parlamento, se sigue, como consecuencia necesaria, que todo lo que éste quiere lo quiere también la Nación, porque el Parlamento es la expresión genuina de la voluntad nacional. El día que el Parlamento deseara cambiar la base del sistema constitucional podría hacerlo; pues esto sólo tendría lugar cuando tal fuese la voluntad del pueblo, única autoridad que el Parlamento trata siempre de consultar y la sola a que está sometido. Pero, ese principio de la omnipotencia del Parlamento no está escrito en ninguna parte; se halla grabado, por decirlo así, en la conciencia de todo inglés, en sus costumbres; en los hábitos profundamente arraigados de la vida pública y parlamentaria, y he allí la razón porque no ha habido, hasta ahora,



necesidad de formularlos en un código especial. Los principios constitutivos del pueblo inglés residen en las costumbres de ese pueblo; no podrían modificarse mientras no se modificasen antes esas costumbres; tampoco pueden violarse porque eso sería atentar contra las costumbres, que son la valla más insuperable que un pueblo sea capaz de oponer. Preséntense otros pueblos en las mismas circunstancias y con el mismo carácter que el pueblo inglés y se obtendrán los mismos resultados; sacando por consecuencia natural e inevitable que la verdadera constitución de un país reside en las costumbres y en los hábitos del pueblo. En vano se forjarían códigos políticos en países que careciesen de esos hábitos; en vano se trataría de rodearlos de mil garantías que asegurasen su observancia y cumplimiento; en vano se esforzaría el legislador en darles un carácter de perpetuidad inconciliable, además con la imperfección y el error que son el patrimonio de la humanidad; por más sabios, por más acertados y justos que pareciesen, el pueblo haría poco caso de ellos y contribuiría tal vez con ahínco a su destrucción; porque no comprendía, ni era acaso capaz de comprender, lo que esos códigos significaban y estaba, por consiguiente, dispuesto siempre a escuchar las desfavorables interpretaciones que algunos ambiciosos quisiesen darles para realizar sus miras particulares.

A esto se observará probablemente que si no se quiere tener una Constitución fija, como no la tiene la Gran Bretaña, sería preciso, ante todo, dar a los pueblos las costumbres y el carácter de la nación inglesa, que son los únicos que pueden soportar semejante sistema. Esto es cierto, pero también lo es que si un pueblo no tiene ese carácter y esas costumbres de nada le serviría poseer una o muchas constituciones en que estuviesen consignadas las más bellas teorías. La multitud de cartas fundamentales inventadas en Francia ¿han servido acaso para libertarla de la fiebre revolucionaria y demagógica de que está agitada hace ya tanto tiempo? Si un sacudimiento derrocó la Constitución oligárquica de 1814, ¿no ha habido otros sacudimientos, aun más terribles, para echar abajo la Carta popular de 1830 y la Constitución más popular aun del año 48? Los americanos del norte, hijos y pupilos de la vieja Albión, proclamaron su independencia y del pacto formulado entonces les dura hasta hoy. ¿De qué ha servido a los hispanoamericanos la fecunda y variada confección de códigos políticos en los que se ha proclamado casi



siempre el dogma de la soberanía nacional? Si se han derogado unos no ha sido ciertamente para dar vida a otros, sino que se estableciesen principios nuevamente conquistados, ni recordamos tampoco que entre nosotros haya habido una revolución, incluso la última, de aquéllas que pomposamente se denominan de principios.

Tómese en mano cualquiera de nuestras leyes fundamentales y allí se encontrará una profusa enumeración de garantías sociales e individuales ¿Por qué tan alagüeñas promesas no se ha realizado jamás? ¿Por qué no disfrutamos de seguridad personal, del respeto sagrado a la propiedad, de la inmunidad que todo hombre debe gozar tan sólo porque lo es, de su persona, de sus bienes, de su honor y de su dignidad? Se cometen tropelías a cada instante y permanecemos mudos y fríos espectadores. Un ambicioso dispone a su antojo de nuestras vidas, de nuestra riqueza, de nuestro honor; y lejos de lanzar anatema contra él y de levantarnos en masa para exterminarle le ayudamos en su empresa porque de su buen éxito esperamos una mezquina pitanza. Ahora bien ¿de qué causa proviene esto? Sin duda de que nosotros no tenemos la conciencia de nuestros derechos ni de nuestros deberes; de que nos llamemos *libres* sin saber lo que quiere decir la palabra libertad; de que hacemos alarde de ser republicanos sin saber lo que esto significa; en fin, de que no tenemos los hábitos y las costumbres que se requieren para una existencia democrática. Forjamos una Constitución y no volvemos a acordar de ella, proclamamos los derechos y las garantías de que todo hombre debe gozar en una sociedad medianamente organizada, y ni los respetamos en los otros, exigimos que los otros las respeten en nuestras propias personas; establecemos autoridades y tampoco las respetamos, nos burlamos de ellas, las desacreditamos y las derrocamos el día que se nos antoja. ¿Es éste, por ventura, el modo de organizar una sociedad, de sistematizar en ella el régimen de la verdadera libertad? ¿Puede corregir este vicio moral una Constitución que para ser buena debe acomodarse a las costumbres, a los hábitos y al carácter del pueblo a quien ha de regir? No es una ley la que hace variar de conducta a una Nación entera. La educación de los individuos cuesta muchos años y muchos sacrificios, la de una Nación es obra de muchos siglos.

Se dirá que, según esta doctrina, valía más dejar a los pueblos sin instituciones hasta que hubiesen completado su educación; pero esta consecuencia sería demasiado rigurosa. Si es cierto, y estamos convencidos de ello, que las instituciones que se den de golpe a un Estado no modifican, en el acto, el carácter de los individuos que lo componen; también lo es que esas instituciones pueden ejercer una influencia paulatina y progresiva en las costumbres de las masas. Pero entonces las instituciones se presentan como medios de obtener el fin social; y no como medios fijos e invariables, sino expuestas al cambio continuo que exija la variación que se note en el espíritu público. Así, es absurda, antirracional y antiprogresista la pretensión de los legisladores que han querido dar a los pactos fundamentales de los Estados un carácter de inmutabilidad que de ningún modo les puede convenir, aunque sea considerando tan sólo que, al fin, son obra de hombres y que, por tanto, deben de llevar en sí el sello de la imperfección, que es la herencia de nuestra pobre humanidad.

Aquí se enlaza naturalmente otra cuestión que, en nuestro concepto es de mucha importancia y, que, sin embargo, no recordamos que haya sido tratada por los publicistas modernos. La ciencia constitucional establece tres poderes, a quienes está confiado el ejercicio permanente de la soberanía nacional. Estos tres poderes son el *Legislativo*, cuya misión es dar las reglas generales de conducta que la nación debe observar para realizar su fin social; el *Ejecutivo*, que está encargado de suministrar los medios para que esas reglas produzcan su objeto y de velar sobre su exacto cumplimiento; y el *Judicial*, que tiene por objeto aplicar esas mismas reglas generales a ciertos casos en que haya duda o contestación. Fuera de estos tres poderes, así determinados, no puede concebirse ningún otro, y ninguno de ellos puede ser susceptible de una nueva división. ¿En qué se funda, pues, la distinción que se hace del Poder Legislativo, en *Poder Constituyente* y *Poder Legislativo* propiamente dicho? ¿Acaso una Constitución no es una ley como todas las demás?

Aquí invocaremos, de nuevo, el ejemplo de la Gran Bretaña, porque, como ya lo hemos dicho, ella ha sido la cuna del sistema representativo, la que mejor lo ha comprendido y la que ha sabido darle



la más propia y la más feliz aplicación. En Inglaterra, la división del Poder Legislativo, establecida por la práctica de los otros pueblos del continente europeo y del americano, no existe: allí el Parlamento, es decir el Poder Legislativo, lo es también Constituyente; él puede variar las partes más esenciales de la organización política del país, así como puede derogar las disposiciones a que se ha dado el nombre de leyes propiamente dichas. No hay en ese país artículo alguno que coarte la voluntad omnipotente del cuerpo legislativo; todo lo que de él emane debe ser religiosamente observado, hasta que tenga a bien cambiarlo.

Este sistema es desde todo punto de vista conforme con lo que sugiere la teoría racional. Si el ejercicio continuo de la soberanía se confiere a tres poderes distintos con atribuciones especiales y si, dos de ellos, el Ejecutivo y el Judicial, no admiten distinción ni subdivisión alguna, ¿qué razón hay para que se obre de un modo contrario con respecto al Poder Legislativo? Todos emanan de la Nación, son los representantes natos de ella y lo que ellos quieren debe quererlo la Nación, porque se supone que no son más que los intérpretes de su voluntad. Atribuir a una representación más facultades que a otra es suponer que la segunda no merece la confianza de la Nación, que, sin embargo, la ha elegido; es dar a entender que ésta no tiene los títulos de legitimidad que posee la primera, aunque ambas tengan un mismo origen y emanen de la misma fuente. ¿Por qué semejante discordia? ¿Por qué suponer que un cuerpo legislativo ordinario ha de tener menos patriotismo, menos ilustración, menos independencia, menos conocimiento de las necesidades del país, que un cuerpo constituyente? ¿No es cierto, por el contrario, que las exigencias del país pueden demandar imperiosamente una ley, que el cuerpo legislativo no puede, sin embargo, dar, porque estaría en contradicción con tal o cual artículo insignificante de la carta fundamental que a ese cuerpo legislativo le está prohibido modificar?

Tan absurdo sistema vicia de raíz el dogma de la soberanía nacional en que se fundan las constituciones de los países libres. Según él, parece que la Nación sólo ejerciera plenamente sus derechos de soberanía cuando formula, por medio de sus representantes, una constitución, y que atribuyera la suma de la perfección a los encargados de formarla.

Por las trabas y obstáculos que se poseen a su reforma, y que la Nación sanciona, se condena ésta a no cambiar, tal vez en mucho tiempo, las medidas constitucionales que la experiencia hubiese manifestado como impracticables u opuestas al progreso y a la marcha normal del Estado. Por consiguiente, la Nación misma se ata las manos; no es su voluntad soberana sino ciertas fórmulas complicadas las que imperan; puede conocer el mal, palparlo y sufrir sus funestas consecuencias y, sin embargo, no puede extinguirlo porque a ello se oponen ciertos requisitos insubstanciales que entran su acción; quiere, desea hacer una cosa y no puede a pesar de ser absoluta soberana. ¿No es evidente que ha perdido o, por lo menos, amortiguado su soberanía?

Se dirá, acaso, que no es posible que la forma de gobierno, por ejemplo, que es uno de los puntos esenciales que una Constitución encierra, se halle a merced y disposición del cuerpo legislativo. Y ¿por qué? ¿Cuáles son los inconvenientes que de esto resultarían? Si la Nación quisiese variar la forma de su gobierno ¿sería, por ventura, una Constitución la que se lo impidiese? Y, si deseaba conservar la que antes tenía, ¿respetaría las decisiones de sus propios delegados que quisiesen imponerle otra contra su voluntad? Y ¿se concibe que los representantes del pueblo fuesen tan arrojados y temerarios para adoptar una medida que supiesen era contraria a la voluntad de ese pueblo que los había nombrado, voluntad que está en la obligación de respetar?

Para obrar con lógica, sería preciso hacer emanar también del poder constituyente muchas leyes tan importantes como la Constitución; y, que, a pesar de eso, son y han sido siempre de la incumbencia del Poder Legislativo propiamente dicho. Los códigos civil, penal y de comercio, contienen en sí disposiciones que tocan directamente a lo que el hombre tiene de más precioso, a lo que forma los elementos constitutivos de su existencia. Su persona, su vida, su familia, su propiedad, las relaciones con sus semejantes, todo está allí fijado y establecido según la voluntad del legislador; y, por cierto, que todo esto es más esencial y más importante para el hombre que la mera forma de un gobierno; porque, cualquiera que ésta sea, puede el hombre gozar de libertad y de todas las demás garantías individuales, mientras que la sociedad no existe o se disuelve inmediatamente donde quiera que no



existan la familia, la propiedad, y el exacto cumplimiento de las obligaciones. Está, pues, en la mano de un cuerpo legislativo ordinario cambiar a su antojo estos fundamentos de la sociedad y cambiarlos, tal vez, sin que el pueblo se aperciba, y ¿por qué no lo hace? ¿No se presenta la voluntad nacional? Sí, pero sabe que, obrando de este modo, contraría esa voluntad, faltaría a su deber e incurriría en el castigo que justamente pudiese aplicarle la Nación, que ha depositado en él su confianza no para trastornarla y socavar las bases en que estaba apoyada, sino par organizarla y proveerla de todo aquello que fuese conducente a su buen gobierno. Ahora bien, ¿por qué se había de temer que un cuerpo legislativo ordinario fuese capaz de imponer a la Nación un sistema político que no fuera de su agrado? Este temor es pueril y el solo no basta para viciar y corromper el dogma de la soberanía nacional.

Después de la forma de gobierno, lo más importante que en una Constitución se encuentra son las garantías individuales. ¿Habría temor de que éstas fracasasen estando a merced del cuerpo legislativo ordinario? Temor aún más pueril. Una Constitución no crea las garantías individuales porque éstas son obra de la naturaleza y están anexas y estrechamente enlazadas con la existencia del hombre por el mero hecho de ser hombre. Una Constitución no encierra más que derechos naturales sancionados por la ley política, así como un Código Civil no contiene más que derechos naturales sancionados por la ley política, así como un Código Civil no contiene más que derechos naturales sancionados por la ley civil. Y si estos últimos, siendo del resorte y de la competencia del Poder Legislativo ordinario, no se cambian y permanecen inalterables ¿por qué habían de cambiarse los primeros? No hay razón plausible para temerlo, ni para sospecharlo, ni tampoco existe una, siquiera espaciosa, para justificar la subdivisión que comúnmente se hace del Poder Legislativo. ¿Se pretenderá que la práctica la tiene ya sancionada? Falaz y absurda disculpa; porque si una práctica es viciosa, por más antigua que sea, debe reformarse; porque un vicio es un abuso y los abusos deben desaparecer tan luego como se les reconozca. ¡Oh! Si la práctica, y sobre todo la práctica inveterada, fuese respetada por más absurda, por más antirracional que pareciese, el mundo no habría dado un solo paso en la senda del progreso, habría más bien retrogradado y la sociedad retrocedido al sistema de barbarie,



a la vida salvaje, en que el hombre es enemigo de sus semejantes y víctima desgraciada del desbordamiento de sus pasiones.

Las garantías individuales del pueblo inglés se hallan consignadas en una ley común, en un Acto del Parlamento designado con el nombre de *habeas corpus*, dado en 1679 bajo el reinado de CARLOS II; y aunque su modificación depende de la voluntad del Parlamento, sin embargo, no se ha alterado hasta hoy. Con todo, cuando las circunstancias anormales del país lo exigen imperiosamente, la legislatura lo suspende para que puedan tomarse aquellas de precaución que no sería posible adoptar hallándose vigente. De este modo, la paralización o la ausencia de las garantías individuales sólo se siente por un período determinado y mientras existen únicamente las circunstancias apremiantes que demandan la adopción de medidas tan extremas. El Parlamento es el juez de esta necesidad que no puede establecerse sino después de una seria, profunda y larga discusión. Puede decirse que la sociedad entera es la que se constituye en apreciadora de las exigencias del momento y la que aplica el oportuno remedio al mal que amenaza con una funesta calamidad. Con este sistema ni el orden se altera, ni la paz se perturba, ni sufre el régimen de la legalidad. Todo lo contrario sucede con nuestras constituciones. En ellas se establecen las garantías individuales, pero no de un modo absoluto sino con restricciones para ciertos casos de que es juez no la Nación entera por medio de sus representantes, sino, por lo común, un agente inferior del Poder Ejecutivo, que tal vez ni conocimiento tiene de las leyes, o un empleado judicial a quien el interés o el cohecho hacen faltar a los deberes de su conciencia y de su carácter. El sistema de interpretación, y de una interpretación arbitraria, es el que rige; la fuerza es la que impera; los abusos son los que gobiernan a la sociedad.

Si reconocemos el dogma de la soberanía nacional, preciso también es reconocer la verdad de este axioma de ROYER-COLLARD: «La voluntad popular de hoy destruye la de ayer, sin comprometer la de mañana». Y, en efecto, si el pueblo es soberano, su soberanía no puede tener más límites que la justicia y la razón: moviéndose en ese círculo, su voluntad no conoce restricciones y cualesquiera que se le impongan tienden naturalmente a violar su derecho. En todo país, la voluntad del



soberano es la que debe imperar y la que necesariamente impera. En los países de gobierno despótico será la del despota; en los aristocráticos, la de la clase que se halla en posesión del poder; en los democráticos, en que está reconocido el principio de la soberanía popular, la de la Nación entera. Y esa voluntad, como observa CORMENIN, puede cambiar a cada minuto. Y añade: «Si, en una sociedad, donde reina un solo hombre, no menudean tales cambios, ¿por qué razón ha de estar sujeto a menos cambios lo que se hace en provecho de uno solo o de algunos, que lo que se hace para el bien de todos en general?».

Estas palabras vienen muy bien a nuestro caso. La razón fundamental que no se ha dado, pero que se deja percibir, para asignar al Poder Legislativo Constituyente diferentes y más importantes atribuciones que al Poder Legislativo ordinario, es el temor (¡siempre temores!) de que éste haga innovaciones en el Código político del Estado. Temor absurdo que no justifica, por cierto la existencia de otro absurdo, cual es la subdivisión del Poder Legislativo. El temor y la sospecha no son razones; fundarse en ellos para resolver cuestiones de la más alta importancia, y que atañen a la existencia política y social de un pueblo entero, es caer en la más grosera y más incalificable aberración.

Pero, suponiendo que el Poder Legislativo ordinario tenga una tendencia pronunciada hacia las innovaciones, ¿qué mal resultaría de allí? ¿No es, por ventura, el representante legítimo de la Nación como lo es el constituyente? ¿No es elegido por los mismos ciudadanos y en la misma forma que éste?

Y, a propósito, no debemos pasar por alto otra anomalía establecida por la práctica moderna. Es ya axioma recibido que un Congreso Ordinario se ha de componer de dos cámaras y un Congreso Constituyente de una sola. ¿En qué se funda esta nueva distinción? ¿Por cuál de las dos formas está la ventaja?

La división del cuerpo legislativo en dos cámaras, en los países de instituciones democráticas, no tiene objeto que el de imprimir un sello de madurez y detenida reflexión a las disposiciones legislativas, puesto que, en esos países, no existen categorías de diversos o encontrados intereses que exijan una representación particular. Esta división, nacida

en sociedades donde existían diferentes clases, no puede sostenerse teóricamente en las naciones en donde reina la igualdad de condiciones, o, por lo menos, la igualdad absoluta ante la ley. Si subsiste es porque la práctica y experiencia han demostrado su utilidad, porque se ha visto que los cuerpos colegiados son los más propensos al despotismo y necesitan, por consiguiente, un contrapeso que modere sus impulsos, que, algunas veces, son hijos de la fogosidad y del capricho más bien que de la reflexión<sup>(1)</sup>.

Si, pues, un motivo de interés y de orden ha establecido la división del cuerpo legislativo en dos cámaras, si con esta división se ha creído encontrar más garantías de reflexión, de acierto y madurez, ¿no es extraño y peregrino que la Constitución de un país, su Código fundamental, sea obra de una sola cámara? ¿Necesitan, por ventura, más madurez y reflexión las leyes comunes que la ley fundamental, que es la base de todas las demás? ¿No es esto colocar en un grado de inferioridad a la Constitución con respecto a las otras leyes? Si admitimos la teoría, debemos proclamar la unidad del Poder Legislativo; si sancionamos la práctica, es preciso ser consecuentes hasta el último y adoptar la división aun para las asambleas constituyentes.

Desengañémonos, y una triste y dolorosa experiencia nos lo enseña: las trabas y embarazos que se ponen para que una Constitución sea modificada no sirven sino para hacer más precario su imperio, para hacerla más inestable y exponerla a una muerte violenta y prematura. Una Constitución, ya lo hemos dicho, debe ser un medio de realizar el fin social, y no un medio fijo sino un medio variable, elástico, que se adapte a las necesidades del país, que pueden cambiar de un día a otro. Dotarla de fijeza e inmutabilidad es encerrar a las naciones en el estrecho círculo de POPILIO; es condenarlas a la inmovilidad, es tratarlas siempre como a niños recién nacidos que necesitan de pañales y ligaduras, suponiendo que nunca han de pasar de ese estado. Error funesto y que ocasiona grandes trastornos en la sociedad; porque ésta,

---

(1) Sin embargo, creemos que este defecto pudiera acaso remediarse dando el derecho de veto al Poder Ejecutivo, como después veremos.



cuando se ve comprimida estalla en una tremenda explosión; y, cual nuevo GULLIVER, destroza, con un pequeño esfuerzo, los débiles lazos con que la encadenaran sus insensatos enemigos. El pueblo no entiende de racionios ni de fórmulas; si se quiere una cosa es preciso concedérsela, pues, de lo contrario, apela a las vías de hecho, y si encuentra una puerta cerrada que no puede abrir con llave, la rompe a balazos. Pues, bien, la mutabilidad de las instituciones es la llave maestra que abre todas las puertas e impide la violencia. Cambiándolas según lo exijan las necesidades del pueblo no hay temor de que éste o los que lo dirigen hagan uso de la fuerza brutal, siempre que no esté de por medio la ambición de algunos y el espíritu destructor de los demagogos.

¡Cuántas calamidades no se habrían cortado entre nosotros si nuestras constituciones y especialmente la de Huancayo, hubiesen carecido del vicio de la perpetuidad que se les ha querido dar! Sin esta calidad, no habríamos tal vez visto derrocados gobiernos de inteligencia por partidos que se apoyaban en este parto defectuoso del Congreso del año 39, ni hubiésemos tenido siempre a la vida el ejemplo de sus constantes y continuas infracciones, que tan funesto influjo producen sobre la moralidad pública y privada; porque, al fin la ley debe respetarse por mala que sea y una infracción de ella es un faltamiento a los sagrados deberes que la sociedad se ha impuesto.

De todas las constituciones peruanas, la más racional, en este punto, es la de 1828; pues, según uno de sus artículos, sólo debía conservarse sin alteración ni reforma durante cinco años, al cabo de los cuales había de ser sometida al examen de una Convención Nacional que la reformase en todo o en parte. Disposición sabia que hace el elogio de sus autores, que, al menos, no tuvieron como otros, la necia presunción de creer su obra perfecta y que, por tanto, debían rodeársela de trabas e inconvenientes para su modificación. Vino después la Constitución del año 34 y estableció el sistema peregrino que, al pie de la letra, copió la de Huancayo. Ya no se asigna un tiempo determinado para la duración de la carta; su reforma puede, si se quiere, pedirse en el acto; pero, cuando se trata de proceder según los trámites por ella establecidos, se empieza a palpar las dificultades y casi la imposibilidad de llegar a buen fin: *tum viribus opus est*.



Se propone la reforma de uno o más artículos constitucionales, el país la desea, sus necesidades la exigen imperiosamente, no importa; es preciso sustanciar, y ya sabemos lo que esto quiere decir. En primer lugar, debe presentarse una proposición en cualquiera de las dos cámaras—lo que es ya una concesión, puesto que se habría podido exigir que fuese precisamente en la de Representantes—firmada, *al menos, por un tercio de los miembros*. Si falta uno solo para completar este tercio ya no hay proposición y el país puede quedarse con su antojo de reformas hasta mejor ocasión. Nótese además que la iniciativa de reformas sólo pertenece a las cámaras, que no se le concede al Poder Ejecutivo, que podía estar tan interesado como el Legislativo en la reforma del pacto y que tiene, en virtud de este mismo, la iniciativa de todas las demás leyes. Pero pasemos adelante. La proposición será leída por tres veces con intervalo de seis días de una a otra lectura. Esta triple lección y estos intervalos deben ser, seguramente, con el objeto de que los miembros de la Asamblea, a quienes se le suponen probablemente muy duros de mollera, comprendan lo que quiere decir la proposición, la mastiquen y la digieran hasta ver si tiene sentido común y merece que se pierda un poco de tiempo en su examen. Por esto es que, después de la tercera lectura, se proceda a deliberar si es o no digna de que se la admita a discusión. Esta es ya la quinta estación y todavía falta lo principal. Si la Asamblea, por casualidad, está de mal humor, manda a pase a la malhadada proposición; pero si es día en que se han pagado dietas tal vez sea admitida. Y decimos tal vez porque ya hemos visto algunas sugerencias del Poder Legislativo y algunas proposiciones de miembros de las cámaras rechazadas sin siquiera los honores de la discusión. Supongámosla admitida: pasará inmediatamente a una comisión de nueve individuos, que presentará su informe sobre la necesidad o no necesidad de la reforma *en el término de ocho días*. ¡Ocho días! ¿Se quiere más prontitud? y luego decimos que la Constitución pone trabas para su reforma, y exige el informe de su comisión en el plazo perentorio, improrrogable y fatal de ocho días. ¡Quince días para leerla y sólo ocho para examinarla, juzgarla y dictaminar sobre ella! Pero, en fin, la comisión presenta su dictamen y las cámaras vuelven, de nuevo, a discutir la antes discutida proposición, con todos los trámites y todas las fórmulas que se emplean para la



formación de las leyes, con la condición *sine qua non* de que en cada cámara reúna en su favor los *dos tercios* de los miembros, lo cual ciertamente no es muy fácil. Empero, supongamos que así sea: ¿la medida adoptada por las dos cámaras es ya una medida constitucional? ¡Oh! No nos apuremos mucho porque todavía el camino es largo; podríamos agitarnos y no llegar al fin de la jornada. Sancionada la necesidad de hacer la reforma, se reúnen las dos cámaras para formar el correspondiente proyecto. Recién estamos en el proyecto cuando cualquiera habría creído que ya habíamos llegado al término. Pero ¿cómo, no se ha de ocupar el cuerpo legislativo, reunido todo él solemnemente en una sola asamblea, de formar un proyecto? ¿Cómo es posible que se llame proyecto a la proposición, cualquiera que ella sea, del tercio de los congresantes o de la comisión de los nueve? ¿Qué entienden ellos de formular proyectos ni proposiciones? ¿Acaso tienen éstos el don de obrar bien, aunque sea para una simple redacción, como la tiene el Congreso todo entero, *in integrum et in solidum*?... ¿Os quejáis de la falta de medios expeditivos? Pues aguardad que aquí tenéis otro. Para la formación del proyecto, dice nuestra inimitable carta, sólo será necesaria la mayoría absoluta. ¿No es ésta, por ventura, una gran concesión? Continuemos, y ya que hemos presenciado las peregrinaciones de la proposición, veamos la odisea del proyecto. El *mencionado proyecto* pasa al Ejecutivo, después al Consejo de Estado, vuelve en seguida al Ejecutivo y éste lo presenta, por fin, al Congreso en su primera renovación. Ahora bien, ¿cómo se entiende esta palabra *renovación*? La Constitución determina el modo de renovarse las cámaras que tiene lugar en cuanto a la de Diputados, por terceras partes cada dos años; y, en cuanto a la de Senadores, por mitad cada cuatro años; de suerte que para que el Congreso esté completamente renovado es preciso que pasen ocho años. Y aun suponiendo que no se hablase de la renovación total sino parcial, sería necesario aguardar cuatro, o, por lo menos dos, cuando quisiese la casualidad de que la proposición de reforma se presentase en una legislatura en que el Senado estuviese en la mitad de uno de los cuatrenios señalados para su renovación. Mas, esta interpretación es algún tanto forzada, pues si tal hubiese sido la idea del legislador le habría bastado decir *próxima legislatura* en lugar de *Congreso en su primera renovación*. Ni tampoco se trata aquí de un



Resumiendo nuestras ideas sobre estos puntos, diremos que, según lo expuesto, ya que sea necesario poseer una Constitución debemos procurar que no tenga el carácter de perpetua sino que, por el contrario, la hagamos susceptible de los cambios que el tiempo y las circunstancias exijan. Creemos que esto podría obtenerse designando ciertos períodos fijos, como de cinco o seis años, al cabo de los cuales pudiese ser sometida a nuevo examen para hacer en ella las modificaciones necesarias. Estas modificaciones deben asimismo ser obra del cuerpo legislativo ordinario, bastando para ello la mayoría absoluta y teniendo lugar la discusión en una y otra cámara sucesivamente.

### **FORMA DE GOBIERNO**

No es nuestro ánimo, ni puede entrar en el objeto de este trabajo, analizar las diferentes formas de gobierno y establecer su bondad relativa. Aceptamos como un hecho, que ha penetrado ya en nuestras costumbres, la existencia del gobierno republicano. Para nosotros, la forma no es nada siempre que asegure la realización del fin social, siempre que proporcione a los asociados justicia y medios de desarrollo y de progreso. A esto es a lo que debemos dirigir todos nuestros esfuerzos, sin ocuparnos de cambios en la forma que no producirían otro resultado de dividir los ánimos y conducirnos a una anarquía más espantosa que aquélla de que hemos sido víctimas. Quién sabe también si este deseo de variar de forma sea efecto de una ilusión o de un error de concepto. Los hombres siempre están dispuestos a disculpar sus faltas y a imputar los errores que cometen a circunstancias independientes de ellos, cuando, tal vez, examinando las causas con detención las encontrarían en sí mismos. Los vicios de un sistema de gobierno no dependen quizá tanto de la forma que la Nación ha adoptado cuanto del carácter y de las costumbres de los asociados. Los ingleses de la Gran Bretaña y los ingleses de la América del Norte poseen formas de gobierno diametralmente opuestas y, sin embargo, los dos países marchan con pasos agigantados en la carrera de la civilización y del progreso material e intelectual. Los españoles de Europa permanecen estacionarios con la monarquía; los españoles de América, con formas republicanas, en lugar de avanzar retroceden sensiblemente. ¿Dependen



Resumiendo nuestras ideas sobre estos puntos, diremos que, según lo expuesto, ya que sea necesario poseer una Constitución debemos procurar que no tenga el carácter de perpetua sino que, por el contrario, la hagamos susceptible de los cambios que el tiempo y las circunstancias exijan. Creemos que esto podría obtenerse designando ciertos períodos fijos, como de cinco o seis años, al cabo de los cuales pudiese ser sometida a nuevo examen para hacer en ella las modificaciones necesarias. Estas modificaciones deben asimismo ser obra del cuerpo legislativo ordinario, bastando para ello la mayoría absoluta y teniendo lugar la discusión en una y otra cámara sucesivamente.

### **FORMA DE GOBIERNO**

No es nuestro ánimo, ni puede entrar en el objeto de este trabajo, analizar las diferentes formas de gobierno y establecer su bondad relativa. Aceptamos como un hecho, que ha penetrado ya en nuestras costumbres, la existencia del gobierno republicano. Para nosotros, la forma no es nada siempre que asegure la realización del fin social, siempre que proporcione a los asociados justicia y medios de desarrollo y de progreso. A esto es a lo que debemos dirigir todos nuestros esfuerzos, sin ocuparnos de cambios en la forma que no producirían otro resultado de dividir los ánimos y conducirnos a una anarquía más espantosa que aquélla de que hemos sido víctimas. Quién sabe también si este deseo de variar de forma sea efecto de una ilusión o de un error de concepto. Los hombres siempre están dispuestos a disculpar sus faltas y a imputar los errores que cometen a circunstancias independientes de ellos, cuando, tal vez, examinando las causas con detención las encontrarían en sí mismos. Los vicios de un sistema de gobierno no dependen quizá tanto de la forma que la Nación ha adoptado cuanto del carácter y de las costumbres de los asociados. Los ingleses de la Gran Bretaña y los ingleses de la América del Norte poseen formas de gobierno diametralmente opuestas y, sin embargo, los dos países marchan con pasos agigantados en la carrera de la civilización y del progreso material e intelectual. Los españoles de Europa permanecen estacionarios con la monarquía; los españoles de América, con formas republicanas, en lugar de avanzar retroceden sensiblemente. ¿Dependen

estas anomalías de la naturaleza de las instituciones, de la forma de gobierno, o de la índole de los hombres? Para nosotros, la respuesta no es dudosa como no lo será para cualquiera que, dejando a un lado las formas, penetre en el fondo de las cosas.

Sin embargo, se ha creído, entre nosotros, que el régimen que ahora existe es la causa de todos nuestros males, el foco de nuestras calamidades, el germen de nuestra decadencia, el origen de la anarquía que, por tanto tiempo, ha desgarrado la patria y se ha propuesto un cambio radical de sistema. El Perú, se dice, para prosperar, para explotar las fuentes inagotables de su riqueza, para entrar en la senda del orden y la estabilidad, para no ser, a menudo, presa de las facciones o de la desmesurada ambición de unos pocos, para no verse, en fin, condenado a ser el patrimonio de la fuerza brutal, debe componer no una gran República unida y poderosa sino una Confederación en que cada departamento sea un Estado, una Nación independiente, ligado, estrechamente a los demás por un vínculo común y regidos todos por un gobierno central, con atribuciones muy especiales y que sólo dirija y maneje los intereses generales de toda la asociación.

Este sistema no ha sido aún más que iniciado; ninguna razón se ha alegado para apoyarlo; lo único que se ha hecho es remitirnos a lo que pasa y sucede en los Estados Unidos, en donde este sistema existe hace ya mucho tiempo con muy buen éxito. Ahora bien, si el sistema es bueno para los Estados Unidos ¿cómo no ha de ser bueno para nosotros? La conclusión parece muy lógica y, sobre todo, muy seductora, y, sin embargo, pudiera que no fuese exacta. Lo que es bueno para uno tal vez no lo sea para otro, y, en este caso, la aplicación, lejos de producir los bienes que se esperaban, no produciría más que funestos y perniciosos resultados. Pero examinemos, y que nuestro propio examen nos conduzca a la consecuencia lógica que de él se desprenda, y, puesto que la razón suprema que se aduce en favor del sistema federal es la práctica de la Unión Americana, preciso es que echemos antes una rápida ojeada sobre el modo como funciona en ese país.

Antes de la Independencia, los Estados, que hoy componen la Unión, formaban colonias separadas e independientes las unas de las



otras, con gobierno propio e instituciones particulares. Entre unas y otras no había más relación que la que puede haber entre dos naciones distintas pero que tienen ciertos intereses comunes. El nudo que las unía estaba muy lejos de ellas, en la metrópoli, en donde residía el gobierno supremo. Sin embargo, similitud de territorio, identidad de idioma, carácter, hábitos y religión hicieron establecer entre ellas cierta intimidad, cierta estrechez de miras y de intereses que no pudieron menos de hacer considerar la suerte de la una como estrechamente ligada a la de las demás. Este sentimiento de unión recibió nuevo impulso y un extraordinario grado de energía cuando todas ellas se vieron, a la vez, expuestas a los caprichos despóticos de la madre patria. El peligro era común y común debía ser la defensa: la causa pertenecía a todas las colonias y todas se levantaron para defender sus derechos.

Empero, terminada la obra de emancipación, llegó el momento de constituirse definitivamente y entonces se presentaron algunas dificultades. Todas las colonias tenían unas mismas costumbres, un mismo carácter, una misma religión, un mismo idioma, existía entre ellas cierta comunidad de intereses generales, ciertos vínculos que las enlazaban fuertemente las unas a las otras, y todas estas circunstancias las hacían inclinar a la formación de un cuerpo compacto que tuviese por base la unidad y la individualidad; mas por otra parte, cada colonia había existido, hasta entonces, separada de las demás, se había creado ciertas necesidades peculiares, había introducido en la legislación algunas modificaciones destinadas esencialmente para ella; en fin, se había formado una especie de personalidad que le importaba conservar a fin de no descender del rango en que se hallaba colocada y no confundirse y, tal vez, anularse haciéndose una mera provincia de una vasta Nación. ¿Qué importancia habrían tenido, como provincias, el Massachussets y el Delaware? He allí, pues, una tendencia opuesta que arrastraba a las colonias hacia el sistema federal; en el cual, conservando cada una la posición que hasta entonces había tenido, se reuniesen todas; sin embargo, para ciertos fines generales, uno de los cuales, y el más importante, era el de hacerlas aparecer ante las demás naciones del globo con aquella fuerza y aquella importancia de que sólo puede gozar un gran Estado. Como se ve, el sistema, lejos de chocar o violentar los



hábitos, no ha hecho más que conformarse a ellos, secundarlos maravillosamente, y por eso es que la Unión Americana no se ha visto jamás expuesta a esas conmociones, tan frecuentes en otras partes, que parecen amenazar con la destrucción de la sociedad entera.

Volviendo la vista sobre nosotros ¿podrá decirse que un sistema federal, como el de los Estados Unidos, nos sería muy conveniente y que nos preservaría de los males que continuamente nos aquejan? Muchos lo creen así, pero nosotros lo dudamos, y aquí podría encontrar una justa aplicación la máxima del marqués de Bouillé: «la experiencia no es buena, sino para manifestarnos de que nada sirve». A lo que agregaríamos que, muchas veces, no sirve porque no se hace caso de ella. Y, sin embargo, los males que una Nación sufre deberían servir para seleccionar a otras, que se hallasen en las mismas circunstancias, así como las desgracias voluntarias de un hombre loco sirven de lección al hombre prudente. Y bien; ¿no hemos ya probado el sistema federal? ¿Qué bienes reportamos de él? ¡Ojalá hubiese habido tan sólo ausencia de bienes y no cúmulo de males! Se dirá que éste fue el sistema bastardo, absurdo, antirracional, fundado no en la igualdad de los Estados sino en el vasallaje de dos de ellos en provecho del tercero, y que el sistema que se trata de establecer tiene por base la igualdad y sólo debe aplicarse a pueblos que han tenido antes y continuarán poseyendo una misma nacionalidad. Convenido; concedemos que no venga al caso el ejemplo de la malhadada y funesta Confederación Perú-Boliviana; ¿faltarán, por eso, otros que prueben hasta la evidencia las desastrosas consecuencias del sistema federal para los países hispanoamericanos? ¿No tenemos, muy cerca de nosotros, los ejemplos palpitantes de Buenos Aires, de México y de Centro América? Estos países, México sobre todo, copiaron casi al pie de la letra la Constitución norteamericana, y lejos de producir los mismos efectos que en los Estados Unidos no ha engendrado más que el despotismo, la guerra civil y la anarquía. ¡Cuán cierto es que los hombres no son para las instituciones y que las más bellas teorías, las más seductoras ilusiones, los principios más susceptibles, en apariencia, de ponerse en práctica encuentran una valla insuperable en las pasiones, en los hábitos y hasta en el capricho de los hombres!



Pero ya sabemos que no bastan ejemplos, que de nada sirve citar a Buenos Aires, a Centro América ni a México, aunque nuestro carácter, nuestras costumbres y nuestras pasiones sean muy parecidas a las de los individuos que moran en esos países. Para los partidarios del sistema, nada más bello ni más seductor que el sistema americano; y, por lo mismo, debemos establecerlo entre nosotros y los que a ello se opongan deben considerarse como retrógrados, enemigos de toda innovación y buenos tan sólo para que se les repita el apólogo o alegoría del herrero.

Vamos por partes, en cuanto a ser retrógrados y enemigos de las innovaciones, rechazamos la inculpación y quizás este escrito sea una prueba del espíritu de progreso, de adelanto y de mejoras, que nos anima. Estamos convencidos que sólo innovando se marcha hacia adelante y por eso nos gustan las innovaciones, aunque asusten a muchos hombres que, sin embargo, pasan por muy ilustrados. Para nosotros, usando de las palabras de BENTHAM, la novedad sola de una medida no es razón bastante para condenarla; pues, como dice muy bien este autor, esa misma razón hubiera debido hacer condenar todo lo que ahora existe. Nosotros no obramos aquí por capricho; juzgamos imparcialmente, exponemos razones y argumentos que nos parecen buenos y ojalá se pudiesen presentar otros mejores y más convincentes que los destruyesen y nos hicieran cambiar de opinión. Ciertamente, los que obran de este modo no pueden ser enemigos de las innovaciones ni del progreso. Cuando se propone un cambio, deben considerarse sus ventajas y sus inconvenientes; ver si aquéllas son superiores a éstos para introducirlo, o si los segundos son en mayor número que las primeras para oponerse a él y rechazarlo. De otro modo, innovar tan sólo por innovar es obrar sin prudencia ni cordura, como locos o como niños; es enamorarse de lo nuevo, sólo porque lo es, sin atender a los bienes o males que produzca; es someter la conducta de los hombres y la suerte misma de la sociedad, a los caprichos y a las fantasías de la imaginación de un poeta o a los ensueños de un novelista; es, en fin, obrar sin discernimiento y sin saber lo que se hace.

¡Oh! El sistema americano es muy hermoso y no hay quien lo estudie a fondo que no se apasione de él. ¿Cuánto no diéramos porque esas bellas páginas, salidas de las plumas de un GUIZOT, de un

TOCQUEVILLE, de un CHEVALIER, fuesen aplicables a nosotros? Seríamos entonces felices, la Europa nos respetaría, el mundo entero nos admiraría; en una palabra, seríamos lo que son los Estados Unidos. ¿Pero es posible que esta utopía, que este ensueño, que este bello ideal pueda llegar a ser, entre nosotros, una realidad? Una vez más, lo dudamos hasta que se nos convenza de lo contrario.

El sistema es hermoso, encantador; pero lo es en la Unión Americana donde ha nacido, como nacen las flores en los países cálidos, naturalmente, sin artificio y sin esfuerzos. Los hábitos, el carácter y las necesidades del pueblo americano lo crearon y ellos mismos lo sostienen y lo conservan. El sistema federal, que ha probado muy mal en todas partes, en América como en Europa, en la antigüedad como en los tiempos modernos, sólo ha operado bien en los Estados Unidos, en virtud de circunstancias peculiares a los individuos y a los Estados que forman la Confederación; y puede asegurarse que para hacer posible su implantación en otro país sería preciso que ese país fuese los Estados Unidos. Desconsoladora idea, por cierto, porque el sistema es efectivamente admirable, pero también son admirables las producciones de los trópicos y, sin embargo, no pueden aclimatarse en las regiones templadas y, mucho menos, en las glaciales.

Si el sistema republicano exige ciertas condiciones sin las cuales no podría subsistir, o sería una quimera, una mentira; el régimen federativo, además de esas mismas condiciones, requiere otras muchas que no siempre se encuentran en los países que desean formar una asociación. Para esto es preciso que los Estados sean pequeños, casi todos iguales y que uno o algunos no tengan más elementos de progreso que los otros; condiciones que por sí solas son difíciles de realizarse.

El objeto principal de una Confederación es reunir, en un solo cuerpo, varias parcialidades que aisladas se presentarían en un Estado de debilidad y que por este hecho serían susceptibles de perder tal vez su nacionalidad, o, cuando eso no sucediese, aunque es lo más probable, se verían reducidas a un rol muy secundario con respecto a las naciones más vastas, más fuertes y más poderosas. La fuerza, dígame lo que se quiera, es un elemento primordial en el progreso de las



naciones. Un Estado fuerte goza casi siempre de orden en el interior e impone respeto a las potencias del exterior; mientras que un Estado débil es con frecuencia presa de las conmociones intestinas y de la rivalidad o de la codicia de sus vecinos. Las naciones grandes, como observa un autor moderno, prosperan no porque sean grandes sino porque son fuertes; las pequeñas son frecuentemente desgraciadas no porque sean pequeñas sino porque son débiles. Ahora bien, este elemento esencial de la fuerza, que no poseen los Estados pequeños, lo obtienen por medio de la asociación, formando todos ellos un conjunto que los haga aparecer ante los demás pueblos del mundo como una gran unidad, como un vasto cuerpo dominado por una sola alma. Pero ese elemento de la fuerza sólo puede faltar a los Estados de pequeñas dimensiones, y el deseo de adquirirlo es el único que puede reunirlos; al contrario, se encuentra en las grandes naciones, y esto las conduce a la denominación de las que se halan en circunstancias menos favorables que ellas, o, por lo menos, a adoptar un sistema de exclusivismo que haga redundar todo en provecho suyo.

De aquí se puede deducir varias consecuencias: lo., Que las grandes naciones no tienen necesidad de formar una Confederación puesto que poseen ya el elemento que, por medio de ella, se desea obtener; y, en efecto, la historia no nos presenta ninguna unión federal de esta especie; 2o., Que si existiese una federación de Estados de diferente naturaleza, es decir, que unos fuesen de primera, otros de segunda y los demás de tercera, cuarta o quinta clase, el vínculo federal se haría ilusorio puesto que los Estados de orden superior serían, en todo caso, más preponderantes que los de orden inferior, establecerían su supremacía sobre éstos, los dominarían y absorberían los intereses generales de la unión, rompiendo el equilibrio que debe reinar en ella, estableciendo quizá entre sí una competencia funesta para los Estados secundarios; ejemplo, la Confederación Germánica en la que no dominan sino los intereses encontrados de Austria y de Prusia; 3o., Que si es racional que varios Estados pequeños se reúnan con el objeto de obtener el elemento de la fuerza, indispensable para su común salvaguardia, no se comprende y parece de todo punto absurdo que una Nación que posee ese elemento, y que lo posee porque forma un cuerpo unido y compacto, quiera dividirse y hacer de cada una de sus partes



integrantes un Estado separado y distinto; que, sin embargo, esté íntimamente ligado con los demás. Esto sería proceder sin lógica, y daría a entender que los que de este modo obraban no tenían acaso una noción justa y exacta del objeto a que se dirige una Confederación. Este objeto, no nos cansaremos de repetirlo, es obtener el elemento de la fuerza de que cada Estado aislado carecería; si se posee ya, ¿qué más se desea? ¿Sería una Nación más fuerte dividiéndose y haciendo un Estado independiente de cada uno de sus departamentos, o de cada una de sus provincias, que permaneciendo unida? ¡Ah! si los mexicanos hubiesen continuado bajo el sistema de la Unión y no hubiesen adoptado las bellas y hechiceras instituciones de la América del Norte habrían, quizá, sido presa de las conmociones intestinas que han desgarrado a las demás repúblicas hispanoamericanas; pero seguramente no habrían visto relucir en sus suelo la espada de la conquista que les ha arrebatado una gran parte de su territorio; y, que semejante a la de DAMOCLES, los amenaza sin cesar con la pérdida aun de su nacionalidad.

Estas consideraciones bastarían, en nuestro concepto, para desecharse toda idea de Confederación entre nosotros; pero existen otras secundarias que también son de algún peso. El sistema federal requiere, exige imperiosamente una práctica constante, un hábito contraído de largo tiempo de la vida pública. Todo individuo debe estar al alcance de los objetos que se propone la Unión: ser ciudadano inteligente de su Estado particular y miembro, aun más inteligente todavía, del cuerpo federal; conocer los límites en que la soberanía de cada Estado concluye y en que principia la del cuerpo federal; discernir con acierto las funciones de cada una y saber cumplir estrictamente con los deberes que ambas le imponen y que unas veces se asemejan y, otras, serán de distinta naturaleza. Estas condiciones se han realizado en los Estados Unidos y, por eso, ha progresado y subsiste la Unión Americana. Antes de formar una Confederación, cada Estado era por decirlo así, una Nación separada, de pequeña extensión, con hábitos e instituciones aparentes para que cada ciudadano tomase siempre una parte activa en los negocios públicos. La vida política no se concentraba allí en algunos individuos ni en ciertas categorías; abrazaba la masa general de los habitantes, formaba uno de los elementos de la existencia de todos, una



de las tareas y ocupaciones diarias de los americanos, a la que consagraban parte de su tiempo, considerándola tan indispensable y tan útil para la sociedad como la industria o el comercio. Con estos hábitos adquiridos procedieron a establecer el sistema federal, y como esos hábitos subsisten aún la Confederación permanece y permanecerá hasta que los hábitos cambien.

¿Puede decirse lo mismo con respecto a nosotros? Echemos una mirada en torno nuestro y veremos que el cuadro que se nos presenta es bien triste y bien sombrío. La gran masa de los habitantes del Perú permanece aún sepultada en la más grosera ignorancia; sin poseer, tal vez, más que el instinto de los animales. ¿Qué son para ella los derechos y los deberes del hombre? ¿Qué entiende de instituciones ni de vida política? Todas éstas son palabras huecas cuyo sentido no comprende ni es capaz de comprender. Para acostumbrarla al manejo de los negocios sería, pues, necesario principiar a educarla, comenzando por los primeros rudimentos, y esta sería la obra de muchos siglos. Y bien ¿cómo queréis establecer una Confederación con masas ignorantes, con pueblos que ni nociones tienen de lo que es la vida pública? Esto sería principiar por donde debería acabarse. El sistema federal sólo puede establecerse por Estados cuyos ciudadanos todos tengan conciencia de lo que hacen y que estén ya acostumbrados al roce y al manejo de los negocios de la vida pública, no con pueblos que estén aún por comenzar su educación. ¿Queréis saber las consecuencias que de semejante régimen resultarían para el Perú? Vedlas aquí.

En cada uno de nuestros departamentos, principalmente en los del interior, la generalidad de los habitantes se encuentra aún en un estado de la más absoluta ignorancia. Los hombres inteligentes, los que siquiera han aprendido los escasos e imperfectos rudimentos de la instrucción primaria, son relativamente a los primeros en más corto número; pero, por su posición dominan sobre aquéllos y forman lo que puede llamarse la parte activa y, si se quiere, la opinión pública del departamento. Si éste se convierte en un Estado independiente serán esos pocos hombres los que imperen sobre la generalidad y le impongan su voluntad. De este modo, no se habrá establecido una república sino una oligarquía despótica, cual se presenta siempre en todos los pueblos



pequeños dominados por un corto número de individuos; oligarquía que no sólo será funesta para la masa paciente sino para los mismos que la componen; entre los que nacerá sin remedio la rivalidad, la competencia, la emulación, el odio y la lucha; sin que el poder central de la unión pueda impedirlos porque su acción no se extenderá jamás a dominar y encadenar las pasiones de los hombres. Recordad la historia de la Grecia o la de las repúblicas italianas y os convenceréis de esta verdad.

Y, sin embargo, el inconveniente que aquí señalamos es uno de los poderosos motivos que hace aceptar por algunos la idea de una Confederación. Sabemos que el sistema tiene sus adeptos entre los hombres pensadores y patriotas, que lo desean porque creen que produciría buenos resultados, aunque en concepto nuestro, se engañan; pero los que lo han acogido con más ardor, aquéllos en quienes ha encontrado celosos apóstoles y fervientes partidarios, son precisamente los hombres en quienes domina el espíritu exclusivista y altamente egoísta del provincialismo; porque con el sistema federal se realizarían sus más bellos ensueños. El provincialismo es un cáncer que nos mina y que, por sí mismo, tiende incesantemente a la relajación del vínculo que une a la sociedad, al desquiciamiento de todo orden y de todo sistema político. El engendra las rivalidades entre individuos que tienen un mismo origen, una común patria; y es, en gran parte, culpable de los males sin cuento que por tanto tiempo nos han abrumado y continúan todavía pesando sobre nosotros. Al provincialismo lo hemos visto, más de una vez, encaramado en los altos puestos del Estado, sancionado en la Constitución, y hasta rigiendo los destinos de la patria sin que, hasta ahora, lo decimos con dolor, hayamos hecho el menor esfuerzo para combatirlo y para aniquilarlo, sin embargo de que a cada paso sentimos sus mortíferas y perniciosas consecuencias. Y ¡cosa rara! en el Perú, donde se ha proclamado siempre el dogma de la unidad, sancionado por todas sus constituciones, se encuentra un provincialismo más pronunciado que en los Estados Unidos de América, a pesar de la diferencia y de la división política de los Estados. Algo más, puede decirse tal vez que en los Estados Unidos el provincialismo no existe; allí todos son americanos y poco importa que se haya nacido en la Pensilvania o en la Virginia, en el Arkansas o en el Michigan. ¡Cuán diferente es lo que sucede en el Perú! Parece, en efecto, que nos



avergonzáramos de llevar el nombre de *peruanos*; porque tal es el empeño que ponemos en hacer alarde del país de nuestro nacimiento; a fin de que no se crea que tal vez hemos visto la luz en otro, que interiormente miramos con desprecio, aunque sea, sin embargo, parte integrante de la patria común. Entre nosotros se encuentran *limeños*, *arequipeños*, *puneños*, *cuzqueños*, etcétera; pero son muy raros los *peruanos*, es decir, aquéllos hombres que no fijan su amor en una localidad donde la casualidad los hizo nacer, sino que tienen un corazón grande que abarca en sus afecciones toda la patria y que no limita sus deseos de progreso material e intelectual a un solo punto, a aquél donde se halla su partida de bautismo, sino que abraza toda la extensión del territorio a que se da ese dulce y expresivo nombre de *patria*, que para muchos nada significa.

De este sentimiento egoísta y mezquino nace esa rivalidad funesta que se observa entre los departamentos que componen la Nación peruana, que nos hace aplicar el nombre de *extraños*, *extranjeros* o *advenedizos* a los que no han tenido la gran fortuna de nacer en el mismo departamento, en la misma provincia que nosotros.

Es preciso resistir a la invasión; los empleos y destinos del departamento no deben ser ocupados por gente de afuera aunque tengan más aptitud que nosotros: ¡qué! ¿se creen, por ventura que no somos capaces de bastarnos a nosotros mismos? Así hablan los corifeos del provincialismo. ¡Bastarse a sí mismo! ¡No les es dado esto a las Naciones más poderosas y podréis obtenerlo vosotros que sois unos pigmeos que aún estáis por principiar vuestra civilización!

Fácil es, empero, comprender la razón porque los partidarios del provincialismo lo son igualmente del sistema federal. Alejada toda concurrencia, puesta una valla insuperable a la *invasión*, quedarían dueños del terreno y señores exclusivos y omnipotentes del Estado. Los que tienen la conciencia de su nulidad y que, henchidos de amor propio, se ven condenados a sufrir la dominación de hombres a quienes la Providencia dotó quizás de mayores aptitudes, se verían, como por encanto, dueños del poder, gracias al influjo que pudieran darle la posesión de un pedazo de tierra o las relaciones de familia. De no ser

nada bajo el sistema de unidad a ser presidente de una republiquitita hay, por cierto, una enorme diferencia, y en nuestros departamentos se encuentran muchos aprendices de CESAR que prefieren ser los primeros en una aldea antes que verse confundidos en la masa vulgar de ciudadanos. ¿Cómo querer que el sistema federal no reúna las afecciones de esta clase de individuos? ¡Ay! Quién sabe si porque semejantes hombres abundan entre nosotros vemos tan escasos impulsos de amor patrio.

¿Qué sería de los departamentos si llegasen a aislarse y a formar cada uno un cuerpo separado y distinto de los demás? La rivalidad que ahora existe entre ellos llegaría a su colmo, y pronto, muy pronto, veríamos a la legislatura de cada Estado sancionar el principio de *extranjerismo* para que se aplicase a los habitantes de los demás Estados. Si estuviera en manos de los apóstoles del provincialismo: ¿no lo hicieran ahora mismo?

Aun admitiendo que todos los departamentos sean, poco más o menos, iguales en extensión y que, por tanto, llenen la primera condición de un sistema federal, no puede decirse que todos cuentan con iguales recursos. Los hay, es cierto, bastante ricos; pero existen asimismo muy pobres y he allí una falta ya de equilibrio; pues es natural y necesaria la preponderancia de los ricos sobre los pobres. En el sistema de unidad no tiene lugar esta preponderancia porque todos los recursos ingresan a un fondo común para ser divididos proporcionalmente, y según las necesidades, entre las diferentes partes constitutivas de la Nación.

Establecida la separación de los departamentos y formando cada uno un Estado independiente, cada uno también sería dueño de sus rentas y no permitiría que se aplicasen a otro por más necesitado que estuviese, y defendería *unguibus et rostris* este derecho. Es claro además que los gastos públicos considerablemente en cada Estado puesto que habría una legislatura separada, un sistema municipal separado, una administración civil y judicial separada, un gobierno igualmente separado, que, con nuestras ideas y nuestras costumbres, no se contentaría ciertamente con la sencillez y cuasi-obscuridad de los



gobiernos secundarios de la Unión Americana. Ahora bien, ¿podrían, no diremos los Estados pobres, pero aún los ricos, hacer frente a todos estos gastos? ¿O se cree, tal vez, que los empleados habían de prestar sus servicios gratuitamente? No se consigue esto en los países donde hay grandes recursos y donde todos, cual más cual menos, tienen un pequeño patrimonio de que poder subsistir, y se conseguiría en un país donde la empleomanía está profundamente arraigada y donde los destinos se buscan tan sólo por el honorario, y con justicia; puesto que tan pocas carreras hay a que pueda dedicarse la juventud. Y adviértase que hemos raciocinado sin considerar los gastos que ocasiona el cuerpo militar, que los partidarios del sistema piensan que, de hecho y por la eficacia de su palabra, quedaría destruido; sin considerar que ese es un bello ideal que jamás se realizará.

Si hay departamentos que bajo el sistema federal se verían muy apurados por falta de recursos, hay otros que lo estarían tal vez mucho más por falta de hombres. El sistema de federación necesita, más que cualquier otro, que todos los ciudadanos o, al menos la mayor parte de los que componen cada uno de los Estados, sean instruidos, que tengan conocimiento de la ciencia pública, y aun de la económica, que se hallen familiarizados con la vida política; en fin, que tengan la capacidad para desempeñar aunque no sea más que las simples funciones, de electores, para lo cual no es suficiente tener de hombre tan sólo la figura y hacer los oficios de una máquina, recibiendo una boleta de manos de otro y colocándola en una urna sin saber lo que se hace. Y bien ¿reúnen los departamentos del Perú estas condiciones? ¿Hay en todos ellos el número de hombres suficiente para abastecer los puestos del gobierno, de la legislatura, de la municipalidades, de la oficinas de hacienda, de los tribunales de justicia, de los establecimientos de instrucción, beneficencia, etc. Al menos ¿puede la mayoría de los habitantes desempeñar con conocimiento las altas funciones a que está llamado el Poder Electoral, base fundamental de la soberanía del pueblo, y que sólo hace efectivo este dogma cuando se tiene conciencia de lo que se hace? Quisiéramos, del fondo de nuestro corazón, que así fuera, porque entonces nuestra patria no se vería en el estado miserable en que se encuentra; pero, ¿quién puede resistirse a palpar la realidad y una triste, muy triste, realidad? Y, después de esto, dígame si el Perú es susceptible del régimen federativo.



Hemos hablado de la extinción del ejército, de la abominable raza militar, y hemos llamado a eso el bello ideal de los federalistas: trataremos de probarlo. ¡Oh! Reconocemos, deploramos más que nadie los abusos del poder militar; nos duele vernos dominados por él; nos aflige recordar que a él debemos, en gran parte, la serie no interrumpida de revueltas que afean nuestra historia; pero, ¿acaso los pueblos no saben también hacer revoluciones? ¿No se pregona altamente que aquélla en que ahora nos vemos envueltos es hija exclusiva de los pueblos? Y, sin embargo, esa revolución hecha, según se dice, contra el poder militar, y llamada por eso de *principios*, será la que más lo consolide. Donde existen las revueltas y la guerra civil allí existe o impera el poder militar porque su elemento es la guerra; por el contrario, la paz, la tranquilidad, el orden son sus acérrimos enemigos. El poder militar ha ejercido aún mucho influjo hasta estos últimos tiempos a pesar del estado de paz en que nos encontramos; pero esto eran tan sólo efecto del dominio que le habían dado veinticuatro años continuados de guerra civil. Y, con todo, no puede negarse, como se puede negar la luz del día, que ese influjo no era ya tan grande el año 53 como lo fue el año 44 y, a haber nosotros continuado en ese estado de paz, habría perdido terreno cada día, hasta llegar, no a anularse completamente porque esto no era posible, ni natural, ni conveniente, sino a ocupar el lugar que le corresponde; cual es el de mantenedor del orden interior y guardián del honor y de la dignidad de la Nación. Excelente y peregrina lógica la de nuestros revolucionarios que quieren curar un mal dando pábulo y aumentando las causas de ese mismo mal: asombroso descubrimiento de que quizá pueda aprovechar, con gran utilidad, la ciencia médica.

Pero, en fin, concedamos que triunfe el pueblo contra el poder militar. ¿Será posible aunque éste lo permita, lo que pudiera no ser tan fácil, que se extinga y aniquile ese poder? Aun, suponiendo establecido el sistema federal, ¿es ya del todo inútil el poder militar? Los federalistas nos citan a boca llena, como ejemplo, la Unión Americana, en donde un ejército permanente desconocido ¡Oh! Si es por ejemplos no nos quedaremos atrás. La Alemania es una Confederación y tiene ejército; la Suiza es otra Confederación y tiene otro ejército; los Seiks de la India formaban hasta ahora poco una Confederación y tenían ejército;



México, Centro América y las Provincias Argentinas son Confederaciones y tienen ejército; la Confederación Perú-Boliviana tenía el suyo; la Hertarquía de los anglo-sajones y las antiguas repúblicas de Grecia eran Confederaciones y tenían igualmente sus ejércitos. He aquí, pues, que si es en cuanto al número los federalistas se quedan muy atrás. Y, en cuanto a la influencia, si es cierto que los Estados Unidos sin ejército gozan de paz, también lo es que la Alemania y la Suiza han permanecido, hasta estos últimos tiempos, muy tranquilas a pesar de sus ejércitos, y que éstos no han sido, por cierto, los que la han reperturbado la tranquilidad y sí, más bien, los que la han restablecido. ¡Ah! ¡Si dependiera tan sólo de tener o tener ejército el progreso de una Nación! ¿Cómo es que Chile, poseyendo ejército, adelanta y avanza en saber y en riqueza? Los hombres buscan siempre las causas de sus males en todo lo que existe fuera de ellos cuando les sería acaso más fácil encontrarlas en sí mismos.

Pero ¿existe alguna razón, algún motivo, para que en los Estados Unidos no haya ejército y para que la existencia de éste sea necesaria en otros países? ¿Puede justificarse y demostrarse esta necesidad con respecto al Perú? He aquí planteado el problema de cuya solución dependerá la vida o la muerte del poder militar. Y plantear el problema es, hasta cierto punto, resolverlo por poco que se penetre en el fondo de las cosas.

Basta, en efecto, conocer la situación de los Estados Unidos de Norte América para percibir que en ellos no existe una necesidad apremiante de poseer un ejército de tierra fuerte y permanente. La Unión Americana se encuentra establecida de tal modo y en cierta posición que nada, absolutamente nada, tiene que temer de sus vecinos y que, más bien, estos deben temer todo de ella. Los enemigos que pudieran atacarla se encuentran a gran distancia y separados por un inmenso mar, y no es ciertamente sobre tierra, sino sobre el agua, donde tendrían que ventilarse las diputas. Los americanos lo conocen perfectamente, y por eso todos sus conatos se dirigen a hacer que su poder marítimo sea uno de los más colosales y más imponentes del globo. La Unión tiene necesidad de este poder a fin de ponerse al abrigo de cualquier ataque de las únicas naciones de quienes podría recelar, y



por eso lo ha creado y lo fomenta sin cesar. Si tuviera émulos que le inspirasen serios temores en alguna de sus fronteras terrestres poseería ya un fuerte ejército. Si los mexicanos hubiesen permanecido unidos; si todos se hubiesen agrupado en torno del gobierno para oponerse a la invasión extranjera; si en lugar de un ejército desmoralizado y sin disciplina hubiesen poseído otro lleno de moralidad, valor y resolución ¿se cree, por ventura, que hubiesen triunfado las milicias americanas? El entusiasmo puede suplir al valor, pero ese entusiasmo no es duradero y constante sino cuando se defiende una causa justa y santa, como la causa de la independencia; pero aquel entusiasmo que se apodera de la multitud y que sólo es producido por un deseo y una ansia inmoderada de pillaje y de saqueo calma en el momento en que principian a sufrirse algunas fatigas o se encuentra una seria y decidida resistencia. ¿Qué se hicieron las innumerables falanges de aventureros que marcharon tan ufanos hacia la Palestina bajo las órdenes de PEDRO El Ermitaño? ¿Qué fue de las hordas negras que invadieron la España con PEDRO CLAQUIN? Y, ayer no más, ¿qué fin tuvieron los apóstoles de la propaganda revolucionaria que partieron de Francia llenos de entusiasmo para hacer la *conquista* de la Alemania y de la Bélgica? Un puñado de soldados aportados en Baden-Baden, y algunos guardias situados en Risquons-tout, bastaron para hacer desaparecer el entusiasmo de estos insignes libertadores que ni siquiera tuvieron el coraje de descargar sus fusiles haciendo frente al enemigo. ¿Cómo, pues, ha de ser posible creer que si México hubiese poseído en 1847 un ejército bien organizado y si los mexicanos, en lugar de agravar los males de la patria con rivalidades interiores, hubieran formado una masa compacta para rechazar al enemigo exterior; cómo es posible creer que los rapaces filibusteros de la Unión Americana hubiesen jamás logrado apoderarse de las partes más importantes de su territorio y aun hacer flamear el pabellón conquistador sobre los muros de su capital? Pero ya se ve que si los Estados Unidos hubiesen visto que México poseía un grande y fuerte ejército habrían formado otro más poderoso para llevar a cabo sus proyectos de constante engrandecimiento. No; no son las tropas colecticias de los Estados Unidos las que han ocasionado la ruina del gran imperio mexicano: la incuria de sus habitantes, sus odios y venganzas domésticas, la ambición, la intriga y la perversidad de sus



propios hijos y, como consecuencia natural de todos estos males, la gran debilidad del Estado; he allí las causas de tan funesta calamidad.

Los Estados Unidos no tienen, pues, nada que temer de sus vecinos y por eso no poseen ejército: las naciones marítimas son las únicas que pudieran inspirarle justos temores, y por ello concentran todas sus fuerzas en su poder naval. México, por el contrario, se halla en la necesidad de unirse estrechamente y formar un ejército fuerte y disciplinado si desea conservar su vacilante nacionalidad y la parte de territorio que plugo a sus victoriosos enemigos dejarle aún disfrutar. Toda nación que tiene vecinos poderosos o, al menos iguales en fuerzas y recursos, se halla en la necesidad de mantener en pie el número de tropas suficiente para hacerse respetar de ellos y no verse expuesta a los azares de una agresión o de una conquista. Este es el motivo por que todas las confederaciones de Europa y América han tenido siempre un ejército organizado.

Ahora preguntaremos: ¿En cuál de esas dos situaciones se encuentra el Perú? ¿Se halla por ventura rodeado de mares por todas partes o circunvalado de una muralla, aún más inexpugnable que la de China, para no temer la agresión de ningún vecino inquieto o codicioso? Respóndase a esta pregunta y se habrá resuelto el problema que hemos planteado. ¡Ah! Si el Perú hubiese poseído un ejército respetable no nos veríamos ahora en la condición humillante en que nos encontramos, ajados, injuriados y escarnecidos impunemente por el mandatario de una nación muy inferior a la nuestra. Y, sin embargo, la cuestión Perú-Boliviana se presentaba, desde muy atrás, con caracteres alarmantes, sin que Washington del Perú hubiese tomado la actitud que le correspondía para resolverla de un modo satisfactorio. ¿Creyó, por ventura, que derrocando a un jefe e imponiendo otro quedaba todo concluido? La grandeza del hombre no consiste en vengar una injuria particular sino en precaver a su patria de los males que pudieren sobrevenirle. ¿Quién no verá que la tenaz resistencia de Bolivia a hacer justicia a nuestros legítimos habías, al fin, de hacer imperioso e indispensable el recurso de las armas, aun cuando no hubiese colmado la medida de nuestro sufrimiento, con la expulsión bárbara y brutal de nuestros agentes? Pero hablamos como unos necios suponiendo que los grandes



hombres de nuestro país están dominados más por el amor a la patria que por su interés particular, y que la dignidad y el honor de la nación ejercen sobre ellos un influjo tan poderoso que todo lo sacrifican por conservarlos, y que perecerían mil veces antes que entrar en criminales pactos con los enemigos de la patria o ponerse de acuerdo con ellos para que la cubra de baldón y de ignominia, porque así podrán realizarse ciertas miras ambiciosas. ¡Qué gloria para el ejército no haberse contaminado con tanta iniquidad!

Empero, la cuestión boliviana no es de un día ni de una época, ni dependerá de nuestros mandatarios su existencia o su desaparición. Se nos darían amplias satisfacciones por el ultraje que se nos ha hecho en las personas de nuestros representantes; se aboliría la moneda falsa y se nos indemnizarían las pérdidas que nos ha ocasionado, y, sin embargo, subsistiría siempre la cuestión como ha subsistido, por mucho tiempo, la cuestión de Oriente, antes de llegar a la presente crisis. Porque si los moscovitas quieren, a toda costa, poseer Constantinopla, los bolivianos desean, a todo trance, ser dueños de Arica. He allí el nudo de la cuestión y la causa de la perpetua rivalidad entre Bolivia y el Perú. Ciertamente, jamás consentiríamos en que se nos arrebatase Arica y mucho menos el Departamento entero de Moquegua, pero ¿cómo los defenderíamos sin ejército? Ya se ve, los federalistas nos responderán que siendo cada departamento un Estado independiente podría disponer a su antojo de su suerte y que si Moquegua tenía más interés en declararse Estado anseático, como ya se lo han propuesto, o en unirse con Bolivia, que en permanecer haciendo parte de la federación, ningún obstáculo habría para que procediese de ese modo, aunque esto cimentase la preponderancia de Bolivia sobre el Perú. Ahora días nos recordaba un escritor boliviano las palabras de un orador francés que decía: «perezcan las colonias antes que perezca un principio». Nuestros federalistas repiten: «perezca el honor nacional, perezca la supremacía del Perú, desaparezca, si es posible, su nacionalidad, desmémbrense uno a uno sus departamentos, establézcase entre nosotros una espantosa anarquía, veamos, en fin, en el estado en que se halla México; todo es más soportable y más llevadero que dejar de poner en planta un principio teórico muy bello. Y luego, este principio halaga tanto al provincialismo. Y ¿habrá quien niegue los admirables y magníficos resultados del provincialismo?



Pero Arica y Moquegua no quieren ser bolivianas; desean permanecer unidas a la Federación; mas Bolivia no se duerme y, viendo desarmado al Perú, se echa sobre ellas y las ocupa de grado o por fuerza. Una vez más, sin ejército, ¿cómo las defendemos? ¿Con las guardias nacionales? Si esperáis en ellas ya podréis resignaros a que el Perú entero sea colonia boliviana.

No podemos hablar aquí extensamente de la guardia nacional pero, con todo, diremos algunas palabras, ya que tanto se espera de ella. En política, la guardia nacional ha probado muy mal, pues siempre se la ha visto desempeñando un papel muy distinto del que se le había encomendado y para el cual había sido creada. La tropa de línea, es cierto, sirve muchas veces de instrumento ciego de algunas ambiciones impacientes, pero su influencia sólo se siente en los países dominados por la guerra civil y la anarquía. Cuando la paz se establece, cuando se consolida el orden, cuando todo entra en calma y tranquilidad, cuando principia la inteligencia a recobrar el imperio que la fuerza bruta le había arrebatado, entonces ocupa el ejército un rango muy secundario y cada día pierde más de su influjo y de su prestigio en todo lo que dice relación con la organización de la sociedad. Cuando un país ha gozado por mucho tiempo de paz y de tranquilidad y que, de repente, ha estallado en él una de esas conmociones violentas que hacen vacilar aun los fundamentos de la sociedad, ¿quién ha sido el promotor o por lo menos el que los ha apoyado? ¿El ejército? ¡No! Consultad la historia contemporánea tan fecunda en estos trastornos, y allí encontraréis siempre, en primera línea, a la guardia nacional. Esto es muy bello para los motinistas de profesión, para los demagogos por carácter, pero muy doloroso para los que observan que la sociedad no progresa con semejantes desastres que sólo son obra de doctrinas subversivas y destructoras de todo orden y de toda sociedad.

Pero, dejando a un lado este aspecto puramente político de la cuestión, si es cierto que toda ciencia tiene y debe tener su aplicación, si, como estamos convencidos, la ciencia económica tiende a tomar una parte activa en la dirección de la sociedad, y si muchos de sus axiomas han de modificar esencialmente algunos de los principios admitido actualmente por la Ciencia Política, si todo esto es cierto, la guardia

nacional no gozará de muchos años de vida; porque la Economía Política la ha condenado ya sin remedio, y, para revocar su fallo, sería preciso antes destruir y pulverizar completamente el principio luminoso e incontrovertible de la división del trabajo.

Es verdad, que está ya fuera de toda duda, que la sociedad reporta más beneficios y progresa con mayor rapidez cuando cada individuo se dedica exclusivamente al género de trabajo para el que se encuentra con mayores aptitudes y que es un absurdo y un contrasentido pretender que todos abracen a una misma profesión. La carrera de las armas es como cualquiera otra, como la magistratura, como la de la administración, como la de la iglesia, como la del profesorado. Y, si sería ridículo que una legislación quisiese hacer de todos los ciudadanos magistrados, administradores, ministros de cultos, profesores, etc.; ¿por qué no lo ha de ser que les imponga el deber de ser militares, sin excepción alguna? ¿Tienen acaso todos los hombres una inclinación constante y uniforme al manejo del fusil o de la espada, o puede la ley crear en ellos esta inclinación?

Pero, se dice: todo hombre debe a la patria la *contribución de sangre*, como se la ha llamado; es decir, todo hombre está obligado a defender su patria personalmente y, por esto, debe hacer parte, si no del ejército, al menos de la guardia nacional. Falso; la aplicación del principio y la consecuencia que de él se saca son, de todo punto, erróneas. Para probarlo, fijémonos en las dos atribuciones especiales de la guardia nacional. Estas son: lo., conservar el orden interior; y 2o., defender la seguridad exterior cuando se halle en peligro. Sin embargo de que la segunda de estas dos condiciones es acaso la más importante, y la que podría hacer disculpable semejante institución, vemos que más importancia se atribuye a la primera y que, cuando hay necesidad de movilizar las guardias, es preciso que concurren antes ciertos requisitos indispensables que, más de una vez, podrían entorpecer la acción del gobierno. Empero, sea de esto lo que fuere, lo cierto es que si consideramos los dos objetos que tiene la guardia nacional tal institución no puede resistir al menor examen.

El hombre en sociedad está siempre sometido a un gobierno, cualquiera que sea su forma, y, para sostenerlo contribuye con una parte



de su fortuna bajo el nombre de impuesto directo o indirecto. Es cierto que ha habido escritores, y de mucho peso, que han sostenido que este impuesto que cada ciudadano paga al Estado es un don gratuito porque no obtiene nada en remuneración del servicio que presta; más semejante doctrina es enteramente falsa, viciosa y destructiva de toda sociedad. El ciudadano paga un impuesto o contribución al Estado para que éste le proteja y le asegure el respeto a su persona, la integridad de lo poco o mucho que tenga y la tranquila posesión de todos los medios de desarrollo y de progreso que estén a su alcance; y, como estos fines no pueden realizarse sino gozando el Estado de orden interior, los ciudadanos *pagan* cierta cuota al Estado a fin de que éste les procure ese orden y esa seguridad. Si se obliga, pues, a los ciudadanos a prestar sus servicios personales, a ocuparse ellos mismos en la estabilidad interior y en la seguridad exterior, ¿no es verdad que se les impone una doble carga; y que si obligación tienen de soportar la una no la tienen para sobrellevar la otra?

*¡Todo ciudadano debe la contribución de sangre! ¡Y qué! ¿No es sangre el sudor del pobre labrador con el cual gana lo necesario para satisfacer las pensiones y cargas públicas, aun quitando a sus hijos un pedazo de pan que les sería, quizá, más necesario? El industrial y el agricultor que con su trabajo proporcionan al Estado los medios de mantener constantemente en pie una fuerza imponente que conserve el orden doméstico y haga respetar a la nación por sus vecinos ¿no contribuye a la defensa y seguridad de la patria tan eficazmente como aquéllos que componen esa misma fuerza? Obligad al industrial, al comerciante, al agricultor a prestar sus servicios personales, o emplearse no en su oficio sino en una ocupación contraria a sus hábitos y habréis agotado la fuente de la riqueza pública, habréis paralizado las fuerzas vitales de la nación, la habréis destruido y aniquilado.*

Un ejército, para llamarse verdaderamente tal, requiere una contracción y disciplina incesantes; su formación y su buen arreglo son obra de mucho tiempo y exige, como condición *sine qua non*, que todo él esté compuesto de hombres que no tengan más ocupación que el manejo constante y no interrumpido de las armas. Con la guardia nacional no se puede conseguir este objeto; lo único que se obtendría,



en último resultado, es no poseer ni buenos ciudadanos ni buenos soldados; pues distraídos los hombres de las ocupaciones habituales con que ganan su sustento se crea, en algunos, el fastidio de esas ocupaciones; y, en otros, que serán la mayor parte, se provoca y fomenta una aversión progresiva hacia un orden de cosas tan molesto y tan perjudicial para sus intereses privados. En esto tan sólo habría ya un motivo poderoso para que los individuos que componen la guardia nacional no aprovecharan mucho de las reglas de la táctica ni de las disposiciones de ordenanza; pues se aprende muy mal aquello que se estudia con repugnancia. Mas no es ese el único inconveniente. Como la guardia nacional no se ocupa constante y diariamente de la profesión militar, sino que dedica a ella algunos momentos, en ciertos intervalos de tiempo, ni le es posible adquirir la destreza que, de ordinario, posee la tropa de línea, cuyo ejercicio cotidiano, ya en un punto, ya en otro, ora de guarnición, ora en marcha, en tiempo de paz como en tiempo de guerra, la hacen tan expresa y tan pronta en el manejo de las armas y en las evoluciones y movimientos tan necesario en una campaña. ¡Oh! Si el arte militar consistiera tan sólo en ponerse de parada los domingos y marchar acompasadamente en una plaza, delante de una turba de muchachos y mujeres, podría disculparse la existencia de la guardia nacional; pero desgraciadamente consiste en alguna cosa más. No hay uno que no esté convencido y que no repita que los nacionales difícilmente salen de la tierra de su nacimiento y que, de verificarlo, es para regresar muy luego. En el *ejército del pueblo* ¿cuántos nacionales hay? ¿Cuál es el número de los voluntarios a pesar de las órdenes pomposas que se han dado para que no se tome a ninguno por fuerza? No creemos que, hablando de estos libertadores *espontáneos*, pudiéramos decir, con VIRGILIO: *quorum, pars magna est*.

Los partidarios de la guardia nacional se muestran consecuentes cuando piden la extinción del ejército, pues conocen seguramente que esas dos instituciones son incompatibles entre sí y que existiendo simultáneamente no pueden dejar de haber funestas rivalidades entre un ejército hecho tan sólo para obedecer y sujeto a la más rigurosa disciplina y otro ejército *sui generis*, deliberante, que goza de innumerables prerrogativas y aun de preferencia y distinciones sobre aquél; pero se engañan al pensar que el ejército de línea es inútil y que podría



ser ventajosamente remplazado por la guardia nacional. ¿Qué sería de nosotros con sólo la guardia nacional si nos amenazase una invasión o una conquista? El hecho se habría ya consumado mientras nosotros estuviésemos pensando en organizarla, en disciplinarla y aun en pedirle su consentimiento para acudir a la salvación de la patria. Y si en el estado de unidad encontraríamos estos tropiezos cuantos más no se presentarían bajo el sistema federal. Entonces se establecería necesariamente la máxima de que cada departamento debía defender su territorio, la discusión sola de este principio absorbería la atención de todos los hombres, y, si llegaba a triunfar la opinión de que era preciso acudir en auxilio de los hermanos en peligro quizás sería ya muy tarde.

Hasta ahora no vemos, pues, en el sistema federal ningún bien y sí un gran número de males. Considerado ya en su base fundamental, ya con relación a nuestras circunstancias, a nuestros hábitos y a nuestro carácter, ya en los resultados que produciría, no percibimos razón alguna para desear que se establezca en nuestro país: mientras que, por el contrario, existen muchas para rechazarlo. El no haría más que entronizar y fomentar el pernicioso espíritu de provincialismo; introduciría entre los Estados una funesta rivalidad que engendraría la guerra civil y la anarquía; pondría a la nación entera a merced de sus vecinos que se apropiarian una a una de las partes que la componen; y aun la bella utopía de la destrucción del ejército se vería burlada y se haría irrealizable por la fuerza de las cosas.

Reconocemos los vicios de nuestra actual organización, palpamos a cada instante sus defectos, tropezamos incesantemente con los obstáculos que opone al adelanto y a la marcha progresiva del país y por eso es que escribimos pidiendo una pronta y completa reforma. El sistema de centralización ha sido entre nosotros llevado hasta el último extremo, la imitación de lo que tiene lugar en Francia donde ha sucedido que una fábrica ha sido construida, reconstruida e incendiada dos veces consecutivas, antes de que llegase la autorización del gobierno para establecerla. La completa centralización sólo puede tener lugar en países muy reducidos, en donde la autoridad puede verlo todo por sí misma y, sobre todo, donde los intereses, las necesidades y los hábitos sean, poco más o menos, los mismos en casi toda la extensión del



territorio; pero no conviene a Estados de vastas dimensiones en los cuales se nota siempre una gran variedad de climas, de producciones, de costumbres, de necesidades y aun de razas. ¿Puede establecerse la descentralización por otro medio que no sea el sistema de federación? Los federalistas dirán que no, pero nosotros creemos que puede muy bien alcanzarse ese objeto sin necesidad de recurrir al fraccionamiento de la república. Un sistema municipal bien concebido, y que no sea una irrisión semejante a la ley con que quisieron regalarnos las cámaras del año pasado, satisfaría ampliamente esta necesidad. Dotados los cuerpos municipales de la competente independencia y poseyendo la facultad de manejar los fondos de las localidades que representan y de emplearlos en obras de pública utilidad, y además autorizados para que velen incesantemente sobre el buen régimen y el adelanto del municipio, producirán, sin duda alguna, el resultado que ahora se espera del quimérico proyecto de confederación.

El influjo que una buena organización municipal ejercería en la masa entera de la sociedad sería sumamente benéfico y se extendería a todos los elementos de progreso tanto físicos como intelectuales. Si, por una parte, se conseguiera descentralizar la administración interior, confiando a las municipalidades el cuidado de los intereses puramente locales, que actualmente abruman con su enorme peso a los altos poderes del Estado, por otra, el régimen municipal imprimiendo más actividad a los habitantes de cada sección los iniciaría en el conocimiento de la vida política y los acostumbraría al manejo de los negocios. Entonces se convencerían de que no había necesidad de dividirse para poder gobernarse por sí mismos y que, bajo cualquier sistema, se puede ser feliz y gozar de una amplia libertad con tal de que los individuos que componen una sociedad sean activos, industriosos, morales, amigos del orden, amantes sinceros de su patria, capaces de sacrificar sus intereses privados por los del país de su nacimientos y los de éste por los de la nación entera.

Concluiremos esta parte volviendo de nuevo los ojos hacia los Estados Unidos que se quiere que sean nuestro modelo; pero cedemos la palabra a autoridad más competente: *«Examinando, dice TOCQUEVILLE, la Constitución de los Estados Unidos, la más*



*perfecta de todas las constituciones federales conocidos, se admira uno de la multitud de diversos conocimientos y del discernimiento que supone en todos aquéllos a quienes rige. El gobierno de la Unión reposa casi enteramente sobre ficciones legales: la Unión es una nación ideal, que no existe, por decirlo así, sino en los espíritus; su extensión y sus límites sólo pueden ser descubiertos por la inteligencia. Una vez comprendida la teoría general, quedan aún las dificultades de la aplicación, que son numerosas, porque la Unión está ligada tan íntimamente con los Estados, que es imposible percibir a primera vista, sus límites. Todo es artificial y convencional en semejante especie de gobierno, que no podría jamás convenir sino a un pueblo acostumbrado ya a dirigir por sí mismo sus negocios, y en el cual la Ciencia Política ha descendido hasta los últimos rangos de la sociedad. En nada admira más el buen sentido y la inteligencia práctica de los americanos, que en el modo que tienen de eludir las dificultades sin número que engendra constantemente la Constitución Federal. No hay un solo individuo del pueblo que no distinga, con admirable facilidad, las obligaciones que nacen de las leyes del Congreso general de aquéllas cuyo origen está en las leyes de su Estado; y que, después de establecer la diferencia entre las atribuciones de la Unión y las de una legislatura local, no indique el punto en que principia la competencia de las cortes federales y el límite donde se detiene la de los tribunales de cada Estado. La Constitución de los Estados Unidos se asemeja a esas bellas creaciones de la industria humana, que llenan de gloria y de riquezas a sus inventores, pero que en otras manos permanecen estériles"*

## INDICE

<i>Prólogo de DOMINGO GARCÍA BELAUNDE</i> .....	5
<i>Estudio preliminar de JOSÉ F. PALOMINO MANCHEGO</i> .....	9

### **Cuestiones constitucionales**

Dedicatoria .....	41
Advertencia .....	43
[Introducción] .....	47
Estado del Perú antes y después de su emancipación .....	51
Examen rápido de nuestras cartas fundamentales .....	63
[Estatuto Provisional de 1821] .....	63
[Constitución de 1823] .....	66
[Constitución de 1826] .....	77
[Constitución de 1828] .....	82
[Constitución de 1834] .....	88
[Constitución de 1839] .....	91
Forma de gobierno .....	109



Este libro se terminó de imprimir en la  
Editorial GRIJLEY, el día 9 de junio de 1996,  
al conmemorarse el segundo aniversario del  
fallecimiento del magistrado y profesor universitario  
**DOMINGO GARCÍA RADA** (n. 20-XII-1912).



