

LA CONSTITUCIÓN DE 1823

Por JOSE PAREJA P. S.,

Profesor Auxiliar del Curso de Derecho Constitucional del Perú.

EL PRIMER CONGRESO CONSTITUYENTE DEL PERU

Una Revolución sin Asamblea Constituyente debió parecer a los patriotas de 1821, ha dicho Porras en un interesante trabajo¹, admiradores entusiastas de la Revolución Francesa, desairada e incompleta. Fue por eso anhelo unánime, desde la proclamación de la Independencia, la convocatoria a un Congreso Constituyente.

El General San Martín, por decreto de diciembre de 1821, reafirmado por Monteagudo, convocó a un Congreso General Constituyente cuyos objetivos sustantivos serían establecer la forma definitiva de Gobierno y dictar la Constitución que más conviniere a la nación. Como fecha de su reunión señaló el 1º de mayo de 1822, aunque en realidad el Congreso sólo pudo iniciar sus labores el 20 de setiembre de dicho año. Se designó una Comisión que debería dictar el reglamento de elecciones y preparar el proyecto de Constitución, formada por el Vocal de la Alta Cámara, López Aliaga, el Fiscal de la misma, Mariano Alejo Álvarez, los regidores municipales Felipe Antonio Alvarado y José Freyre, el Canónigo Toribio Rodríguez de Mendoza y los clérigos José Xaverio y Francisco Javier de Luna Pizarro. Se eligieron 79 diputados propietarios y 38 suplentes. La Asamblea estuvo formada por los más conspicuos defensores de la libertad. Reunía también, se ha señalado, los más altos prestigios de la probidad y del saber en esa hora auspiciosa de la nacionalidad.

¹ Raúl Porras.—El Congreso Constituyente de 1822.—*Variedades*, 23 de setiembre de 1922.

Entre los que formaron parte del Primer Congreso Constituyente del Perú hay que destacar las egregias figuras de Toribio Rodríguez de Mendoza, el Precursor de nuestra Independencia, como lo ha llamado Jorge Guillermo Leguía y su primer Presidente, Francisco Javier de Luna Pizarro y José Faustino Sánchez Carrión, sus miembros más brillantes, influyentes y representativos, el sabio Unánue, el científico José Gregorio Paredes, don José de Larrea, don Felipe Antonio Alvarado que junto con Salazar y Baquijano y el General La Mar integraron la primera Junta Gubernativa, la gran figura liberal de Francisco Javier Mariátegui, el poeta Olmedo que representaba a Puno, Tafur y Pezet como representantes de la medicina, Arce y el fogoso Mariano José de Arce y el canónigo Cuéllar del sacerdocio, (en total, los diputados sacerdotes eran veintiséis) Aranibar, José María Galdeano, que sería el primer Fiscal de la Corte Suprema, Pérez de Tudela, el Plenipotenciario de Panamá y don Justo Figuerola, que desempeñaría fugazmente el mando supremo, acreditaban al foro; don Manuel Ferreyros, que presidiría años más tarde el opaco Congreso Constituyente de Huancaayo, don Carlos Pedemonte, Rector del Convictorio Carolino y otros más.

Salva de cañonazos y repiques de campanas saludaron la instalación del Congreso, reunido en el General de la Universidad de San Marcos.² Momentos antes se había efectuado una misa en la Basílica Metropolitana, en donde el Protector había tomado el juramento a los congresistas. La presidencia fue rotativa y en distintas oportunidades la ejercieron Luna Pizarro, Larrea y Loredo, Unánue, Aranibar, reelecto varias veces, La Mar, Justo Figuerola, Salazar y Baquijano y José María Galdeano que fué su último presidente en la etapa convencional.

Apenas instalado el Congreso declaró que quedaba solemnemente constituido y "que la soberanía residía esencialmente en la nación y su ejercicio en el Congreso que legítimamente la representaba". Se enteró de la renuncia de San Martín y luego de conceder-

² "Y son justificadas las ceremonias y el regocijo —cohetes, repiques, salvas de artillería, Te Deum, marchas patrióticas— con que se ordena solemnizar el acontecimiento. Porque tendremos también nosotros oratoria rotunda, lirica ideología política y nuestra Declaración de los Derechos del Hombre".—Porras. Ob. cit.

le el título de Generalísimo de las Armas del Perú y otros premios y honores, se la aceptó. Durante el funcionamiento de la Asamblea se suceden, ha dicho en un interesante trabajo, el Dr. Alzamora Silva,³ los siguientes regímenes: Protectorado unipersonal de San Martín, 1821; Junta de Gobierno, 1822; Congreso Plural, 1823; Presidencia de Riva Agüero, 1823; Cisma del Congreso, Presidencia de Riva Agüero en Trujillo y de Torre Tagle en el Callao, 1823; y Dictadura de Bolívar, 1823-25. Tuvo asimismo que enfrentarse al problema de la organización militar de la campaña emancipadora, ya que las zonas libres eran reducidas, apenas algunos departamentos de la costa, expulsar a los españoles parapetados en la sierra y liquidar la guerra de la Independencia.

Una numerosa Comisión se formó para preparar el texto constitucional. La integraron Rodríguez de Mendoza, Unánue, Larrea, Luna Pizarro, Figuerola, Olmedo, Paredes, Tudela, Sánchez Carrión, Arce y Mariátegui. Una extensa Exposición de Motivos con el nombre de "Discurso Preliminar" redactada por Sánchez Carrión, según lo refiere Mariano Felipe Paz-Soldán, lo contiene. No hubo en la Asamblea misma, oposición de pareceres sobre los grandes problemas, faltando por lo mismo, animación y vuelo en los debates.

Después de aceptar la renuncia de San Martín, el Congreso convino, ha dicho Basadre en su excelente Historia de la República, en la proposición de Mariano José de Arce afirmando que "como quiera que el Congreso debe retener cuanta autoridad sea dable para hacer cumplir sus determinaciones y corriendo el riesgo de que un Poder Ejecutivo extraño, aislado y separado de él, aunque hechura suya, le pueda formar partido" determinaba que el Congreso conserve el Poder Ejecutivo y con él, la dirección de la guerra no obstante que algunos diputados como Sánchez Carrión eran partidarios de un Ejecutivo separado e independiente. Mas predominó la tendencia de Luna Pizarro. Y como "tres no se unen para oprimir" ese Poder Ejecutivo, siempre delegación y emanación de la Constituyente,⁴ creó una Junta Gubernativa compuesta por los congresistas General José de La Mar, don Manuel Salazar y Baquí-

³ Lizardo Alzamora Silva.—*La evolución política y constitucional del Perú Independiente*.—Lima, 1942.

⁴ "Verdadero Padre de los Pueblos" llamó La Mar a los diputados en comunicación oficial.

jano y don Felipe Antonio Alvarado. Establece inmediatamente que no es incompatible el cargo de diputado con el de ministro, cesando en éste mientras se desempeña aquel. Y por disposición posterior, los Ministros deberían concurrir a las sesiones, cuando menos, tres veces a la semana.

EL AMBIENTE DEL CONGRESO

El Congreso inició los debates constitucionales en el mes de abril de 1823, casi en los mismos días en que designaba una Comisión de su seno, formada por Sánchez Carrión y Olmedo para que invitara a Bolívar a venir al Perú para dirigir la lucha contra los españoles. Este, como es sabido, aceptó la invitación, llegó al Perú en los primeros días de setiembre y en la sesión del día 12 de ese mes agradecía la invitación del Congreso. Refiriéndose a los soldados de su ejército declaraba que "vencerán y dejarán libre el Perú o todos morirán", promesa que cumpliría lealmente en los campos de Junín y de Ayacucho.

Las discusiones sobre la Constitución se vieron perturbadas por los deberes y preocupaciones militares del momento y también por el fracaso de las dos campañas de intermedios, por las discordias entre Riva Agüero con una facción del Congreso, las maniobras de Sucre, la escisión de la Asamblea entre el grupo mayoritario, fiel a Torretagle y la minoría, aumentada con algunos suplentes, que se radicó en Trujillo, siguiendo a Riva Agüero. Miopemente los diputados olvidaron que lo principal era la victoriosa prosecución de la lucha contra los españoles y no la política. Como hemos dicho, los debates doctrinarios carecieron de pugnacidad y de vuelo, ratificándose la mayor parte de las proposiciones redactadas por la Comisión de Constitución.

EL DEBATE MONARQUIA-REPUBLICA

El problema principal que tuvieron que plantearse los constituyentes de 1823 fue el relativo a la forma de gobierno. Tuvo sus partidarios la fórmula monárquica, aunque con menos fervor y entusiasmo que en los años inmediatos, cuando San Martín había demostrado claramente sus simpatías por ella. El Perú había sido prácticamente ajeno a los anteriores ajetreos monarquizantes como

las presuntas negociaciones entre Abascal y los partidarios de la infanta Carlota. San Martín había propiciado, en diversas oportunidades, la monarquía. Como muy bien ha dicho Basadre, fue el héroe argentino el que más efectiva batalla libró por el régimen monárquico en el Perú y su impulso implica el más alto momento del auge de la ilusión monarquista. Negoció con los españoles en Miraflores y en Punchauca una fórmula transaccional o mixta a base de un príncipe español, envió a Europa la misión García del Río Parroissien en busca de un rey para el Perú y fundó la Sociedad Patriótica, destinada a hacer ambiente intelectual y político a su sistema. Los debates, encendidos y llenos de fervor y de ideas, entre monarquistas y republicanos en el seno de la Sociedad fueron el momento más interesante del dilema monarquía-república. Pero apartado San Martín, la idea monárquica, siempre artificial, desapareció. En realidad, como también ha señalado Basadre, los monarquistas que tachaban de utopistas a los republicanos lo eran en grado mayor. Había una identidad absoluta entre Independencia, Democracia, República. La emancipación era un hecho integral, incapaz de quedarse en términos medios o en soluciones transaccionales. Cualquier régimen monárquico, ya fuera por el ascenso de un caudillo victorioso o por la importación de un príncipe extranjero, habría fracasado como ocurrió con Itúrbide en México. Bolívar, en uno de sus aciertos geniales, había dicho que "el tiempo de la monarquía fue". En América, según él, estos "monumentos antiguos" eran una amenaza para la Independencia y un peligro para la paz internacional. En el fondo, agregaba, tronos borbónicos en América equivalían a un protectorado. La ambición dinástica, el orgullo monárquico, las rivalidades de familia, las intrigas de corte habrían traído a América, gérmenes de rivalidades permanentes.

Basadre ha dado, en su parte primera de la Iniciación de la República, razones definitivas contra el régimen monárquico en América. Si ésta no estaba preparada para la república menos lo estaba para la monarquía. Si habían habido tradiciones monárquicas, ellas caducaron con el régimen colonial. Reyes lejanos y desconocidos la habían gobernado desde España. Por eso desde el primer momento de la revolución se había adoptado en América española, la forma republicana. La organización definitiva de índole monárquica habría tenido que comenzar por destruir esas bases.

Además habría degenerado, agrega Basadre, en gobierno despótico pues le faltaba lo esencial: la práctica representativa y parlamentaria, la acción política nacional frente al poder de los reyes. Había necesidad de crear primero respeto y devoción por una monarquía; luego hábitos del gobierno representativo; y por último, organizar el equilibrio recíproco del pueblo y del trono, poderes antagónicos. La creación misma de la monarquía era problemática. La fuerza militar no era un origen en el que se podía confiar. Las candidaturas habrían surgido entre rivalidades y ambiciones. El pueblo, la masa no habría salido ganando nada. Y por último, señala Basadre, el germen de los motines no brotó de los textos republicanos o de las constituciones sino de causas sociales. La fórmula monárquica no podía ser un freno, tanto más que carecía de raíz popular y tradicional.⁵

El caso del Brasil no se puede invocar como ejemplo, porque se dieron allí precedentes y circunstancias especiales.

Tuvo razón plena Bolívar cuando en su entrevista de Guayaquil abogó con tanta firmeza por la república ante las alegaciones monarquizantes de San Martín. Quizás dijo, la monarquía nos traiga una paz provisoria, ofrezca menos peligros que la república, fomente menos la anarquía, los apetitos o el caudillaje. "Pero América —General San Martín le dijo patéticamente— no será nunca libre y dueña de sus propios destinos, no encontrará su ruta. Sólo se aprende a caminar a fuerza de tropezones. El sino de América es ir a la república".

Así lo comprendieron, con alerta sagacidad, los Constituyentes de 1823 cuando aprobaron por unanimidad,⁶ pese a sedicentes monarquistas, que la soberanía residía en la nación, que su ejercicio

⁵ Belaunde, refiriéndose a la corriente monarquista argentina ha dicho (Artículo sobre Bolívar y la República Conservadora, *Mercurio Peruano*, año 1928) lo siguiente:

"No vieron que la República y la Independencia estaban indisolublemente unidas, que no eran dables monarquías autóctonas y que monarquías en cabezas de miembros de casas reinantes europeas envolvían el peligro de colocar a las nuevas naciones bajo el protectorado de las potencias europeas, destruyéndose así la obra de la Revolución. No vieron, por último, que no había candidatos que quisieran venir a América y que las coronas ofrecidas no atraían a nadie".

⁶ "Los monarquistas del Congreso, si los hubo, habían abandonado toda esperanza de que sus ideas pudieran siquiera discutirse. Nadie se atrevió pues

correspondía al Congreso que legítimamente la representaba y que el Gobierno del Perú sería popular, representativo y republicano.

LOS PRINCIPIOS DE LA CONSTITUCION DE 1823

La Constitución de 1823 se inspira en los más puros y clásicos principios de la Democracia Individual y del Liberalismo. Declaraba que todas las provincias del Perú reunidas en un solo cuerpo formaban la Nación Peruana, que ella era independiente de la Monarquía española y de toda dominación extranjera y que no podía ser patrimonio de ninguna persona ni de ninguna familia y que la soberanía residía esencialmente en la nación (Arts. 1º, 2º y 3º) llegando al extremo, en su fe doctrinaria liberal, apunta Basadre, de declarar que "la Nación no tiene facultad para decretar leyes que atenten a los derechos individuales" y si "la nación (debió decir el Estado) no conserva o protege los derechos legítimos de todos los individuos que la componen, ataca el pacto social así como se extrae de la salvaguardia de este pacto cualquiera que viole alguna de las leyes fundamentales (arts. 4º y 5º). He aquí, agrega el autor arriba citado, tácitamente reconocido el derecho del pueblo a la insurrección contra los gobernantes despóticos. En cambio una proposición de Sánchez Carrión, estableciendo lisa y llanamente el federalismo fue desechada en la sesión del 26 de noviembre de 1822.

Designa como religión del Estado a la católica, apostólica y romana con exclusión de cualquiera otra (art. 8º) a fin de que "convencida de la verdadera procure mantenerla debiendo prestarle un respeto inviolable cualquiera que habite en el Estado". Una adición presentada por el padre del Oratorio, Méndez La Chica de "que nadie puede ser peruano, si no profesa la Religión Católica" no fue considerada.⁷ Creó un Poder Electoral, ejercido por la nación misma y que "es la única función del poder nacional que se puede ejercitar sin delegarla" (art. 30º). La elección de diputados se haría

a plantear este tema". Manuel Vicente Villarán. *La Constitución de 1823. Artículo de El Comercio*, Lima, 12 de noviembre de 1923.

En su entusiasmo, Pérez de Tudela propuso que se sustituyera los gritos de "Viva la Patria" por "Viva la República".

⁷ Votaron por la libertad de cultos, Ferreyros, Pezet, Mariátegui y Olmedo, entre otros.

mediante los colegios electorales de parroquia y de provincias. La del Presidente de la República por el Congreso basándose en que una elección de tanta trascendencia era necesario realizarla con acierto y que los pueblos suelen a veces, equivocarse. Se prohibió la reelección presidencial inmediata y se estableció la responsabilidad del gobernante por los actos de su administración. El ejercicio de la Presidencia de la República nunca podía ser vitalicio ni menos hereditario.

Creó un Vicepresidente con las mismas calidades y requisitos que el Presidente de la República y que administraría la Presidencia por muerte, renuncia o destitución del titular o por mandar éste personalmente la fuerza armada. En defecto del Vicepresidente gobernaría el Presidente del Senado hasta la elección ordinaria del nuevo Presidente.

No existía relación legislativa entre los Ministros y el Congreso. Consecuentes con esta idea privaron al Gobierno de toda ingerencia inmediata o remota en las funciones legislativas y en la actividad del Congreso: ni concurrencia de los Ministros a los debates ni iniciativa en las leyes ni derecho a veto ni la facultad de reglamentar las leyes. El Ejecutivo era tan sólo, un fiel ejecutor de la voluntad legislativa.

El clásico principio de Montesquieu de la división de los Poderes les pareció un "celestial invento" aunque en realidad, crearon el régimen del tipo convencional de absoluta subordinación del Ejecutivo al Legislativo.⁸ El Gobierno del Perú, decía el artículo 28, está confiado a los tres Poderes —Legislativo, Ejecutivo y Judicial— en que quedan divididas las principales funciones del poder nacional y ninguno de los tres Poderes podrá ejercer jamás ninguna de las atribuciones de los otros dos. Crearon una Cámara Unica a la que llamaron Congreso del Perú, compuesta por representantes elegidos por las provincias (art. 51) renovándose por mitades, cada dos años. Se señalaban con minuciosidad sus principales funciones en 31 incisos (art. 60°). Sólo los representantes tenían iniciativa en las leyes (art. 61°). El Ejecutivo carecía de esa

⁸ "La Asamblea Constituyente había concentrado todos los poderes públicos y en su estructura constitucional dió al Legislativo, en forma permanente, la misma fuerza y amplitud que había poseído en forma provisoria". Manuel Vicente Villarán. La Constitución de 1823. *El Comercio*, Lima, 12 de noviembre de 1823.

facultad, a fin de garantizar a los parlamentarios, a juicio de los constituyentes, la plena libertad de sus deliberaciones, y tampoco podía expedir reglamentos o vetar las leyes. Las observaciones del Gobierno deberían formularse dentro del tercer día. Las trasmitía al Senado, el que deliberaría sobre ellas consultivamente pasando luego al Congreso para un nuevo debate. La función del Senado en la preparación de las leyes se reducía pues a ser "un resorte destinado a madurar, de modo mecánico, las leyes".

El Congreso elegía al Presidente entre los individuos propuestos por el Senado y designaba senadores entre los propuestos por las provincias. Si la acción del Poder Ejecutivo era la de una sombra, ha dicho Basadre, la del Presidente de la República era la de una sombra de una sombra. Los Ministros deberían firmar todas las órdenes emanadas de sus respectivos departamentos para ser válidas. En oposición a la Constitución de los Estados Unidos, ha dicho el maestro Villarán, que sin embargo les había servido de derrotero y que creó un Poder Ejecutivo fuerte y robusto, los constituyentes de 1823 se preocuparon ante todo, de restringir la autoridad del Gobierno, en debilitar y sujetar el poder presidencial y por natural reacción, robustecieron y exageraron la fuerza del Poder Legislativo y la extensión de sus atribuciones. Bolívar, pasando al otro extremo, hipertrofió el poder del Presidente en su Constitución de 1826 convirtiéndolo en un Monarca sin corona. Vicios contrapuestos, agrega el doctor Villarán, condenaban ambos sistemas. Una constitución daba demasiado poder al Gobierno, otra le privaba de casi todo poder. Una preparaba congresos impotentes, la otra los creaba absorbentes y tiránicos.

La Carta del 23 estableció un Senado conservador que representaba a los departamentos. Duraban sus miembros en el cargo doce años, renovándose por tercios, cada cuatro años. Sus atribuciones principales consistían en velar por la observancia de la Constitución y de las leyes y por la buena conducta de los magistrados y ciudadanos, proponer el nombramiento de los empleados de la lista civil de la República, convocar al Congreso a sesiones, a falta de convocatoria del Ejecutivo, decretar si había lugar a la formación de causa contra el ciudadano que ejerza el Poder Ejecutivo, sus Ministros o contra los miembros del Tribunal Supremo, prestar su voto consultivo al Poder Ejecutivo en los negocios graves del gobierno, especialmente para la declaratoria de guerra o la negociación

de la paz y "promover la civilización y conversión de los infieles en el territorio nacional conforme al espíritu del Evangelio" (arts. 87 a 91). Sería este Senado, según una Declaración del Discurso Preliminar "un centinela perpetuo del Poder Ejecutivo".

El Poder Judicial debía ser independiente, los jueces inamovibles y de por vida, salvo conducta escandalosa o ilegal. Establecía, utopía que repetirán las Constituciones de 1826, 1828, 1834, 1839 y 1920, el juzgamiento por jurados en las causas criminales. Creaba la Corte Suprema como Tribunal de Casación para conocer, entre otros fines, de los recursos de nulidad de las sentencias dadas en última instancia por las Cortes Superiores para los solos efectos de reponer y devolver (inc. 6º, art. 100). También habrían Cortes Superiores en los departamentos y jueces de derecho en las provincias. La justicia se administraría a nombre de la nación. Sólo el abogado con seis años de ejercicio podía ingresar a la magistratura por la escala inferior de juez. Estos eran los únicos que podían promoverse a Vocales de una Corte Superior y los de esta categoría a Vocales de la Suprema, o sea el régimen de coptación más cerrado. Abolía las penas de confiscación, de infamia trascendental y las crueles y limitaba la aplicación de la pena capital a los casos que exclusivamente la merecieran. En los juicios civiles no podía entablarse acción alguna sin haber agotado la vía conciliatoria ante los juzgados de paz. Declaraba asimismo que nadie nacía esclavo en el Perú ni podía entrar en esa condición.

En lo relativo a la organización del régimen interior de la República la dividía en departamentos, provincias, distritos y parroquias, creándose para su gobierno político superior respectivamente, a los prefectos, intendentes y gobernadores. Funcionarian en las capitales de departamento Juntas Departamentales, cuyos miembros deberían ser elegidos en la misma forma que los diputados y quedaban establecidos como consejos del Prefecto debiendo éste pedirles su dictamen en los negocios graves. Supervigilaban asimismo a las municipalidades, cuidaban de la instrucción pública y de la prosperidad del departamento y velarían por la buena inversión de los fondos públicos. Allí no terminaban sus atribuciones pues les correspondía una función semielectoral ya que presentaban al Senado las ternas para los funcionarios políticos de las provincias y distritos y remitían las listas de ciudadanos beneméritos para los em-

pleos y los nombres de tres ciudadanos elegibles Presidente de la República.

El llamado Poder Municipal surgía de los colegios electorales de parroquia y tenían el cuidado del orden, de la instrucción, de la beneficencia y salubridad y del ornato y recreo locales así como el "desarrollo de la agricultura y de las industrias". Nadie podía eximirse de los cargos municipales. Los alcaldes eran los jueces de paz natos de su circunscripción.

La Carta de 1823 contenía además disposiciones de orden reglamentario, impropias de una constitución; abolía los estancos, violenta reacción contra el sistema hacendario colonial, creaba Bancos de Rescate; las contribuciones se repartirían según reglas de igualdad; las Fuerzas Armadas estaban integradas por el ejército de línea, la milicia cívica y la guardia de policía, siendo el objeto de la milicia mantener la seguridad pública, dentro de los límites de su provincia. El militar no era sino un ciudadano armado en defensa de la República.

La Constitución confundía lamentablemente política, virtud y moralidad. Tiene un constante sentido de moralización.⁹ Quiere fundar una República de Catones y de Marco Aurelios. En oposición a Santo Tomás que creía que la ley es incapaz de evitar la maldad y la corrupción humanas, quería hacer de cada ciudadano un ejemplo cívico. El propio Bolívar no fue ajeno a este pensamiento de que la fuerza podía generar la virtud y en su proyecto de Constitución de Angostura concibió un Poder Moral, un Arcópagos que purificase lo que estaba corrompido "debiendo corregir las costumbres con penas morales como las leyes castigan los delitos con penas aflictivas" (Discurso de Angostura).

Eran, según la Constitución que comentamos, indigno del nombre de peruano (art. 14) el que no fuera religioso, el que no ame la Patria, el que no sea justo y benéfico, el que falte al decoro nacional, el que no cumpla con lo que se debe a sí mismo. El peruano que se dedique al tráfico de esclavos perdía "los derechos de naturaleza". La fidelidad a la Constitución, la observancia de las le-

⁹ "La locura de la Revolución Francesa fue querer instituir la virtud sobre la tierra. Cuando se quiere hacer a los hombres buenos y sabios, libres, moderados, generosos, se marcha por una pendiente que conduce a matarlos a todos. Robespierre era un optimista que creía en la virtud e hizo el terror. Marat creía en la justicia y pedía doscientas mil cabezas". Anatole France.

yes y el respeto a las autoridades comprometen de tal manera la responsabilidad del peruano que cualquier violación lo hacía delincuente. Se suspendía el ejercicio de la ciudadanía —¡cuantos habrían tenido que abandonarla!— por ser deudor moroso al Tesoro Público, por no tener forma de vivir conocida, los casados que sin causa abandonen a sus esposas o que notoriamente falten a sus obligaciones de familia, los que por ser jugadores, ebrios o truanes ofendan la moral pública. Entre las atribuciones del Congreso Nacional estaba la de instituir fiestas nacionales para mantener la unión cívica, avivar el patriotismo y perpetuar la memoria de los sucesos más célebres de la vida nacional. De allí al caldo de gallina de Enrique IV, a la República de Platón y al Paraíso, ha dicho risueñamente Raúl Porras, sólo había un paso.

Fueron generosos en la concesión del voto. Se otorgó a los peruanos casados o mayores de 25 años que tuvieran una propiedad o ejercieran alguna profesión o arte o se ocuparan de alguna industria, sin sujeción a otro en clase de sirviente o jornalero. El requisito de saber leer y escribir sería exigido a partir del año 1840. El voto sería secreto.

ENJUICIAMIENTO DE LA CONSTITUCION DE 1823

La Constitución de 1823 es el producto más genuino de todos los documentos producidos por la Revolución Emancipadora, el producto más genuino de la educación política de los hombres que hicieron la Independencia, la más auténtica expresión de nuestro liberalismo. Influenciados por las doctrinas roussonianas del Contrato Social como principio del poder eminentemente representativo de la soberanía, temerosos de la influencia del Poder Ejecutivo, al que consideraban como un peligro para las libertades públicas se esforzaron por disminuir, en todo lo posible, sus atribuciones y para impedir que pudiera amenazar los sacrosantos derechos individuales. Un Poder Ejecutivo fuerte era para ellos remedo de los aborrecidos reyes y virreyes. La necesidad de un Gobierno vigoroso sólo se impondrá tras dolorosos fracasos.

Como buenos discípulos de Rousseau, colocaban al Parlamento, elemento auténtico y representativo de la voluntad popular, por encima de todos los demás elementos del régimen. El Ejecutivo quedaba totalmente subordinado al Legislativo, como ya hemos dicho.

por la forma de elección del Presidente de la República, por la limitación de sus funciones y por la falta de control sobre la obra legislativa. Quisieron hacer del gobierno de la república el gobierno de la moralidad. Y llevando hasta el último extremo las consecuencias de su credo político, organizaron al país bajo una forma casi federativa.

Rotos los principios de disciplina, absorbido el país por la lucha de la Independencia, carentes de una clase dirigente numerosa y eficiente, sin base popular ni educación pública ni fuerzas sociales que dieran al Estado cierto fundamento de estabilidad y de cohesión, dentro de un régimen de libertad, es indudable que la Carta del 23 era un instrumento artificial.

La filosofía política predominante en el periodo de la Emancipación, aquella filosofía ultraliberal, optimista, basada en el entusiasmo por la libertad, en la fe absoluta en el progreso humano y en los sagrados derechos del hombre y del ciudadano tiene en el documento que ahora analizamos, su expresión máxima. No tenía esta Constitución ni antecedentes, ni base tradicional, ni arraigo en la realidad. De aquí que no tuviera éxito durable ni ejerciera influencia apreciable en las constituciones posteriores.

Como aportes sustantivos hay que destacar en ella que liquidó la controversia entre monarquistas y republicanos,¹⁰ que fijó los conceptos de igualdad civil y de los derechos individuales, concedidos generosamente y que trajo la forma unitaria-republicana de gobierno. Crearon un Poder Legislativo omnipotente y un Poder Ejecutivo paralítico¹¹ en tanto que el sistema bolivariano representa el extremo opuesto: un parlamento inerte frente a un Ejecutivo todopoderoso. Decretaron también la libertad de vientres, la abolición de las penas crueles y de infamia trascendental, la limitación de la pena capital y el poder otorgado al Congreso "de dispensar de las leyes en socorro de la humanidad" que aureolan, se ha indicado,

¹⁰ "De los convencionales franceses tuvieron el amor desenfrenado por la República y el airado rencor contra la monarquía". Porras. Ob. cit

¹¹ "Según esta constitución el Poder Legislativo es todo, el Ejecutivo nada; y ésta sola consideración basta para creer que su observancia debía 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 acción". Toribio Pacheco. *Cuestiones Constitucionales*. Arequipa, 1854.

su humanitarismo fraternal. En cambio es flagrante su falta de jacobinismo. "Ningún acto de crueldad o de sangre, mancha la blanca hoja de su historia en tres años de guerra encarnizada".

José María Pando, en la circular con la que remitía a los Prefectos el proyecto de Constitución Vitalicia, hizo una crítica severa y cierta de la Constitución de 1823. "Ocupado 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 la 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 extremo opuesto, igualmente pernicioso".

"Una Cámara Unica, sin contrapeso ni 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. . . Se creó un mero espectro de gobierno, y esto junto con 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".

La Constitución de 1823 sólo llegó a regir tardamente, a partir de enero de 1827, a raíz de la caída del régimen vitalicio hasta la promulgación de la Constitución de 1828. Conforme a sus disposiciones se realizaron las elecciones de 1827¹² y el Congreso reunido en virtud de las facultades que le reconocía, eligió Pre-

¹² Por ley de 11 de junio de 1827 al mismo tiempo que se declaraba nula y sin valor la Constitución Vitalicia se ponía en vigor la de 1823 con las importantes modificaciones y subrogaciones que la misma ley contenía, robusteciendo especialmente al Poder Ejecutivo y ampliando las atribuciones del Presidente de la República.

sidente de la República al General La Mar. Anteriormente no se aplicó. Porque si en verdad fue jurada entusiasta y solemnemente el 13 de noviembre de 1823, a ese acto limitó su existencia por entonces, ya que días antes se había acordado que quedarían en suspenso los artículos constitucionales incompatibles con el ejercicio de las amplias facultades otorgadas al Libertador y con "las necesarias que debe tener el Gobierno para la salvación del país hasta que las circunstancias de la guerra de la Emancipación varíen, a juicio del Congreso". Por ley de 17 de febrero de 1824 y considerando que las libertades patrias estaban amenazadas por los reveses que había sufrido la República y porque sólo un poder fuerte depositado en una mano enérgica podía llenar los ardientes votos de la representación nacional, dispuso el Congreso que la suprema autoridad política y militar de la República quedase concentrada en el Libertador Bolívar, siendo la extensión de este poder la que exigiera la salvación de la República y en suspenso los artículos constitucionales, leyes y decretos que fueran incompatibles con la salvación del país y con la autoridad omnimoda de Bolívar. El Congreso se declaraba en receso. Por ley de febrero de 1825 se prorrogó la dictadura del Libertador, pudiendo además legislar sobre todo lo concerniente a la organización de la República. Ya en 1826 tuvimos la Constitución Vitalicia.

José PAREJA P. S.