

LA CONSTITUCIÓN DE 1823 Y LOS INICIOS DE LA REPÚBLICA

Carmen Villanueva

Al estudiar la Constitución de 1823, como otras más de la República, es frecuente decir que fue una carta alejada de la realidad del país y mencionar su dependencia de modelos europeos, concretamente del de Cádiz, para explicar sus principios y su estructura. Más allá de esa afirmación, no se puede dejar de admirar su coherencia interna que la convierte en un texto político en el que se definen conceptos y se plantea la organización de un Estado de manera sumamente rigurosa.

Es interesante sin embargo, señalar algo más: de 1812 a 1823 habían pasado más de 10 años de un tiempo en que habían ocurrido sucesos cruciales: la caída de este primer liberalismo doceañista, la reacción absolutista de Fernando VII y el nuevo intento liberal español.

Estos años, además, ya habían marcado diferencias en el proceso político de las antiguas provincias americanas: desprendiéndose del primer liberalismo, como “consecuencia lógica”, como decía Unanue, estas provincias habían tomado un rumbo distinto al del Perú. La reacción absolutista había intentado anularlo, pero cuando insurgieron nuevamente esa experiencia anterior ya estaba reflejada y lo haría otra vez, en las primeras cartas definitivas de los estados ya independientes.

Esos antecedentes no existían en el Perú del año 22, cuyos ilustrados e incipientes políticos liberales se habían entusiasmado con el doceañismo. No habían experimentado a partir de entonces el retorno al Antiguo Régimen, y no conocerían otras leyes que las antiguas españolas hasta el Reglamento de Huaura y el Estatuto Provisorio de San Martín de 1821, ambos documentos para la acción inmediata del Libertador.

Así, el Congreso Constituyente Peruano no tuvo antecedentes como otras repúblicas hispanoamericanas. Por eso la Constitución colombiana de 1821 o

la argentina de 1819 tienen una estructura distinta en la que no sólo los documentos legales previos sino el proceso histórico vivido entre esos años -1809,1816,1820- les permitió mayor libertad del modelo español, y aun del doctrinarismo estricto de los primeros años.

Esta primera observación deberá ser continuada con el análisis de otras constituciones contemporáneas de Hispanoamérica. Pero Argentina y Colombia, punto de origen de las corrientes libertadoras que llegaron al Perú, son casos significativos pero de los no parece haber existido conocimiento o influencia por medio de sus varios reglamentos, estatutos y constituciones anteriores a 1823.

Esto indicaría más precisamente el carácter doctrinario sin preocupación o intento de acercarse a la realidad, o a la observación de la experiencia de las repúblicas vecinas.

El Manifiesto de Cartagena en 1812, la Carta de Jamaica en 1815, la carta de San Carlos a Santander en 1821, se volvían contra las iniciales propuestas bolivarianas basadas en el sistema inglés y las más conocidas máximas francesas.

Desde 1812, es bien conocido que Bolívar criticaba la “fatal adopción del sistema tolerante”, y los códigos formados por “ciertos buenos visionarios que, imaginándose repúblicas aéreas, han procurado alcanzar la perfección política, presuponiendo la perfectibilidad del linaje humano”¹.

Más explícitamente, hacia 1815, en la Carta de Jamaica, “rehusa” la solución mixta de aristocracia y democracia “que tanta fortuna y esplendor ha procurado a la Inglaterra” por ser “demasiado perfecta y exigir virtudes y talentos políticos muy superiores a los nuestros”.

Para entonces, Bolívar proclama que:

No siéndonos posible lograr entre las repúblicas y monarquías lo más perfecto y acabado, evitemos caer en anarquías demagógicas, o en tiranías monócratas (...) Voy a arriesgar -dice- el resultado de mis cavilaciones sobre la suerte futura de la América: no la mejor sino la que sea más asequible².

En esta línea del proceso del pensamiento político bolivariano, habría que estudiar también más adelante -por su seguimiento de lo inglés-, las ideas expuestas en

1790 por Edmund Burke acerca de que “razón y teoría no son referencias válidas para la vida de las sociedades, de que la Historia es (...) asunto (...) de un largo depósito de tradiciones, de prudencia, de moral incorporada en los usos y en las civilizaciones”. Burke negaba que las Constituciones pudieran “hacerse”; “no pueden más que crecer, gracias a la adquisición del patrimonio razonable de los siglos. Este liberal no admite, en modo alguno, la igualdad -evidentemente contra natura- y rechaza con desprecio las pretensiones que candeleros y peluqueros pudieran tener al Gobierno del Estado”. Entre los derechos humanos, cuenta como el primero, el derecho a ser gobernado, a “alcanzar la felicidad”. “El derecho de cada cual a su conservación y felicidad en la discusión de los negocios públicos o en el Gobierno, sino tan sólo el derecho a un buen Gobierno”³.

En 1821, Bolívar es aun más tajante en su aversión a los intelectuales legisladores. Escribe a Santander:

¿No le parece a Ud. mi querido Santander, que esos legisladores más ignorantes que malos, y más presuntuosos que ambiciosos, nos van a conducir a la anarquía y después a la tiranía, y siempre a la ruina? Yo lo creo así, y estoy cierto de ello. De suerte que si no son los llaneros los que completan nuestro exterminio, serán los suaves filósofos de la legitimada Colombia. Los que se creen Licurgos, Numas, Franklines y Camilos Torres,... y otros númenes que el cielo envió a la tierra para que acelerasen su marcha hacia la eternidad, no para darles repúblicas como las griegas, romana y americana, sino para amontonar escombros de fábricas monstruosas y para edificar sobre una base gótica un edificio griego al borde un cráter⁴.

Desde el Sur, San Martín traía al Perú su pensamiento más parcamente expresado, pero igualmente en la línea de una restricción de los primeros planteamientos por la emancipación. Desde 1811 se habían sucedido en las Provincias Unidas los decretos, reglamentos y estatutos que intentaban regir la vida del Río de la Plata. Al iniciarse paralelamente entonces el movimiento doceañista en la metrópoli, parecería que tampoco ejerció dominio el modelo de esa Carta. Al igual que en el norte, los avances y retrocesos de la revolución marcan no sólo el contenido sino inclusive un estilo más llano y directo que el de la Constitución peruana de 1823.

No extraña por eso y por las propias circunstancias el lenguaje y la parquedad, así como la clara restricción de la división de poderes de los documentos

expedidos por San Martín en el Perú en 1821. Pero su solución para el Perú, el monarquismo, tampoco podría funcionar.

Si la experiencia de los acontecimientos en Argentina y Chile, el impacto de la corte virreinal y el profundo contraste entre su nobleza ilustrada, el pueblo de la ciudad y el resto del país impulsaron en este antiguo liberal la “sugestión monárquica”, el hecho es que en el fondo tal suposición no era real. José Pareja Paz Soldán nos dice que todo intento por establecer un régimen monárquico era utópico pues carecía de la base esencial para ello, la continuidad.

Diez años de guerra y gobiernos propios ya establecidos la habían roto y la ideología revolucionaria había agudizado el contraste entre una España monárquica y una América republicana exigía autoridades completamente autónomas, sin conexión ni dependencia de Gobiernos europeos⁵.

Se ha dicho con razón que si América no estaba preparada para la República tampoco lo estaba para la monarquía, pues carecía de instituciones y tradiciones que significaban el efectivo equilibrio de poderes, como el debido en un régimen constitucional⁶.

Las manifestaciones públicas contemporáneas fueron entusiastas a favor de la República y de los liberales desde el comienzo: si bien teóricamente “independencia” y “autonomía” no significaban necesariamente “república”, lo cierto es que si como dice Basadre, la guerra había sido hecha en su nombre, la monarquía resultaba anacrónica e inoportuna: no tenía esperanzas de convencer y mucho menos de ganar.

El Congreso General Constituyente convocado por el Libertador en diciembre de 1821 se reunió por fin en setiembre de 1822.

El Reglamento ordenó que los departamentos eligieran 79 diputados propietarios y 38 suplentes sobre la base de la población determinada en el último censo colonial del siglo XVIII. De acuerdo a este censo, correspondieron 15 representantes a Trujillo, 14 al Cusco, 9 a Arequipa, 8 a Lima, 8 a Huaylas, 6 a Puno, 6 a Tarma, 3 a Huancavelica, 2 a la Costa (Santa y Chancay) y 1 a Maynas y Quijos.

La composición del Congreso muestra una clara mayoría de eclesiásticos y abogados -26 y 28- frente a 8 médicos, 9 comerciantes, 6 empleados, 5 militares

y 5 propietarios. Era el predominio de los hombres de letras, los ilustrados de la Colonia que empezaban a incorporarse a la vida pública del país; era también el culto clero criollo al que distinguían los obispos peninsulares por sus conocimientos y su calidad personal.

Las “Bases para la Constitución Política” fueron firmadas el 16 de diciembre y juradas el 19. Servirían como fundamento legal hasta la dación de la Constitución Política, cuyas características se proponían: “acomodada a la suavidad de nuestro clima, a la dulzura de nuestras costumbres y que nos recuerde esa humanidad genial de la legislación de los Incas, nuestros mayores”. El recurso oratorio al tema prehispánico no tuvo un correlato efectivo en las disposiciones posteriores referidas a los indígenas, y respondía sobre todo a la búsqueda de una identidad para la naciente república.

Una comisión del propio congreso fue nombrada para preparar el proyecto de carta constitucional. Como las “Bases...”, ya que procedía de la misma fuente, la constitución surgida de este proyecto se reconoce inspirada en “los más puros y clásicos principios de la democracia individual y del liberalismo”⁷.

¿Cuáles eran los puntos principales de la Constitución forjada por Luna Pizarro y los liberales?

El primer tema es indudablemente el de la soberanía que “reside esencialmente en la nación, y su ejercicio en los magistrados, a quienes ella ha delegado sus poderes”(art.3). Basada en la idea de pacto, se aleja de Rousseau para quien la soberanía no se delega, y el gobierno no puede ser representativo, y los diputados, por consiguiente, sólo comisarios⁸.

La Constitución colombiana está más cerca de este pensamiento al establecer en su artículo 2: “Los magistrados y oficiales del Gobierno, investidos de cualquiera especie de autoridad, son sus agentes o comisarios, y responsables a ella (la nación) de su conducta pública”⁹.

Un segundo tema es la ciudadanía. Como corresponde a la época, ser reconocido español, peruano, colombiano o argentino no implicaba la ciudadanía y su ejercicio activo o pasivo, ni su efecto de posibilitar el acceso a los cargos públicos.

La ciudadanía se reserva para los peruanos, es decir, todos los hombres libres nacidos en el territorio, los hijos de padre o madre peruanos que manifiesten

legalmente su deseo de residir en el país y los extranjeros residentes 5 años o naturalizados. Era necesario también ser mayor de 25 años o casado y tener una propiedad o ejercer una profesión u oficio útil, sin situación de sujeción como sirviente o jornalero.

El ser elector o elegido, requería adicionalmente propiedades y rentas que variaban según el nivel de la función: en el Río de la Plata 4,000 pesos para los diputados y 8,000 para los senadores; en Colombia 2,000 y 4,000; en el Perú 800 y 10,000 respectivamente.

¿Qué ocurría entonces con los más de 40,000 esclavos que vivían en el Perú? La constitución declaró que “nadie nace esclavo en el Perú ni de nuevo puede entrar en él alguno de esta condición”. Consecuentemente, quedaba abolido el tráfico de esclavos, actividad que hacía perder el derecho de ciudadanía a los peruanos que la ejercieran, mientras que si lo hacía un extranjero, le impedía obtener la naturalización.

Este decreto era distinto al de mayo de 1822 y a los que se proclamarían en 1825 y 1826 que empleaban el criterio anterior y otorgaban la libertad a los esclavos distinguidos en la guerra, a los que habían pertenecido a españoles o emigrados, a los que se habían invalidado en el servicio, a los que alcanzasen su licencia final o hubiesen sido prohibidos de enrolarse por sus amos. En todos estos casos la libertad constituía un privilegio concedido y no un derecho¹⁰.

Pero la gran masa de esclavos que con su trabajo afectaba la producción ya en crisis, permaneció atada a sus amos. Aun así, hubo protestas de los propietarios contra la prohibición del comercio de esclavos, por su peso en la agricultura de la costa. Aunque reducidas y parciales, las disposiciones sobre los esclavos resultaron “un sacrificio positivo, inmenso de nuestras fortunas, un esfuerzo colosal de heroico y tal vez loco desprendimiento” recordaba José Gregorio Paz Soldán en 1846¹¹.

El ejercicio de la ciudadanía se suspendía por ineptitud física o moral que obstaculizase el obrar libremente, y por la condición de sirviente doméstico que podía producir el mismo efecto. Sorprendentemente, cuando no se había efectuado sino una contienda electoral republicana, se señalaba como razón para perder la ciudadanía el “comerciar sufragios en las elecciones”.

Asimismo, se suspendía el ejercicio de la ciudadanía por ser deudor moroso del Tesoro Público, por no tener forma de vivir conocida, los casados que sin causa

abandonasen a sus esposas o que notoriamente faltasen a sus obligaciones de familia; y los que por ser jugadores, ebrios o truhanes ofendieran la moral pública, disposiciones éstas que no figuran en las constituciones de Argentina o Colombia, y que de haberse cumplido, de hecho, hubieran significado una cuantiosa merma en el número de ciudadanos calificados para ejercer sus funciones.

La Constitución recoge por supuesto el concepto de un Estado constituido por tres poderes, teóricamente equilibrados, aunque no en la versión de esta Carta.

Los poderes ejecutivo, legislativo y judicial no aparecen armónicamente balanceados: la Cámara Única de Representantes especificaba sus 31 facultades amplias y exclusivas que cubrían toda una gama de actividades, desde decretar leyes hasta conceder privilegios temporales a los autores de inventos útiles. Separado de la Cámara de Representantes -o Congreso- el Senado conservador aparece en la carta fuera del poder legislativo, luego de tratar del poder ejecutivo, del Presidente y los ministros. El Senado, además de velar por el cumplimiento de la constitución debía promover la civilización y conversión de los infieles en el territorio nacional conforme al espíritu del Evangelio.

Frente a las amplias y decisivas funciones del Congreso, el poder ejecutivo aparece disminuido. Acorde con la práctica que se había seguido en 1822, la Constitución declaró que la elección de Presidente la haría el Congreso, basándose en que por su importancia había que garantizar el acierto, y que “los pueblos suelen a veces equivocarse”. El conflicto entre la ideología y la práctica nuevamente se hacía evidente: conceptos como el de la soberanía residente en la nación y el derecho a determinar su forma de gobierno por los mismos que habían luchado por obtener la libertad -incluidos indios y negros- argumento liberal tan eficiente contra la propuesta monárquica, fueron olvidados para que una minoría ilustrada decidiera todos los niveles de ejercicio del poder.

Mientras se preparaba el proyecto y se debatía posteriormente, transcurría el año de la anarquía de 1823. Si la Constitución no respondía a los dramáticos sucesos que transcurrían en las inmediateces de la sala de sesiones, es posible pensar cuán poco debió pesar en el resto del país, y cuán aplicable es en su caso la reflexión de Jorge Basadre: “... a los indios descalzos, que ofrecían regalitos a los patrones o pagaban al cura responsos por las almas de sus finaditos, igual les daba que los esquilmasen los delegados de la monarquía o los mandones de la República”¹².

Llamado por el Congreso, Bolívar desembarcó del bergantín Chimborazo en el puerto del Callao el 10 de setiembre de 1823. Su prestigio, el sentimiento de frustración y de impotencia y el terror al desorden, se unieron para darle -a pesar de los límites que el Congreso había querido imponer a la autoridad de un individuo- la categoría más de salvador que de Libertador: las aclamaciones, las multitudes, los desfiles, los adornos de calles y plazas, todo un ambiente de fiesta reveló, otra vez, un desborde de esperanza de la gente que se ilusionaba nuevamente -igual que con la instalación del Congreso- con la posibilidad de un futuro de paz y progreso.

Bolívar no venía preparado para participar de tal sentimiento; no gustaba ni de la gente, ni de las costumbres ni de la historia del Perú: "Todo está corrompido y yo voy a arreglarlo todo, incluso los diputados" escribió¹³.

No fue sólo el pueblo el que se rindió a Bolívar. El mismo Congreso suspendió toda disposición que pudiera afectar la actividad del caudillo, suspendió la Constitución misma y luego se autodisolvió para no entorpecer ni interferir sus acciones y actividades.

Los líderes máximos del Congreso ya no estaban en el Perú; hacía meses que ante el sometimiento al golpe militar que encumbró a Riva-Agüero se habían marchado del país. No había quien recordara los límites que sus principios habían sostenido, la Constitución se firmaría en diciembre y la arrolladora presencia de Bolívar tampoco presagiaba el regreso a la situación política anterior.

El "grito programático" que era la Constitución del 23 no tuvo ninguna posibilidad de entrar en vigencia. A las circunstancias del momento se unía algo mucho más profundo que imposibilitaba su aplicación: la economía, la sociedad, las instituciones, distintas en su organización y administración a las formas necesarias sobre las cuales tenía que asentarse un estado soberano, con poderes equilibrados y un gobierno popular y representativo.

NOTAS

1 *Memoria dirigida a los ciudadanos de la Nueva Granada por un caraqueño (Manifiesto de Cartagena)*, 15 de diciembre de 1812. En: Simón Bolívar, *Doctrina del Libertador*. 2ª. Ed. Caracas, 1979, Biblioteca Ayacucho N° 1, p. 9.

- 2 *Contestación de un americano meridional a un caballero de esta isla. (Henri Cullen) (Carta de Jamaica). Kingston, 6 de setiembre de 1815. En: Bolívar. Op.cit., p. 69. El subrayado es nuestro.*
- 3 *Touchard, Jean. Historia de las ideas políticas. Madrid: Tecnos, 1961, p. 372-375.*
- 4 *Carta a Santander. San Carlos, 13 de junio de 1821. En: Bolívar, Op.cit., p. 158.*
- 5 *Pareja Paz Soldán, José. Las Constituciones del Perú. Madrid: Ediciones Cultura Hispánica, 1954, p. 143.*
- 6 *Basadre, Jorge. La Iniciación de la República. Lima: Librería Francesa Científica y Casa Editora E. Rosay, 1930, T. 2, p. 74.*
- 7 *Pareja, Op.cit., p. 146.*
- 8 *Touchard, Op.cit., p. 331.*
- 9 *Constitución de la República de Colombia, 30 de Agosto de 1821. En: Constituciones Nacionales de Colombia. Comp. Carlos Restrepo. 2ª. Ed. Bogotá: Universidad Externado de Colombia-Instituto de Estudios Constitucionales, 1995.*
- 10 *Basadre, Op. cit., p. 159.*
- 11 *Ibid. Loc.cit.*
- 12 *Ibid., p. 283.*
- 13 *Basadre, Historia de la República, T. I, p. 32.*