

CUESTIONES CONSTITUCIONALES

Cuestiones constitucionales

Biblioteca
constitucional
del Bicentenario

■ Toribio Pacheco

Presentación

CARLOS RAMOS NÚÑEZ

CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Colección «Biblioteca Constitucional del Bicentenario»

Carlos Ramos Núñez (dir.)

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

© CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

Los Cedros núm. 209 · San Isidro · Lima

CUESTIONES CONSTITUCIONALES

© Toribio Pacheco y Rivero

Enero · 2015

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú: N° 2015-02157

ISBN: 978-612-45411-8-6

Queda prohibida la reproducción total o parcial de esta obra sin el consentimiento expreso de los titulares del copyright.

Impreso en Perú

Tiraje: 500 ejemplares

Impresión: Q&P Impresiones S. R. L.

Av. Ignacio Merino núm. 1546

Lince · Lima

**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
DEL PERÚ**

Presidente

Óscar Urviola Hani

Vicepresidente

Manuel Miranda Canales

Magistrados

Ernesto Blume Fortini

Carlos Ramos Núñez

José Luis Sardón de Taboada

Marianella Ledesma Narváez

Eloy Espinosa-Saldaña Barrera

**CENTRO DE ESTUDIOS
CONSTITUCIONALES**

Director General

Carlos Ramos Núñez

CONTENIDO

<i>Presentación</i>	11
<i>Advertencia</i>	27
I. CUESTIONES CONSTITUCIONALES	31
1. Estado del Perú antes y después de su emancipación	36
2. Examen rápido de nuestras cartas fundamentales	49
3. La Constitución de 1839	86
4. Forma de gobierno	110
II. REFORMA CONSTITUCIONAL	145
1. Poder legislativo	145
2. Poder ejecutivo	255

PRESENTACIÓN

Toribio Pacheco, un moderado entre dos fuegos

CARLOS RAMOS NÚÑEZ*

Toribio Pacheco es, en el Perú, el epítome del humanista del siglo XIX. Esta afirmación no es, como parece, hiperbólica. Y es que Pacheco no solo fue, como se sabe, jurista, y de las más altas cotas; sino también político, diplomático de circunstancias difíciles y hasta penosas, periodista cabal y enérgico y, por añadidura, hombre de letras, en el sentido más raigal del término. En cada uno de estos segmentos de vida pública su desempeño fue sobresaliente, no solo por su versación, brillantez y eficiencia, sino, sobre todo, por la impronta ética que le imprimió a cada uno de ellos.

11

Su actividad diplomática estuvo íntimamente vinculada a la política y esta, en gran medida, fue la puesta en práctica de su postura ideológica (en la que se trasfunden elementos liberales y conservadores) plasmada en sus artículos periodísticos. No solo se trata

* Magistrado del Tribunal Constitucional del Perú, director general del Centro de Estudios Constitucionales y profesor principal de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

de actividades que se allegaban por la identidad política, sino, sobre todo, de convicciones que se sustentaban en una vitalísima coherencia: la de una honradez y honestidad escrupulosas. Baste recordar su fecunda y apasionada actividad periodística, que lo impulsó a fundar diarios y a escribir con fulminante temperamento y proporcional brillo (es, acaso, uno de los escritores de más hermosa prosa del siglo XIX); su monumental obra jurídica, cuya erudición se refractaba con pareja excelencia en los ámbitos del derecho público y el privado; su ardua y magistral labor como diplomático, de repercusión continental, donde hizo gala de extraordinaria versación y esclarecimiento, poco común en la época, y de sólido compromiso con la unidad latinoamericana; su actividad jurisdiccional, en la que dirimió controversias que oponían a poderosos intereses y a entidades millonarias, siempre guiado por sus vastos conocimientos del derecho y la bruñida rectitud de su conciencia. Y que murió trágicamente, joven y en una proverbial pobreza.

12

Publicar hoy sus textos es una puntual exigencia. Su lectura liga, en fecunda alianza, el conocimiento y el goce estético. Y es que reactualizar el diálogo con los temas, las reflexiones y las posibles soluciones a los problemas que aquejaban a la sociedad peruana del siglo XIX, que discernía este jurista excepcional en clave constitucional, no es solo una demanda de lucidez y honradez intelectual de viva actualidad, sino también de temple teórico para afrontar los desafíos jurídicos de este tiempo.

La magnitud fundacional de este autor para el derecho peruano, entonces, justifica palmariamente que con él se inaugure la Colección «Biblioteca Constitucional del Bicentenario», que el

Centro de Estudios Constitucionales (CEC) del Tribunal Constitucional propone a la comunidad académica, y cuyo propósito será, en lo sucesivo, publicar a los autores aurorales y clásicos del constitucionalismo peruano. Revisitar nuestra tradición jurídica es, creemos, la mejor contribución que se puede hacer para celebrar, próximamente, los 200 años de nuestra independencia.

Cuestiones constitucionales (primera parte)

El jurista arequipeño presentó al público *Cuestiones constitucionales*, como primera parte, hacia el año 1854, un texto que, pese a su antigüedad y su fijación sincrónica, ha sido objeto de elogios e investigaciones de parte de nuestros más brillantes intelectuales (entre los más ilustres se cuentan los juicios de Basadre y Mostajo, así como el iluminador estudio que le dedica Porras Barrenechea) por su agudeza, erudición jurídica y clarividencia.

13

Si bien Pacheco publicó en 1854 este trabajo en forma de libro (un folleto de «noventa apretadas páginas», como anota Domingo García Belaunde, que es uno de los pocos que tiene un ejemplar), breve tiempo después publicó el mismo texto en las páginas de *El Heraldo de Lima*¹, entre el 22 de mayo y el 18 de junio de

¹ *El Heraldo de Lima*, cuyo primer número salió el 15 de febrero de 1854, fue uno de los diarios más importantes de la época, por su tamaño, contenido y calidad tipográfica, como lo reconoció el viejo editor José María Masías, que lo consideraba «el mejor diario publicado en Lima». Salió a la luz por la iniciativa de su propietario, el español Juan Martín Larrañaga, quien había comprado una imprenta en los Estados Unidos. El diario, muy cercano al régimen de Rufino

1855. En esta primera parte de *Cuestiones*, Pacheco fija como un principio moral su apuesta por la paz y la armonía de la nación, y como objetivo rector de su obra, consolidar la organización del poder ejecutivo, que juzga de mayor importancia a efectos de impedir la pesadosa continuidad de las revoluciones y convulsiones sociales. Así, anuncia que en el decurso del texto tratará sobre los poderes legislativo, electoral y judicial, así como sobre el consejo de Estado, las municipalidades, la instrucción pública y otros temas concernientes al manejo de la nación.

14

Pacheco advierte, con tino admirable, un desfase entre las instituciones políticas y la norma constitucional, que debía modelarlas y regirlas. Percibe esto como un problema severo, y también enjuicia, vigorosamente, a la corrupción, como uno de los grandes males que aquejan a la nación (con lucidez premonitoria). Pone también de relieve, con un énfasis que tenemos que calificar de pionero, a la opinión pública, como uno de los poderes, o acaso el primordial, que ha de conducir los destinos de la nación. La opinión pública es una instancia crítica del poder político, y su vigor y transitividad son fundamentales para desenmascarar los intereses venales y la corrupción que serían producto –entre otras cosas– de las convulsiones sociales y los líderes –recurrentemente militares– que las acaudillaban. No se libra de enjuiciar, acremente, a los líderes

Echenique, a la caída del régimen de este, en julio de 1855, sufrió la clausura del gobierno de Castilla. Reaparecido pocos meses después, volvió a ser cerrado, luego de ordenarse la captura de Larrañaga. A pesar de estos inconvenientes el diario todavía pudo reeditarse y continuar, pero solo hasta agosto de 1856.

libertadores, que habían devenido, según su constatación, gobernantes despóticos, con las funestas consecuencias que para las jóvenes naciones americanas advertía.

Asimismo, se proclama deudor de una tradición republicana, a la que juzga como más aceptable que la monárquica o aristocrática. La república se basa en la virtud, y esto lo convence de las bondades de la democracia, a la vista del proceso ejemplificador que constituía, para su entusiasta criterio, la revolución y el posterior gobierno norteamericano, que se había dotado de instituciones y de una Constitución que consagraban el respeto a la ley, y otorgaban una preferente prelación a la opinión pública. Esto cimentaba la marcha correcta de la nación.

Al hilo de este argumento, sostiene que solo la obediencia y el respeto a la ley, aun cuando esta fuese mala o deficiente, garantizaban la vigencia del sistema democrático. La supremacía de la legalidad, para Pacheco, es el arma fundamental para combatir el caos y la anarquía.

15

Cuestiones constitucionales (segunda parte)

Entre el 19 de junio y el 7 de agosto de 1855, bajo el título de «Reforma constitucional», el jurista arequipeño publicó varios trabajos relativos al quehacer constitucional en *El Heraldo de Lima*. Estos trabajos, como el autor mismo señalara, pueden ser considerados como la continuación y el desarrollo ulterior de *Cuestiones constitucionales*. Si bien, en la primera parte, Pacheco había hecho un recuento rápido del perfil de nuestras constituciones hasta ese

momento, deteniéndose en algunos aspectos importantes de la Carta de 1839, es en esta segunda parte que se ocupa de examinarla exclusivamente y con mayor detenimiento.

Este segundo tramo está compuesto por dos grandes temas claramente definidos: *poder legislativo* (del que se ocupa en la mayor parte) y *poder ejecutivo* (al cual le dedica una pequeña cantidad de páginas). Dentro del primer asunto, el jurista se ocupa de examinar dos cuestiones fundamentales: cómo delega el pueblo sus facultades (*poder electoral*) y cómo ejercen este poder sus delegados (*poder de legislar*). El poder electoral es, para Pacheco, la base fundamental de la soberanía popular, ya que «ejerciéndolo es como el pueblo todo entero toma parte en el gobierno de la sociedad y en la dirección de los negocios públicos». Comienza, entonces, preguntando quiénes tienen el derecho de ciudadanía, cómo se adquiere este derecho y cómo se pone en práctica, a propósito de lo establecido en la Carta de Huancayo de 1839. Así, para poner algunos ejemplos, cuestiona que la Constitución, para ejercer el derecho de ciudadanía, establezca como requisitos cumplir 25 años de edad, cuando los derechos civiles se alcanzaban a los 21; que se exima a los indígenas del requisito de saber leer y escribir; y que se exija el pago de contribuciones directas que solo recaían sobre los propietarios de grandes terrenos.

16

Pero Pacheco no discute únicamente disposiciones constitucionales, sino también leyes vinculadas a ellas. Así, un asunto «legislativo» que no escapó de la mirada de Pacheco es el método de elección de los representantes. Para el jurista la ley electoral, votada en 1851, iba más allá de lo establecido en la Constitución en cues-

ción, al exigir que para ser elector uno debía ser natural o tener dos años de residencia en la parroquia o en cualquiera de las de la provincia. La única razón que veía en esto era un «funesto provincialismo», toda vez que se privaba del derecho de elegir a los hombres comerciantes que viajaban por todos los puntos del país para incrementar sus capitales, y, de esa manera, los del país en general. En esa misma lógica, el jurista cuestionaba que, por disposición legislativa, los ciudadanos tuvieran que elegir a sus electores de provincia (encargados de nombrar presidentes, senadores, diputados, jurados, jueces de paz, síndicos, etc.), a razón de uno por cada quinientos individuos, de tal manera que, por ejemplo, dos millones de habitantes solo podían tener cerca de cuatro mil electores. Pacheco se pregunta si podía llamarse a esto un sistema democrático. Su respuesta era negativa. Este sistema así ideado le parecía perverso, porque entregaba el poder a un reducido grupo de privilegiados, que, al final, ni siquiera estaban obligados por el pueblo a votar por un determinado candidato.

En lo tocante al ejercicio del poder parlamentario, Pacheco explora el fundamento de la división en cámara de diputados y senadores. Al hacerlo, entre otras ideas, se ocupa en varias páginas de los pensamientos de Guizot², quien sostenía que la división se hacía en atención a que nadie debía tener el poder absoluto, que en una democracia representativa lo mejor era que el poder se compartiera, se

² Historiador, político y eminente publicista francés, que vivió entre 1787 y 1874.

distribuya, y que sea el campo de la política el que decida quién gana. Así, esta lucha constante haría que las dos cámaras se controlasen entre sí en la búsqueda de la justicia y la verdad. Ideas que, por cierto, Pacheco consideraba equivocadas, porque al ser nombradas ambas cámaras por el pueblo, estas representaban la misma voluntad. Ni siquiera aceptaba que la existencia de dos cámaras garantizase la reflexión de las decisiones legislativas; era partidario del unicameralismo y veía en la bicameralidad rivalidades, odios, desorden, demora, etc. Para él, era el poder ejecutivo el que, usando el derecho de *veto*, podía hacer reflexionar al legislativo, toda vez que, por su propia naturaleza, conocía más los asuntos del pueblo que aquel.

18

Así como el jurista había cuestionado los requisitos relativos a la ciudadanía, de la misma manera se ocupa de discutir las exigencias para ser representante. Por ejemplo, que se pida que los candidatos perciban una renta de setecientos pesos (disposición por la cual muchos hombres inteligentes e ilustrados se veían impedidos de participar), que sean oriundos del lugar al que quieren representar o por lo menos que hayan residido tres años, etc.

El otro asunto que compone esta segunda parte es el poder ejecutivo. Con fines ilustrativos mencionaremos tres ideas básicas que ocuparon las meditaciones del jurista alrededor de este tema y que, una vez más, dan cuenta de su afán por construir una patria que camine tranquila y sin sobresaltos por la senda del progreso.

En primer lugar, la cuestión relativa al *periodo presidencial*. Una de las preocupaciones de Pacheco era evitar las revueltas pro-

vocadas por los caudillos que luchaban por el primer puesto de la nación, la presidencia. Así, buscaba una forma de morigerar las consecuencias de este tipo de ambiciones. Pensaba que el alimento de estas revueltas era la larga duración del periodo presidencial de seis años. En esa línea, proponía que fuesen solo cuatro: estimaba que siendo cortos los gobiernos las revoluciones serían cada vez menos, porque al ser los regímenes insoportables menos duraderos, a las gentes les saldría más barato esperar un breve tiempo para cambiar de gobierno, sin tener que esperar los largos seis años. Era mejor tener elecciones cada cuatro años, por más quisquillosas y movidas que estas sean, que tener revoluciones de un momento a otro, que ciertamente cambiarían el gobierno pero con funestas consecuencias.

En segundo lugar, llamaba su atención la *responsabilidad del presidente*. En un sistema republicano, planteaba Pacheco, la responsabilidad debe ser personal, y no conjunta con la de los ministros. Y para esto el presidente debía estar completamente libre para elegir los brazos con los que iba a trabajar. A lo mucho toleraba que se le impusiera el número de brazos (ministros). Sin embargo, la Constitución de Huancayo establecía que para ser ministro había que cumplir los 40 años. Disposición absurda para Pacheco, pues alegaba que en otros países había ministros menores de 40 años y que la edad no era sinónimo de talento para los negocios públicos. Asimismo, creía que los cargos debían ser pasajeros, momentáneos, de manera que el ejecutivo pudiera tener mayor margen de movilidad para realizar su trabajo. Así, los únicos cargos que le parecía que tenían que ser inamovibles eran los del poder judicial, el Tribunal de Cuentas y los del profesorado.

Y, en tercer lugar, conforme a sus convicciones, la *estabilidad del gobierno* fue una de sus más caras ocupaciones teóricas. Para asegurar la estabilidad del presidente y del gobierno, proponía una idea audaz: que se eligiera presidente y vicepresidente al mismo tiempo, y que este último sucediese al presidente cuando el primero hubiera dejado el cargo. Este mecanismo, según veía, haría que ambos se ayudaran en la conducción del Estado, el primero por querer mantenerse en el poder, y el segundo porque esperaba sucederle en un clima de paz. Además, el vicepresidente, mientras duraba el mandato del presidente iba aprendiendo a manejar los asuntos públicos.

Son muchas más las ideas fecundas que Pacheco desenvuelve en las dos partes de este clásico del constitucionalismo, pero basten las que hemos destacado de manera escueta, para que el lector se vaya haciendo una idea del talante de este personaje pionero en el comentario de nuestras cartas constitucionales.

Se trata, pues, de un moderado, que templado por una sensatez admirable, se adhería a las conquistas más preciadas del constitucionalismo y republicanismismo de esa hora (suscribe la libertad como patrimonio insobornable del hombre, elogia a la opinión pública y denosta a los regímenes despóticos); pero, a la par, se cuidaba de promover y legitimar las revueltas, asonadas y desbordes tumultuarios, que muchas veces culminaban en el ascenso de caudillos propensos a la violencia supresora de libertades y a la tiranía. Este republicano, para quien la democracia reposaba, sobre todo, en la virtud, era también un convencido de que solo el imperio de la legalidad podía respaldar el buen gobierno; el que ansiaba, el que

debía, sobre todo, cautelar las libertades, asegurar la paz y promover la dignidad del hombre. Conquistar la libertad, sí, pero sin violencia, era su credo político y humanista en toda su expresión de vida.

De la presente edición

Un somero estado de la cuestión nos revela que, hasta el momento, son tres las ediciones de la primera parte de *Cuestiones constitucionales*: la de 1854, que publicó el autor en vida;³ la de 1989, publicada en la revista *Ius et praxis*, que dirigía Domingo García Belaunde; y la de 1996, que publicó la editorial Grijley, con prólogo de García Belaunde y con un extenso estudio preliminar de José Palomino Manchego. En esta edición hemos optado por fiarnos de lo que el mismo Pacheco entregó a prensa (y por partes) al histórico diario *El Heraldo de Lima*, hacia 1855. Así, el texto que hoy entregamos a la comunidad académica, bajo el título integral de *Cuestiones constitucionales*, aunque ha sido adaptado a las reglas de la escritura moderna para facilitar su lectura, respeta fielmente lo publicado en el referido diario.

Lima, enero de 2015

³No olvidemos que el texto fue republicado en *El Heraldo de Lima* en 1855.

«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 este, es preciso conocerlo.»

VATTEL, T. I, ch. II

AL SR. D. FELIPE PARDO

Señor de toda mi estimación y respeto:

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

25

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 Herald» (de Arequipa), de que era yo entonces redactor en jefe. La materia solo pudo ser iniciada 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 solo dominan 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

27

* *N. E.* El célebre folleto del autor, *Cuestiones constitucionales*, se publicó, como primera parte, en Arequipa hacia 1854. Poco tiempo después, el folleto se volvió a publicar en la sección especial «Inserciones» de *El Herald de Lima*, entre el 22 de mayo y el 18 de junio de 1855. Salvo el epígrafe, que solo aparece en el folleto de 1854, todo lo demás se ha tomado de lo que el autor divulgó en las páginas del mencionado diario. Cabe apuntar también que el *epígrafe*, la *dedicatoria* a Felipe Pardo y esta *advertencia* pertenecen a la primera parte.

había encontrado de espectador de grandes y memorables revoluciones, hechas para conquistar nuevos principios u obtener la generalización y el completo desarrollo de aquellos ya adquiridos, y siempre había notado que, aun después del triunfo, las consecuencias habían sido funestas para el pueblo. Conocedor además de los males que las conmociones y los trastornos habían producido en el Perú, deseaba ardientemente que el país permaneciese en la senda de paz y de tranquilidad en que había entrado desde pocos años atrás; dominando siempre mi espíritu la máxima que me había formado de que valía más el peor de los gobiernos que la mejor de las revoluciones, y recordando sin cesar las palabras de Salustio: «*concordia parvæ res crescunt, discordia maxumæ dilabuntur*». Pero no todos piensan del mismo modo y se encuentran en gran número los que creen que las reformas solo 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 presen-

te 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.

29

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 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 doblará 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 solo 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.

CUESTIONES CONSTITUCIONALES

Difícil sobremanera 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.

31

El código político que nos rige actualmente, está muy lejos de hallarse en armonía con los sanos principios de la ciencia; sus defectos se palpan a cada instante y si el Perú hubiera observado al pie de la letra todo lo que en él se contiene, se puede asegurar que se habría condenado a la inmovilidad y tal vez al retroceso. Pero si la situación en que la Carta fundamental nos coloca es altamente perniciosa, por estrecharnos en un limitadísimo círculo, las violaciones repetidas que sufre constante, pero necesariamente, nos consti-

tuyen en un Estado anormal, cuyas funestas consecuencias se extienden no solo 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 solo 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 acostumbrar 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 aquellos 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.

Cuán 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 esta es buena, aquel 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 maléficosefectos 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.

33

¿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 mi-

ran entre nosotros; al presenciar la negligencia de nuestros hombres políticos que parecen aceptar nuestra situación como la mejor 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 estas 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 inertia dulcedo*, dice Tácito; *et invisá prime desidia postremo amatur*: palabras que parecen escritas para nosotros. No permita el cielo que este sentimiento egoísta e inmoral penetre jamás en nuestro corazón; mil veces preferible es la muerte física que la muerte del sentimiento; antes ser borrado del libro de la vida, que verse condenado a mirar con culpable indiferencia los males de la patria. He aquí la razón porque, a pesar de nuestra insuficiencia, nos hemos propuesto ocuparnos de las instituciones políticas de nuestro país, porque abrigamos la convicción de que con las que actualmente posee, no progresará, y porque, ya que nadie emprende esta obra, se mirará, al menos la nuestra como testimonio de un acendrado y puro patriotismo, único título que hacemos valer para que el público mire con indulgencia nuestro trabajo.

Pero no son estos los únicos obstáculos que encontraremos en nuestra marcha. Nuestras instituciones, en virtud de sus mismas imperfecciones, han creado intereses particulares con los que es preciso chocar; convicciones tal vez erróneas, pero profundas, que no es fácil desarraigar; privilegios absurdos que se defienden con tenacidad y que es difícil abolir, porque aquellos 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 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 les conceden, pero que los perderían indudablemente desde que la nación quisiese entrar en el pleno goce de sus derechos; ya que se 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 este, 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 a la que nosotros nos dirigimos: contando con su aprobación y benevolencia, poco nos importaría la cólera y el desprecio de los privilegiados.

ESTADO DEL PERÚ ANTES Y DESPUÉS DE SU EMANCIPACIÓN

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.

36

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

¿Se hallaba nuestro país dispuesto para la libertad cuando la obtuvo? ¿Eran las instituciones democráticas las que más le convenían para su progreso? No dudamos que, si del examen de los hechos resulta una respuesta negativa a estas cuestiones, se tratará al que la deduzca de enemigo de la libertad y de amante del despotismo y de la servidumbre; pero ¿quién tiene de ello la culpa? ¿El que reflexiona sobre los hechos, o los hechos mismos que producen semejantes consecuencias? Ahora bien; examínense como se quiera los acontecimientos que han tenido lugar entre nosotros desde que

nos emancipamos y será preciso cerrar los ojos a la luz o pervertir el sentido lógico de las palabras, ya que no se pueden destruir las acciones pasadas de los hombres para sacar una conclusión favorable.

Al tratar de la independencia y de la organización de los estados hispano-americanos, no se puede prescindir del recuerdo de lo que sucedió en los Estados Unidos de la América del Norte, cuando rompieron el yugo del coloniaje; pues ellos sirvieron de modelo a todas las cosas que tuvieron lugar en la América del Sur en la época de su emancipación, y basta comparar la situación de los unos con los otros para 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 habían aprendido a amarla, considerándola como el tesoro más precioso que el hombre puede poseer; los otros, que aspiraban por lograrla, se alejaban de países en que parecía no ser susceptible de aclimatarse. La revolución de Cromwell echó a las playas de América a los enemigos del despotismo militar; las tentativas sospechosas de los Estuardos hicieron emigrar una multitud de rígidos protestantes que creían en

peligro el nuevo culto introducido en la Gran Bretaña; las dragonadas de Luis XIV y la revocación del edicto de Nantes, tan funesta 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 y tranquilidad, gozando de una amplia libertad política y religiosa, aunque no de una absoluta independencia.

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

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

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

¡Cuán diferente es el cuadro que presentan las colonias españolas! Conquistadas, como lo acaba de decir Mr. Everett, antes de ser descubiertas, fue el gobierno de España quien las constituyó, sometiéndolas al régimen severo y absurdo que entonces dominaba en la península misma, pero agravándolo con exageración; persuadido probablemente de que era preciso aherrojarlas para que no se les 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 solo aguardan 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 solo 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 aquellos que pluguiese al soberano concederles.

Por esto es que, en la administración 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, si 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 esta 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 este 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 solo 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 cualquier 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. La conquista de la península por las tropas francesas y las guerras, que fueron la consecuencia, ofrecieron una favorable ocasión para lanzar el primer grito de independencia. La empresa fue ardua, pero al fin se vio coronada del éxito más feliz. Ya tenemos, pues, a la América toda emancipada; veamos cómo procedió a organizarse.

Hay sucesos, en la vida de los pueblos, que manifiestan, más que otros, la intervención directa e inmediata de la Providencia. Cuando los Estados Unidos quisieron independizarse, se presentaron numerosos campeones para combatir por su patria en el campo de batalla, y, una vez obtenido el triunfo, esos mismos héroes, con otros individuos que se les asociaron, se convirtieron en sabios y profundos legisladores, llenos de abnegación y de desprendimiento, para dar al nuevo Estado las instituciones más adecuadas a su carácter, a sus costumbres y a su situación. Ningún sentimiento personal llegó a dominar en sus corazones por un solo momento: todos, de un modo unánime, pensaban solamente en la salud y en la prosperidad del pueblo americano; y todas las medidas y resoluciones que tomaron estuvieron grabadas con el sello de una cordura a toda prueba y del más acrisolado patriotismo.

En la América del Sur, no faltaron diestros y expertos capitanes que dirigiesen la campaña contra las huestes españolas; pero, una vez fenecida la obra, 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 estas estén sometidas siempre a aquellas: *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 la Rusia y la Turquía, necesitan del gobierno absoluto. En los pueblos de costumbres democráticas, es decir, en aquellos 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, esta misma debe ser la ley del Estado en que todos los individuos son soberanos, legisladores, magistrados, ejecutores y guardianes de la ley. Por esto tiene razón un comentador de Montesquieu de decir que la fundación de las verdaderas repúblicas ha tenido lugar, en todas partes y en todos los tiempos, en una época de *virtud*. Tales fueron las épocas de los romanos, en tiempo del primer Bruto, de los suizos en tiempo de Guillermo Tell, de los holandeses bajo los Nassau y de los americanos en tiempo de Washington.

45

Sí; fueron tiempos de virtud y de heroísmo aquellos 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 huma-

nidad. Acostumbrados los americanos, como hemos visto, a gobernarse a sí mismos, gozando plenamente de todos sus derechos y poseyendo la organización municipal, no hicieron más, al constituirse en nación independiente, que variar la forma de gobierno, sin que el fondo sufriese la menor alteración. En lugar de obedecer a un monarca que residía en lejanas tierras, obedecieron a un gobierno emanado de la voluntad misma del pueblo soberano, situado en el centro de la Unión, responsable ante la opinión pública del país y sometido al juicio y al fallo severo de esta en periodos 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 per-

manecen como letra muerta. He allí todas las causas que han afianzado 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 a sí mismos, 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 asaltaran
Y la quietud y gozo le robaran;

con la época aciaga y calamitosa en que, habiendo recobrado su independencia, tan lejos de aprovechar de ella, parecía que solo 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, desde 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, ya 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 Huancaayo 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 RÁPIDO DE
NUESTRAS CARTAS FUNDAMENTALES**

49

El primer Estatuto Provisional fue dado el 8 de octubre de 1821, por el Protector D. José de San Martín, 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 este reconociendo la religión católica como la única y exclusiva del Estado; pero agrega que, aquellos que disientan en algunos principios podrán obtener permiso del gobierno, con consulta del consejo de Estado, para usar del derecho que les competa, siempre que su conducta no fuese trascendental al orden público. Sería difícil determinar cuáles eran estos derechos, a no ser que por ellos se entendiese la facultad de profesar pública o privadamente otra religión; mas en este caso el Estatuto encerraba una enorme contradicción desde el momento en que ordenaba se castigase severamente a cualquiera que atacase en público o en privado los dogmas y principios de la religión católica. ¿No es verdad que la profesión pública o privada de un culto distinto, se habría considerado como un ataque a los dogmas y principios del culto católico? Felizmente parece que no hubo lugar de lamentar ninguno de los abusos a que podía dar margen semejante contradicción. El Estatuto contiene otra disposición que no se halla en ninguna de las constituciones posteriores: tal es la de que nadie pudiese ser funcionario público, si no profesaba la religión del Estado; disposición absurda, puesto que, para convencerse de las creencias de un individuo, habría sido necesario recurrir a procedimientos inquisitoriales.

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

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

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

51

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 los cónsules y enviados extranjeros*, disposición que no estaba muy conforme con los principios del derecho de gentes; el juzgamiento de los funcionarios que delinquiesen 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 cualquier 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.

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; mas, 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.

54

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 cualquier 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, industria, comercio y 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 aquellos 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, ebrios, truhanes y demás que con su vida escandalosa ofenden la moral pública; a los que comercian sufragios en las elecciones, etc. No solo la moral, sino el orden público, están interesados en corregir tan perniciosos abusos.*

* 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.

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 avecindado 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 *excediese* el valor de 10 000 pesos o una renta de dos mil, o ser profesor público de alguna ciencia; gozar del concepto de una probidad incorruptible y ser de conocida ilustración en algún ramo de pública utilidad. Platón no habría 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 solo 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 esta 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 reci-

bido. 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 estas con una *aptitud de dirigir rigurosa, prudente y liberalmente una República*; cosas que no habría sido muy fácil conseguir en persona que ascendiese 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 vicepresidente, con las mismas cualidades que el anterior, que administraba el poder ejecutivo en caso de muerte, renuncia, destitución del presidente, o cuando este 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 esta, 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 veinticuatro 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, Cusco 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 estas 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 solo 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 estas 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.

61

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.

62

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 dieciséis; debiendo ser elegidos por los colegios de parroquia y renovarse cada año por mitad. Dependía de los cuerpos municipales la policía de orden, de instrucción primaria, de beneficencia, de salubridad, de seguridad, de ornato y de recreo. Debían, además, repartir las contribuciones o empréstitos señalados a su territorio; promover la industria de su pueblo; formar ordenamientos municipales para someterlos al Congreso; presentar un informe anual de sus actos a la junta del departamento. Los alcaldes eran los jueces de paz de su respectiva población; pero también ejercían este cargo los regidores en las poblaciones numerosas.

Tales son las principales disposiciones de la Constitución del año 23 que, si por un lado presenta algunas ideas que merecen elo-

gio, 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 acción; 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 Sansón, 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 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 inexecutable 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 solo 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 de 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 cualquier 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 solo 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 como 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 *reformular* la Constitución; disposición que indica clara y terminantemente que esa Constitución debía considerarse como un pacto provisorio hasta que el Congreso general la ratificase o la reformase. Y esta determinación del Congreso Constituyente fue justa, puesto que muchas provincias del Perú no habían sido representadas en su seno cuando se sancionó la Constitución. Si, pues, esta dejaba al Congreso general la facultad de modificarla, ¿no es cierto que los colegios electorales tuvieron el derecho incontestable de emitir sus votos por la reforma y encargarla especialmente a sus representantes? Los diputados para el Congreso del año 26 no tuvieron la suficiente energía para protestar contra el decreto del consejo de Gobierno y aun para declararlo nulo, procediendo inmediatamente a la apertura de sus sesiones; prefirieron aceptar, con gusto, la situación humillante en que los colocó el poder absoluto de esa época; como buenos cristianos recibieron una bofetada en una mejilla y extendieron pacíficamente de buena voluntad la otra para recibir otra bofetada más fuerte, y con semejante procedimiento, establecieron un precedente pernicioso de servilismo y de bajeza que habría de servir de ejemplo a muchos de los congresos posteriores.

No pasó desapercibida para Bolívar 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 fun-

dadamente 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*.

68

El territorio de la República comprendía los siete departamentos de entonces, subdivididos en provincias y cantones. La religión del Perú era la católica, apostólica y romana. La Constitución no decía más a este respecto, y no tenía ninguna restricción, como la del año 23, y, según esto, puede inferirse que estaba permitido el ejercicio de cualquier 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 pródiga 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 veinticinco 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 naturalizado, 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.

69

El cuerpo electoral se componía de los electores nombrados por los ciudadanos y su duración era la de cuatro años. Este cuerpo nombraba los miembros de las cámaras, y además tenía las atribuciones de proponer a cada cámara una lista de los miembros que habían de llenar sus vacantes; de suerte que estos miembros suplentes estaban sometidos a una triple elección y colocados naturalmente en una situación muy inferior y subalterna con respecto a sus correpresentantes. Proponía también otra lista al poder ejecutivo de los individuos que merecían ser nombrados prefecto de su departamento, gobernador de su provincia y corregidor de su cantón o pueblo; otra al prefecto, de alcaldes o jueces de paz; y, en fin, otra al senado, de los miembros de las cortes del distrito judicial y de los jueces de primera instancia. Como se ha visto, algunas de es-

tas 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 veinticuatro 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 veinticinco 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 este; exigir la responsabilidad a los tribunales, a los prefectos, magistrados y jueces subalternos; proponer los candidatos para la Corte Suprema, arzobispos, obispos, dignidades, etc.; aprobar y rechazar los 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 vicepresidente 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 tribunales, 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 solo 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 Bolívar sa-

bía muy bien no ejercería ningún influjo para privarlo de ser él electo; tener más de treinta años de edad; «haber hecho servicios importantes a la República, tener talentos conocidos en la administración del Estado», y no haber sido condenado jamás ni por faltas leves.

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

72

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 vicepresidente, 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 vicepresidente y a los ministros a la voluntad del presidente y, sin embargo, declarar a este inviolable y hacer responsables a los otros de actos en que tal vez solo 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 23, 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 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 Bolívar, 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 Bolívar. 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.

74

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.

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 cualquier 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 armada, o estuviesen vecindados 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.

75

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 u 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, presi-

dente y vicepresidente 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 vicepresidente 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 asimismo al vicepresidente.

Eran condiciones para ser diputado: ser ciudadano en ejercicio; tener 26 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 cívico, 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 estas a la 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 veinticinco por ciento, y, por tanto, una renta de mil pesos corresponde 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 rindiese 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 militares en los puntos de guarnición, los arzobispos, obispos provisorios, 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 estos 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 vicepresidente 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 este 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 de junio hasta el 31 de agosto, aun sin ne-

cesidad 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 ternas dobles de candidatos para la prefectura del departamento y para las subprefecturas de las provincias; presentar al prefecto ternas 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 vicepresidente con las mismas cualidades que aquel, 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

competente esencialmente y de la que no puede despojarse sin grave perjuicio de la respetabilidad de un gobierno. Y, sin embargo, este 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 vicepresidente 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 este en lucha abierta con el consejo y dar lugar a que este creyese que sus votos eran menospreciados y que, al no conformarse el ejecutivo con ellos, había violado, cuan-

do 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 sido antes de una Corte Superior; para ser miembro de esta, 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 creerla imperfecta y capaz de recibir modificaciones; así es que designaron para su duración un corto y fijo periodo de cinco años, autorizando, con todo, al Congreso para que convocase, antes de ese tiempo, la convención revisora, si graves circunstancias lo exigían.

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 hacerse como antes, pero se nombraba un diputado por cada veinticuatro mil habitantes, en lugar de ser por cada veinte mil. La edad de veinticinco 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 vicepresidente, o más bien este cargo pertenecía al presidente del consejo de Estado, pero solo 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 presidente.

83

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 las cortes Suprema y Superior se hacía por el ejecutivo, a propuesta, en ternas, de las respectivas cortes.

84

Para los puestos de prefecto y subprefecto, 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 subprefecto, reducía a simple la terna doble, eligiendo el prefecto entre los tres restantes.

Nacida en medio de conmociones públicas, la Constitución del año 34 solo tuvo una existencia 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 usurpa-

dor extraño? ¿Cómo leer sin rubor y sin estremecerse ese pacto ignominioso 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 se 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 realizar 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 solo 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? Sí; vale más que saltemos sobre 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.

LA CONSTITUCIÓN 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.

86

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, solo se adquiere por una larga y profunda meditación y por una serie de racionios muchas veces complicados, que solo 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 y todas las cosas, cuya ciencia administrativa se reducía tan solo a la intriga y a los sórdidos 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; ¿qué podía resultar sino un parto monstruoso en que se sacrificaban la justicia y los intereses de la generalidad, para que sirviesen de pedestal a la dominación de una oligarquía exclusivista, 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 solo de toda entera, sino de las más insignificantes de sus disposiciones; como si hubiesen querido amoldar el país entero a una medida informe y extravagante, o como si los pueblos fueran para las instituciones y no las instituciones para los pueblos. Licur-

go mismo, que inventó un código extraño y sorprendente, tuvo en cuenta el carácter de sus conciudadanos, para someterlos a un yugo de fierro 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 habían 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 precederse 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.

Examinaremos 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 este 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 esta conocer claramente las ideas más elevadas, los principios generales; mas, 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 esta 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; mas 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 existe 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 este 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, al 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 encuen-

tran 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 reconozca 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 este 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 este 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 solo 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, será 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 han habido otros sacudimientos, aún más terribles, para echar abajo la Carta popular de 1830 y la Constitución, más popular aún, del año 48? Los americanos del norte, hijos y pupilos de la vieja Albión, proclamaron su independencia y el 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 en que se estableciesen principios nuevamente conquistados, ni recordamos tampoco que entre nosotros haya habido una revolución, incluso la última, de aquellas 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 halagüeñas promesas no se han realizado jamás? ¿Por qué no disfrutamos de seguridad personal, del respeto sagrado a la propiedad, de la inmunidad que todo hombre debe gozar, tan solo porque lo es de su persona, de sus bienes, de su honor y de su dignidad? Se cometen tropelías a cada instante y permanecemos meros 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 conocer 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 nos volvemos a acordar de ella; proclamamos los derechos y las garantías que todo hombre debe gozar en una sociedad medianamente organizada, y ni los respetamos en los otros, ni 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 este, por ventura, el modo de organizar una sociedad, de sistemar 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, antirrational 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 solo 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 recor-

damos 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, es también el 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 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 tres 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 esta 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 solo ejerciera plenamente sus derechos de soberana, 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 oponen a su reforma, y que la nación sanciona, se condena esta 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?

98

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 incum-

bencia 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 esta 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 representa la voluntad nacional? Sí; pero sabe que, obrando de este modo, contrariaría 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 para 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 él 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 estas fracasasen estando a merced del cuerpo le-

gislativo ordinario? Temor aún más pueril. Una constitución no crea las garantías individuales porque estas 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 civil. Y si estos últimos, siendo del resorte y de la competencia del poder legislativo ordinario no se cambian y permanecen inalterables, ¿por qué habrían 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.

100

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 medidas de precaución que no sería posible adoptar hallándose vigente. De este modo la paralización o la ausencia de las garantías individuales solo se siente por un periodo 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 juez 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, 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 es también 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 déspota; 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 menudear en un país donde impera la ley sola? ¿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?»

102

Estas palabras vienen muy bien a nuestro caso. La razón fundamental, que no se ha dicho, 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 este 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 este?

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 otro 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 la 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 irreflexión.*

103

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

* Sin embargo, creemos que este defecto pudiera acaso remediarse dando el derecho de veto al poder ejecutivo, como después veremos.

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.

104

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 que ocasiona grandes trastornos en la sociedad; porque esta, 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 que este 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 evitado 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 cualidad, no habríamos tal vez visto derrocados gobiernos de inteligencia por partidos que se apoyaban en ese parto defectuoso del Congreso del año 39, ni hubiésemos tenido siempre a la vista 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.

105

De todas las constituciones peruanas, la más racional, en este punto, es la de 1828; pues, según uno de sus artículos, solo 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 lo 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 gran 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 solo 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 paseo 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 pre-

sentará 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 solo 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 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 estos 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, solo será necesaria la mayoría absoluta. ¿No es esta, por ventura, una gran concesión? Continuemos, y ya que hemos presenciado las pe-

regiraciones 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 este 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 cuatrienios 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 cuerpo constituyente *ad hoc*, una convención, como exigía la Constitución del año 28, puesto que el Congreso renovado debía tener dos cámaras, y ya sabemos que las convenciones no se componen sino de una sola. Con todo, sea de esto lo que fuere, el proyecto debe ser discutido de nuevo por el Congreso y solo en el caso de aprobación habrá lugar a la reforma.

108

Después de esto, ¿habrá alguno que no se convenza de que la modificación o reforma de la Constitución, o de alguno de sus artículos es, no solo difícil, sino casi imposible? Y, aun cuando se pudiera observar este sistema lento y trabajoso, ¿no podría suceder que, al sancionarse la reforma de tal o cual disposición, hubiesen cambiado las circunstancias que la demandaban?

Aún tenemos otro punto que examinar. Hemos visto que, para que una proposición de reforma se convierta en proyecto, son necesarios los *dos tercios* de sufragios en cada cámara, lo cual es un nuevo absurdo en los países de gobierno popular representativo, en los que la voluntad del pueblo es la que impera. Ahora bien, ¿cómo se establece esta voluntad? Sin duda por el número, porque no se concibe ni puede concebirse otro medio. Lo que quiere la mayoría debe prevalecer, aunque la minoría no lo quiera; de otro modo sería la minoría la que gobernase a la mayoría y no esta a aquella; puesto que debe preferirse el bien general, que es el de la mayoría, al particular, que es el de la minoría. Pero ¿cómo se determina la mayoría? Por la mitad del número de miembros más uno. Si cien individuos se reúnen con un fin común y de estos cincuenta y uno quieren una cosa y cuarenta y nueve otra, ¿no es claro que debe prevalecer la opinión de los primeros y no la de los segundos? ¿No sería un absurdo someter la voluntad del mayor número a la del menor? Pues esto es lo que vemos realizado por la cláusula condicional de los dos tercios para la reforma constitucional. Un solo miembro que falte para completar este número, hace imposible la reforma, y la voluntad de dos tercios menos uno tiene que someterse al capricho de un tercio solo, o a lo más, de un tercio más uno. Esto puede ser para algunos muy racional, pero a nosotros nos parece el mayor de los absurdos.

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 periodos 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 que dividir los ánimos y conducirnos a una anarquía más espantosa que aquella 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 de 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 solo 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, la similitud de territorio, la 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 Massachusetts 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 solo 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 aleccionar 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 solo ausencia de bienes y no cúmulo de males! Se dirá que este fue un sistema bastardo, absurdo, antirracional, fundado, no en la igualdad de los estados, sino en el vassallaje de dos de ellos en provecho del tercero, y que el sistema que se trata de establecer tiene por base la igualdad, y solo debe aplicarse a pueblos que han tenido antes y continuarán poseyendo una misma nacionalidad. Convenido; concedamos 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 se-

ductoras 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 solo 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 quizá esté escrito sea una prueba del espíritu de progreso, de adelanto y de mejoras, que nos anima. Estamos convencidos de que solo 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 aquellas son superiores a estos, para introducirlo, o si los segundos son en mayor número que las primeras, para oponerse a él y rechazarlo. De otro modo, innovar tan solo por innovar, es obrar sin prudencia ni cordura, como locos o como niños; es enamorarse de lo nuevo, solo 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.

116

¡Oh! El sistema americano es muy hermoso y no hay quien lo estudie a fondo que no se apasione de él. ¡Cuánto no diéramos por que 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, solo 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.

117

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 solo 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 hallan en circunstancias menos favorables que ellas, o por lo menos, a adoptar un sistema de exclusivismo que haga redundar todo en provecho suyo.

118

De aquí se pueden deducir varias consecuencias: 1) 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; 2) 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 estos, 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 la Austria y de la Prusia; 3) que, si es racional que varios es-

tados 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 hispano-americanas; pero seguramente no habrían visto relucir en su 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 desechar 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 ciuda-

dano inteligente de su estado particular y miembro, aún 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 asemejarán 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.

120

¿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 estas son palabras huecas, cuyo sentido no comprende, ni es capaz de comprender. Para acos-

tumbrarla 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 solo 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 aquellos y forman lo que puede llamarse la parte activa y, si se quiere, la opinión pública del departamento. Si este 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 solo 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

impedirlo, 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, aquellos 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. Él 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 aquellos 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 aquel 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.

123

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 fuera 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 mismos! ¡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 quizá 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 republiquita, hay por cierto una enorme diferencia, y en nuestros departamentos se encuentran muchos aprendices de César, 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.

124

¿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 aumentarían 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 aun los ricos, hacer frente a todos estos gastos? ¿O se cree tal vez que los empleados habrían 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 solo por el honorario, y, con justicia, puesto que

tan pocas carreras hay a que pueda dedicarse la juventud. Y adviértese 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 solo 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 las municipalidades, de las 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 solo 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 aquella 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 e 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 encontrábamos; pero esto eran tan solo efecto del dominio que le habían dado veinticuatro años continuos de guerra civil. Y, con todo, no puede negarse, como no 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, de 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 este 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 es enteramente 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 anglosajones 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 estos no han sido, por cierto, los que han perturbado la tranquilidad y sí, más bien, los que la han restablecido. ¡Ah! ¡Si dependiera tan solo de tener o no 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 este sea necesaria en los 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 disputas. 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 solo 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 nomás, ¿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 apostados 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.

131

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 el *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 reclamos había, 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, veámonos, 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 solo se siente en los países dominados por la guerra civil y la anarquía. Cuando la paz se restablece, 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 solo 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 admitidos 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 una 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 una misma profesión. La carrera de las armas es como cualquier 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 del culto, 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?

135

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: 1) conservar el orden interior; 2) 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.

136

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; mas semejante doctrina es enteramente falsa, viciosa y destructiva de toda sociedad. El ciudadano paga un impuesto o contribución al Estado, para que este 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 este 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 aquellos 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.

137

Un ejército, para llamarse verdaderamente tal, requiere una contracción y una 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 solo 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 experta y tan pronta en el manejo de las armas y en las evoluciones y movimientos tan necesarios en una campaña. ¡Oh! Si el arte militar consistiera tan solo 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 ciudadanos 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 la 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 segu-

ramente que esas dos instituciones son incompatibles entre sí y que, existiendo simultáneamente, no pueden dejar de haber funestas rivalidades entre un ejército hecho tan solo 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 aquel; 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 solo 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, cuántos 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, quizá sería ya muy tarde.

139

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. Él 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 apropiarían 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 misma 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, a 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 solo 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 regalar-nos 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 consiguiera descentralizar la administración interior, confiando en 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 este 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 cederemos la palabra a autoridad más competente: «Examinando [dice Tocqueville] la Constitución de los Estados Unidos, la más perfecta de todas las constituciones federales conocidas, se admira uno de la multitud de diversos conocimientos y del discernimiento

que supone en todos aquellos 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 solo 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 aquellas 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».*



Toribio Pacheco y Rivero
(1828-1868)

REFORMA CONSTITUCIONAL*

PODER LEGISLATIVO

Los signos más aparentes para juzgar de la realidad de un sistema popular representativo son el establecimiento y la organización del poder legislativo; por ser acaso este poder el que más directamente personifica las necesidades y las exigencias de la sociedad.

145

Se habrá notado ya en la primera parte de este trabajo y se notará en las páginas que siguen, que adoptamos por base fundamental la soberanía del pueblo, ya porque estemos convencidos de que la doctrina que la establece sea la más satisfactoria; ya porque no ha

* *N. E.* Esta segunda parte está conformada por los artículos que el autor publicara en *El Heraldo de Lima*, entre el 19 de junio y el 7 de agosto de 1855. Bajo el título de «Reforma constitucional», Pacheco inauguró esta serie de trabajos con las siguientes palabras que explicaban, en grandes líneas, de qué iba el asunto: «Principiamos hoy la publicación de una serie de artículos sobre la cuestión más importante para el país, cuya solución está encomendada a la Convención Nacional. Se trata de dar al Perú una nueva Constitución que se halle en consonancia con las ideas del siglo, con los progresos de la ciencia y con el actual estado del país. La empresa es ardua, bien lo sabemos, pero se llevará a buen fin

sido nuestro ánimo entrar en discusiones y controversias filosóficas; ya porque, admitido como se halla ese dogma por nuestras cartas fundamentales, queremos únicamente que de él se deduzcan las consecuencias lógicas que encierra, para hacer una aplicación racional, capaz de conducir a la adquisición del fin que la sociedad se ha impuesto, es decir, la realización del principio de justicia. Por lo demás, no sería difícil demostrar que la clasificación que de los gobiernos se hace, en gobiernos monárquicos, aristocráticos y democráticos, atribuyendo tan solo a los últimos el ejercicio de la soberanía popular, es enteramente equivocada. El dogma de la soberanía popular no es incompatible con la forma monárquica y aun con el elemento aristocrático. La Inglaterra es un país monárquico, con instituciones aristocráticas y, a pesar de eso, no hay nación alguna donde más tiempo haya estado reconocido, no solo en teoría, sino en la práctica, el dogma de la soberanía popular. Igual cosa ha tenido lugar en Francia desde 1814 hasta el año 48, sobre todo después de la Carta de 1830. Y si quisiéramos citar un país verdaderamente democrático, en donde la igualdad ante la ley es absoluta, en donde

—estamos seguros de ello—, con un poco de abnegación, de independencia y de buena voluntad de parte de la asamblea. Deber de todos y muy particularmente de la prensa es discutir los diferentes puntos que debe contener el futuro código político. Ya, en una sección especial, hemos reimpresso un folleto que trata de esta materia y del que los artículos que van a seguir pueden ser considerados como la continuación. Nuestro objeto no es el de hacer aceptar nuestras ideas, sino únicamente el de promover la discusión. Dedicamos, pues, esta parte de nuestros débiles esfuerzos a los miembros de la representación nacional, llamados a consumar la obra de nuestra organización política.» Esa «sección especial» de *El Heraldo de Lima* se llamaba «Inserciones», espacio en el que se reimprimió el célebre «folleto» intitulado *Cuestiones constitucionales*.

no existen categorías, rangos ni privilegios, señalaríamos a la Bélgica, esa joya preciosa de Europa, en donde se goza de verdadera y amplia libertad, y que puede decirse que es una república con presidente hereditario; una república en la que no se conocen castas ni esclavos, como en los Estados Unidos, una monarquía que no conserva los más pequeños restos de privilegio, como la Gran Bretaña; un país de gobierno mixto y de sistema representativo, que se ha desarrollado con rapidez y tranquilidad, introduciéndose en las costumbres del pueblo, sin encontrar obstáculos con que, a cada paso, ha tropezado en Francia; en fin, un país modelo que merece ser estudiado a fondo, porque ese estudio, estamos convencidos de ello, produciría muy buenos resultados.

Es pues por esto que creemos que la forma aparente de un gobierno no implica que se halle en oposición con la soberanía nacional, y que este dogma no es tampoco inconciliable con algunas formas, en las que se ha creído, sin razón, no poderse jamás encontrar. Más claro, el modo como se halle organizado uno de los poderes de la nación, no trae por consecuencia inmediata que sea nulo y quimérico el ejercicio de la soberanía popular, antes bien esa organización puede tal vez encontrarse más en armonía con los intereses del pueblo y con el deseo que este tiene de alcanzar su fin social. Así, poco importa, en la cuestión presente, que el poder ejecutivo esté ejercido por uno o por muchos y que aquellos que lo ejercen sean elegidos en periodos determinados o de por vida, o con derechos hereditarios: el pueblo es libre para escoger el medio que crea más a propósito para conciliar su estabilidad con el pleno ejercicio de sus derechos. No se presume, pues, que de lo que hemos expuesto queremos sacar la conclusión de que es necesario hacer un cambio ra-

dical en la organización del poder ejecutivo: aceptamos, de buena fe, el sistema de elección en periodos determinados, según se verá un poco más adelante.

Pero si es indiferente para la soberanía popular la manera como se organice el poder ejecutivo, no lo es el modo de establecer el poder legislativo, es decir la representación nacional que, en solo su nombre, indica ya lo que deben ser su esencia y sus atribuciones. La nación misma está interesada en que esta representación sea la expresión genuina de su voluntad, de sus necesidades e intereses; ella es quien, por medio de sus representados, toma, por decirlo así, una parte directa en los negocios del Estado y en la dirección del cuerpo social.

148

Como no es posible que la nación en masa se reúna para discutir los medios más conducentes y más expeditos para la realización del fin que se ha propuesto, sea por las imposibilidades físicas que esta reunión presentaría, sea porque todos los asociados no tienen un conocimiento exacto de las necesidades generales del país, sea porque muchos carecen de la inteligencia y de la suficiente instrucción que se requiere para conocer la justicia y el modo de obtenerla, sea, en fin, porque el trabajo de una numerosa multitud sería lento, penoso y tal vez infructífero; se ha establecido por principio que el pueblo delegue todas sus facultades a un corto número de individuos que lo representen plenamente y que tengan capacidad y aptitudes para dar a la nación las reglas a que debe sujetarse para su marcha normal y progresiva. Hay, pues, que examinar dos cuestiones: cómo delega el pueblo sus facultades, y cómo se ejercen estas por sus delegados; o, lo que es lo mismo, cómo se halla organizado o debe organizarse el poder electoral, y cómo funciona o debe funcionar el poder legislativo o la representación nacional.

I

El poder electoral es la base fundamental de la soberanía popular: ejerciéndolo es como el pueblo todo entero toma parte en el gobierno de la sociedad y en la dirección de los negocios públicos. Reconocido, pues, el dogma, no puede privarse a los miembros que componen una asociación del derecho que tienen para intervenir en la cosa pública, sino en virtud de motivos fundados e incontestables. La soberanía popular tiene por objeto inmediato establecer el gobierno de todos por todos, y, desde el momento en que haya una parte de la sociedad que no participe de los mismos derechos que los demás, ya no habrá gobierno de todos por todos, sino tan solo gobierno de todos por algunos. Veamos lo que dicen, a este respecto, las instituciones que hasta ahora poco, nos han regido.

149

Como el derecho de elegir, o lo que es lo mismo, el ejercicio directo de la soberanía no compete sino a la que llamaremos parte activa de la sociedad, es decir, a los individuos que gozan del derecho de ciudadanía, preciso es examinar quiénes tienen este derecho y de qué modo lo adquieren, para pasar, en seguida, a la manera de ponerlo en práctica. Advertiremos, de paso, que, en este rápido examen, no entraremos en la comparación de los sistemas establecidos por nuestras diversas cartas fundamentales, comparación que puede hacerse teniendo presente lo que, en otra parte, dejamos apuntado; nos concentraremos tan solo en la Constitución de 1839 y en las leyes que la completaban y que se hallaban en vigor al terminar el antiguo régimen.

II

La Constitución de Huancayo declara ciudadanos a todos los peruanos pero suspende el ejercicio de la ciudadanía hasta que se llenen ciertas condiciones, que luego veremos; lo que quiere decir que la ciudadanía no existe hasta que las condiciones se realicen; porque no hay derecho *pendente conditione*; este solo se realiza cuando tienen lugar ciertas circunstancias que, si no se verifican, lo hacen ilusorio. No es, pues, exacto lo que la disposición constitucional dice, declarando ciudadanos a *todos los peruanos*; no lo son sino aquellos que, además de la cualidad de *peruanos*, reúnen otros requisitos más. El lenguaje legal no pecará jamás por exceso de claridad y de precisión: por eso hemos hecho estas ligeras observaciones.

150

Los peruanos son de dos especies: nacidos en el territorio de la República o naturalizados. Pertenecen a la primera categoría los individuos nacidos de padres peruanos que se hallen en el extranjero al servicio de la nación, y aquellos que, nacidos igualmente en el extranjero, de padres peruanos, que no tienen carácter oficial, son inscritos en el registro cívico. De los nacidos en el territorio solo tienen la cualidad de peruanos los hombres *libres*; y esta disposición contiene en sí dos absurdos o contradicciones. Si son peruanos los nacidos en el extranjero de padres peruanos que estén al servicio de la nación, o que hagan inscribir a sus hijos en el registro cívico, es claro que los hombres *libres*, nacidos en el territorio del Perú de padres extranjeros que estén al servicio de su nación, o que llenen las formalidades que las leyes de su país exigen, para dar a sus hijos su propia nacionalidad, es claro, repetimos, que los individuos de esta clase serán extranjeros y no peruanos, como lo quiere la Constitu-

ción. Según todas las legislaciones, el hijo sigue siempre la condición del padre, hasta que no declare tácita o expresamente que renuncia a ella; así es que no puede imponérsele una determinada nacionalidad a pesar suyo.

La disposición de que nos ocupamos, priva a una vasta porción de hombres de una cualidad que ni a los brutos se niega. Y, sin embargo, los esclavos, que son algo más que animales, puesto que son hombres, no son peruanos, aunque hayan nacido en el territorio de la República. ¿A qué país, pues, pertenecen? ¿O se ha creído tal vez que el nombre de peruano era un título tan honorífico, que no debía degradarse confiriéndolo a criaturas humanas, víctimas inocentes de un crimen social, sancionado por la legislación? Pero esto no es extraño, cuando hemos visto al poder político y civil considerar a los esclavos como seres enteramente distintos de los demás hombres y completar el acto de su emancipación, promulgando de nuevo para ellos los preceptos de la ley natural. Con todo, el poder que esto hizo, debió completar su obra declarándolos peruanos, porque si tales no eran, ningún derecho tenían de legislar sobre ellos e imponerles obligaciones que, según el espíritu de la disposición gubernativa, les eran del todo desconocidos. Legalmente hablando, los esclavos manumisos formaban una tribu extraña en el Perú, y la obra que el poder político emprendió, más que a él, correspondía a un misionero o a un colegio de propaganda. Hay, pues, que declarar expresamente si los esclavos que han nacido en el Perú son o no peruanos.*

* Esto se escribió antes de que se publicara el célebre reglamento de elecciones, que concede el derecho de ciudadanía a individuos que aún no habían sido declarados peruanos.

Entre los peruanos por naturalización, se encuentran los extranjeros que, además de ser profesores de alguna ciencia, arte o industria útil, tengan cuatro años de residencia, con la condición de que se inscriban en el registro cívico o se casen con peruana. Bueno es que la nación desee que los extranjeros que a ella vienen sean hombres útiles y trabajadores; pero considerando que la falta de brazos es un mal de que, con sobrada justicia, nos quejamos; que casi todos los extranjeros poseen, en general, hábitos de orden, economía y moralidad, que tanto necesitamos adquirir, que no solo debemos esforzarnos en evitar que los extranjeros lleven consigo fuera del país los capitales que en él han formado, sino también franquearles toda clase de seguridades y garantías para que introduzcan otros; en fin, que si mucho tenemos que aprender y algo deseamos adelantar, debemos hacer todo lo posible por atraer hacia nuestro suelo a hombres que se distinguen por su amor al trabajo y por su espíritu de empresa; considerando todo esto, repetimos, nos conviene no poner trabas de ninguna especie a la naturalización de los extranjeros, remover todos los obstáculos que a ello se opongan y dictar las medidas que más conducentes sean a la realización de tan laudable fin. No creemos que resultase inconveniente alguno de asimilar los extranjeros, cualquiera que sea su procedencia, a los españoles que, según nuestra última Carta, obtenían la cualidad de peruanos, desde que manifestaban su voluntad de domiciliarse en el país, y se inscribían en el registro cívico.

La más pequeña obscuridad, la más pequeña duda, son defectos graves en una ley. En el artículo constitucional que nos ocupa, se encuentra una partícula, suficiente para producir una gran confusión y para dar a la ley un espíritu que se halla muy distante de lo

que sugiere la teoría racional y de lo establecido en las leyes de todos los países. Según él, los extranjeros, profesores de alguna ciencia, arte o industria útil, y que han residido cuatro años en la República, se hacen peruanos inscribiéndose en el registro cívico o casándose con peruana. De esta forma disyuntiva resulta que la naturalización se obtiene o por medio de la inscripción, o por el matrimonio con una mujer peruana, lo cual no nos parece justo. El requisito de la inscripción debe exigirse siempre, porque es el único medio de conocer la voluntad de un individuo de abandonar su antigua nacionalidad y adquirir una nueva. Es un principio reconocido por todas las legislaciones que la mujer sigue siempre la condición del marido y no este la de aquella; resultando de aquí que la mujer que contrae matrimonio con un extranjero, se nacionaliza, por este solo acto, en la patria a que pertenece su marido. La Constitución misma está de acuerdo con este principio, cuando declara peruanos de nacimiento a los hijos de padre peruano, nacidos en el exterior; pero reincide en el vicio que le reprochamos, estableciendo también la disyuntiva de *padre o madre peruanos*. Las leyes del Estado que dicen *relación a la persona*, siguen al hombre en cualquier parte donde se encuentre; pero abandona enteramente a la mujer que ha unido su suerte y puestose bajo la dependencia de un individuo que pertenece a un Estado distinto. Verdad es que puede decirse que esta prescripción no es tan rigurosa en nuestra Carta, porque la ley exige que la madre haga inscribir a su hijo en el registro cívico; lo cual, si llega a suceder, no podrá verificarlo sin consentimiento del marido, de quien ella y el hijo dependen.

Lo que acabamos de decir, un poco más arriba, puede también aplicarse a la disposición constitucional que prohíbe a los ex-

tranjeros adquirir, por título alguno, propiedad territorial en la República, sin quedar, por este hecho, sujetos a las obligaciones de ciudadanos, cuyos derechos gozarán al mismo tiempo. Esto es lo mismo que decir a los extranjeros: vosotros sois hábiles e industriosos agrónomos; tenéis conocimientos y aun capitales que, aplicados a la agricultura, la fomentarían y la harían progresar, sirviendo de estímulo y de ejemplo para todos los propietarios territoriales; tenéis deseos de dedicaros al cultivo de nuestros campos y no os faltan los medios para ello; los capitales que habéis adquirido con vuestro comercio y vuestra industria, vais a radicarlos en el país, en lugar de llevároslos a otra parte; todo esto es bueno, excelente, pero no basta; si queréis conseguir vuestro objeto, podéis hacerlo; pero sabed que desde ese momento abdicáis tácitamente una nacionalidad que os es muy cara y que os proporciona mil garantías, en cambio de otra que no os promete ninguna, ni reúne vuestras simpatías. Esto se llama hacer ciudadanos por la fuerza y no por el convencimiento. Pero la ley no ha sabido lo que ha dicho, y esta disposición que, con justicia, ha provocado la crítica de hombres pensadores, a nosotros nos parece únicamente ridícula y falaz. En efecto, la Constitución no puede privar a ningún peruano, cualquiera que sea su clase, de la propiedad que en el país posee, ya sea mueble o inmueble, ya rústica o urbana; pero tampoco puede exigir de un individuo que permanezca eternamente en el país de su nacimiento o en aquel en donde, por algún tiempo, ha fijado su domicilio. No puede, pues, impedir a un peruano que, abandonando su patria, vaya a establecerse y naturalizarse en otro, en el que esté seguro de gozar tal vez de más tranquilidad, de más reposo, de seguridad personal, de respeto a la propiedad, en fin, de todas aquellas garantías que hacen grata la vida del hombre y que le dan una verdadera pa-

tria en cualquier lugar donde las encuentre. La ley no puede impedir esto y el hombre que a ello se determina, no por eso se hace reo de un crimen que deba ser castigado con la pena de confiscación. El peruano que se naturaliza en otro Estado continúa, pues, siendo propietario de los bienes raíces que haya dejado en el Perú; pero política y civilmente es extranjero para el Perú, como cualquier individuo que no haya nacido en su territorio. Por consiguiente, a los peruanos que abdican su país natal, se les considera en un pie más ventajoso que a los extranjeros que deseen adquirir una propiedad territorial sin perder su nacionalidad. Y, sin embargo, más meritorios son estos, en concepto nuestro, que los otros. Ni puede objetarse que la disposición en que se dice que todo peruano puede salir del territorio *llevando consigo sus bienes*, es obligatoria, de modo que, cuando un individuo salga, deberá precisamente llevar consigo sus bienes: esta disposición es meramente facultativa; cada cual puede hacer uso de ella, según más convenga a sus intereses. Si tal fuera el espíritu de la ley, los legisladores habrían cometido una torpeza inexcusable, que produciría funestas consecuencias y haría aparecer al Perú como una nación bárbara y egoísta. Ahora bien, si un peruano que deja de serlo, puede poseer propiedades territoriales en el Perú, no concebimos por qué se niegue a los extranjeros esta misma facultad, si no es en cambio de su nacionalidad.

155

Pero la disposición, aunque sea observada, carece enteramente de valor. Según ella, la ciudadanía se adquiere por el mero hecho de adquirir una propiedad territorial; esto basta, sin que haya necesidad de recurrir a la inscripción en el registro cívico, pues la disposición que nos ocupa no la exige, ni se encuentra otra que se refiera al caso y la complete. Pero ¿cómo podrá conocerse que un

individuo, naturalizado de este modo, sigue siendo peruano o ha dejado ya de serlo? Si la adquisición de una nacionalidad requiere un acto expreso, no sucede lo mismo con la dejación que de otra se hace. El extranjero que ha adquirido una propiedad territorial en el Perú, sabiendo que de este modo se hacía peruano, puede, si se le antoja, recobrar su antigua nacionalidad o naturalizarse en otro país. ¿Dejará, por esto, de ser propietario de los bienes que ha comprado en el Perú?

156

Reflexionando sobre los motivos que los legisladores de Huancayo tuvieron para formular tan extraña disposición, no encontramos ninguno racional, y no podemos comprender cómo un cuerpo legislativo pudo olvidar o ignorar un principio universalmente reconocido. Si las leyes personales siguen a un individuo, cualquiera que sea el lugar en donde se encuentre, las leyes sobre la propiedad abrazan todas las partes del territorio, cualquiera que sea el propietario. Así, un extranjero que, en cuanto a su capacidad personal, está bajo el imperio de las leyes de su patria, por lo que toca a los bienes que posea en el Perú, estará sometido a las leyes peruanas sobre la propiedad, porque no ha podido concedérsele el derecho de adquirirla, sino sometiéndose a las prescripciones legales establecidas en el país, que determinan el modo de adquirirla, poseerla y transferirla. Esto es lo que debió haber dicho el Congreso de Huancayo y no imponer, *velis nolis*, el derecho de ciudadanía.

Nos hemos detenido algún tanto en estas consideraciones, porque la materia es delicada, como que puede dar campo a disposiciones desagradables en el terreno de la diplomacia. Se concibe fácilmente lo que podría resultar de una disputa entre un extranjero,

que sostuviese ser tal, y las autoridades peruanas, que pretendiesen que era peruano, por el simple hecho de ser casado con peruana o haber adquirido alguna propiedad territorial.

Nuestra opinión, con respecto a los extranjeros, es, que nos conviene atraerlos, no por la fuerza ni por medios subrepticios o sofisterías legales, sino ofreciéndoles toda clase de garantías y la participación en todos los negocios de su patria adoptiva. Debemos, pues, franquearles la naturalización, tan luego como nos la pidan y acordar a aquellos que tengan cierto número de años de residencia (no muchos, sin embargo) el derecho completo de ciudadanía, con todas sus cargas y prerrogativas. Uno de los medios más eficaces de atraerlos o retenerlos es haciéndolos capaces de adquirir en nuestro país toda clase de propiedades.

157

Establecidas por una ley las condiciones que se requieren para que un extranjero pueda naturalizarse en el Perú, debe dejarse al poder ejecutivo el cuidado de conceder y extender las cartas de naturalización; con lo cual se libertaría el Congreso de una carga, que pudiera ser pesada y lo distraería acaso de más serias ocupaciones, si, por fortuna nuestra, llega algún día nuestro país a gozar de aquella felicidad terrestre, que tanto seduce a los que moran en regiones menos favorecidas por la naturaleza, y que es un poderoso atractivo para la inmigración.

III

Hemos dicho antes que no todos los peruanos son ciudadanos. Para ejercer el derecho de ciudadanía son necesarios tres requisitos: 1) ser casado o mayor de veinticinco años; 2) saber leer y es-

cribir, excepto los indígenas y mestizos hasta el año 44; 3) pagar alguna contribución al Estado. Examinaremos ligeramente estos puntos.

IV

Al hablar de la condición de edad para obtener el privilegio de ciudadanía, tocamos con una cuestión vasta e importante y que atañe directamente a esa gran masa de peruanos comprendidos bajo la denominación general de *juventud*. Abrazaremos, pues, en esta parte, todos los puntos que con ella tengan relación, diremos todo lo que nuestra limitada razón nos sugiere y cuando, más tarde, encontremos disposiciones legales que le conciernan, nos referiremos a lo que aquí dejemos apuntado.

158

Exclusión completa de la juventud de toda injerencia en los negocios públicos, he allí la expresión genuina de nuestras instituciones y su defecto capital. Absurdo y monstruosidad intolerables, fuente inagotable de malestar para el país y causa constante de trastornos y revueltas.

Examinando el conjunto de nuestra legislación, se observa establecido en ella un principio, que no ha existido ni podido jamás existir en ninguna otra legislación, ni en ningún país del mundo. Se encuentran sociedades donde imperan privilegios concedidos a una casta, a la que el nacimiento y la sangre dan suficiente título para gozar de ellos; hay otros donde la fortuna, la riqueza o la posición social de algunos individuos confiere a estos el derecho de dirigir y gobernar la cosa pública; y no faltan algunos en que el dominio se concede tan solo a la inteligencia y al saber. Cada una de estas clases forma una especie de aristocracia, que se justifica, ya por la

naturaleza misma de las cosas, ya por los recuerdos y la tradición, que siempre valen algo en pueblos que cuentan algunos siglos de existencia. El influjo del hombre rico se hace sentir a cada instante, porque cuenta con poderosos medios de acción y porque las riquezas producen siempre, para el que las posee, infinitas consideraciones sociales. Y, en cuanto a la inteligencia, ¿quién puede negar la superioridad del hombre de talento, que en su frente lleva un sello indeleble que impone y arranca el respeto a la ignorancia?

Nada de esto existe entre nosotros. No hay aristocracia de sangre, porque no tenemos recuerdos ni tradiciones y, aunque los hubiera, nuestra Carta está allí para desconocerlos y nuestras instituciones para impedir que sirvan de título a privilegios nobiliarios. No hay aristocracia de la riqueza, porque desgraciadamente somos aún muy pobres, porque los peruanos que se dedican a la industria son en corto número y casi siempre están privados de un capital que les sirva de base, y porque un principio de equidad y de justicia no permite que la propiedad territorial se concentre en un corto número de individuos, como sucede en los países que conservan la institución de mayorazgos. Y, por lo que hace a la aristocracia de la inteligencia, ¿quién la ha reconocido jamás en el Perú? ¿Cómo obra? ¿En dónde obra? ¿A qué signos se la puede reconocer? ¿Cuál es el santuario desde donde dicta sus leyes? ¿Cuál la tribuna de donde habla al pueblo? En vano la fementida Carta de Huancayo nos asegura, con retumbantes palabras, en uno de sus pomposos artículos, que todos los peruanos serán admitidos a los empleos públicos, *sin otra diferencia que la de sus talentos y virtudes*. Atroz mentira, falaz engaño, como es engaño y mentira lo poco racional que en ese código se encuentra. La diferencia no consiste en el talento y en la virtud, sino en los vicios opuestos, que son los que se han hecho

dueños exclusivos de la sociedad y los que la gobiernan a su antojo. No es el talento sino la ignorancia la que debe dirigirnos; no es la virtud sino el vicio el que debe imperar entre nosotros, y por eso se ha tratado de establecer, no la aristocracia de la nobleza, no la de la fortuna y mucho menos la de la inteligencia: estas aristocracias son, hasta cierto punto, naturales, y en nuestro país todo debe ser artificial, porque todo tiende a fomentar ciertos intereses particulares: se ha establecido una aristocracia, sin justificativo, sin precedente, sin nombre, a no ser que quiera dársele el único que puede convenirle: *la aristocracia de la decrepitud*.

160

Todo, en el Perú, se halla sometido a la ley tremenda y rigurosa de la edad. Las aptitudes y la capacidad de un individuo no se gradúan por el desarrollo de su inteligencia, sino por el número de años que hayan pasado sobre su cabeza. En todos los países, la capacidad es la regla y la incapacidad la excepción: en el Perú sucede lo contrario; aquí la excepción es regla, y la regla, excepción. A todo peruano se le supone incapaz, hasta el momento en que suenen para él las horas fatídicas de algún cumpleaños, que le vayan abriendo gradualmente las innumerables entradas que tiene el teatro público. Antes de esa época, está, por fuerza, condenado a la inacción, a la impotencia, a ver correr sin fruto, casi sin ilusión ni esperanza, los años más floridos y más fécondos de su existencia; a renegar y maldecir de una sociedad que lo rechaza y lo repele, tan solo por haber cometido el enorme crimen de no haber nacido algunos años antes. Para el viejo todo; para el joven nada: he aquí, en dos palabras, el resumen de las instituciones peruanas.

Extraño es, por cierto, que en un país, que se dice republicano y democrático, se haya tenido la insolencia de proscribir a una

porción tan considerable de la sociedad, como es la juventud, y más extraño aún, si se considera que existen países de instituciones monárquicas y aristocráticas y que, por eso, merecen el desprecio de nuestros grandes hombres, en los cuales la juventud goza de la plenitud de los derechos políticos y encuentra abiertas todas las entradas de la carrera pública, en una edad en que apenas se le ha concedido en el Perú, como el colmo de todos los favores, la emancipación de la patria potestad, y el ejercicio de algunos derechos civiles. Pitt, Fox, Peel, Palmerston, Wilberforce y tantos otros grandes hombres, que tomaron parte en la administración y en la dirección de los negocios públicos, en una edad que distaba todavía mucho de aquella en que a los peruanos se les concede el privilegio de ciudadanía; serían, a lo más, entre nosotros, niños de escuela, a quienes era preciso poner la cartilla en la mano y colocar bajo la tutela y dirección de un pedagogo.

161

Arrinconada la juventud por tan vicioso sistema, separada absolutamente de toda injerencia en los negocios públicos, reducida a un estado de esclavitud y de ilotismo disimulados, y formando como una clase aparte en su misma patria, ¿cómo no ha de aborrecer y detestar un régimen que la condena a tan miserable condición? Feliz aun si, en los momentos de desesperación y abatimiento, no confunde, en sus maldiciones, a las instituciones que excitan su justo encono y a la patria donde tales instituciones imperan.

En vano se halla dotada la juventud de generosidad, abnegación y desprendimiento; en vano bullen en su cabeza ideas fecundas y luminosas que, realizadas, producirían inmensos bienes para el país; en vano germinan en su corazón nobles y caballerosos senti-

mientos que tienen por exclusivo objeto la gloria y el engrandecimiento de su patria y la común felicidad de los asociados; en vano se entusiasma por la virtud y la justicia, deseando que ellas sean las únicas que gobiernen a la sociedad: todo es estéril: la ley positiva no necesita de sentimientos ni de ideas, de justicia ni de razón, de generosidad ni de nobleza: es preciso que la helada mano del tiempo apague, vicie y corrompa esos impulsos, extinga el entusiasmo y coloque al egoísmo en el corazón y al cálculo interesado y mezquino en la inteligencia del hombre. Y, en vista de eso, ¿se extraña aún que el Perú se halle continuamente agitado por una fiebre que lo devora? ¿Se extraña que la juventud se lance en las revoluciones y en las guerras civiles, que el Sr. Noboa ha querido llamar, probablemente sin hacer alusión a las peruanas, las protestas armadas de las ideas, cuando en ellas ve quizá el único medio de destruir y aniquilar el ominoso y tremendo despotismo que sobre ella pesa?

162

Al emanciparse el hombre del hogar doméstico, la primera ley política que se le presenta, en lejano horizonte, es la de ciudadanía, que exige, como primera condición, ser mayor de veinticinco años. La ley civil solo requiere la edad de veintiún años, para declarar mayor a un individuo y hacerlo capaz de todos los actos de la vida civil. Hay, pues, una diferencia notable entre estas dos disposiciones, que no sabemos cómo pueda justificarse.

Naciendo el hombre en el seno de una familia y necesitando del auxilio de los autores de su existencia para atravesar la época peligrosa de la infancia, preciso ha sido cometerlo a la autoridad de sus padres, a quienes la naturaleza concede derechos respetables e impone sagradas obligaciones, que ninguna sociedad, por atrasada

que sea, ha podido jamás desconocer. Pero esa autoridad no puede ser ilimitada ni eterna. A medida que el hombre se desarrolla física e intelectualmente, el poder paternal va estrechándose en un círculo más reducido, hasta que por fin llega un momento de la vida en que cesa casi del todo, entrando el hijo en el pleno dominio de su voluntad y de sus acciones y dejando, por decirlo así, de ser miembro de la sociedad de familia, para convertirse en miembro de la sociedad general. La ley tiene derecho de fijar la época en que tenga lugar esa transición y, si ha señalado la edad de veintiún años, es porque, al llegar a ella, el hombre ha alcanzado un estado de desarrollo físico casi completo; y, en cuanto a su desarrollo intelectual, habrá conseguido el mismo resultado, bajo un sistema bien concebido de instrucción, que la ley supone siempre como existente.* Aun faltando este, no hay duda que la razón humana sigue un constante y gradual desenvolvimiento que pone al hombre en aptitud de distinguir lo justo de lo injusto, de conocer lo que le pertenece o lo que es ajeno, de defenderse a sí mismo y de velar sobre sus intereses. En fin, la ley que establece una incapacidad tutelar y provechosa en favor de los menores, ha debido designar el momento en que esa incapacidad cese y entre el individuo bajo el dominio de la regla general. Al fin debía escogerse una edad cualquiera; la ley, apoyándose en la observación de los hechos, ha fijado la de los veintiún años. La ley civil es todavía más liberal. Juzgando que pudieran haber individuos en estado de manejar por sí negocios, aun antes de cumplir la edad requerida para salir de la patria potestad, ha establecido la

* «Pocas esperanzas debe dar [dice Rossi] un joven que, a los veinte y un años, no ha terminado sus estudios.»

emancipación, por medio de la cual el emancipado se asimila completamente al mayor de edad, para el goce de todos los derechos civiles.

No concebimos por qué las razones que militan en favor de estas disposiciones civiles, sean inaplicables a la ley política. El individuo que, llegado a cierta edad, es reputado capaz de una buena gerencia de sus intereses, para lo cual es preciso que conozca sus relaciones con los demás hombres y esté al cabo de las disposiciones legales sobre las personas y sobre las cosas, puede muy bien conocer también las relaciones en que se halla con respecto a la autoridad y a sus demás coasociados, considerados como miembros de la sociedad política. No creemos que estas últimas relaciones sean más complicadas que las primeras y requieran, por consiguiente, un aprendizaje especial por espacio de cuatro años, que generalmente son empleados en otra cosa que en el estudio de la ciencia política, ya que, durante ese tiempo, los hombres se ven alejados, por la ley, de la vida pública. Nuestra convicción, sobre este punto, es que el individuo apto para gozar de los derechos civiles, lo es también para el ejercicio de los políticos, y, siendo esto así, la legislación presenta una gran contradicción. Si a un individuo se le cree apto para los derechos civiles, se le deben conceder los políticos; si no es apto para los políticos, tampoco lo será para los civiles y entonces es una imprudencia darle estos últimos; vale más aguardar a que adquiera la competente capacidad para ejercer unos y otros a la vez.

El ejercicio de la soberanía, para la mayor parte de los ciudadanos, se reduce únicamente a desempeñar las funciones electorales. Estas requieren, es verdad, cierta instrucción, cierto grado de

desarrollo, que no todos poseen; pero eso proviene, no tanto de los individuos, cuanto de las leyes y de la administración pública, que no dirigen todos sus conatos al cumplimiento del más sagrado de sus deberes, cual es la educación y la instrucción de las masas. Un hombre de buen sentido, que ha recibido aunque no sea más que una módica instrucción primaria, suficiente para despejar algún tanto su razón, es muy capaz de distinguir el mérito, de juzgar, poco más o menos, de la inteligencia de los otros y de conocer cuáles son aquellos que pudieran hacer la felicidad de su país y que merecen sus votos para que vayan a ocupar un puesto en la legislatura o en la administración. Sabemos que se nos pueden citar hechos que se opongan a lo que acabamos de decir; pero creemos que esos mismos hechos probarían nuestras aserciones. Si el pueblo a veces no escoge bien, es porque se le engaña, porque no se le deja obrar con libertad, porque, en muchos países, la autoridad se ha arrogado el derecho de dirigirlo a su antojo, de grado o por fuerza. Dese libertad al pueblo, emancípele de la tiranía de los ambiciosos y de los demagogos, absténgase el poder de ejercer su influjo y de hacer alarde de su fuerza, déjese al pueblo obrar por su propio impulso; y estamos convencidos de que su espontaneidad producirá buenos resultados; porque, al fin, en la masa del pueblo, sobre todo de un pueblo ilustrado, hay siempre un fondo de buen sentido, que le hace instintivamente conocer el bien y el mal y que lo induce a buscar los medios de procurarse el primero y evitar el segundo.

La ley de edad produce asimismo una extraña anomalía. Un individuo que, a los veintiún años, adquiere el pleno dominio de su personalidad y de sus intereses, está sometido a todas las cargas que

el Estado le impone, sin dejarle tomar parte en los negocios públicos. Si tiene obligación de pagar las contribuciones e impuestos que gravan su propiedad, su industria y aun su persona, impuestos destinados a sostener y mantener los diferentes poderes de la nación y los brazos auxiliares que necesitan; es injusto privarlo de toda injerencia, aunque sea indirecta, en el modo de invertirlos, a fin de que se consulte la economía, que, disminuyendo los gastos, disminuya también la cuota de su erogación, o, por lo menos, que, sin aumentar esta, le proporcione el Estado mayor número de comodidades.

Emancipando la ley al individuo a la edad de veintiún años y no concediéndole los derechos políticos sino en épocas distintas, entre las que media un largo espacio de tiempo, lo condena, durante estos intervalos, a permanecer en una situación indefinible, que lo hará caer en uno de dos extremos, en la indiferencia o en la desesperación, que ambas producen perniciosos resultados. La indiferencia se apoderará de los hombres pacíficos, que, examinando con calma la posición en que la ley los coloca, obligándolos a alejarse forzosamente de la vida pública, la mirarán con desdén y procurarán ocuparse tan solo de sí mismos, de sus placeres y caprichos, ya que no les es permitido tomar la más pequeña parte en la gestión de la cosa pública. Donde el estímulo falta a la juventud, necesariamente se corrompe; y si la juventud es corrompida, ¿qué serán los hombres de edad, que también han sido jóvenes? Cuando la juventud encuentra cerradas las puertas de la emulación, del honor y de la gloria (y en el Perú lo están todas) se arroja hacia los placeres desordenados que deterioran su físico, embrutecen su inteligencia y degradan su corazón. Y, si hay individuos, a quienes la nobleza de

su carácter, la bondad de su índole y las ideas que han recibido apartan de tan funesto escollo, pero que no encuentran una tabla a que asirse, entonces la desesperación se apodera de ellos y los convierte en enemigos de un sistema social que hace pesar sobre ellos una dura e inflexible tiranía.

Un estado semejante de cosas engendra a los tribunos y a los demagogos, que explotan la ignorancia y la credulidad del pueblo, y a los ambiciosos que lo engañan con falaces promesas, cuando solo están dominados por un interés particular, y hace que la juventud sana considere las revoluciones y los trastornos como medios legítimos de conquistar los derechos de que justamente se cree en aptitud de gozar y de que una ley tiránica y absurda la priva.

167

¿Qué males resultarían si se concediese a la juventud el goce de los derechos políticos en el momento mismo en que obtiene el de los civiles? Aun cuando la juventud no trajera consigo su buen contingente de sentimientos nobles, de abnegación y de desprendimiento, ¿estarían los poderes públicos peor organizados de lo que actualmente se hallan? ¿Habría más bajeza, más servilismo, más espíritu de intriga, menos copia de luces y talentos en el cuerpo legislativo? ¿Habría, en la administración pública, más despilfarros, menos conocimiento del país, menos interés por todo lo que toca a su bienestar, menos respeto a las garantías del ciudadano? No lo creemos, a lo más permaneceríamos en el mismo estado, y siempre habríamos conseguido, lo que ya es algo, extinguir una fecunda fuente de conmociones. Pero si la juventud se halla adornada de buenas cualidades; si el egoísmo y el vil interés no la han corrompido; si, como es cierto, está dominada por una extraordinaria sed de

gloria, de honores y de reputación, ¿no es verdad que los poderes públicos no tienen nada que perder y sí mucho que ganar introduciendo en ellos un germen vivificante y regenerador, que corrija, neutralice y, si es posible, extinga del todo los vicios de que adolecen?

La ley política, más rigurosa que la civil, ni aun siquiera establece excepciones, y no concebimos por qué ha de haber una emancipación civil y no una emancipación política. Si hay individuos que pueden hallarse en aptitud de gozar de los derechos civiles, antes de cumplir la edad legal, ¿por qué no han de haber otros que tengan la capacidad suficiente para ejercer los políticos, antes de los diferentes periodos que para ello se determinan? La ley solo establece una excepción, en favor de los que hayan contraído matrimonio, antes de cumplir los veinticinco años, y esto solo para obtener el derecho de ciudadanía y el de sufragio en las elecciones. Semejante disposición peca por vicios diametralmente opuestos. Si un joven goza de cierta posición social, que le permite soportar las cargas y obligaciones que impone el estado del matrimonio, y pasa a ser jefe de una nueva familia; si, según el espíritu de la ley, el acto del matrimonio es una prueba de que posee la suficiente capacidad para adquirir ciertos derechos políticos; ¿por qué ese mismo acto no ha de servir también como prueba de su aptitud para ejercer los demás, cuando su persona, sus intereses y su nueva familia dependen del modo como se ejercen? Y, si el joven que se casa no tiene los medios de sostener a su familia; si lo hace tan solo por capricho, por locura, por atolondramiento, sin meditar sobre los deberes a que va a sujetarse, sin calcular en los resultados, sin fijarse en el porvenir, sin considerar que, pasado el primer ímpetu y destruida la primera

ilusión, se va a encontrar con una triste realidad, con una mujer a quien mantener, con hijos a quienes alimentar y educar, y a quienes tal vez no podrá dar un pedazo de pan, porque no tiene con qué comprarlo, porque él solo se ocupó en buscar recursos para el día fugaz de la boda, y para los días más fugaces aun de la luna de miel, que tan poco dura; ¿no es extraño que la ley proteja y guarde más consideración a ese atolondrado, que al joven que, convencido quizá de las ventajas y atraído por los encantos de la vida conyugal, reprime sus inclinaciones, contiene los impulsos de su corazón y acalla sus sentimientos, porque conoce que, antes de unirse a la que ha elegido, debe buscar los medios que aseguren una cómoda subsistencia y un tranquilo porvenir, para él, para su mujer y para sus hijos? ¿No es peregrina la ley que premia y fomenta el atolondramiento y castiga la previsión? ¿No es esto favorecer el vicio y lanzar anatema contra la virtud?

169

Más tarde, al hablar de la instrucción pública, tendremos ocasión de manifestar que nuestra legislación sobre enseñanza, es también opresiva para la juventud, y que se halla en perfecta armonía con las disposiciones constitucionales que acabamos de bosquejar. Por ahora, daremos fin a este punto, pidiendo la emancipación política de la juventud; exigiendo que el dogma de la soberanía sea para ella una realidad y no una decepción; reclamando en favor suyo un acto de justicia, cual es el de libertarla de la proscrición que sobre ella pesa. Queremos que el hombre goce de la plenitud de los derechos políticos, desde el instante en que la ley lo considera capaz de ejercer los derechos civiles.

V

La segunda condición que se exige para obtener el derecho de ciudadanía, es saber leer y escribir. En esta parte la ley se muestra racional y no puede dejar de merecer aprobación. El ejercicio de los derechos políticos y, por consiguiente, el de la soberanía, requiere o más bien supone cierto grado de inteligencia y de instrucción, sin el cual no se podría comprender ni lo que ese derecho significaba, ni el modo como debía hacerse uso de él. Como al Estado le interesa poseer el mayor número posible de ciudadanos, se halla en la obligación de proporcionar a todos sus subordinados una instrucción elemental suficiente para que los individuos tengan conocimiento de sí mismos y de los seres con quienes se encuentran en relación. El deber jurídico del Estado no pasa de este límite; solo puede exigirse de él que suministre a todos los asociados una instrucción primaria general, que abrace aquellos conocimientos de que el último de los asociados puede tener necesidad en el curso de su existencia. Y si el Estado cumple con este sagrado e importante deber, nadie le negará el derecho de exigir estos conocimientos como una cualidad indispensable y *sine qua non* que deben poseer los individuos que aspiran al rango de ciudadanos. No bastaría, pues, que solo supiesen leer y escribir, como dice la ley; pero considerando que en el Perú nada, absolutamente nada, se ha hecho, hasta ahora, para establecer y sistemar un plan de instrucción primaria, que pudiera difundir las luces y los conocimientos indispensables en todas las clases de la sociedad y sobre todo en la menesterosa; preciso es limitarnos a exigir tan solo los requisitos de lectura y escritura; porque al fin raro es el hombre que, sabiendo leer y escribir, no adquiera algunas ideas y no tenga su espíritu más desarrollado que aquellos que no poseen esa facultad.

En cuanto a estos últimos, es decir, aquellos que carecen absolutamente de los más triviales y comunes rudimentos de instrucción, no tenemos embarazo para opinar que no deben gozar de los derechos políticos. El ejercicio de estos derechos, como ya lo hemos indicado, requiere cierto grado de instrucción, y aquellos que no la poseen deben ser reputados como incapaces y se les debe considerar bajo el mismo pie que los individuos a quienes la falta de edad o algún vicio físico o mental de que adolezcan los priva del ejercicio de los derechos civiles. El hombre completamente ignorante no tiene casi voluntad propia, es muy susceptible de engaño y cualquiera puede servirse de él como de un instrumento o de una máquina que le facilite la realización de sus miras particulares.* Puede decirse que el hombre, para llamarse verdaderamente tal, para ser completo, debe tener conciencia de sus acciones, y el ignorante muchas veces carece de esa conciencia, sobre todo si se trata de un orden de cosas que se diferencia mucho del natural, o que, si tiene relaciones con él, no está su inteligencia en aptitud de conocerlas y comprenderlas. ¿Cómo es posible que tenga valor el voto de un individuo, que lo ha recibido de manos de otro y que no sabe absolutamente lo que contiene? Harto conocidos son los abusos que se cometen por la malicia explotando a la ignorancia, para que sea necesario detenerse en enumerarlos.**

* La ley misma suspende el derecho de ciudadanía, cuando hay ineptitud física o mental, *que impida obrar libre y reflexivamente*. ¿Podrá sostenerse que el hombre completamente ignorante es capaz de obrar con libertad y con reflexión?

** En muchos puntos del Perú un individuo ha cumplido con los requisitos de la ley y obtenido el derecho de ciudadanía, porque sabe dibujar maquinal-

Mas de esto resulta una obligación más rigurosa y muy sagrada para el Estado; obligación que no puede ni debe dejar de cumplir, so pena de faltar a sus más solemnes compromisos, a uno de los más esenciales e importantes objetos de su institución. El Estado se halla en el deber de dedicar una gran parte de sus desvelos a la educación de las masas, a la difusión de los conocimientos, a la propagación de la instrucción primaria por todos los ángulos, por todos los rincones de la nación. La administración pública no pecará jamás por exceso de celo sobre un ramo de tanta y tan trascendental importancia.

Es desgracia, por cierto, que las más racionales disposiciones de nuestra Constitución no dejen nunca de tener algún defecto. Aquella de que nos ocupamos tiene un segundo miembro que merece ser examinado de paso: es la excepción que de los indígenas y mestizos se hace, eximiéndolos del requisito de saber leer y escribir, pero solo hasta el año de 1844; excepción absurda cual ninguna otra. Si para ser ciudadano, es preciso saber leer y escribir, porque de otro modo no se podrían cumplir bien los deberes que ese estado impone, ¿por qué se exceptúa a cierta clase de individuos que carece absolutamente de esos conocimientos? O el requisito era indispensable o no lo era: si lo primero, debía ser general y sin excepción; si lo segundo, habría sido mejor no ponerlo. Pero no es esto todo. Un indígena que ha cumplido sus veinticinco años al lado de sus lla-

172

mente sobre el papel ciertos caracteres desconocidos, que él llama seriamente su *firma*. ¿Gracias al Reglamento de Elecciones del señor Ureta que no exige ni esta inútil fórmula?

mas, sin tener acaso más que el instinto de estas, es ciudadano, es fracción de soberano y tiene voto en los comicios del pueblo; y un joven que no ha llegado aún a esa edad, pero que ha concluido con lucimiento sus estudios, que posee diplomas universitarios, que ha obtenido título de abogado o de médico y que tiene en sus manos los derechos y la existencia de los demás, es un cero en la vida pública, un profano que no se halla aún en aptitud de penetrar en el santuario ni conocer los arcanos de la política. He aquí, pues, la ignorancia, y una grosera y ruda ignorancia, sobrepuesta al saber; he aquí de nuevo a la juventud víctima de los privilegios, y ¡qué privilegios!

Concedamos empero que sea justa la excepción; ¿por qué se le señaló tan corto espacio de tiempo? ¿Era de suponer que, en cuatro años, *toda* la clase indígena había de recibir la instrucción primaria? ¿Tendrían los individuos que, a fines del año 39, eran ya ciudadanos, la suficiente aptitud para aprovechar de ella? Además, la ley supone, y esta suposición no es justa, que el Estado había de proporcionar a todos los indígenas los medios de instruirse. Y ¿ha sucedido esto, por ventura? Aun después de corridos ya más de quince años, desde el nacimiento de la Carta de Huancayo, ¿se halla hoy la instrucción primaria tan universalmente esparcida, que no hay localidad en donde no se encuentre, ni individuo que la busque y no la halle? La absurda suposición de la ley no ha tenido lugar, y, sin embargo, la ley subsiste; el año 44 ha pasado y, según el tenor de la ley, la mayoría, casi la totalidad, de los que, hasta entonces, fueron ciudadanos, dejaron ya de serlo. Y, con todo, muchas elecciones se han practicado con estos ciudadanos destituidos. Para ser consecuente y racional, la ley no debió decir que quedaban ex-

ceptuados los indígenas y mestizos de saber leer y escribir hasta el año 44, sino hasta después de que se hubiesen establecido escuelas en todo el territorio de la República.

Hemos dicho esto, únicamente para poner de manifiesto las inconsecuencias de la ley: nosotros opinamos porque desaparezca la excepción, y porque la regla sea general para todos. Honrosísima excepción, por cierto; digna de un país que tiene pretensiones de pasar por ilustrado, más digna aun del sabio cuerpo que la concibió. ¡El Perú es el único país del mundo en donde se habilita a la ignorancia y se la dispensa de adquirir los conocimientos más indispensables!

La tercera y última condición que la ley exige para ser ciudadano en ejercicio es pagar alguna contribución. Esta palabra, *contribución*, debe entenderse en el sentido de *contribución directa*, tanto por ser este el espíritu de esta disposición, cuanto porque exige de llenar este requisito a los que se hallen exceptuados por la ley. Ahora bien, la ley solo puede libertar a los individuos de las contribuciones directas, mas no de las indirectas. Estas son de tal naturaleza que, o las pagan todos sin excepción, o no las paga nadie. Si no existen, no hay carga de ninguna especie, y la excepción no quiere decir nada; si existen, ningún individuo podrá dejar de satisfacerlas, y por tanto, la excepción es imposible. Cuando la Constitución habla de contribución, es preciso, pues, entender contribución directa.

Y siendo esto así, ¿es justo que se exija, para ser ciudadano, la carga indispensable de una contribución directa? No lo creemos: el pago de una contribución directa no es suficiente motivo para merecer el derecho de ciudadanía, ni el de dejar de hacerlo lo es para ser privado de ese derecho. El número de los contribuyentes directos es siempre muy limitado, porque no pesa sino sobre la gran propiedad y sobre la gran industria, y los propietarios y los industriales en grande forman en la nación una minoría que puede contarse fácilmente y expresarse en muy reducidos guarismos. Concederle a ella sola el derecho de ciudadanía y todos los derechos políticos que de él dependen, es dar a entender que ella solo tiene la facultad de tomar parte en los negocios públicos, que a ella sola le pertenecen y que la masa general de la nación debe ser excluida de toda injerencia y de toda participación en el ejercicio de la soberanía. Esto puede ser cualquier cosa, pero no un sistema popular; puede ser una oligarquía, mas no una democracia.

175

Ya vimos, en otra parte, que la Constitución del año 23 concedía el derecho de ciudadanía a los que se ocupasen en alguna industria útil, *sin sujeción a otro en clase de sirviente o jornalero*; lo cual equivale a privar de ella a todo industrial, a toda la masa de artesanos y labradores que, no poseyendo más propiedad que sus brazos, se dedicaba al trabajo en los campos o en los talleres, bajo la dependencia de los propietarios y de los maestros. Esta disposición no puede ser más absurda, más irracional, ni más tiránica. Pues bien, la Carta de Huancayo, con distintas palabras, dice exactamente lo mismo y aún va más lejos. ¿Quiénes son, en efecto, los que no pagan la contribución de que habla la ley? Son los artesanos que, trabajando en los talleres por cuenta del maestro, no pagan patentes;

son los labradores que, cultivando los fundos, no pagan contribución de predios rústicos; son los domésticos que, sirviendo a sus amos, no pagan contribución de predios urbanos; son los empleados que, prestando sus servicios al Estado bajo la dependencia de sus superiores y no teniendo más patrimonio que sus honorarios, no están sujetos a ninguna capitación; son muchos individuos que continúan viviendo en el hogar paterno, que no pagan contribución, porque el padre continúa poseyendo las propiedades con cuyas rentas sostiene a su familia, sin que la ley establezca siquiera una compensación, como sucede en otros países, en donde las contribuciones que paga el padre o la madre viuda se consideran como pagadas también por el hijo, y le sirven para todos los casos en que sea necesario ese requisito.

176

La disposición que nos ocupa se funda, en concepto nuestro, en un raciocinio falso. El que paga una contribución directa merece una atención especial de parte del Estado; es preciso acordarle alguna gracia, a fin de que soporte, con gusto y resignación, la carga que se le impone; désele el derecho de ciudadanía en recompensa de la contribución directa. Este ha sido, sin duda alguna, el raciocinio, o más bien el sofisma que ha dado origen a la disposición constitucional; sofisma que prueba que los que lo formaron no tuvieron una idea exacta de la naturaleza de la contribución y de las leyes a que está sometido el impuesto. La contribución no es un don gratuito que merezca recompensa; es una deuda sagrada que nace de la existencia misma de la sociedad, a cuyo sostenimiento deben contribuir todos los asociados en proporción de sus riquezas. Los que no tienen nada, nada darán, aunque de esta clase no existe ninguno; los que tengan poco darán poco y los que posean mucho darán

mucho proporcionalmente; porque a todos garantiza la sociedad el goce libre y tranquilo de lo que les pertenece, y las erogaciones que los individuos hagan para que esa garantía sea real, deben ser en proporción de la cosa garantida. No es, pues, la contribución directa, un don gratuito que el particular hace al Estado; no es más que la retribución que el primero da al segundo, porque este le procura seguridad y lo rodea de todas las garantías necesarias para que conserve sus bienes y no sea víctima de la usurpación y de la codicia de los demás. Una obligación recíproca existe entre el particular y el Estado: el Estado protege al particular, este paga la protección por medio de un impuesto; el deber está llenado por ambas partes, la obligación satisfecha; el particular no puede exigir nada más del Estado, el Estado no tiene la obligación de acordar otra cosa más al particular. ¿Qué tienen, pues, que ver en esto los derechos políticos? Dependerán, en buena hora, de otras condiciones, acaso de la naturaleza misma del hombre, pero no ciertamente de que un individuo satisfaga una deuda y cumpla una sagrada obligación.

177

Pero, aun admitiendo que el hecho de estar sometido a una contribución sea indispensable para participar de los derechos políticos, ¿es cierto que aquellos que no pagan una contribución directa están exentos de toda otra contribución? ¿No contribuyen con nada a los gastos nacionales? Obsérvese el cuadro de las entradas fiscales de un Estado, y se verá figurar allí, en primera línea, el capítulo de las contribuciones indirectas. ¿Quién paga estas contribuciones? Todo el mundo, todo el que tiene necesidad de comer y de vestirse, y ciertamente que no existe un solo hombre que de esa necesidad carezca. Y bien; si el pago de una contribución da aptitud para gozar de los derechos políticos, ¿por qué se hacen distinciones?

¿Por qué no se concede a todos ese derecho, ya que todos, cual más cual menos, están irremisiblemente sometidos a la contribución? Dese a esta palabra su verdadero sentido; no se la tome por la parte sino por el todo; reflexiónese sobre la naturaleza de la idea que representa, y estamos seguros de que no podrá figurar en un código político en el lugar en donde la hemos encontrado.

VII

Nada diremos sobre las disposiciones constitucionales que hablan del modo como se suspende o se pierde el derecho de ciudadanía. Solo agregaremos que, en concepto nuestro, la incapacidad que pesa sobre los religiosos debería de extenderse a todos los eclesiásticos, ya sean de órdenes mayores o menores.

178

La intervención de los sacerdotes en la política, a más de ser enteramente opuesta al sagrado carácter de que se hallan revestidos, produce graves y perniciosos resultados. En el Perú es en donde más convencidos debiéramos estar de esta verdad; pero desgraciadamente no es así; nuestras instituciones han permitido y nuestro carácter ha tolerado la injerencia activa y directa de los ministros del altar en los negocios públicos. Es verdad que lo temporal y lo espiritual están, hasta cierto punto, ligados, y que es preciso que ambos se presten un mutuo apoyo; mas esto no quiere decir que las relaciones que entre ellos existen sean tan estrechas que sea absolutamente imposible separarlos. Con el cristianismo, y en especial con el catolicismo, sucede lo contrario de lo que con todas las demás religiones. Estas, casi siempre, se han hallado tan íntimamente ligadas con el sistema político, que se las consideraba como uno de

los principales apoyos del Estado. La autoridad política sostenía a la autoridad religiosa, porque de ello le resultaba un gran provecho; y la autoridad religiosa, por su parte, sostenía asimismo a la política, porque, haciéndolo, encontraba más garantías y más probabilidades de duración. Harto conocidos son los auxilios que mutuamente se prestaban los grandes y los sacerdotes del paganismo. ¿Quién podrá separar el código civil del código religioso de los mahometanos? ¿Habrían podido jamás algunos príncipes obtener lo que deseaban, si no era haciéndose jefes de una secta, y habría esta progresado si no hubiese tenido a alguno de aquellos por cabeza?*

Con el catolicismo no sucede eso. Son tan determinadas sus relaciones con la política, que puede muy bien fijarse el límite donde acaba el poder espiritual y comienza el temporal. Por lo demás, es una religión tan acomodaticia, que se adapta a todos los sistemas de gobierno, sin mezclarse en su organización; porque su moral es universal, se dirige a todos los hombres, cualquiera que sea su condición, y solo se contrae a predicarles la paz, la concordia, la mansedumbre, la benevolencia, y en fin, todas aquellas virtudes que mejoran al hombre y que hacen de él un buen súbdito o un buen gobernante. El divino fundador de esta admirable religión expresó muy bien cuál era el carácter de su doctrina, haciéndola aparecer como era en realidad, es decir, como una religión esencialmente

* Es curioso observar que las únicas sectas protestantes que tienen cierta unidad y que forman un cuerpo bastante compacto, son la anglicana, cuyo jefe es el soberano de Inglaterra, y la evangelista, que tiene por cabeza visible al rey de Prusia. La confusión de las demás sectas es tan grande, que ya casi no se conoce, a punto fijo, el número de ellas.

espiritual que nada tenía que ver con los negocios temporales. *Mi reino no es de este mundo*, decía, *mi reino no es de aquí*:* palabras que con frecuencia han sido olvidadas, tal vez por los mismos que deberían de repetírnoslas a cada instante. Una religión que hace nuestra felicidad en la tierra, sin tener por objeto principal lo terrestre, debe poseer ministros que comprendan su misión, que, dejando a un lado los bienes percederos y la gloria vana de este mundo, solo se ocupen en suministrar las consolaciones del cielo y en aliviar las necesidades espirituales de las almas, cuya dirección les está confiada. Su ministerio los encierra en una especie de tabernáculo sagrado, del que no pueden salir sin menoscabo de la dignidad y del respeto que les son debidos.** Desde que se hacen ministros de Dios, cesan ya de pertenecer al mundo; la sociedad política ha desaparecido para ellos y ha sido remplazada por la sociedad religiosa: ya no tienen parte en la herencia mundana; Dios es su único objeto, su único fin y también el único medio para alcanzar ese objeto y ese fin.*** Ni puede ser de otro modo, desde que la misión del sacerdote es una misión de paz y de concordia entre todos y que la paz y la concordia no pueden existir allí donde imperan las pasiones y los encontrados intereses de los hombres. Y ¿no es el mundo profano, y sobre todo el mundo de la política, el campo en donde reinan las

* *Regnum meum non est de hoc mundo; regnum meum non est hinc.* Joan XVIII; 36.

** *Vos autem non egrediemini fores tabernaculi, alioquin peribitis: oleum quippe sanctæ unctionis est super vos.* Levit. X; 7.

*** *Non habebunt sacerdotes partem et hereditatem cum reliquo Israel... Dominus enim ipse est hereditas eorum.* Deut. XVIII; 1, 2.

pasiones? ¿Cómo podrá, pues, ser buen sacerdote, buen ministro de Jesucristo, buen apóstol de paz, aquel que se lanza al torbellino mundano y se hace esclavo de la ambición, del interés, de la envidia, de la codicia, de la intriga y del espíritu de partido? El sacerdote que comprenda verdaderamente su misión, jamás tomará parte en los asuntos puramente temporales y menos en los que se refieran a la política;* procurará siempre mostrarse tal cual debe ser, o tal cual quiso que fuese el mismo Dios a quien sirve, es decir, ministro infatigable e incorruptible, haciendo siempre buen uso de la palabra de verdad, nunca profanándola;** evitará tomar parte en las disensiones mundanas, porque no es en ellas en donde su voz debe hacerse oír, esa voz que siempre impone, porque es una voz que enseña y que no debe convertirse en voz de tribuno; porque entonces no es la razón y menos la religión y la moral las que hablan, sino las pasiones y puede otra vez levantarse para contradecirla, y entonces el sacerdote habrá perdido su autoridad y el pueblo perderá tal vez el respeto que a su sagrado carácter tenía.*** Vamos a citar un ejemplo.

181

* *Nemo militans Deo implicat se negotiis saecularibus, ut ei placeat cui se probavit.* Timoth. II; 4.

** *Solicite cura te ipsun probabilem exhibere Deo, operarium inconfusibilem, recte tractantem verbum veritatis.* Ibid; 15.

*** *Noli contendere verbis; ad nihil enim, utile est, nisi ad subversionem audientium. Profana autem et vaniloquia devita; multum enim proficiunt ad impietatem. Stultas autem et sine disciplina quaestiones devita, sciens quia generant lites. Servum autem Domini non oportet litigare.* Ibid; 14, 16, 23, 24. *Stultas autem quaestiones, et contentiones et pugnas legis devita; sunt enim inutiles et vanae.* Tit. III; 9.

Poco tiempo después de la revolución francesa de 1848, y cuando se trataba de elegir a los miembros que debían componer la Asamblea Constituyente, se vio aparecer en los turbulentos clubs de París, la grave y respetable figura del Padre Lacordaire, que, con discursos político-religiosos, iba a mendigar los sufragios del populacho, para que le abriesen las puertas de la Asamblea. Era cosa triste ver, y lo hemos visto, a aquel ministro de Dios, a aquel nuevo Bossuet, cuya palabra se escuchaba con el más profundo y más respetuoso silencio por una inmensa multitud que se apiñaba en las espaciosas naves de *Nuestra Señora*, y cuya sublime elocuencia había arrancado los aplausos aun en el templo del Señor, descender en un instante a la baja y mezquina condición de tribuno de pueblo, luchando casi cuerpo a cuerpo con un auditorio numeroso y desenfrenado y haciendo apenas escuchar su voz en medio de las vociferaciones, de los gritos, de los silbidos, de los golpes y de la continua algazara que hacían del recinto un verdadero *Pandemonium*. Este espectáculo causó una dolorosa impresión en la parte sensata de la sociedad francesa. El pueblo acostumbrado, hasta entonces, a ver a su venerable religioso en la cátedra del Espíritu Santo, desde donde hacía descender sobre él torrentes de luz pura y divina, cesó de considerarlo y de respetarlo, desde que se puso en contacto con él y pudo manosearlo. El Padre Lacordaire no consiguió más que degradar su sagrado carácter y ser el objeto de las conversaciones en los cafés y en las tabernas. Sin embargo, otro departamento lo mandó a la Asamblea, y el mismo hombre que, cuando se hallaba inspirado por el espíritu divino, hacía suspender la respiración de los que le escuchaban, cuando subió a la tribuna, inspirado por el espíritu del mundo y de la política, pudo apenas balbucear algunas pa-

labras entrecortadas, que le hicieron, al fin, conocer que ese no era su lugar. La derrota del hombre público volvió a la Iglesia a uno de sus más celosos y más elocuentes ministros.

Pero hay algo más en esta cuestión. Los negocios espirituales pertenecen única y exclusivamente a los individuos revestidos del carácter sacerdotal; a ellos solos incumbe todo lo que tiene relación tanto con la fe religiosa, como con la disciplina y organización de la Iglesia: nadie les ha negado este derecho y nadie tampoco puede entrometerse en lo que sea concerniente a la sociedad religiosa. Si un individuo, no siendo sacerdote, quisiera tomar parte en el arreglo o en el ejercicio de los negocios eclesiásticos, sería rechazado como intruso, se haría digno de anatema. Ahora bien, lo que sucede con los que no han recibido órdenes, con respecto a la comunidad religiosa, ¿por qué no ha de suceder también con los sacerdotes, con respecto a la comunidad civil? Ellos prohíben y con justicia, toda injerencia de los laicos en los santos espirituales; y ¿por qué a ellos no se les ha de prohibir toda inmixción en los asuntos temporales? El partido no es igual para unos y otros: el dominio del sacerdote sobre la conciencia de los individuos es una ventaja inmensa en su favor, que le asegura el triunfo y lo pone en disposición de realizar sus proyectos cualesquiera que ellos sean, ya se trate de contentar alguna pasión, ya de realizar alguna mira interesada.

No creemos equivocarnos al asegurar que el Perú es el país donde más constante es la injerencia del clero en los negocios públicos. Las cámaras, el poder ejecutivo, el consejo de Estado, los empleos civiles, hasta el poder judicial, todo es de fácil y legítimo acceso para los eclesiásticos; y esto confirma plenamente lo que

uno de ellos, que ha representado un gran papel en nuestra política, decía a un joven: *ordene usted y será lo que quiera*. Ignoramos si estas expresiones, en el sentido en que fueron pronunciadas, están conformes con la misión del sacerdote y si además no se oponen a las reglas sobre la disciplina eclesiástica. Porque, al fin, el sacerdote que tiene un empleo político o civil posee propiamente dos beneficios, cosa que, si no nos engañamos está prohibida por los cánones. Y por último, si un criado no puede servir a dos amos, imposible es que pueda servir bien a Dios, sirviendo también al mundo:* lo temporal y lo eterno son hasta cierto punto, incompatibles: o consagrarse exclusivamente al primero o hacer abstracción de él para no pensar más que en el segundo: querer abarcar ambos a la vez no servir bien ni al uno ni al otro: un eclesiástico ejemplar podría ser un malísimo hombre público, y un buen hombre público tal vez no haría sino un pésimo eclesiástico.

184

Esta cuestión es muy vasta y mucho mas podríamos decir sobre ella, pero lo expuesto y lo que cada uno ha podido observar por sí mismo nos parece suficiente, para que todos estén convencidos de que la moral, la religión y la política aconsejan que se excluya completamente a los sacerdotes de toda participación directa en los negocios públicos, porque las funciones que están llamados a desempeñar son de todo punto incompatibles con cualquier clase de destinos, políticos o civiles.

* *Nemo potest duobus dominis servire: aut unum odio habebit, et alterum diliget: aut unum sustinebit, et alterum contemnet.* Matth. VI; 24. Luc. XVI; 13.

VIII

De los ciudadanos pasamos naturalmente a los electores, que, según hemos indicado, deben ser los mismos, sin que entre ellos haya ninguna diferencia. Empero la ley electoral establece ciertas restricciones, sin embargo de que la Constitución dice que el derecho de elegir reside en los ciudadanos en ejercicio; de donde se saca la consecuencia de que basta ser ciudadano en ejercicio para ser al mismo tiempo elector. La ley electoral, además de esta cualidad exige otras dos, que son, o bien una implicantia, o bien una inconstitucionalidad. La condición de saber leer y escribir está, como hemos visto, incluida entre los requisitos para ser ciudadano, y, por tanto, no debía figurar como condición separada. Pero la ley va más adelante y traspasa los límites fijados por la Carta fundamental. Esta exceptuaba de la obligación de saber leer y escribir a los indígenas, pero solamente hasta el año 44; de suerte que, pasado este tiempo, los indígenas que no supiesen leer y escribir, perdían el derecho de ciudadanía. La ley electoral, votada en 1851, no podía, pues, hacer ya excepción alguna, porque esto habría sido reformar una disposición constitucional, lo que ciertamente no estaba en las atribuciones del cuerpo legislativo de esa época. Es verdad que la excepción de la ley de elecciones solo se entiende con los indígenas que pagan contribución; pero también lo es que la Constitución no establece diferencia ni distinción de ninguna especie y habla de todos los indígenas en general. Lo que una ley fundamental no distingue, una ley ordinaria no puede tampoco distinguirlo; mucho más en el presente caso, en que la disposición constitucional es muy clara y muy terminante.

También se exige ser natural o tener dos años de vecindad en la parroquia, o en cualquiera de las de la provincia, lo que es ya una exorbitante concesión. Esta disposición parece, a primera vista, insignificante, mas examinada con detención, se verá en ella un absurdo y una arbitrariedad; porque su consecuencia inmediata es privar del derecho electoral, o, lo que es lo mismo, del derecho de ciudadanía, a numerosos individuos; cosa que, a buen seguro, la Constitución misma no habría jamás hecho. No se concibe ciertamente por qué un individuo, por el mero hecho de no hallarse en su provincia o no tener dos años de residencia en aquella en que ha fijado su domicilio, sea privado del derecho de ciudadanía. Buscamos de buena fe una razón plausible que justifique tan extraña disposición y no la encontramos, a no ser que sea el espíritu de provincialismo, que tanto domina en nuestras instituciones. Según la cláusula electoral, el ciudadano es tan solo ciudadano de su provincia, mas no de la nación. Tan peregrino sistema tiende indefectiblemente a establecer la inmoralidad en los asociados; porque, si estos quieren ejercer sin interrupción los derechos políticos, no deben alejarse nunca de la provincia de su nacimiento. Las leyes rusas son, a este respecto, más liberales que las peruanas: porque, si aquellas prohíben a los súbditos salir fuera del imperio, sin permiso del soberano, estas les prohíben abandonar sus provincias, so pena de ser privados de la ciudadanía, por el largo espacio de dos años. Fácil es concebir que semejante medida es absurda e injusta, sobre todo en una época en que las transacciones mercantiles son tan activas, que, a veces, obligan a los individuos a no permanecer por mucho tiempo en un mismo lugar. Los holgazanes que no salen de un pueblo en donde vegetan miserablemente, son perpetuamente ciudadanos en ejercicio; el activo comerciante y el diligente industrial que reco-

rren diferentes puntos, con el fin de aumentar un capital, que es parte integrante del capital nacional, llevan consigo la pena y el castigo de su amor al trabajo.

¿Habrá acaso dictado esta disposición el temor de que el ciudadano que votaba en una provincia, fuese después a votar en otra? Temor pueril, si se considera que las elecciones tienen lugar al mismo tiempo en todos los puntos de la República, y que los ferrocarriles y las diligencias no abundan tanto entre nosotros, ni las distancias son tan pequeñas, que en un mismo día se pueda estar en dos localidades distintas casi a la misma hora. Este inconveniente, si fuese real, podría más bien realizarse en las parroquias de una misma provincia; pero la ley misma lo ha considerado como quimérico, puesto que permite a un individuo votar en cualquiera de las parroquias de que se compone la provincia.

187

Un peruano, cualquiera que sea el lugar de la República en donde se halle, no puede ni debe dejar de ser peruano, y como a tal no se le debe tampoco despojar del ejercicio de los derechos políticos, siempre que reúna las cualidades que para ello se requieren. La ley no puede interesarlo únicamente en lo que toca a su provincia, y hacerlo indiferente en lo que dice relación con las demás. Un hombre patriota no limita su amor y sus deseos de progreso tan solo al lugar de su nacimiento o de su residencia, sino que lo extiende a todas las partes que componen la nación a que pertenece, y sacrificará con gusto, porque es además su deber, los intereses de su provincia a los de la generalidad, cuando entre ellos haya incompatibilidad. En cualquier punto en que se encuentre, es capaz de conocer a los hombres que puedan hacer la felicidad del país, y, aunque no se tra-

te sino de escoger al que ha de representar la parcialidad en donde se halla de paso, no debe privársele del derecho de contribuir con su voto al buen éxito de aquel que, en concepto suyo, sea digno de tan importante cargo, aunque no sea sino para que esa fracción que lo nombre reporte algunas ventajas, porque, al fin, la felicidad y el progreso de las partes, forman la felicidad y el progreso de la totalidad, y esta totalidad es su patria, que le pertenece tanto como a aquellos entre quienes precariamente se encuentra.

Pero la ley electoral encierra, en este punto, una nueva inconstitucionalidad. Ya hemos visto que la condición de nacimiento o vecindad en una provincia, equivale a privar del derecho de ciudadanía a los individuos que no tengan los dos años de residencia que la ley exige. Queda, pues, suspenso por dos años este derecho, y he allí la inconstitucionalidad. En efecto, la Constitución establece varias causas que hacen suspender el derecho de ciudadanía, y entre ellas no se encuentra la de cambiar el domicilio de una provincia a otra. ¿Qué concluir de esto? Que la disposición de la ley electoral es írrita; porque, cuando existe una constitución, que es una *ley sui generis*, no tiene cabida el axioma *lex posterior derogat priori*, y si existe una contradicción, una antinomia, entre, una constitución y una ley ordinaria, aunque sea posterior, debe resolverse en favor y en el sentido de la constitución.

188

IX

El sistema electoral, establecido por nuestra legislación política, es el de la elección indirecta; sistema vicioso por sí mismo, y más vicioso aún por la manera como se halla organizado entre nosotros.

Según la ley de elecciones, todos los individuos en actual ejercicio del derecho de ciudadanía, tienen derecho de sufragio en las elecciones de parroquia, para nombrar a los electores de provincia, a razón de uno por cada quinientos individuos. Los electores de provincia, son los que nombran Presidente de la República, senadores, diputados, síndicos, jurados y jueces de paz de modo que ellos, y tan solo ellos, son verdaderamente los soberanos, es decir, el pueblo. En el Perú existen cerca de dos millones de habitantes y solo hay cerca de cuatro mil electores: Lima posee cien mil almas y solo doscientas pueden expresar su voluntad: Arequipa cuenta treinta mil, y sesenta voces se levantan apenas para manifestar sus deseos y sus simpatías. ¿Puede llamarse esto un sistema democrático? ¿Puede decirse, en conciencia, que una elección es el acto en que el pueblo ejerce realmente su soberanía? Para que este sistema fuera accesible, sería necesario que los electores de provincia recibiesen de los electores primitivos el mandato formal de votar en tal o cual sentido, según la opinión que domine en la mayoría; pero se concibe que si así sucediera, la elección indirecta no podría sostenerse, porque carecía de objeto, una vez que todos los ciudadanos expresaban su voluntad de un modo que no podía dejar de ser cumplida. Pero lejos de eso, los electores de provincia no contraen compromiso de ninguna especie; se les nombra para que hagan y deshagan a su antojo; su conciencia y su voluntad son las únicas que imperan, aunque están en contradicción con la voluntad y la conciencia del pueblo que los ha nombrado; lo que ellos deciden debe darse por irrevocable y por bien hecho y aceptarse como la genuina manifestación del pueblo soberano. El ciudadano que, usando del sufragio directo y teniendo conciencia de lo que hace, daría su voto a uno o dos candidatos que reuniesen sus simpatías y que él creyese

capaces de desempeñar bien los altos cargos de presidente o de diputado, con el sufragio indirecto vota con indiferencia y acoge los primeros veinte o treinta nombres que se le ocurren o que alguno le presenta para formar la lista de los electores de provincia. Lo demás le interesa poco; si la elección es buena o mala, ese es ya un asunto peculiar de los electores; ¿sabe él acaso qué clase de hombres son? ¿Los conoce? ¿Conoce sus opiniones políticas? Si él votara directamente lo haría por tal o cual individuo a quien conoce por su reputación, por sus talentos, por sus virtudes públicas o privadas; pero la ley no se lo permite; ese conocimiento que él cree tener, no lo tiene; la ley solo lo concede a los electores de provincia, aunque sean ignorantes, viciosos y corrompidos: el acto solo de su elección les da capacidad para todo y los dota de todo género de virtudes.

190

De aquí nace precisamente la plaga perniciosa de la corrupción electoral. Cuando todos los ciudadanos votan, es difícil, si no imposible, comprar y corromper a un número tan considerable de individuos; pero cuando pueden contarse empleando un guarismo muy reducido, es casi imposible resistir a la tentación, ya que teniendo seguros algunos votos, se obtiene un puesto de alta consideración, del que se espera reportar grandes ventajas. Y ¿quién responde de la integridad del cuerpo electoral? ¿Quién ha tenido los votos de un colegio, sin emplear el oro, las promesas, el cohecho y aun los manejos más viles y reprobados? Hace ya algún tiempo que las elecciones populares fueron calificadas de farsas, y ciertamente que jamás han sido otra cosa. Agreguemos a esto que, con semejante organización del poder electoral, la autoridad ejecutiva posee un modo seguro de proteger y hacer triunfar a sus criaturas, porque ¿quién más que ella tiene poderosos elementos de corrupción? Y

¿no la hemos visto casi siempre dominando y dirigiendo las asambleas electorales? Si alguna vez las elecciones en el Perú hubiesen sido libres, quizá no tendríamos ahora que adoptar tantos males. Pero no: hablamos sin tener en cuenta que en nuestro desgraciado país abundan los ambiciosos y los motinistas de profesión, cuando no tienen parte en el poder. Con libertad o sin libertad de elecciones, todo es lo mismo para ellos, siempre que su interés propio lo exija.

Terminaremos este punto, citando la opinión de Montesquieu, que también es la nuestra: «Todos los ciudadanos [dice] en los diferentes distritos, deben tener derecho de dar su voto para elegir al representante; excepto aquellos que se hallan en un estado tal de ignorancia, que se les reputa como careciendo de voluntad propia... El pueblo no debe entrar en el gobierno, sino para elegir a sus representantes, lo cual está a su alcance; porque, si hay pocos hombres que conozcan el grado exacto de la capacidad de los demás, cada uno es, sin embargo, capaz de saber, en general, si aquel a quien elige es más ilustrado que la mayor parte de los otros.»

191

X

Tócanos hablar ahora del poder legislativo, después de haber examinado las bases en que se funda. El primer artículo constitucional que encontramos, a este respecto, es el que divide en dos cámaras al poder legislativo, una de diputados y otra de senadores. Esta es, pues, la primera cuestión en que debemos ocuparnos.

Cuatro son, en resumen, las doctrinas que se han formulado para justificar la división del poder legislativo, y de estas, unas se re-

fieren a un hecho histórico, a una institución que no en todas partes existe, y otras a principios filosóficos y políticos que, a primera vista, parecen muy satisfactorios, pero que no por eso dejan de ser, en concepto nuestro, equivocados.

La primera doctrina se funda en que, existiendo en un Estado un cuerpo de individuos que se distingue de los otros por su nacimiento, por sus riquezas o por sus títulos y honores, no deben estar confundidos en la masa del pueblo y tener una sola voz como los demás, porque la libertad común sería para ellos una esclavitud, pues que la mayor parte de las resoluciones que el pueblo tomase, serían evidentemente dirigidas contra ellos. Por consiguiente, la parte que ellos tengan en la legislación debe ser proporcionada a las ventajas y privilegios de que gozan en el Estado, lo que se conseguirá si forman un cuerpo separado con derecho de oponerse a los suyos. De allí resulta que el cuerpo de nobles debe ser hereditario, porque está sumamente interesado en conservar prerrogativas que siempre son odiosas y que en un país libre, deben siempre hallarse en peligro.

192

No creemos necesario detenernos en el examen de esta doctrina, porque carece enteramente de aplicación en las naciones que, como la nuestra, no admiten títulos nobiliarios ni privilegios hereditarios. Ella solo puede realizarse en países que conservan aún algunos restos de las instituciones feudales.

La segunda doctrina no es, por decirlo así, más que un resabio de la anterior. Se funda en que la cámara de diputados representa al pueblo, es decir a los individuos, a la población; mientras

que la de pares o senadores representa a la gran propiedad territorial, y por esto es que se exige que los senadores sean grandes propietarios, lo que puede ser muy racional, y además hombres de perfecta edad, lo cual pudiera no serlo; porque no sabemos qué tenga que hacer la edad con la propiedad territorial; como que pueden haber jóvenes propietarios tan interesados en todo lo que con ella diga relación, como los hombres ya entrados en años. Pero esta doctrina peca por su base. En efecto la grande propiedad no puede existir sino en los países en donde se hallan aún en vigor las instituciones de primogenitura y mayorazgo, que tienden a reunir en las manos de un solo individuo una vasta porción de bienes raíces; mas carece absolutamente de objeto, en aquellos en que la herencia se divide entre todos los hijos y que, por lo mismo, han sido llamados países de pequeña propiedad. Allí las fortunas territoriales, lejos de concentrarse, se reparten, y no hay capital rústico, por grande que sea, que no se convierta en fracciones muy pequeñas, cuando se divide entre los herederos o sucesores legales. A esta doctrina no se le puede atribuir la división que la Constitución de 1839 hizo del poder legislativo en dos cámaras, puesto que para ser senador o diputado exige igualmente una renta de setecientos pesos. Es verdad que los diputados tienen que comprobar la existencia de esta renta con los documentos que señale la ley de elecciones (de lo que felizmente la fementida ley no se acordó); pero los senadores pueden hacer esa comprobación, sea con los mismos documentos, sea manifestando que poseen un fundo que produce la renta en cuestión. Y advertiremos, de paso, que la Constitución parece excluir la renta territorial de los requisitos para ser diputado, pues que la diferencia, al hablar de los senadores, de la que debe comprobarse con ciertos documentos. De modo que, según esta teoría, el individuo que

presentase una escritura por la que constase que era dueño de una finca que le producía anualmente setecientos pesos, no podría ser diputado; si aspira a tal honor debe exhibir otra clase de documentos, que no sabemos cuáles sean, que acrediten que posee esa renta proveniente de otros bienes o de una industria. ¡Oh! ¡Si se hubiese observado, al pie de la letra y siguiendo todo el rigor lógico, la célebre Constitución de Huancayo, quizá ni cámaras hubiesen existido!

Pero ¿en qué se funda la peregrina idea de que la riqueza territorial debe ser representada en el cuerpo legislativo por una cámara *ad hoc*? Todos nos dicen que en los países democráticos, en aquellos en donde está sancionado el principio de la soberanía del pueblo, los tres poderes del Estado no son más que los representantes del pueblo que, por su gran número y por su propia conveniencia, delega a ciertos individuos el ejercicio de la soberanía. Y si esto es así, ¿cómo admitir la existencia de un cuerpo elegido por el pueblo, y que, sin embargo, no lo representa? ¿Es, por ventura, la propiedad territorial soberana como el pueblo? En tal caso, la cámara de senadores no debe ser nombrada por el pueblo, sino por la propiedad territorial, o a lo más por los individuos que son dueños de ella. Que la cámara de diputados ¿no representa igualmente la propiedad? Representa al pueblo. Y este pueblo, o los individuos que lo componen, ¿no tienen propiedades? ¿Necesitan tan solo de que sus personas sean representadas y no sus intereses, a los que esas personas están íntimamente ligadas? Y si se dice que debe haber una diferencia entre la grande y la pequeña propiedad, negaremos absolutamente la necesidad de tal diferencia; porque una propiedad es una propiedad, ya sea grande o pequeña, y no concebimos que pueda

haber, y ciertamente jamás ha habido, legislaciones distintas y separadas para una y otra. Admitiéndose semejante doctrina, sería imposible comprender por qué se exige que el presupuesto de los gastos y entradas de la nación sea discutido primeramente por la cámara de representantes. Esta práctica tuvo su origen en Inglaterra, y ciertamente que los miembros de la Cámara de los Pares eran los propietarios territoriales de más consideración, y harto sabido es que en los presupuestos figuran los impuestos directos y que estos pesan esencialmente sobre la gran propiedad. Luego es a la cámara, que representa, de un modo especial, a esta grande propiedad, a la que debería de pertenecer la iniciativa del presupuesto. Sabido es que la Cámara de Loes data su creación de tiempos remotos y que solo en época muy posterior se admitió a los Comunes (*boroughs*) a formar parte de la legislatura, por medio de sus delegados. En esa época las contribuciones indirectas eran de poca consideración y casi todo el peso de las cargas fiscales caía sobre la industria y sobre la propiedad territorial, y más sobre la pequeña que sobre la grande. De allí resultó que los vecinos (*burgesses*), a medida que iban teniendo más conciencia de sus derechos, reclamasen la admisión de sus diputados en el Parlamento y que, una vez introducidos, no quisiesen que el soberano y los barones les impusiesen contribuciones a su voluntad, sino que habían de ser consentidas por ellos mismos.

Esto prueba, de un modo incontestable, la verdad de nuestra aserción, cuando hemos dicho que la doctrina que nos ocupa no era más que un resabio de las instituciones nobiliarias y de los privilegios hereditarios, y es suficiente para manifestar que semejante doctrina no puede tener aplicación en países de instituciones de-

mocráticas, en donde impera la igualdad absoluta entre los asociados y en donde la legislación civil no establece diferencia alguna en la propiedad y aún se opone a la existencia de la gran propiedad territorial.

La doctrina que M. Guizot ha establecido puede considerarse como puramente filosófica, porque aparece como desprendiéndose del todo de los hechos históricos, para encontrar el fundamento de la división del poder legislativo en un hecho social inherente a la naturaleza del hombre. He aquí, en resumen, los argumentos y los principios que, con admirable maestría, ha sentado el eminente publicista.

196

En la sociedad existen dos tendencias igualmente legítimas en su principio e igualmente saludables en sus efectos, aunque siempre en constante oposición. La una es la tendencia a la desigualdad; la otra, la tendencia hacia la conservación de la igualdad entre los individuos. La primera se refiere al derecho de las superioridades naturales que existen en el orden moral como en el orden físico; la segunda, al derecho que todo hombre tiene a la justicia, la cual no quiere que ninguna fuerza arbitraria lo prive de las ventajas sociales de que pueda gozar sin hacer mal a otro. Ambas tendencias son saludables; porque sin la una la sociedad estaría inmóvil y como muerta; sin la otra, la fuerza sola reinaría, el derecho sería nulo. La tendencia a la desigualdad es un hecho inevitable; pero debe ser sostenido por la ley de la concurrencia, es decir, por la condición de una lucha permanente y libre con la tendencia a la igualdad. En todo país existe o se forma un cierto número de grandes su-

perioridades* individuales que buscan en el gobierno un lugar análogo al que ocupan en la sociedad. Es, pues, conveniente recoger y concentrar en el seno de los poderes superiores las grandes superioridades del país, para ocuparlas en la gestión de los negocios públicos y en la defensa de los intereses generales. Tal es el objeto del sistema representativo. Pero ¿conviene reunir las en un solo cuerpo, en una sola asamblea? M. Guizot no responde esta cuestión con razones sacadas de los principios anteriores que él ha sentado como premisas de su argumentación, sino que, abandonando el terreno puramente filosófico, pasa al campo de la política. Aquí ya no se trata de las tendencias opuestas a la igualdad y a la desigualdad, sino del equilibrio de los poderes. Su teoría es esta: el principio del sistema representativo es la destrucción de toda soberanía de derecho permanente, es decir, de todo poder absoluto sobre la tierra; su objeto es que todo poder esté sometido a ciertas pruebas, encuentre obstáculos, experimente contradicciones y no domine sino después de haber probado o, al menos, dado lugar a que se presuma su legitimidad: la omnipotencia del derecho no puede pertenecer al poder supremo; pero este pretenderá tenerla y aun usurparla, porque posee, en el orden político, la omnipotencia de hecho: la confusión de estas dos omnipotencias debe evitarse a toda costa, para que el poder no se convierta en absoluto, y el mejor modo de obtener este resultado es organizando el poder central de tal manera que le sea imposible usurpar la omnipotencia de derecho; este es el objeto de la

* Hemos creído conveniente traducir literalmente y hacer uso de esta palabra, sin embargo de que las de *categoría o notabilidad* sean acaso las que mejor expresen la idea.

división del poder legislativo en dos cámaras, objeto que es conforme con el principio fundamental del sistema representativo: la división de los poderes debe efectuarse, de modo que estos puedan coexistir regularmente, es decir, contenerse, limitarse y obligarse mutuamente a buscar la razón, la justicia y la verdad: ninguno de ellos debe elevarse más que los otros; pero como esta dependencia mutua no puede existir sino entre poderes investidos de cierta independencia y bastante fuertes para mantenerla, el arte de la política y el secreto de la libertad consisten en dar iguales a todo poder a quien no se puede dar superiores.

198

Como se ve, M. Guizot parte de un principio exacto, de un hecho social, universalmente reconocido, cual es la lucha de la igualdad y de la desigualdad; reconoce que esta lucha produce algunas superioridades naturales que no deben confundirse con la mediocridad general, y deja percibir, aunque no lo dice expresamente, que esas superioridades son las que deben formar una clase aparte, reunirse en un cuerpo separado y ser representadas por una asamblea distinta que haga parte integrante del poder legislativo. Pero, como si le hubiesen faltado razones para sostener esta consecuencia, deja a un lado los principios de igualdad, para buscar en razones de política, en el equilibrio de los poderes, el fundamento de la división del poder legislativo. En esta segunda parte es en donde su sistema aparece completo y a ella sola podíamos limitar nuestro examen; pero diremos con todo algunas palabras con respecto a la primera.

Reconocemos ciertamente que en el mundo exista una tendencia muy pronunciada hacia la desigualdad y que esta tendencia

es en extremo saludable, porque a ella debe la humanidad su progreso intelectual y material. El instinto de superioridad se encuentra tan profundamente arraigado en el corazón de todos los hombres, que no hay necesidad para que se produzca y se manifieste con toda su energía, de que sea favorecido y estimulado por las instituciones sociales. Al contrario, su fuerza es tan grande y a veces tan irresistible, que la sociedad tiene que luchar con aquellos que quieren imponerle su superioridad. Aun bajo el imperio de las instituciones más niveladoras, las desigualdades se abren camino y logran establecer su supremacía. Por más niveladora que sea una legislación, por más democráticas que sean las costumbres del pueblo a quien ella rige, por más impaciente que sea su carácter para tolerar las superioridades individuales, siempre verá nacer en su propio seno desigualdades a que tendrá que someterse por la naturaleza misma de las cosas. Unos individuos serán más inteligentes, más activos, más industriosos, más ricos que otros, y desde entonces aquellos serán superiores a estos, los primeros dominarán a los segundos y la preponderancia de los unos sobre los otros se establecerá naturalmente, porque es muy natural que la inteligencia domine a la ignorancia, la riqueza a la pobreza, la virtud al vicio, la actividad a la pereza. La tendencia a la desigualdad es, pues, inevitable; su acción es segura e infalible tan solo por el impulso de la naturaleza, sin que tenga necesidad de que se la estimule por medios artificiales. Lejos de eso, lo que necesita es que se le oponga una valla para que no traspase ciertos límites, para que no cree en el Estado una clase aparte que pudiera dominarlo en provecho exclusivo suyo, para que no produzca esas enormes desigualdades que convierten a la sociedad en un campo de batalla en que dos ejércitos, el uno compuesto de un pequeño número de privilegiados, rodeados

de toda clase de elementos, y el otro de una multitud estúpida y hambrienta, se hacen una guerra encarnizada y sangrienta. Este sería el efecto necesario de una institución que tuviese por objeto favorecer la tendencia a la desigualdad. Sin recurrir a semejante institución, la desigualdad se manifestará siempre, la masa del pueblo se someterá naturalmente a ella; pero, al menos, se consolará reflexionando que no es producida por una legislación arbitraria y artificial, sino que nace de la naturaleza de las cosas, que depende de las inclinaciones, de los hábitos y de las cualidades de los individuos, de modo que aquel que desee obtenerla, no tiene más que hacer sino imitar la conducta de los que han sabido elevarse, por sus propios esfuerzos o por sus propios méritos, hasta los primeros puestos de la sociedad. Las tendencias opuestas a la igualdad y a la desigualdad no pueden, pues, servir de fundamento para la creación de una institución separada, y, por tanto, no creemos que sean suficientes para justificar la división del poder legislativo en dos cámaras. Además, si es preciso que las superioridades naturales sean reunidas exclusivamente en una cámara, ¿quiénes formarán la otra? No habrá en el país una superioridad que, aspirando al honor de tomar parte en la legislatura, no desee hallarse por lo menos entre sus iguales, ya que estos están colocados en un rango superior, pero entonces ¿cómo formar la otra sección del cuerpo legislativo? ¿Habrá de entrar en ella cualquier individuo sin inteligencia, sin instrucción, que no tenga la menor idea, la más pequeña noción de los deberes que su cargo le impone? ¿Quedaría privada del derecho de hacer parte de ella toda superioridad, tan solo porque lo es?

M. Guizot no trata del modo como debe formarse la cámara en que deban tener un asiento las superioridades del país, y aun pa-

rece que considerara este punto como de poca importancia y que, establecida la doctrina, fuera sumamente fácil su aplicación. Nosotros, creemos, por el contrario, que esta cuestión es esencialísima, pues de su solución depende la realización de la teoría. Si la cámara alta se compone de individuos que reciban su mandato por elección popular, puede suceder muy bien que no reúna las condiciones que se exige. No siempre la razón domina en los actos del pueblo; mucha parte tienen en ellos el sentimiento, las afecciones, el capricho mismo de los electores. En el terreno de la política, las pasiones ejercen una poderosa influencia y son comúnmente los móviles que dirigen la elección. Si se concede al pueblo el derecho de elegir, nadie puede impedirle que haga uso de este derecho como mejor le parezca, como más crea convenir a sus intereses. Si se engaña y reconoce su error, podrá más tarde corregirlo, si quiere, pero mientras tanto la elección que ha hecho es válida y su voluntad debe ser respetada. Y entonces ¿cómo obligar al pueblo a que se fije precisamente en tal o cual individuo, que puede ser una superioridad y no en tal otro, que puede no serlo? Al hacer el pueblo un nombramiento, ¿no procede con la convicción de que aquel en quien lo hace recaer es superior a todos los demás? Ciertamente la autoridad no podrá jamás arrogarse el derecho de designar al pueblo las personas que, en concepto suyo, sean superioridades, porque la autoridad puede engañarse y tal vez obrar por simpatías o por espíritu de partido. Luego la elección debe ser libre y desde entonces deben recibirse como superioridades a los individuos que el pueblo escoja, aunque en realidad no lo sean. Pero en este caso, la teoría no tiene ya lugar, carece enteramente de objeto; ya no habrá una cámara especial de superioridades y otra de medianías; habrán a la vez dos cámaras compuestas simultáneamente de superiorida-

des y medianías entreveradas, ambas elegidas del mismo modo y diferenciándose quizá apenas en el número, según que las superioridades reales o ficticias fuesen pocas o muchas.

Pero no es este el modo de formar la cámara alta, según el sistema de M. Guizot; sistema que puede llamarse el de la *monarquía constitucional* de la escuela francesa, y que ha estado en práctica durante el reinado de Luis Felipe. Este sistema se diferencia del inglés y del belga. El primero reposa sobre las instituciones nobiliaarias que aún existen en la Gran Bretaña; el segundo tiene su fundamento en la gran propiedad territorial y en la gran riqueza mercantil o industrial. Aquel es hereditario, este electivo, y es al pueblo a quien pertenece la elección. El sistema francés no se fija en la nobleza, y, si no excluye las superioridades de fortuna, no es de ellas exclusivamente de quienes desea formar la cámara alta; las superioridades de inteligencia deben también ocupar en ella un lugar. La elección de estas superioridades no pertenece al pueblo, sino al monarca, porque a este se le considera como desprendido de todo espíritu de exclusión y en aptitud de conocer, mejor que cualquier otro, las superioridades del país. Establecido de esta manera, el sistema es ciertamente hermoso; mas no por eso deja de presentar algunos inconvenientes en las mismas monarquías constitucionales, y muchos más en las naciones que han adoptado la forma republicana. En aquellas, los miembros de la alta cámara deben ser precisamente vitalicios, porque el individuo que es hoy una superioridad, lo será también mañana, lo será siempre y muy difícil sería, siguiendo las cosas su orden natural, fijar el momento en que dejará de ser superioridad, para privarlo del puesto que ocupa. Por consiguiente, aquel que una vez ha entrado en la asamblea de las superioridades

es para no salir ya de allí. Pero, si el monarca tiene la facultad de escoger estas superioridades, según su propia convicción y sin ninguna regla fija, ¿no podría acontecer que intereses de alta política lo obligasen a introducir en la cámara individuos a quienes antes no había creído dignos de este honor? En los países de monarquía constitucional, el rey, según una ingeniosa expresión, *reina, pero no gobierna*; quien gobierna es el ministerio. Y ¿cuántas veces no se ha visto a un ministerio, que encontraba una fuerte oposición en la cámara alta, obligar al monarca a hacer una promoción de pares, para neutralizar esa oposición? Ciertamente que semejante procedimiento es poco conforme con la teoría, porque, si esos individuos eran ya superioridades, debieron ser llamados a la cámara alta, antes de que tuviese lugar una circunstancia fortuita, que bien podía no suceder; si no lo eran, su admisión era injustificable, observando, al pie de la letra, los principios que habían dado origen a esa institución.

203

Dejemos empero a un lado la monarquía constitucional, aun suponiendo que la reunión de las superioridades en un cuerpo separado no presente el más pequeño inconveniente: hablemos de lo que podría suceder en una república como la nuestra. ¿Quién haría aquí la elección, ya que hemos visto que no debe ser el pueblo?

No hay más que dos medios: o es la cámara baja, o es el poder ejecutivo. Veamos cuáles serían los resultados. Ante todo, es preciso tener presente que, según lo que más arriba llevamos apuntado, la naturaleza misma de la cámara alta exige que el cargo de los miembros que la componen sea vitalicio, puesto que las causas que hacen que en ella ocupen un lugar son, por decirlo así, perpetuas. Pero la

república democrática no puede absolutamente tolerar una institución política de esta especie, y con justa razón, porque ella serviría de base a una oligarquía privilegiada que dirigiría todos sus esfuerzos a minar el orden establecido, a fin de hacer hereditarios los privilegios de que gozaba; pues tal es el corazón del hombre que disfruta con más satisfacción aquello de que, aun al separarse de este mundo, puede disponer en favor de los seres que legal y jurídicamente lo continúan. Lo más que la democracia soporta con paciencia, porque es una necesidad, es la magistratura vitalicia; pero las funciones que esta desempeña, el rol que juega en el Estado y su influencia política son enteramente distintos del carácter que pudiera tener o que se atribuiría un cuerpo puramente político. El Libertador —es decir, Bolívar, a quien se da este título, sin duda por antonomasia, puesto que tan común se va haciendo entre nosotros—, al instituir la cámara de censores, tuvo probablemente la idea de hacer entrar en ella a todas las categorías o superioridades del país y se mostró consecuente haciendo vitalicio el cargo, pero inconsecuente atribuyendo la elección al cuerpo electoral, esto es, al pueblo. Y como, al lado de una cámara de esta especie, era indispensable que existiese un poder de igual naturaleza, se estableció asimismo la presidencia vitalicia. Una y otra institución se completaban recíprocamente. Pero si la presidencia no es vitalicia, si tampoco lo es la cámara baja, mal podría serlo la cámara alta, porque de allí resultaría un edificio informe, una falta completa de equilibrio entre los poderes; pues se comprende muy bien que las ventajas estarían siempre por aquel que, dotado de perdurabilidad e inmutabilidad, se encontraba al frente de otros cuya existencia era pasajera. Por consiguiente; no debemos raciocinar sobre la base de una cámara alta vitalicia, sino de una cámara sometida a reelección en

periodos determinados, e indudablemente en los periodos designados para la renovación de los otros poderes. En este caso, preguntamos de nuevo, ¿quién haría la elección? Ya se ha visto que no puede ser el pueblo, porque podría faltar a las condiciones *sine quibus non* que para formar esa cámara exige la teoría; luego el elector debe ser o la cámara baja o el poder ejecutivo.

La elección por la cámara baja claudicaría, desde luego, por su misma base. Los representantes de la nación ejercen la soberanía, en virtud de la delegación expresa y directa del pueblo, y este ejercicio tiene por objeto dotar al pueblo de leyes y reglas que, observadas, lo conduzcan a la realización del fin social. Encerrado en este límite, el ejercicio de la soberanía, por los diputados de la nación, es justo y racional: traspasándolo, obrarían arbitrariamente y sin mandato legítimo. Aquel que recibe un poder con la condición precisa e indispensable de ejercerlo él mismo, no puede transmitirlo a otro, sin que falte a sus deberes y sin que, por lo mismo, caduque el mandato. Al elegir los representantes de una cámara alta y al concederle mayores o, por lo menos, iguales atribuciones que las de la cámara baja, infringirían sus poderes, saldrían de la órbita de sus atribuciones, delegarían lo que no pueden delegar, que es la soberanía o su ejercicio, y harían nacer la extraña e inconcebible anomalía de crear un cuerpo que forzosamente debía ser superior a la cámara de representantes, por la razón de que en él debían de entrar todas las superioridades y categorías. Y ¿se concibe, además de esto, que un inferior pueda crear a un superior? De ello resultaría una nueva contradicción: la cámara alta, por la naturaleza de su composición, sería superior a la cámara baja, y sería, al mismo tiempo, inferior a esta, por hallársele sometida en virtud del derecho de elección que

tiene la cámara baja. Aún más obstáculos: si los individuos que componen la cámara alta son realmente las superioridades del país, la cámara baja, para obrar racional y lógicamente, deberá reelegirlos indefinidamente, lo cual equivale casi a un poder vitalicio: si no reelige a esas superioridades, falta a la teoría, no llena las condiciones del problema, y el sistema entero caerá por tierra. Y últimamente, ¿quién podría asegurar que las elecciones que la cámara baja hiciese serían acertadas, que en ellas no dominaría ningún espíritu de partido, la menor sombra de favoritismo, que ellas serían la expresión de la conciencia y el reconocimiento del verdadero mérito? ¡Ay! El consejo de Estado, que debía de haber sido la reunión de la parte heteróclita de la sociedad, ¿ha estado, por ventura, siempre y en su totalidad compuesto de las superioridades del país? Y, sin embargo, el número de sus miembros no es muy crecido, y la elección se hacía en pleno Congreso, ambas cámaras reunidas, con mucha pompa, pero...: lo demás se sabe.

206

No creemos equivocarnos al sentar que las anteriores razones son suficientes para manifestar la incompetencia de la cámara baja para elegir a los miembros de la cámara alta y los obstáculos casi insuperables que esa elección encontraría. Iguales razones, y con mayor fundamento, se aplican a la elección por el poder ejecutivo; porque su incompetencia es aún mayor que la de los representantes, idénticos los tropiezos que hallaría, absurdas y monstruosas las anomalías a que daría lugar tan vicioso sistema.

He aquí, pues, demostrado, si no nos engañamos, que la doctrina de las tendencias a la igualdad y a la desigualdad carece de apoyo en su base y presenta en su aplicación insuperables dificultades.

des. Aún más patente podríamos hacer esta verdad, si examináramos el principio en que esta doctrina se funda y que domina en las producciones de M. Guizot. Este principio, ya lo conocemos todos, es el de la soberanía de la inteligencia; principio hermoso, sin duda, pero que no satisface, porque, al fin, esa misma inteligencia tiene que recibir un mandato, que someterse a la elección, y, desde entonces, no puede sostenerse que el que recibe un mandato sea soberano; más bien, lo será el que lo dé, es decir, el pueblo. Pero la discusión de este principio nos conduciría muy lejos y nos desviaría de nuestro objeto. Ocupémonos de la segunda parte de la doctrina de M. Guizot, que más bien es una doctrina diversa.

Esta se funda en que ningún poder puede pretender a la soberanía o a la omnipotencia absoluta de derecho. Sin embargo, como el poder supremo posee la omnipotencia de hecho, pretenderá siempre arrogarse la omnipotencia de derecho, lo que debe evitarse a todo trance. Esto se consigue dando iguales a todo poder a quien no pueden darse superiores, y de allí resulta la división del poder legislativo en dos cámaras. Como se ve, esta doctrina tiene por objeto principal mantener el equilibrio de los poderes, que puede muy bien llamarse el problema magno, la piedra filosofal de la ciencia política.

Estamos de acuerdo con M. Guizot, cuando dice que sobre la tierra no puede existir ninguna soberanía de derecho permanente, es decir, ningún poder absoluto, en el sentido estricto y riguroso de esta palabra. En este sentido, la omnipotencia absoluta de derecho no se encuentra en ninguna parte, porque ni un hombre ni una reunión, más o menos considerable, de hombres podrá decir ja-

más: *lo que yo digo es absolutamente justo*. Pero, aparte de esto, la sociedad posee un cierto grado de omnipotencia de derecho, que la inviste de la facultad de darse a sí misma las reglas que la conduzcan en la investigación que constantemente debe hacer de la justicia y de la verdad. De esa omnipotencia nadie puede despojarla, ni nadie tampoco puede pedirle cuenta del uso que de ella haga. En este sentido limitado y puramente humano, se puede decir que la omnipotencia de derecho que posee la sociedad es absoluta: bien entendido que nunca dejará de subsistir para la sociedad la necesidad moral de sujetarse a la razón y a la justicia; pero, al fin, no es responsable ante ningún poder humano, esto es lo que le da ese carácter absoluto que le atribuimos. De allí resulta que lo que la sociedad declara, por sí misma o por medio de los que representan su voluntad, como justo y racional, debe tenerse por tal, hasta que ella modifique su decisión. Sin embargo, puede engañarse y presentar como justo lo que es injusto, de donde resultarían funestas consecuencias. En este caso, la omnipotencia de derecho se desvía de su fin; es preciso que una fuerza contraria la contenga, y esta es la omnipotencia de hecho. A su turno, la omnipotencia de hecho podría, alguna vez, proceder sin tomar en cuenta la razón y la justicia; la omnipotencia de derecho debe estar allí para oponérsele. He allí el equilibrio establecido por dos omnipotencias de igual rango, pero de distinta naturaleza, que obran siempre en sentido opuesto, pero que se limitan, se moderan y se comprimen recíprocamente. ¿Existen estas dos omnipotencias en el Estado? Sin duda alguna, como existen también en el individuo: la una es la razón, la otra la voluntad; la una es la que da reglas de conducta, la otra la que las pone en práctica; la una es el poder legislativo, la otra el poder ejecutivo.

La consecuencia que acabamos de sacar nos parece muy lógica, y, sin embargo, no hemos hecho más que seguir el hilo de la argumentación de M. Guizot. ¿Cómo es, pues, que llegamos a una conclusión tan distinta de la que saca este ilustre escritor? ¿Dónde está la división del poder legislativo en dos cámaras, que debía de haber sido el resultado inevitable de las premisas por él sentadas? En lo que nos parece consistir el error de M. Guizot es en que atribuye a todos los altos poderes del Estado la omnipotencia de hecho, y de allí hace nacer, aunque no de un modo muy lógico, según nosotros, la necesidad de dividir la omnipotencia de derecho a fin de que una y otra no lleguen a unirse. Pero aun suponiendo que el poder legislativo poseyese la omnipotencia de hecho, nada se habrá avanzado con dividirlo, siempre que las dos cámaras de que se compone tengan un mismo origen y representen la misma voluntad, cual es la del pueblo que las elige, como necesariamente debe suceder en los países de instituciones republicanas. Es verdad que el autor tiene siempre en vista la monarquía constitucional, en la que la primera cámara tiene que ser elegida por el monarca. Con todo, jamás podrá sostenerse que un poder puramente legislativo posea la omnipotencia de hecho; pues rara vez se extiende su acción hasta el extremo de ser él mismo quien haga ejecutar sus resoluciones. Esa omnipotencia pertenece al poder ejecutivo que, si debe ser contenido por el legislativo, debe a su turno servir a aquel de contrapeso. Si pues el poder legislativo posee la omnipotencia de derecho y no la de hecho, resulta claramente que no existe la necesidad de dividirlo, pues no se concibe que un poder de derecho sea limitado por otro poder de derecho. De esto resultaría inevitablemente que una sola parte, es decir, una sola cámara, poseería, a veces la omnipotencia de derecho, y esto tendría lugar cuando invalidase las resolucio-

nes de la otra. Entre una cámara que dice *sí* y la otra vez que dice *no*, ¿por cual está la razón? ¿Será por la última que habla? Esto no basta: la anterioridad o posterioridad del tiempo no es suficiente para conceder la razón al que no la tenga, ni para establecer la omnipotencia de derecho.

Si solo se establece la división del poder legislativo con el objeto de que el poder que posee la omnipotencia de hecho no se apodere igualmente de la de derecho, es claro que esa división carece de todo fundamento desde que no es el poder legislativo quien posee la omnipotencia de hecho: poco importa que posea la de derecho; si se extravía o sale fuera de sus límites, el poder que tiene en sus manos la omnipotencia de hecho está allí para contenerlo. Y he allí la razón fundamental por que debe concederse al poder ejecutivo el derecho de *veto*. Es cierto que las asambleas únicas han probado mal; pero es porque en los países donde han existido no se ha tenido cuidado de establecer el verdadero equilibrio entre los poderes: allí el poder legislativo, compuesto de una sola cámara, era todo, el ejecutivo nada; es decir, que el poder legislativo, que se hallaba investido de la omnipotencia de derecho, entrababa y restringía fuertemente la acción del poder que tenía la omnipotencia de hecho, o más bien, poseía ambas omnipotencias a la vez, desde que el poder ejecutivo estaba obligado a ejecutar ciegamente todo lo que la asamblea ordenase. Desde entonces el equilibrio faltaba, y no habiendo equilibrio, imposible era que un sistema incompleto, bastardo e informe pudiera mantenerse en pie. Concédase el derecho de *veto* al poder ejecutivo y aunque exista una sola cámara, no producirá esta los perniciosos resultados que han sido el fruto de las ideas de preponderancia y despotismo que tanto dominan en los

cuerpos colegiados. «Si la potencia ejecutora [dice el mismo Montesquieu] no tiene el derecho de paralizar los avances del cuerpo legislativo, este será despótico, porque, pudiendo arrogarse todo el poder que quiera, destruirá a los otros poderes. Pero el poder legislativo no debe poseer, a su vez, la facultad de detener o impedir la acción del poder ejecutivo; porque la ejecución tiene sus límites, por su propia naturaleza y es, por consiguiente, inútil limitarla, mucho más cuando esa acción se ejerce sobre cosas momentáneas... Mas si, en un Estado libre, el poder legislativo no debe tener el derecho de contener la acción del poder ejecutivo, tiene el derecho y debe tener la facultad de examinar de qué modo las leyes que él ha dado han sido ejecutadas.»

Con el establecimiento de dos cámaras, en países republicanos, ni se obtienen beneficios que de semejante institución se esperan, ni se evitan los inconvenientes que resultarían de que hubiese tan solo una cámara. En principio, puede decirse que tal división es insostenible, según creemos haberlo probado. Como las dos cámaras son nombradas por el pueblo, de una misma e idéntica manera, ambas representan la misma voluntad, las mismas necesidades del pueblo, y, por tanto, su acción debe ser uniforme, para conformarse con esa voluntad única; si disienten, harían nacer la extraña anomalía de presentar al pueblo como queriendo y no queriendo una misma cosa a la vez. Si una cámara es nombrada para que sirva de contrapeso a la otra, a fin de evitar que cualquiera de ellas se arroge la omnipotencia de derecho, lejos de establecer la armonía entre las dos cámaras, no se hace más que crear entre ellas un funesto antagonismo, y dotarlas, por decirlo así, de un germen de perpetua rivalidad. El pueblo, al hacer esta doble elección, mani-

festaría no tener plena confianza ni en una ni en otra de las dos cámaras, y obraría sobre la base de que era preciso nombrar una cámara para que deshaga lo que hiciese la otra.

Parécenos que no puede realizarse mejor la idea de dar iguales a los poderes a quienes no puede darse superiores, que estableciendo una perfecta armonía entre el poder que posee la omnipotencia de derecho y aquel que tiene la omnipotencia de hecho. El origen de los poderes es, sin disputa, lo que constituye su igualdad o su desigualdad. Si el origen es idéntico, los poderes serán iguales; si es distinto, serán desiguales. Ahora bien, en los países republicanos, el poder ejecutivo y el poder legislativo tienen el mismo origen, emanan de la misma fuente, del sufragio del pueblo, y por tanto, no pueden dejar de ser iguales. Algo más; ambos tienen el mismo objeto, la realización del fin que la sociedad se ha impuesto, y, para alcanzarlo, conviene que ambos marchen de acuerdo, que entre ellos no existan diversidad de miras, rivalidades ni discordias, que solo producen la funesta consecuencia de entorpecer su recíproca acción. Un cuerpo legislativo obraría con más prudencia, discutiría con más calma, y resolvería con más acierto, cuando se hallase en presencia de un poder que tuviese la facultad de anular los actos que fuesen más bien obra del capricho o de ciertas ideas exclusivas, que de la reflexión y del conocimiento de las verdaderas necesidades del país. Por su parte, el poder ejecutivo usaría del derecho de *veto*, con la necesaria circunspección y cuando pesasen en su ánimo motivos poderosísimos, que tendría obligación de exponer, y no se opondría jamás a las medidas verdaderamente útiles, porque entonces atraería sobre sí el anatema justo y formidable de la opinión pública y daría margen a que se formulara contra él el cargo tre-

mendo de haber entrabado la marcha de la sociedad; cargo que, bien fundado, podría ser para él de perniciosas consecuencias, cuando se le llamase forzosamente a dar cuenta de sus actos. Con este sistema se daría también más importancia a la útil iniciativa del poder ejecutivo.

Hay todavía otra consideración que robustece nuestros argumentos. El poder legislativo es nombrado con el objeto de dar leyes; el ejecutivo, con el de ejecutarlas. Pero si el poder legislativo da leyes que no debería o no convendría dar, ¿por qué obligar al poder ejecutivo a ejecutar leyes que él cree inejecutables o que, ejecutadas, producirían funestísimos resultados? En esto se obra con injusticia, pues es bien sabido que los malos efectos que una ley produce, se atribuyen, por aquellos que son víctimas de ellos, no al poder que la dio —la razón común no remonta ordinariamente tan alto—, sino a aquel que la ejecuta. ¡Cuántos trastornos no se hubieran evitado, si el pueblo, en lugar de dirigir su encono contra el poder que no hacía más que ejecutar una ley, hubiese subido hasta el origen de ella, y hecho tan solo a sus autores el blanco de su odio!

213

Bien sabido es, además de esto, que la mayor parte de las disposiciones de un cuerpo legislativo son generales, se extienden a todo el territorio y abrazan a la masa entera de ciudadanos; pero el cuerpo legislativo, sobre todo en nuestro país, se compone ordinariamente de individuos que, si bien conocen perfectamente la localidad que representan o algunas pocas más, ignoran el estado en que se encuentran las demás partes de la nación, sobre todo si existen tantas variedades como en la nuestra. Así que, una medida legislativa, que se presenta con el carácter de general, igualmente aplicable a todos los puntos del territorio, puede ser buena para

unos y mala para otros, y nadie ciertamente se halla en mejor aptitud para pesar las ventajas y las desventajas que de su aplicación resultarían, que el poder ejecutivo, a quien la posición misma que ocupa, y los numerosísimos agentes que en todas partes tiene, lo colocan en situación de obtener datos abundantes y positivos sobre las necesidades de cada localidad. Nadie, pues, mejor que él puede decidir, casi *a priori*, si una ley es buena o mala, si su aplicación es posible o imposible, si sus resultados serán satisfactorios o perniciosos. Mas su decisión sobre estos puntos no puede tener lugar ni ser efectiva, sin poseer el derecho de *veto*.

Se concibe fácilmente que, sin el derecho de *veto*, es de todo punto ilusoria la facultad que nuestra última Carta concedía al ejecutivo de tomar parte en la formación de las leyes. Sabido es que la iniciativa del poder ejecutivo es muy limitada y que, a este respecto, se encuentra colocado en un grado muy inferior a cualquier miembro de las cámaras. Y, sin embargo, las medidas que él propone deberían llamar de preferencia, la atención del cuerpo legislativo. La participación del poder ejecutivo en la formación de las leyes debe ser formal, y, ya que no puede intervenir en su discusión, se le deben franquear los medios necesarios para impedir que surtan su efecto las que crea perniciosas.

214

El sistema entre nosotros establecido, por la Carta de Huancayo, es, a este respecto, absurdo, antipolítico e ilusorio. En él no se consulta ni la independencia de los poderes, ni su mutua respetabilidad, ni las atribuciones que cada uno debe tener, y, si se quiere, ni los intereses bien entendidos de la nación. Aquí el poder legislativo es todo, el ejecutivo nada, aunque esto parezca a algunos un disparate, una paradoja. Examínese con detención la Constitución

de 1839, y se verá que encerrado en los límites estrechos que ella señala, el poder ejecutivo es nulo. Si ese poder tiene alguna acción, y, a veces, una acción desmedida, es porque, para obrar, tiene que desviarse del carril constitucional, y dar a la ley fundamental interpretaciones que se hallan fuera de sus facultades, pero que se hacen necesarias desde que se le obliga a no permanecer continuamente con los brazos cruzados. En una palabra, el poder ejecutivo, encerrado en el círculo de la Constitución, es nada; fuera de él, es todo; y lo que un sistema político bien concebido debe hacer es que el ejecutivo sea mucho en la Constitución y nada fuera de ella. Con relación a la cuestión que nos ocupa, la intervención del poder ejecutivo en la formación de las leyes, que una fementida disposición parece concederle, no existe absolutamente: el ejecutivo está obligado forzosamente a cumplir todo lo que quiera el poder legislativo; de modo que este, poseyendo la omnipotencia de derecho, tiene bajo su dependencia, y una dependencia inevitable, a la omnipotencia de hecho. Veamos lo que, en efecto, sucede con nuestra actual legislación política. Las cámaras adoptan una ley, aunque sea con buenas intenciones, pero sin fijarse en los malos resultados que puede producir. El ejecutivo, que los conoce o los prevé, desearía naturalmente no prestar su sanción a semejante ley, porque sabe que ante la opinión pública, él ha de ser el único responsable de sus perniciosas consecuencias. ¿Qué facultad le deja para esto la Carta? Únicamente la de hacer observaciones. Pero aun en esta parte la ley se muestra hostil y hasta insultante hacia el poder ejecutivo; no admite simplemente las observaciones que este haga, sino que exige que, antes de pasar a la cámara, sean primero consideradas por el consejo de Estado, a fin de que les ponga el visto bueno, les conceda probablemente patente de racionalidad y las juzgue dignas de me-

recer la atención del poder legislativo. ¡Oh! ¿Cómo podía suceder de otro modo, cuando el poder ejecutivo es un chiquillo que se halla en perpetua tutela y no debe hacer ni decir nada sin el consentimiento o la aprobación de su legítimo guardador? A pesar de esto, ¿qué es lo que ordinariamente sucede? El poder legislativo que ve observada y devuelta una resolución suya, se impacienta, aprovecha con gusto la ocasión de hacer sentir su preponderancia al poder ejecutivo, se encapricha en sostener lo que él cree racional, cierra los oídos a toda sugestión, a todo argumento, siente que su amor propio está en juego, y persiste en su decisión, y aprueba de nuevo la ley observada, y la devuelve al ejecutivo, engalanada con la frase insolente, descortés y antiparlamentaria: *las cámaras permanecen inflexibles*. El poder ejecutivo tienen que inclinar la cabeza y poner el *cúmplase* a la resolución legislativa. ¿No es esto ejercer la omnipotencia de derecho y usurpar la de hecho? Las consecuencias no pueden dejar de ser funestas. El hecho de permanecer las cámaras *inflexibles* y la obligación en que el poder ejecutivo se halla de cumplir forzosamente lo que ellas disponen, colocan a ese poder en un grado muy marcado de inferioridad, con respecto al poder legislativo; mientras que, por otro lado, el acto de descortesía que esa inflexibilidad encierra, constituye una verdadera amonestación que las cámaras hacen al poder ejecutivo; amonestación que no puede dejar de influir en el menoscabo de la respetabilidad de que todo gobierno tiene absoluta e indispensable necesidad. Un gobierno que ha merecido una corrección, pierde mucho de su prestigio en la sociedad, y es corregirlo darle a entender bruscamente que no tiene razón, que sus observaciones son infundadas y que debe cumplir con lo que se le tiene ordenado. Colocado en tan anómala situación, obligado a sancionar una ley que, en concepto suyo, es mala y

perniciosa, ¿procurará el poder ejecutivo esa ley con la buena voluntad, con toda la energía, con todo el entusiasmo que fuese capaz de desplegar en el cumplimiento de las leyes a que hubiese prestado su acuerdo? Es claro que no; más bien hará nacer todos los obstáculos que a la aplicación de esa ley se opongan, o se desentenderá de ella y la dejará escrita, como sucede a menudo, sin hacerla entrar en el campo de la práctica, a fin de no cargar con la responsabilidad de los efectos que produzca su aplicación. Poseyendo el ejecutivo el derecho de *veto*, no sancionará, es cierto, las leyes que crea inejecutables, pero nada podrá eximirlo de la estricta obligación de dar exacto cumplimiento a aquellas que haya aceptado. Así se conseguirá establecer la igualdad entre los dos poderes, entre la omnipotencia de derecho y la de hecho; ambos se respetarán mutuamente y se guardarán aquellas consideraciones a que toda autoridad es acreedora, no solo de sus iguales, pero aun de sus superiores, si los tiene.

217

Con nuestro sistema actual, ¿qué sucede? El poder ejecutivo no tiene, es verdad, el derecho de *veto*; lo que las cámaras decidan es, para él como para todos los ciudadanos, invariable y obligatorio; pero, como el poder ejecutivo no cuenta con ningún medio legal de cruzar o entorpecer las resoluciones legislativas, echa mano de los medios ilegales, apela a la corrupción de las cámaras y emplea promesas o recompensas en atraerse a sus miembros. De este modo el poder legislativo no obra ya por sí; es tan solo el eco de los deseos, el intérprete de la voluntad del ejecutivo. Sin duda no es esta la única y exclusiva causa de la corrupción del cuerpo legislativo; hay otras que más tarde señalaremos; pero no puede negarse que la sola consideración de que las cámaras aprueben una ley que sea desagradable para el gobierno y la imposibilidad en que este se encuentra

de oponerse legalmente a su cumplimiento, no lo decidan a emplear un procedimiento tan pernicioso y tan funesto para la moral pública y privada.

No creemos tampoco que la concesión del derecho de *veto* al poder ejecutivo produzca males irremediables, sobre todo en los países republicanos, en que el poder ejecutivo cambia en cortos y determinados periodos. Si una medida es útil en concepto del cuerpo legislativo e inútil o funesta según el poder ejecutivo, nada se pierde en aguardar a que se cambie el personal de este último poder; puede suceder muy bien que aquel que le suceda juzgue y piense de un modo distinto que su antecesor y que, en consecuencia, adopte la disposición antes rechazada. Esto vale más que crear un funesto antagonismo entre los poderes e imponer al uno, por la fuerza, obligaciones que no quiere cumplir, o de cumplirlas, las cumple mal.

Nos hemos extendido en este punto, por la estrecha conexión que tienen las cuestiones de que nos hemos ocupado; esto hará que seamos más lacónicos al hablar, en especial, del poder ejecutivo, ya que dejamos expuestas las relaciones en que se halla con el poder legislativo, en un punto que tan ligado está con el establecimiento de una o dos cámaras. Para terminar, debemos volver ligeramente a la cuestión primitiva y exponer el resultado que, en nuestra opinión, se desprende de la serie de ideas de que nos hemos hecho cargo. A nuestro modo de ver, la necesidad de la división del poder legislativo en dos cámaras no es la consecuencia lógica de la segunda doctrina de M. Guizot; esta consecuencia es más bien el derecho de *veto* que debe darse al poder ejecutivo. Como la omni-

potencia de derecho pertenece al poder legislativo y la de hecho al poder ejecutivo, y como el equilibrio de los poderes no debe consistir en dividir la omnipotencia de derecho, sino en colocar a esta en un pie igual con la omnipotencia de hecho, nada se habrá conseguido con la división del poder legislativo, que es quien posee la omnipotencia de derecho; siempre habrá necesidad de conceder el *veto* al poder ejecutivo, que tiene la omnipotencia de hecho, a fin de que ambos poderes, ambas omnipotencias sean iguales y no sea la una superior a la otra.

Hay todavía otra doctrina que no se funda en hechos sociales, ni en razones filosóficas o de alta política, sino en cierto espíritu de conveniencia; pues establece la división del cuerpo legislativo en dos cámaras, tan solo con el objeto de hacer que las resoluciones legislativas sean el resultado de una discusión llena de reflexión y de calma, cosa que, en sentir de los partidarios de esta doctrina, no se conseguiría con una cámara única. No creemos necesario detenernos en demostrar que, aunque no fuese quimérica esta esperanza, el resultado que se desea podría obtenerse y se obtendrá inevitablemente si el ejecutivo poseyera el derecho de *veto*. Además, los hechos no están muy de acuerdo con la teoría. ¡Cuántas veces no hemos visto a la cámara alta, en la que precisamente se cree encontrar las garantías de madurez y reflexión, obrar con asombrosa ligereza y hasta con culpable atolondramiento! En el Perú, pues, por lo menos, no se han realizado las condiciones de la teoría y es probable que jamás se realicen.

Puede ser que no falte quien nos cite, en oposición a todo lo que llevamos dicho, el ejemplo de los Estados Unidos, porque muchas cuestiones se pretenden resolver con ejemplos sacados de ese

país.* Efectivamente, en los Estados Unidos el cuerpo legislativo se halla dividido en dos cámaras, una de representantes y otra de senadores; pero esta división se justifica, por la naturaleza de las instituciones de que ese país se halla dotado. Ya hemos tenido ocasión de hablar del sistema establecido en la Unión Americana y lo que entonces dijimos es suficiente para comprender la razón por que se ha establecido allí la división del poder legislativo. La confederación se compone de estados autónomos, independientes los unos de los otros en cuanto a su régimen interior, pero unidos por un lazo común y sometidos a un poder central que dirige los negocios que a todos son generales, siendo uno de los principales y de mayor importancia el que se refiere a las relaciones con las demás naciones del mundo. La cámara de diputados, elegida por el pueblo, representa los intereses morales y materiales de este y tiene por objeto casi esencial suministrar al gobierno central los recursos que necesite para hacer frente a los gastos comunes a todos. Como cada individuo es contribuyente de la Unión, tiene derecho de intervenir directamente en la elección de su representante, y es por esto que la elección está basada sobre el número de habitantes, a fin de que todos los ciudadanos sean igualmente representados. Pero de aquí re-

* Esto no es exageración: hay personas que creen haber empleado el más concluyente de los argumentos, la *ultima ratio* de la cuestión, citando a los Estados Unidos. Hubo un tiempo en que las repúblicas de la antigüedad estuvieron muy en moda; por todas partes se veían griegos y romanos; en la política, en la literatura, en las bellas artes, en la oratoria, etc., etc.; hasta que un poeta francés exclamó desesperado: *Qui nous délivrera des grecs et des romains?*, ¿quién nos libertará de los griegos y de los romanos? Pronto se halló la respuesta: los americanos. Y ¿no podremos decir, a nuestro turno: quién nos libertará de los americanos?

sulta que, como existen estados mucho más pequeños y naturalmente mucho menos poblados que otros, se encuentran en la cámara baja en situación muy inferior a la de aquellos que, por su extensión o por su número, pueden elegir mayor número de representantes. De allí una falta de equilibrio entre los estados, que podría conducir a la absorción de los pequeños por los grandes. Para evitar este inconveniente, se ha creado una nueva cámara, en la que cada estado se halla igualmente representado y se encuentra bajo el mismo pie que los demás. Pero los senadores no representan al pueblo, como los diputados; representan al Estado, a la nación que los envía al senado; es decir, son representantes de un cuerpo político tomado en su conjunto y no por fracciones, y por eso es que los senadores no son nombrados por el pueblo, sino por la legislatura de cada Estado, y por esto es también que el senado tiene que intervenir en algunos actos del poder central, como por ejemplo en la dirección de las relaciones exteriores, porque cada Estado, como tal, está interesado en que no sea afectada en lo menor su soberanía. Se ve, pues, que las cámaras de los Estados Unidos representan intereses muy diversos y que, por lo mismo, distinto es el modo de elegirlos. Advertiremos, de paso, que la división del cuerpo legislativo en la Unión Americana, no obvia los inconvenientes que resultan de la omnipotencia absoluta de ese poder y deja subsistir, en toda su fuerza, la necesidad de darle un contrapeso, concediendo el derecho de *veto* al poder ejecutivo, como lo manifestó, con poderosas razones, el presidente Polk, en su mensaje del mes de diciembre de 1818. Y, por cierto, que la opinión de Mr. Polk no debe ser sospechosa, puesto que entonces hablaba a las cámaras por última vez y sabía que, a los pocos días, tenía que descender del puesto que ocupaba.

No creemos andar equivocados al sentar que ninguna de las teorías que llevamos expuestas ha originado, entre nosotros, la división del cuerpo legislativo. No es, a buen seguro, la que se funda en el hecho histórico de las instituciones nobiliarias, porque la nobleza legal no existe entre nosotros; tampoco es la que se apoya en la propiedad territorial, como lo hemos manifestado; mucho menos la que tiene por base la igualdad y la desigualdad, porque apenas hay elementos más parecidos que los que componen nuestras cámaras: lo es aún menos la que establece la necesidad de equilibrar los poderes, de neutralizar el influjo de una sola y exclusiva omnipotencia, de dar iguales a aquellos a quienes no pueden darse superiores; porque esta doctrina, para ser exacta y susceptible de aplicación, requiere condiciones que entre nosotros no se encuentran.

222 ¿Podrá decirse que el deseo de obtener más reflexión y más madurez en las resoluciones legislativas ha sido el fundamento de esa división? Quizá a los que la concibieron no se les pasó por las mientes semejante idea; pero, en todo caso, la experiencia ha demostrado cuán falaz e ilusorio era ese fundamento. Y, en cuanto al ejemplo de los Estados Unidos, muy inclinados a creer estamos que tal vez fue lo que decidió a los autores de nuestras constituciones a establecer la división del poder legislativo, sin tomar en consideración las circunstancias enteramente distintas en que los dos países se hallaban, ni examinar el objeto que esa división tenía en la Unión Americana; objeto que, en el Perú, no existía ni podía existir, desde que formaba una nación que tenía por base la unidad política de todas las partes que lo constituían.

La única idea dominante en la creación de la cámara de senadores, la única, al menos, que se desprende del examen atento de

nuestras instituciones, es la de formar un cuerpo privilegiado y que se apoya en el más odioso, en el más retrógrado, en el más insostenible de los privilegios: en la edad. La aptitud de los ciudadanos está, entre nosotros, sometida a una rigurosa escala de edad y solo cuando se ha llegado a la edad sacramental de cuarenta años, obtiene un peruano el ejercicio pleno de sus derechos. ¿Un individuo ha cumplido la edad de cuarenta años? Pues entonces ya nada más se le debe exigir; ya es apto para todo, para presidente, para ministro, para consejero, para senador, para diputado con mayor razón; en fin, no hay destino que no pueda ocupar, ni cargo que no pueda desempeñar un hombre que ha tenido la felicidad de llegar a su cuadragésimo cumpleaños. El novelista Balzac ha ocupado casi toda su vida en hacer la apología de la mujer de cuarenta años; ¿por qué no vendría al Perú, por algunos días, a recoger gran copia de materiales, a fin de completar su obra y hacer igualmente apología del hombre de cuarenta años? Si no es la idea que hemos apuntado la que ha dado origen a la creación de nuestro grave y respetabilísimo senado, desearíamos, de buena gana, que se nos dijese cuál había sido. Y, fundada en tal idea, ¿tendría razón de existir la cámara de senadores?

223

XI

Ahora deberíamos hablar de la formación de las cámaras; mas, como ya hemos dicho lo suficiente sobre la de senadores, nos ocuparemos tan solo de la de diputados.

Seis son las condiciones que la Constitución exige para ser diputado: 1) ser peruano de nacimiento; 2) ser ciudadano en ejerci-

cio; 3) tener treinta años cumplidos de edad; 4) tener setecientos pesos de renta comprobada con los documentos que señala la ley de elecciones; 5) haber nacido en la provincia o en el departamento a que esta pertenece, o tener en ella tres años de residencia; 6) no haber sido condenado a pena infamante, aun cuando se haya alcanzado la rehabilitación de los derechos políticos.

224

Nada tenemos que decir sobre las dos primeras condiciones, que son justas y racionales; observaremos, tan solo, que, en nuestro concepto, la cualidad de peruano de nacimiento no debería entenderse en el riguroso sentido de esta expresión, considerando como tales únicamente a los individuos que hayan nacido en el territorio, sino que podría muy bien aplicarse a los extranjeros que han obtenido la gran naturalización, que los asimila completamente a los súbditos de nacimiento. No hay inconveniente alguno y, por el contrario, hay gran ventaja en admitir a los extranjeros ilustrados a la participación de todos nuestros derechos políticos. Excepto el cargo de Presidente de la República, no vemos ningún otro que no pudiesen desempeñar. En este punto, más bien, nos convendría imitar a los Estados Unidos. En las cámaras belgas hay frecuentemente muchos extranjeros naturalizados y hace poco que dos de los principales ministros del rey Leopoldo eran franceses. El patriotismo bien entendido, lejos de oponerse, favorece estas ideas esencialmente liberales, democráticas y aun humanitarias.

Tampoco nos detendremos en el examen de la tercera condición, pues ya, más atrás, hemos expuesto nuestro modo de pensar relativamente a esta ley de edad, que por todas partes aparece y que

salta a la vista en casi todas las disposiciones constitucionales.* El pueblo, mejor juez que un gobierno o que una cámara, en esta materia, debe tener absoluta libertad para elegir al ciudadano que más digno crea de representarlo.

* «No es menos importante lo de los treinta años; no es menos simbólico ni cabalístico el número de tres tan citado, y de que es décuplo; treinta días tiene el mes, treinta minutos cada media hora, por treinta dineros vendió Judas a un Dios, treinta años representa la vida de un jugador, y treinta años, en fin, la capacidad de un diputado. Muchos filósofos han creído que cuando el hombre nace, el Ser Supremo, que está atisbando, le sopla dentro del alma, por medio del mismo procedimiento que usa un operario en una fábrica de cristales, para dar forma a una vasija; pero es el alma, mas no la capacidad y la facultad de representar: esta tal otra quisicosa se la infunde el Creador el día que cumple treinta años, por la mañanita temprano, así como la aptitud legal y la mayoría se la comunica a los veinticinco. O tú que no los has cumplido: está con cuidado el día que los hayas de cumplir, y escíbeme para mi gobierno lo que sientas en ese día: dime por dónde entra la capacidad, y hacia dónde se coloca en tu persona: prevenido de esa suerte de los síntomas que la anuncian, podré yo hacer a la mía, el día que me baje, el recibimiento que debe a tan ilustre huésped. ¿Cuándo tendremos treinta años? Aquel día seremos unos hombrecitos. Bien han habido hombres que han discurrido antes de los treinta años, pero esos son fenómenos portentosos, raros ejemplos de no vista precocidad; y en cuanto a Pitt y otros de su especie, ministros ya mucho antes, ni siquiera es posible considerarlos como monstruos de naturaleza; es fuerza inferir error de cálculo y mala fe en la de bautismo.» FÍGARO, *Dios nos asista*. El gobierno de la revolución, y una revolución de progreso, de reformas e innovaciones, ¿ha tomado acaso por base de su sistema el número siete, del que es cuádruplo el veintiocho, o ha señalado la edad de veintiocho años como una cosa rara, como una excepción, o porque el mes más anómalo y excepcional del calendario tiene comúnmente veintiocho días? Pero es mucha temeridad querer comprender la política del gabinete provisorio.

A propósito de esto, observaremos que la Constitución especifica las cualidades que deben tener los diputados, mas no las que deben poseer los electores; este cuidado pertenece a una ley ordinaria. Como una constitución es casi inmutable o, al menos, de difícil variación, resulta que las cualidades requeridas en los diputados son también inmutables. Por el contrario, el poder legislativo puede modificar, a su antojo, las leyes ordinarias y, por consiguiente, la ley electoral, en que se determina la capacidad de los electores. De allí podrían nacer varias cuestiones que nosotros nos contentaremos con indicar. La delegación que el pueblo hace a sus representantes es un verdadero mandato, una dación de poder. Ahora bien, ¿puede el mandatario o apoderado designar las cualidades que debe tener el mandante? ¿Es o no al poderdante a quien compete fijar y designar las cualidades que debe tener aquel a quien quiere confiar su poder? En lugar de esto ¿qué vemos? Por una parte, los apoderados determinan las cualidades que deben tener ellos mismos y las que deben tener los poderdantes, y, por otra, sujetan las cualidades del apoderado a una ley casi invariable, mientras que las del mandante se hallan consignadas en una ley que puede variarse cuando el apoderado quiera. El mandante no tiene libertad para elegir al que juzgue más apto para desempeñar su mandato; está obligado a no salir de un estrecho círculo en que lo ha colocado el mismo mandatario, mientras que este puede hacer o deshacer del mandante, someterlo a tales o cuales condiciones, exigirle esta o la otra capacidad, etc., etc. Nosotros no hacemos más que indicar estos puntos; no deseamos entrar en su examen; lo único que diremos es que, si se cree natural consignar en una constitución las cualidades que debe tener el mandatario o representante, también es muy natural que en ella se detallen las que deben poseer los mandantes o electores.

La condición que exige cierta renta, y no como quiera una moderada, sino de setecientos pesos, es de todo punto injustificable. ¿En qué se funda esta exigencia? La mayor o menor riqueza que un individuo posea, no es una prueba incontestable de su capacidad, y lo que debe exigirse es que los representantes del pueblo sean hombres inteligentes, que conozcan las necesidades del país, y no individuos a quienes la suerte haya favorecido con algunos bienes de fortuna o que solo tienen aptitudes para ciertas especulaciones, de cuyo círculo no sale su inteligencia, pero que les proporcionan algunas utilidades.*

Concebimos que, en los países donde hay dos cámaras y en donde la cámara alta representa los intereses de la propiedad territorial, se exija que sus miembros tengan una renta determinada; pero esta condición no puede imponerse a los miembros de la cámara baja, y mucho menos si no se admite la existencia más que de una sola cámara. Ya hemos visto que, en el Perú, la gran propiedad territorial no existe y, por tanto, no puede tener representación especial. Pero pedir que los miembros de la cámara baja o los de una asamblea única posean cierta renta, y una renta crecida, es hacer

* «Los elegidos han de tener doce mil reales de renta [seiscientos pesos, la misma cuota asignada por el liberal y reformador gobierno provisorio: y luego nos dicen que estamos más atrasados que en España!]: gran garantía de acierto: por poco que valga una idea, sin contar con las muchas que hasta ahora hemos visto que no valían un real y con los varios casos en que por menos de un real daría uno todas sus ideas: bueno es cierto que haya reales en el Estamento (o pesos en la Convención) por si acaso no hubiese ideas. Tanto mejor si hay lo uno y lo otro.» FIGARO.

que en el cuerpo legislativo solo sean representadas la gran propiedad, las grandes fortunas y los gruesos capitales, mas no el pueblo, cuya gran mayoría no tiene más propiedad, más fortuna ni más capital que sus brazos y su trabajo. Pero esto no puede ser racional; en efecto, no lo es. Los apoderados de la nación no representan únicamente sus intereses materiales; representan asimismo los intereses morales e intelectuales de la sociedad, que ciertamente valen más y son de más importancia que aquellos, y si, para merecer los votos del pueblo, se exige un fondo y una renta materiales, debería también exigirse, y con mayor razón, fondos y rentas morales e intelectuales. Es verdad que estos no podrían conocerse ni determinarse de un modo positivo, pero entonces la ley debe ser justa, equitativa y general; no hacer excepciones, ni emplear un solo dato, cuando los demás, que completan el sistema, se escapan a sus miras estrechas y a sus absurdas pretensiones.

De cualquier modo que se examine el principio de la soberanía de la inteligencia, siempre se viene a parar en la soberanía del pueblo; y si el dogma de la soberanía de la inteligencia, como base del sistema político, no es sostenible, mucho menos lo es el de la soberanía de la riqueza. El pueblo está interesado en que se le den buenas leyes y por eso tiene un deber moral de elegir por representantes suyos a personas inteligentes. Pero ¿podría la ley imponerle forzosamente esta obligación? Sin duda que no, porque no es la ley, sino el individuo, el elector, a quien toca ser juez en esta materia. Sería, pues, absurda una ley que dijese: los elegibles deben tener tal o cual capacidad. Y bien, ¿cómo es que no parece absurda sino, al contrario, muy sabia, muy justa y muy racional la disposición que prescribe que los elegibles deben tener esta o la otra renta? Y, sin

embargo, pedir inteligencia y aptitudes en los representantes de la nación, sería muy disculpable; pedirles renta, aunque sean imbéciles o ignorantes, es una idea muy peregrina que solo ha podido ser imaginada por los autores de nuestras célebres constituciones.

Según esta disposición, muchos individuos que, por su profesión, deberían ser aptos para ocupar un lugar en el cuerpo legislativo, se hallan virtualmente separados de él. Bien se comprende que hablamos de los profesores de colegio. No hay ciertamente en el Perú destinos peor dotados que los de nuestros establecimientos de instrucción pública; hay muchos en donde un profesor goza del mezquino sueldo de seiscientos, quinientos y aun trescientos pesos, de suerte que, no poseyendo la renta que la Constitución exige, los profesores no pueden aspirar a que se les abra las puertas de la legislatura, por falta de este requisito esencial. He allí un nuevo anatema contra la inteligencia y contra la juventud. El que ha obtenido el elevado cargo de profesor es, sin duda alguna, porque tiene inteligencia, porque es instruido, porque es considerado con bastante suficiencia para enseñar a los demás, porque la instrucción y el talento natural de que está dotado y el ejercicio continuo de la enseñanza lo ponen en aptitud de conocer la naturaleza y las relaciones de las cosas, de penetrarse de las necesidades de la sociedad y de llegar a concebir los medios de proveer a su adelanto. Las constituciones de los años 28 y 34 son, a este respecto, infinitamente más racionales y equitativas que la de Huancayo. En ellas se exigía, es verdad, una renta, pero seguía una disyuntiva. Para ser diputado, según ellas, se requería, entre otras cosas, tener una propiedad raíz (de cualquier género y extensión), o un capital que diese quinientos pesos al año, o ser profesor de alguna ciencia. Y para ser senador se

requería tener una renta de mil pesos o ser profesor de alguna ciencia. De modo que, en virtud de estas disposiciones, bastaba ser profesor para poder ser miembro del cuerpo legislativo, aunque de la enseñanza no se reportase la más pequeña utilidad. El título solo equivalía a tener una renta de quinientos o de mil pesos. En la Carta de Huancayo, ya no se encuentra esa excepción en favor de los que desempeñan la alta y elevada misión del profesorado; todo allí se reduce a guarismos, todo es cálculo, interés y positivismo; nada de lo que pertenece a la inteligencia tiene cabida en ese código monstruoso.

No menos absurda y antirracional es la condición de ser oriundo de la provincia de que un individuo desea ser representante, o, por lo menos, tener en ella tres años de residencia. Aquí tenemos al provincialismo en toda su desnudez, con todas sus exigencias y pretensiones.* Y la Constitución de 1839 nos dice, con mucho énfasis, que los diputados son *representantes de la nación* y, sin embargo, exige que sean nativos o antiguos vecinos de la provincia que los nombra. Poco importa que en una provincia no existan tal vez hombres a quienes ella pueda confiar la misión de representarla dignamente; el diputado ha de salir forzosamente de allí. Basta esto

* «El haber nacido en la provincia, o tener en ella arraigo, no es de menos importancia, si recordamos que las primeras impresiones se graban para siempre en la cabeza del niño, y deciden de lo que ha de ser después cuando grande: ni es posible que un hombre conozca una provincia, y se interese por ella, si no ha nacido por allí cerca. Puede suceder que una provincia tenga más confianza en la reputación, en el saber de un forastero, pero páselo en paciencia la buena de la provincia, que más pasó Cristo por ella.» FIGARO.

para que los elegidos tengan la idea de que lo que van a representar no son los intereses generales, sino los de la provincia que los ha nombrado; basta para que la titulada representación nacional no sea tal representación nacional, sino una representación provincial. Esto es ciertamente no tener la menor idea, el más pequeño conocimiento de las atribuciones del poder legislativo, cuya misión es dictar medidas generales, que comprendan todo el territorio de la nación, que abracen a todos los ciudadanos, y no disposiciones que se apliquen tan solo a tal o cual localidad. Por eso hemos visto siempre que los congresos del Perú rara vez se han ocupado en asuntos y medidas de general utilidad, que la mayor parte de su tiempo lo malgastan en conceder, a petición de sus miembros, títulos y privilegios a insignificantes localidades, y que un diputado cree haber llenado satisfactoriamente su misión pidiendo cuanto se le antoja para la provincia que lo nombró, aunque no sea más que el nombre de *ciudad* para una miserable aldea, o los calificativos de *heroico*, *leal*, *hermoso* y *benemérito* para un pueblo de chozas, en donde algunos bochincheros levantaron el primer grito de sedición o donde tuvo lugar alguna de esas infidencias tan comunes en nuestra fecundísima historia revolucionaria.

231

Las cosas del Perú son verdaderamente para oírlas y no creerlas. Un individuo es apto para prefecto, para ministro, para consejero, ¿qué decimos?, para Presidente de la República, de la nación entera, y no es apto para ser diputado de una provincia cualquiera, de una fracción pequeña de la nación; y no hace mucho tiempo que hemos visto a un hombre, que había sido jefe de Estado, presidente del Perú, rechazado de la cámara de diputados, porque no era originario ni había residido tres años enteros en la provincia que lo

nombró representante. Ese hombre podía, tal vez, dirigir y gobernar bien a toda la nación, conocer sus intereses y sus necesidades generales; pero ¿cómo había de poder representar a una provincia, cuando no había tenido la gran fortuna de nacer en ella? ¡Al menos si hubiese vivido en ella durante el espacio de tres años! Es verdad que había sido prefecto del departamento a que pertenecía la provincia, pero ¿qué sabe un prefecto en comparación de un vecino añejo del lugar? ¡Y el país donde tales cosas se ven es un país republicano y democrático, y tiene un gobierno *popular representativo, consolidado en la unidad, responsable y alternativo!* Admirable unidad la que se consigue con leyes que solo tienden a dividir, separar y hacer extrañas unas a otras las partes de que la nación se compone.

232

Haríamos ciertamente una injuria al buen sentido, si nos detuviéramos en patentizar lo ridículo de esta disposición y las absurdísimas consecuencias que de ella se deducen. Ya, en otra parte, hemos dicho lo suficiente sobre el mezquino y altamente egoísta sistema del provincialismo, el único que ha podido imaginar y hacer real y efectiva la idea de que los peruanos sean extraños en todo lugar donde no han tenido la felicidad de ver la luz o poseer domicilio fijo. Hay hombres que hablan con mucho énfasis de su *patria*, aplicando este calificativo a la provincia de que son naturales o, cuando más, al departamento a que esa provincia pertenece. Con semejante especie de *patriotismo* y de *patriotas*, el Perú debe prometerse un brillante porvenir. ¿Qué dirían estos individuos si supieran que existen sociedades que se han propuesto por fin hacer desaparecer las barreras que dividen a las diferentes naciones del globo y hacer de todas ellas una *patria* común, universal? Para ellos, esto sería incomprendible.

Si queremos entrar de frente en el campo de las reformas, es preciso que nos desprendamos de arraigadas y vetustas preocupaciones, y si adoptamos un principio, necesario es hacer de él todas las aplicaciones que sean posibles, mucho más si de ellos han de resultar incontestables ventajas. Absurdo es consagrar privilegios de edad, de fortuna o de localidad; así que, pedimos que se declare a todos los ciudadanos activos aptos para poder ser representantes del pueblo, si este quiere confiarles tan honrosa misión, sin atender a que posea tal o cual fortuna, o a que su cabeza esté más o menos emblanquecida por los años. Si tiene capacidad, eso basta, y de esta capacidad solo puede ser juez competente el mismo pueblo. También debe dejarse al diputado, que ha sido electo por dos o más provincias, la facultad de preferir la que más le agrade.

XII

233

La Constitución de 1839 prohíbe que sean diputados el Presidente de la República, los ministros y los consejeros de Estado, los prefectos de sus respectivos departamentos, los subprefectos en las provincias de su cargo, los jueces de primera instancia en los distritos de su jurisdicción, los militares por los departamentos o provincias donde estén con mando, los arzobispos, obispos, gobernadores eclesiásticos y vicarios capitulares en sus diócesis respectivas.

El círculo de las incompatibilidades debe, en concepto nuestro, extenderse, tanto por la naturaleza misma de ciertos cargos, cuanto porque es de suma necesidad hacer del cuerpo legislativo un poder enteramente independiente, que no se halle ni pueda hallarse bajo la influencia de otro. Este es un punto de vital importancia

en un país de instituciones republicanas y democráticas, que tiene por base fundamental la separación de los poderes a quienes está confiado el ejercicio continuo y permanente de la soberanía.

Creemos haber dicho lo suficiente para hacer extensiva a todos los eclesiásticos, por la naturaleza misma de las funciones que desempeñan, la incompatibilidad que ahora, se aplica tan solo a los arzobispos, obispos, gobernadores eclesiásticos y vicarios capitulares, en sus respectivas diócesis. Por consiguiente, nos remitimos a lo que, sobre el particular, dejamos apuntado. La misión del sacerdote no es una misión pública y, por tanto, no debe mezclarse en nada de lo que con la política tenga relación con esto; solo conseguiría desviarse de su objeto, ser muchas veces el hombre de un partido y quizá el eco de las pasiones que tanto dominan en la escena pública.

234

Razones análogas podríamos aducir para demostrar la incompatibilidad de las funciones judiciales, del sacerdocio de la justicia, con los cargos políticos. Pero hay, además de esto, un principio fundamental, que resuelve esta cuestión y sobre el que nadie se ha fijado. La independencia de los poderes es la base del sistema republicano. Estos poderes son tres: el legislativo, el ejecutivo y el judicial. Ahora bien, esta independencia consiste en que ninguno de ellos ejerza funciones peculiares a los otros dos: el ejecutivo no puede legislar ni juzgar, el legislativo no puede ejecutar ni juzgar; y el judicial, si no puede ejecutar, tampoco debería legislar. Pero si los jueces o magistrados son aptos para ser diputados, ¿no es cierto que desempeñan el doble papel de jueces y legisladores? Si se pretende que este es un sofisma, será preciso que se nos explique por qué el Presidente de la República, el individuo que ejerce el poder ejecuti-

vo, no puede ser diputado, es decir legislador. Y el presidente es uno solo y no tendría, por consiguiente, más que un voto, mientras que los miembros del poder judicial son muchísimos y la cámara podría muy bien contener gran número de ellos, de modo que sus votos formasen mayoría. Ya se considere a los magistrados como miembros de uno de los tres poderes que ejercen la soberanía, ya como funcionarios públicos, su separación de toda injerencia con los otros dos poderes se presenta como una inconsecuencia natural e inevitable.

En efecto, los funcionarios públicos, de cualquier especie que sean, no deben formar parte del cuerpo legislativo, porque, dependiendo de otro poder, a cuya voluntad están sometidos y que posee los medios de premiar su condescendencia o castigar la oposición que pudieran hacerle, es de temer que, en el desempeño de sus funciones legislativas, no obren con entera independencia, mientras que, por otra parte, ellos pueden servir de poderosos resortes que el gobierno emplee para dominar las cámaras e influir en la discusión de las leyes. Desde que se considera a la representación nacional como superior al poder ejecutivo, parece una anomalía que una parte o fracción de aquella sea inferior a este, como lo es en realidad si algunos o muchos de los diputados son empleados, es decir, agentes, subordinados, dependientes del gobierno. No queremos por esto decir que los empleados, ora civiles, ora políticos, ora judiciales, deban estar privados del honor de ser representantes del pueblo; pero desde el instante en que acepten el mandato popular, deben dejar de ser tales empleados, para consagrarse exclusivamente al desempeño de su nuevo cargo, y, si aceptan ese honor, deben hacerlo con todas sus ventajas, y todos sus inconvenientes. Es-

tos serían, que el empleado no pudiese obtener un destino cualquiera hasta después de que hubiese pasado algún tiempo desde la terminación de su mandato. Así un funcionario del poder judicial debería perder los derechos que, según el sistema que más adelante propondremos, le daría la antigüedad, y tendría que volver a principiar la escala si se le solicitaba o pretendía ingresar de nuevo en la magistratura. Con esas garantías, estamos persuadidos de que un Congreso sería verdaderamente independiente, y de que el cargo de diputado de la nación no sería una letra abierta para vergonzosas especulaciones, para vergonzosos contratos de compra y venta, ni se le pretendería con tanto empeño por los hombres que solo quieren hacer con él un escalón para asaltar los destinos, una llave maestra que les abra todas las puertas, una especie de diploma general que les confiere aptitud para todo. Así dejaríamos quizá de oír la frase altamente inmoral, y que revela el estado miserable y abyecto de nuestra sociedad: *como llegue yo a ser diputado, seré después lo que me dé la gana*. ¡Cuánto no debe esperarse del ejercicio de este cargo, cuando vemos que hay individuos que emplean una parte de su fortuna en obtenerlo! Y ciertamente que no es por el honor, porque el honor no se compra, y es bien sabido que una diputación, entre nosotros, resarce con usura, al que sabe manejarla, todos los gastos que se hayan hecho para obtenerla. Desaparezcan, pues, estos ejemplos de inmoralidad que, con tanta frecuencia, nos dan los poderes, y que no pueden menos que engendrar la corrupción en el seno de la sociedad a quien se dan tan perniciosas lecciones.

Entre todos los funcionarios públicos, los únicos a quienes podría excepcionarse, es decir, los únicos a quienes podría permitirse la entrada en el cuerpo legislativo, sin perder por ello, sus des-

tinios, son los profesores de colegios o de universidades. La naturaleza de sus ocupaciones los coloca indudablemente en aptitud de desempeñar con tino y con acierto la delicada tarea de legisladores, porque bajo un sistema bien concebido de instrucción semejantes cargos no pueden conferirse sino a hombres de reconocido mérito, de competente capacidad y de notoria instrucción. Por otra parte el hombre que se dedica a la carrera del profesorado, a nada más puede aspirar y nada, por consiguiente, tiene que esperar del poder. El profesorado y la magistratura son acaso las únicas carreras que deben ser vitalicias, porque solo de este modo se conseguirá tener buenos jueces y buenos profesores. Exentos estos del temor de una destitución y no aguardando, como hemos dicho, nada del poder, puede asegurarse que obrarán con entera independencia. Nada se opone además a que un profesor sea hombre de un partido cualquiera; pero esta sería una tacha irreparable en un juez que, por la naturaleza de las funciones que desempeña, no debe pertenecer a ninguno, o más bien, no tener más partido que el de la ley escrita, a cuyo tenor literal debe ceñir todos sus actos, todas sus opiniones y aun quizá sus mismas palabras.

237

XIII

Según la Constitución, por cada treinta mil almas o por una fracción que pase de quince mil, debería elegirse un diputado. Como se ve, este modo de elegir tiene por base la población del Estado, pero vamos a proponer otro que nos parece mejor y que deseáramos ver realizado. Más tarde, al hablar del régimen interior de la República, emitiremos y procuraremos justificar la idea de hacer desaparecer la división por departamentos y conservar únicamente

la división por provincias, independientes las unas de las otras y gobernadas por autoridades que emanen del gobierno, con el cual deberán entenderse directamente. De este modo, cada provincia tendrá, por decirlo así, su personalidad, será una unidad política en pequeño, y el conjunto de estas unidades formará la gran unidad nacional. Tomadas aisladamente, habrá notables diferencias entre una y otra provincia; pero consideradas en su conjunto, tal vez se encontrará cierto grado de uniformidad en la mayor parte de ellas; lo que no sucede actualmente con nuestros heterogéneos departamentos. Considerada cada provincia, bajo el aspecto político, igual a todas las demás, se debe atribuir a cada una, una parte también igual en la representación de sus derechos, de sus intereses y de sus necesidades, pues no hay motivo para establecer preferencias en provecho de las unas, con detrimento de las otras. En virtud de esto, cada provincia debe elegir dos diputados a la representación nacional. En la actualidad, la mayor parte de las provincias elige un diputado, siendo muy pocas las que eligen dos y mucho menos las que nombran tres;* lo que prueba que, aun con respecto a la población, no son muy grandes las diferencias de provincia a provincia.**

* Según el cuadro formado para las elecciones a la Convención, en el que se enumeran sesenta y siete provincias, es decir tres más de las que antes existían, solo diez tienen derecho de nombrar dos diputados y apenas tres pueden elegir tres representantes. Por consiguiente, solo tres perderían, mientras que cincuenta y cuatro ganarían.

** Cualquiera podrá verificar esto, dividiendo la población de cada departamento por el número de sus provincias.

Con este sistema, el cuerpo legislativo sería indudablemente más numeroso, lo cual, lejos de ser un inconveniente, sería una ventaja, sobre todo si no se admite el principio de dualidad. Mientras mayor sea el número de los miembros de la asamblea, es de esperar que mayor sea la copia de luces que en ella se encuentre, mayor el choque y la divergencia de opiniones y mayor el acierto en las disposiciones legislativas. Ese mismo número considerable sería una valla a los proyectos del poder que quisiese dominar a la representación nacional o, al menos, ganar una competente mayoría, porque si es fácil corromper a unos pocos, es difícil hacerlo con muchos. El país ganaría, pues, inmensamente obteniendo buenas leyes y viendo desaparecer toda inmoralidad de los altos poderes del Estado.

XIV

239

La Constitución prescribe que la cámara de diputados se renueve por terceras partes cada dos años, de modo que el mandato de un representante dura seis años. Este sistema no nos parece racional. Se ha creído que es un inconveniente la reunión frecuente de los colegios electorales, y es por esto que se ha establecido su convocación en largos periodos y por fracciones, aunque, a decir verdad, la gravedad de ese inconveniente no ha sido demostrada. Empero este sistema se opone radicalmente a la naturaleza del gobierno republicano, que admite, cuando más, la perpetuidad del poder judicial, mas de ningún modo la de los poderes legislativo y ejecutivo. Con la renovación parcial del cuerpo legislativo se establece indudablemente una cuasi-perpetuidad de este poder. La parte que queda es muy superior a la parte renovada; por consiguiente

las ideas que en aquella dominan tienen en su apoyo el mayor número, que le asegura la preponderancia. La parte nueva es absorbida por la parte antigua; el espíritu que a esta anima, que es el espíritu de cuerpo, uno de los más exigentes, se inculca fácilmente en los miembros renovados; la opinión de estos, a menos de ser hombres muy superiores, no encuentra eco y sus mismos esfuerzos son infructuosos en presencia de hombres que se consideran con mayor derecho por la antigüedad del cargo y porque creen naturalmente estar mejor instruidos en los resortes complicados, según ellos, de la táctica parlamentaria. Además, como las necesidades de los pueblos varían con frecuencia y como muchas veces se presentan ciertas circunstancias que hacen cambiar de opinión a los electores, con respecto a su representante, es preciso que la renovación del poder legislativo se haga en periodos no muy largos, a fin de que los diputados sean realmente los representantes de las necesidades actuales del país y que, durante todo el tiempo de su mandato, posean la plena confianza de sus comitentes. Un espacio de tres años es, en concepto nuestro, el que debería fijarse para la duración del cargo de representante. El cuerpo legislativo debe asimismo renovarse en su totalidad, porque solo así habrá uniformidad en el mandato y en los intereses que representan los diputados. Ningún temor nos asiste sobre los inconvenientes, sin duda exagerados, que esta medida pudiera ocasionar. Si vivimos bajo un sistema republicano y democrático, es preciso inocular la vida pública en el pueblo, acostumbrado al manejo de los negocios, al conocimiento de los hombres y de sus propios intereses, hacer que tome parte en la política de un modo legal y no apelando a los bochinches y a las revueltas. Durante poco tiempo el mandato legislativo, los electores pueden fácilmente imponer una responsabilidad moral, la única que se halla a

su alcance, a los representantes que lo hubiesen desempeñado mal, mientras que, por otro lado, sería fácil reparar el error, enviando a la asamblea representantes de ideas y opiniones opuestas a las de los anteriores. Esto no se consigue, cuando el mandato es de larga duración, y mucho menos cuando la renovación se hace por parcialidades.

El peor de los males de que un país puede adolecer, y sobre todo un país de instituciones democráticas, es la corrupción del poder legislativo, porque ella destruye toda libertad, anula todas las garantías, introduce el servilismo y la inmoralidad y crea un gobierno que puede entronizar los abusos bajo la capa y el ropaje de la legalidad. Nunca se hará demasiado para extirpar de raíz tan pernicioso mal, y una de las medidas que a él pudieran oponerse es la renovación total y en cortos periodos del cuerpo legislativo. Cuando una asamblea es corrompida, el pueblo que está descontento con ella, cifrará sus esperanzas en la que le ha de suceder poco tiempo después y se consolará con la idea de que el remedio está en sus propias manos, puesto que de él dependerá que la nueva asamblea se componga de hombres corrompidos o de hombres puros. Con la renovación parcial no podría obtenerse este resultado, porque siempre quedaría una mayoría corrompida que infestase a la minoría renovada, y si la elección solo se verifica en prolongados espacios de tiempo, no se podría reparar inmediatamente el error de una disposición legislativa sancionada solo por condescendencia. Un pueblo que se persuade de que no hay medios legales de reparar los desaciertos del poder legislativo, se halla ya muy dispuesto a escuchar las sugerencias malévolas de los ambiciosos y a tomar las armas para anular, por la fuerza, las leyes que no le agraden o que él cree perniciosas para sus intereses.

La medida que preponemos requiere también, como necesaria consecuencia, que el poder legislativo se reúna cada año y no cada dos años, como ha sido la práctica entre nosotros y como lo dispone la Constitución de Huancayo.

El cuerpo legislativo no puede estar reunido continuamente, sin interrupción, porque esto sería, por un lado, demasiado molesto para los representantes, y, por otro, no daría tiempo al poder ejecutivo para ejecutar las leyes. Además, la experiencia ha mostrado que un cuerpo legislativo que funciona de este modo, pierde mucho tiempo y a veces trata de llenar las sesiones proponiendo y discutiendo medidas pueriles y ridículas que no sería posible adoptar y que solo parecen inventadas por la necesidad que hay de ocuparse en algo y que no se diga que nada se hace. Pero, aparte de esto, conviene que el poder legislativo no permanezca mucho tiempo sin reunirse, porque es indudable que el pueblo tiene más confianza en él que en el poder ejecutivo. Como ambos poderes se sirven mutuamente de contrapeso, no debe dejarse al ejecutivo, por una época prolongada, entregado a sí mismo, sin que lo sujete y lo contenga la vigilancia del otro poder. En el intervalo de una legislatura a otra, cuando este intervalo es demasiado largo, el ejecutivo podría adoptar medidas que solo fuesen de la competencia de la legislatura, disculpándose con la necesidad urgente en que de tomar tales medidas se hallaba; necesidad que indudablemente desaparecería, si el cuerpo legislativo se reuniera cada año. A más de esto, los negocios se complican mucho más cuando abrazan un bienio entero, que cuando se refieren tan solo a un año; el examen de la conducta del ejecutivo es más fácil, lo mismo que el de las cuentas que presente; la contabilidad se hace más sencilla y hay muchas facilidades para cal-

cular y fijar las bases del presupuesto nacional. También suelen ofrecerse negocios de gravedad que hacen indispensable la presencia del cuerpo legislativo y que no pueden demorarse hasta la época tal vez remota en que abra sus sesiones ordinarias. Se ha tratado, es cierto, de reparar este inconveniente con las convocatorias a Congreso extraordinario, que ocasionan crecidísimos gastos y molestias sin cuento; pero, adoptado que sea el sistema de la reunión anual del cuerpo legislativo, no habrá ya necesidad de semejantes convocatorias extraordinarias que muchas veces no son más que pretextos para entretener a la opinión pública y que casi nunca producen buen efecto, porque, lejos de tranquilizar a la sociedad, la llenan de inquietud.

La reunión, cada año, del cuerpo legislativo es, en nuestro sistema, tanto más importante, cuanto que rechazamos la existencia del consejo de Estado, como cuerpo conservador, como inspector del poder ejecutivo, como una especie de atalaya o de fiscal que vele sobre los actos de la administración, como lo expondremos después más extensamente.

243

Añadiremos a esto que, reuniéndose cada año el cuerpo legislativo, la duración de sus sesiones debe tener un plazo determinado, sin haber lugar a prórrogas.

XV

Se ha agitado, algunas veces, la cuestión de la responsabilidad de los representantes de la nación y este parece el lugar de decir sobre ella cuatro palabras. Así como hay una responsabilidad para el

poder ejecutivo y otra para el judicial, se ha creído que debía naturalmente existir una responsabilidad para el poder legislativo. La dificultad consiste en el modo de organizarla y la materia sobre qué debe versar; lo que es acaso más difícil de lo que vulgarmente se piensa. En la escala de los poderes, el legislativo figura en primera línea; viene, en seguida el ejecutivo, y después el judicial. Se concibe fácilmente que el poder legislativo vigile sobre los poderes ejecutivo y judicial y que aun les tome cuenta de sus actos; porque entonces todo se reduce a saber si esos poderes han observado la ley, si la han ejecutado o aplicado y si en la ejecución o aplicación se ha procedido de mala fe, si ha habido coacción, soborno o cohecho. Para estos casos existe ya anteriormente una ley, una regla de conducta, que determina y especifica las acciones que se califican de delitos o crímenes y que detalla el modo de proceder para juzgarlos. Mas si se trata del cuerpo legislativo, se reconocerá que no hay materia de juicio, ni puede existir un procedimiento a que deba sujetarse. Si se toma al cuerpo legislativo en masa, ¿sobre qué se le podrá juzgar? ¿Sobre las malas leyes que haya dado? Pero ese cuerpo es la expresión directa de la voluntad nacional, el pueblo le ha conferido sus poderes y, con este mero hecho, ha aprobado ya, de antemano, todo lo que haga después en su nombre. Además, ¿cómo probar la mala fe, la malicia del cuerpo legislativo? Ninguna ley ha podido darse sin ser discutida y en la discusión siempre hay distintos pareceres, y, sin embargo, adoptada una medida, todo el cuerpo legislativo aparece como autor de ella. ¿Se establecería la distinción entre los votantes en favor y los que votaron en contra? Pero esto sería demasiado odioso y produciría inevitablemente una conmoción en el Estado. Además, suponiendo que todo esto sea realizable, ¿quién juzgará al poder legislativo? Por cierto que no encontramos tribu-

nal competente, a no ser que se establezca uno, excepcional, monstruoso, absurdo, compuesto de todos los ciudadanos activos de la nación. Pero enunciar esta idea es hacer de ella la justicia que merece.

Tomemos ahora a cada diputado separadamente: ¿quién lo juzgará? ¿Cuál será la materia del juicio? Cualquiera que sean los cargos que se le hagan, podrá contestar muy bien que ha obrado según mejor le parecía, que ha procedido según sus convicciones personales, que ha sostenido tal proyecto de ley porque le parecía bueno y combatido tal otro porque lo creía malo. ¿Quién podrá probarle y convencerlo de lo contrario? Para esto sería necesario establecer una especie de inquisición, adoptar la tortura, y aun así tal vez no se lograría el objeto. Podría igualmente decir que si ha errado, que si se ha equivocado, su error no es personal a él solo, que es el error de muchos, que todos son solidariamente responsables de esa medida, que solo a él no se debe imputar. En virtud de este sistema y en la divergencia y variedad de opiniones que existen siempre en un país, no sería extraño ver, en una parte, acusado a un representante por haber sostenido tal ley y, en otras, acusado también otro representante por haberla combatido. ¿Quién sería el juez? ¿Los electores? Y ¿con qué derecho? ¿Les compete acaso la facultad de erigirse en tribunal y de hacer el oficio de jueces? Y adviértase que estos electores, en el caso presente, no son todo el pueblo, sino una fracción de él, que puede quizá tener motivos de queja contra una disposición legislativa que daña sus intereses particulares, pero que favorece los intereses de la generalidad. Últimamente, el juicio a que se quisiera someter a un representante, sería tan solo un juicio por opiniones individuales, porque el diputado haya pensado bien

o mal, porque haya tenido esta o la otra idea, y porque tal vez se haya engañado, porque, al fin, es hombre y *errare humanum est*. ¿Puede haber aquí materia de juicio?

Con todo, un diputado no carece de tribunales competentes que lo juzguen; tiene, al contrario, dos, que siempre respeta todo hombre de honor y de delicadeza: la opinión pública y la opinión de sus comitentes; y estos son los únicos que pueden decidir de su buen o mal comportamiento, del buen o mal desempeño del cargo que se le ha confiado. Si un diputado no ha llenado debidamente su misión, si no ha satisfecho las esperanzas de los que lo eligieron, si estos creen que su conducta no es digna de aprobación, el remedio está en sus manos: retiren su confianza al que no ha sabido merecerla y nombren a otro que la posea. Este es el único y exclusivo modo de hacer efectiva la responsabilidad de los representantes del pueblo; ningún otro puede concebirse que sea racional. Cuando un individuo confiere a otro un poder amplio y general, para que haga de él el uso que más le agrade, dando por bien hecho todo lo que el apoderado haga, el poderdante tiene que conformarse con todo lo que aquel haya hecho, aunque sea con perjuicio del que confirió el poder. Lo más que este puede hacer es retirarle el poder y dárselo a otro. Esto se aplica, con más rigor aun, a los representantes o apoderados del pueblo.

246

Para que los electores pudiesen juzgar, en esta materia, con conocimiento de causa, sería muy útil que se introdujera la costumbre de que los candidatos a las diputaciones publicasen un manifiesto o programa en que expusiesen sus ideas e indicasen la conducta que se proponían observar en la cámara, y que, después de

concluido su mandato, diesen cuenta a sus comitentes de todo lo que habían hecho, para que aquellos pudiesen comparar y ver si el diputado había o no realizado sus promesas. Para esto, es indispensable que la votación en las cámaras sea pública y nominal.

XVI

No nos resta ya más que hablar de la formación de leyes. Aunque mucho de lo que a esto toca es puramente reglamentario, sin embargo creemos útil decir sobre la manera de discutir las leyes, porque el método que actualmente se emplea nos parece muy vicioso. Pero seguiremos, poco a poco, a los proyectos de ley.

En primer lugar, la Constitución confiere la iniciativa a cada uno de los miembros de las cámaras y también al poder ejecutivo, por medio de sus ministros. Si no existiera más que esta disposición, nada habría que observar, pero hay además otra que modifica esencialmente el derecho de iniciativa del poder ejecutivo y que lo hace casi enteramente nulo. Entre las atribuciones del consejo de Estado, se encuentra una que le prescribe dar su dictamen al Presidente de la República sobre los proyectos de ley que juzgare conveniente presentar al Congreso. De aquí resulta que la iniciativa del ejecutivo no es directa, como la de los miembros de las cámaras y que ningún proyecto presentado por el ejecutivo puede ser tomado en consideración por el Congreso, si antes no ha sido examinado y discutido por el consejo de Estado. Lo absurdo y estafalario de este sistema se percibe con toda claridad. Nadie más a propósito para preparar un proyecto de ley que el poder ejecutivo, porque nadie está como él, en mejor situación para conocer las necesidades del

país y los medios de satisfacerlas. Sus continuas y constantes relaciones con todas las partes del territorio, por medio de los agentes que tiene diseminados en toda la extensión de la República, lo ponen en posesión de datos positivos sobre cada localidad y le dan un caudal de conocimientos prácticos suficientes para ilustrar la opinión del cuerpo legislativo. A más de eso, con un conocimiento perfecto de los recursos del Estado, pedirá tan solo aquello que crea realizable y que él se halle dispuesto a ejecutar. Nada de esto se ha tomado en consideración, y más bien se ha juzgado que el poder ejecutivo era probablemente un imbécil que no podía formar proyectos de ley o que, de hacerlo, habrían de ser malísimos y, por eso, se ha establecido que ninguna obra suya debiese ser presentada al Congreso, si no iba revestida del visto bueno del tutor nato del ejecutivo, es decir, del consejo de Estado, a quien debe ser sometido, para que decida si merece que el poder legislativo lo tome en consideración. Y ya se sabe qué raro es el proyecto de ley que sale del consejo de Estado, cuando se le ha pasado para que lo examine. En esto, como en muchas otras cosas, se ha querido imitar, sin saber lo que se imitaba, ni del modo como se hacía la imitación. En algunos países, en donde existe la institución del consejo de Estado, este cuerpo sirve de auxiliar del poder ejecutivo para la preparación de los proyectos de ley que quiere presentar a las cámaras. El ejecutivo emite una idea y la comunica al consejo de Estado para que forme un proyecto de ley, para lo cual le comunica todos los datos necesarios. El trabajo del consejo se reduce, pues, a una mera redacción, a exonerar de esta tarea al poder ejecutivo, si se quiere, a completar su idea, por medio de los conocimientos o de los datos que él mismo posea. Entre nosotros, se oyó decir que los consejos de Estado tenían una parte, aunque no se sabía cuál, en los proyectos de ley

que presentaba el ejecutivo a las cámaras, y se creyó que esta no podía ser otra que el examen previo de esos proyectos, sin el cual no debería merecer los honores de la discusión por parte del cuerpo legislativo.

A pesar de que las probabilidades de acierto, en la confección de los proyectos de ley, están en favor del poder ejecutivo y no de un miembro cualquiera de las cámaras, sin embargo la iniciativa del primero se halla colocada en un grado muy inferior a la de los últimos. El ejecutivo presenta un proyecto bien preparado, bien meditado, de grande y reconocida importancia, pero tiene la desgracia de ser poder ejecutivo y su proyecto no puede ser admitido sin que venga con el pase del consejo de Estado. Un diputado cualquiera, tal vez un majadero, formula en proyecto cuanto disparate se le viene a las mientes y lo somete a la cámara. ¡Oh! Ya eso es otra cosa: un diputado es el autor y eso basta, ninguna otra garantía se puede exigir; el Congreso está obligado a ocuparse inmediatamente de la moción de un diputado, cualquiera que ella sea. No se dirá, por cierto, que este sistema es racional, ni que diga mucho en favor de la bondad y del mérito de las disposiciones legislativas. Lo racional, según nuestro modo de pensar, sería acordar siempre la preferencia a los proyectos que el ejecutivo presente, examinándolos y discutiéndolos antes que los emanados de la iniciativa parlamentaria, sin exigir que pasen previamente por otras aduanas.

249

En todos los países constitucionales de Europa, la verdadera iniciativa es la que ejerce el poder ejecutivo, por medio de los ministros. Una medida presentada por cualquiera de ellos, se denomina *proyecto de ley* y las cámaras se ocupan en su examen según el or-

den establecido para los proyectos. La moción de un representante se denomina simplemente *proposición*, e inmediatamente después de hecha se pasa a una comisión especial que informa sobre si deba o no tomarse en consideración. Si la cámara resuelve afirmativamente, la proposición se convierte en proyecto de ley y sigue entonces el curso ordinario.

Tomemos ahora un proyecto de ley y veamos las tramitaciones a que, entre nosotros, se le sujeta. Primeramente debe ser leído por tres veces en tres sesiones distintas. ¿Qué objeto tiene esta triple lectura? ¿En qué se funda? En esta parte, también se ha caído en el ridículo de la imitación, sin poseer una idea exacta de lo que se imitaba. Se oyó decir que en Inglaterra, o en Francia, o en los Estados Unidos se leían los proyectos de ley tres veces, y sin saber cómo ni de qué manera, se estableció entre nosotros que todo proyecto, tan luego como fuese presentado, había de ser sometido a tres lecturas consecutivas. Los que tienen conocimiento del modo de proceder en esos países, hallarán que el sistema peruano no se parece en nada al sistema francés, ni al sistema inglés, ni al sistema americano; que es un sistema especial, *sui generis*; un sistema esencialmente peruano. Es cierto que en Inglaterra y en los Estados Unidos los proyectos (*bills*) se leen tres veces, pero de un modo muy distinto del que emplean nuestros parlamentos. El proyecto, luego que ha sido presentado, es puesto en discusión por tres veces en tres sesiones diferentes. Ordinariamente la primera discusión es *pro forma*, es decir, que nadie toma la palabra, y esta discusión se cierra leyéndose por la primera vez el proyecto. La segunda y tercera discusión ya son formales y ellas son el campo de los debates parlamentarios. Aquí la cuestión discutida, o mejor diremos, la cuestión que propo-

ne el presidente al tiempo de la votación es esta: *que el proyecto tal sea leído por la segunda (o tercera) vez*. Los que defienden el proyecto votan por esta proposición, mientras que los que lo combaten formulan su oposición en esta otra: *que el proyecto sea leído dentro de seis meses*, lo que, en el lenguaje parlamentario inglés, equivale a las calendas griegas de los antiguos. En el intervalo de la segunda a la tercera discusión, la cámara se reúne toda ella en comisión, para examinar detalladamente cada uno de los artículos del proyecto y aquí es donde tienen lugar las enmiendas. Por aquí se verá que estas tres lecturas nada de común tienen con las establecidas por los reglamentos de nuestras cámaras. Cualquiera creería que la discusión entre nosotros presentaba muchas garantías y que después de tres lecturas preliminares, después de pasar el proyecto a una comisión para que dictamine sobre él, ha de ser materia de un debate serio y repetido; pero nada de esto sucede. Muchas precauciones al principio, cuando no se necesitan, y mucha precipitación al último, cuando sería preciso emplear más calma; he allí el modo de formar leyes en el Perú.

251

Leído que ha sido el proyecto por tres veces, la asamblea delibera si merece o no ser tomado en consideración. Desacertado modo de proceder, porque una medida no debe considerarse como buena o mala, sino después de haber sido examinada y discutida. Más de un proyecto de reconocida utilidad podríamos citar, que han sido enterrados con un carpetazo, con un voto infundado en que la cámara declara que no se le admita a discusión; voto en el que han tenido gran parte el mal humor, el capricho o las preocupaciones de los representantes. Un cuerpo cuya misión es discutir, que, por lo mismo, debe emplear el raciocinio y la reflexión, no debe

ciertamente proceder de esta manera. Puede rechazar, cuando haya examinado y puesto de manifiesto los vicios o inconvenientes de que adolece la medida propuesta, mas nunca sin examen de ninguna especie.

Si el cuerpo legislativo decide que el proyecto merece la pena de ser discutido, pasa a una comisión para que dictamine sobre él y, después que se presenta el informe, se procede a la discusión, a una discusión única en que se comprende la totalidad del proyecto y cada una de las partes de que se compone.

Aprobado un proyecto en la cámara de su origen pasa a la otra, para que, discutido que sea, le preste su aprobación o lo deseche. Si el proyecto es desechado por la cámara revisora, se debería considerar como perdido enteramente como sucede en todas partes; pero aquí es donde se manifiesta la fecundidad de la Constitución de Huancayo. «Si la cámara [dice] en que tuvo su origen el proyecto, insistiese en que se reconsidere, procederá la revisora a verificarlo; pudiendo concurrir al debate dos miembros de la que insiste.» Esto, en lengua vulgar, equivale a que las cámaras se hagan recíprocamente este cortés y gracioso cumplido: señora revisora, habéis tenido la temeridad, por no decir la insolencia, de desechar una medida que nosotros hemos aprobado; bien se conoce que en vuestro seno no hay hombres que entiendan estos negocios; pues bien, allá van dos que os ilustrarán suficientemente sobre el particular; tened cuidado de mostrar otra vez tan poca ilustración y tanta descortesía. Y ¿qué es lo que sucede? Que la cámara revisora se encapricha en sostener su opinión y vuelve a desechar el proyecto, perdiendo así un tiempo precioso que pudiera emplearse en otra

cosa. Y, regla general, si la cámara revisora cambia de parecer y aprueba lo que antes desaprobaba, se puede asegurar que han habido algunas intriguillas, algunos manejos secretos para ganar a algunos de los miembros opositores.

Otra práctica curiosa introducida por nuestros representantes es la de *salvar su voto*; lo que quiere decir que el diputado está por y contra el proyecto, que su opinión es a medias, que está entre dos aguas, o más bien que no tiene opinión; la medida le parece buena, pero quién sabe si produzca algunos malos efectos que no quiere que se le imputen ni en parte. Lo más peregrino es que un representante salva su voto después que ha votado, es decir, después que ha contribuido a que una disposición, que él cree mala, ha sido adoptada, o que otra, que él juzga buena, ha sido rechazada. Y ¿es honroso para un diputado confesar que no tiene opinión propia? Pero basta indicar tan exótica costumbre, para que se conozca cuán ridícula es.

253

Nosotros desearíamos que, en la discusión de las leyes, se adoptase el sistema francés, que nos parece excelente. Vamos a exponerlo con la ligera brevedad. La cámara se divide en un número competente de secciones (*bureaux*), cada una de las cuales nombra su presidente y su secretario. Cuando se presenta un proyecto, el presidente de la cámara lo anuncia al principio de la sesión, indicando su objeto, e inmediatamente lo hace imprimir, para ser repartido a todos los representantes. Después de esto, las secciones se reúnen, examinan el proyecto y nombran un comisario por cada sección. Los comisarios se reúnen, se forman en comisión, eligen presidente, secretario y relator; discuten el proyecto; hacen en él las

modificaciones que creen convenientes, y, en seguida, lo presentan a la cámara con su respectivo dictamen. Pueden ser comisarios aun los autores mismos del proyecto y esto es lo que sucede frecuentemente, siempre que obtengan la mayoría en sus respectivas secciones. A veces el número de los comisarios es de dos por cada sección, sobre todo para el examen del presupuesto. Presentado y leído el dictamen por el relator, se le hace imprimir y se señala el día de la primera discusión. En esta solo se habla del proyecto en general. Si la votación es favorable, se vuelve a discutir después de cuatro o seis días de intervalo, y en la segunda discusión ya no se trata sino de la discusión de cada artículo, pudiéndose entonces proponer las enmiendas o modificaciones que se quieran. La tercera discusión tiene lugar después de otro intervalo igual al primero y rueda asimismo sobre el conjunto del proyecto. Si la votación es favorable, el proyecto es ley. La fórmula, para desecharlo, es *que la cámara pase a la orden del día*. La primera y la segunda discusión se justifican por sí mismas, y, en cuanto a la tercera, no hay duda que es necesaria, porque en el examen de los artículos pueden estos haber sufrido algunas modificaciones que alteren el proyecto, de modo que su autor crea conveniente retirarlo, a no ser que otros lo tomen a su cargo. No se negará que el modo de formar la comisión es inmejorable, porque hay seguridad de que hagan parte de ella los hombres más competentes sobre la materia de que trata el proyecto.

254

El sistema adoptado en Bélgica es muy parecido a este. La cámara se divide en seis secciones que se renuevan cada mes por sorteo. Cada sección examina los proyectos de ley y nombra un relator por votación. Los relatores de las secciones se forman en comisión central, bajo la presidencia del presidente de la cámara, y nombran

un relator para que presente el dictamen definitivo a la asamblea. Este dictamen debe contener, además del análisis de las deliberaciones de las secciones y de la comisión central, la opinión última y motivada de la comisión. El dictamen se imprime y se distribuye a los representantes, por lo menos dos días antes de proceder a la discusión general. La cámara designa también, para todo el tiempo de la duración de sus sesiones, una comisión de hacienda y de cuentas y otra de agricultura, industria y comercio, compuestas de siete miembros, que tienen por objeto: 1) suministrar a la cámara todos los datos que ella les pida sobre una proposición o proyecto; 2) examinar los proyectos que les pase la cámara, para que dictaminen sobre ellos; 3) preparar proyectos de ley sobre las materias de su incumbencia. Al principiar el mes, cada sección designa uno de sus miembros para formar la comisión de peticiones. Además de esto, la cámara puede nombrar comisiones especiales cuando lo tenga por conveniente.

PODER EJECUTIVO

I

Si es necesario que el poder legislativo sea ejercido por muchos, también lo es que el ejecutivo lo sea por uno solo. Al primero corresponde la formación de las leyes, al segundo su ejecución. Una ley no puede ser el resultado sino de una madura y detenida discusión, y, para que haya discusión, es preciso que tomen parte en ella distintas personas. Como una ley no es más que la regla de conducta que el pueblo debe observar, y como no hay autoridad superior al pueblo, resulta que el pueblo mismo, por medio de sus represen-

tantes, es quien debe formular la ley, y esta es la misión de la representación nacional. Pero la ejecución de la ley es cosa muy distinta: dada una ley, no se necesita deliberar para aplicarla, sino únicamente hacer lo que ella prescribe. La acción en este caso es una, instantánea, y por eso debe pertenecer a una sola persona. Este es un axioma universalmente reconocido y puesto en práctica en todos los países, cualquiera que sea la forma de gobierno adoptado por ellos. Las juntas o comisiones ejecutivas solo pueden existir transitoriamente, mientras se organiza la sociedad. En estas épocas de transición, regularmente sucede que el poder legislativo se halla investido de la omnipotencia absoluta, tanto de derecho como de hecho; pero no pudiendo ejercer esta última, la delega a algunos individuos, cuya misión se reduce a hacer cumplir, al pie de la letra, lo que la representación nacional haya resuelto.

256

Como el poder ejecutivo es, lo mismo que el legislativo, una parte del poder absoluto de la nación, naturalmente debe emanar de la misma fuente, es decir, del sufragio directo de todos los ciudadanos. Y, como estos tienen derecho de escoger al que crean más apto para ejercer su poder, resulta que el cuerpo legislativo no debería tener la facultad de designar las cualidades que, además de la de ciudadano en ejercicio, debe poseer el elegido.

El ejercicio del poder ejecutivo es tal vez, en los países republicanos, uno de los problemas de más difícil resolución. No basta que el encargado de ese poder obtenga el mando por tiempo determinado, aunque se ha creído que esto lo remediaba todo. Por lo mismo que todos los ciudadanos pueden aspirar a ocupar el primer puesto, y un puesto tan apetecido, las ambiciones tienen un gran estímulo, se desenfrenan, ponen en juego todos los medios para al-

canzar el objeto, y, cuando ven frustradas sus esperanzas, se irritan contra el que ha triunfado y tratan de promover el desorden para derrocarlo. Muchas veces también, aquel que ha saboreado el mando por algunos años y que se ve súbitamente despojado de él, sufre con impaciencia la nueva posición en que se encuentra, cree que todo marcha mal porque el sucesor no tiene las mismas ideas que él, y, apoyándose en el prestigio que le haya dado su administración y en el descontento que siempre existe en todo país contra el gobierno, por bueno que sea; alza su voz para denunciar los males muy graves, según él, que afligen a la patria y se exhibe ante el pueblo como su salvador. Y, como en todas partes hay motinistas de profesión, descontentos, ambiciosos, empleomaniacos, pretendientes, envidiosos y aun gente honrada a quien se alucina y se seduce; el caudillo se ve pronto rodeado de una numerosa falange, que logra engrosar poco a poco, y consigue al fin el objeto que se propuso. De aquí nace que aquello mismo que debía formar la bondad y la estabilidad del gobierno republicano, constituye en él un vicio radical y una causa perpetua de inestabilidad. Siempre se ha repetido, y es una verdad consignada en todas las páginas de la historia, que las repúblicas son las más expuestas a las guerras civiles, a la anarquía y a la consecuencia infalible de estos dos males, la tiranía y el despotismo, por la ambición de sus grandes hombres, porque no hay ninguna valla que los contenga, ni hay ley que ellos respeten, cuando esté en contradicción con sus intereses personales y con el ansia y el deseo de dominar que los agita incesantemente. ¿A que debe el Perú su ruina? ¿A qué debemos tantas guerras civiles y la interminable anarquía que parece ser ya nuestro estado normal? A la ambición; porque en este desgraciado país, según la expresión de un poeta,

«Todo dura, lo que tarde
Loca ambición en inspirar el seno
De un imbécil quizás o de un cobarde,
Mente de plomo y corazón de cieno.»

¿Cómo conciliar la inestabilidad de las instituciones con la ambición desmesurada que agita tanto a nuestros grandes hombres? ¿Cómo establecer una perfecta armonía entre intereses encontrados, entre doctrinas y tendencias tan opuestas y tan inconciliables? Puede asegurarse, sin exageración, que aquel que consiga este objeto, habrá resuelto el problema de la cuadratura del círculo de la política peruana.

258

Uno de los inconvenientes que siempre se han reprochado al sistema republicano, es la corta duración del periodo presidencial del encargado del poder ejecutivo; por la razón de que, en tan limitado espacio de tiempo, no es posible planificar y llevar a cabo ningún sistema continuado de buena administración, ni hay seguridad de que aquello que un presidente haga sea conservado por el sucesor. Entre nosotros este periodo ha sido de seis años, mientras que en la mayor parte de las repúblicas americanas es apenas de cuatro. Las ventajas que tal vez se creyó obtener con este sistema no igualan ni compensan sus inconvenientes. Un periodo de seis años es demasiado largo para la impaciencia de los peruanos, que solo están contentos cuando cambian de gobierno cada veinticuatro horas; es muy largo, muy pesado y muy insoportable para los que, habiendo gustado una vez las dulzuras y las ventajas del mando, no se conforman con ocupar una posición secundaria; es infinitamente largo e insoportable para los ambiciosos a quienes devora y con-

sume el ansia de ocupar el primer puesto. Y ya que no sea posible extinguir de raíz la ambición de los unos ni el deseo de variar de los otros, se hace preciso excogitar un medio de atenuar algún tanto estos dos gérmenes tan perniciosos de malestar y de conmociones, halagando a la ambición y a la versatilidad con una perspectiva de un pronto cambio por la senda del orden y de la ley. Esto puede conseguirse, limitando la duración del periodo presidencial a cuatro años y si es posible a tres. Así se cortarían, en concepto nuestro, una fuente fecunda de trastornos públicos. Citemos un ejemplo. Si la presidencia del general Echenique hubiese debido concluir el año 54, ¿habría habido revolución? Ciertamente que no. Si hubiese debido durar hasta el 55, tal vez la revolución hubiera estallado, porque la ambición y el deseo de dominar son muy exigentes; pero quizá muchos pueblos no la habrían secundado con tanta facilidad, porque habrían calculado que un año se pasa en un momento y que no valía la pena de trastornar la sociedad entera para derrocar a un gobierno que, por malo que se le supusiese, contaba con tan corto tiempo de existencia.

259

A esto se objetará que sería muy peligroso hacer tan frecuentes las elecciones, mucho más en países que, como el nuestro, no se hallan aún habituados a la vida pública. La objeción no nos parece irrefutable. Si es verdad que las elecciones presentan sus inconvenientes y si muchas veces degeneran en luchas entre los diferentes partidos, también es verdad que esas luchas son momentáneas, que cesan luego que ha pasado la crisis electoral y nunca son tan duraderas, tan perniciosas, tan funestas, ni de tanta trascendencia, como las que se originan de una revolución, y entre dos males se debe siempre escoger el menor. La falta de hábito produce cierta-

mente graves obstáculos; pero es más fácil habituarse a hacer una cosa haciéndola y repitiéndola con frecuencia, que verificándola en épocas muy distantes la una de la otra. Lo que sí es evidente y que no puede admitir ningún género de duda es que jamás podrá haber buena elección en el Perú, sea cada cuatro o cada veinte años, si, por desgracia nuestra, llega a sancionarse el principio antipolítico, retrógrado, socialista y casi salvaje de conceder el derecho de sufragio a toda clase de individuos, capaces o incapaces, inocentes o criminales, instruidos o ignorantes, como lo ha establecido el reglamento dado por el gobierno dictatorial.

Para asegurar la estabilidad del gobierno, que es el objeto que debemos proponernos, creemos que podría adoptarse una medida que nos parece excelente. Tal es la de hacer que hayan un presidente y un vicepresidente, y que este sea siempre sucesor de aquel. Por la primera vez, se nombrarían uno y otro; mas, para los periodos sucesivos, solo habría que nombrar un vicepresidente. Este método produciría, en concepto nuestro, muy buenos resultados.

260

En primer lugar, las elecciones para vicepresidente se harían con más calma, pues nunca hay tanto deseo de obtener un puesto secundario, aunque se tenga seguridad de obtener más tarde el primero, como se tiene de ocupar este inmediatamente, si solo depende del buen éxito de una elección. Pero, aunque esta ventaja sea ilusoria, hay otras que son reales y positivas. El vicepresidente, que tiene interés en que las cosas marchen por su orden natural a fin de que no hayan disturbios que entorpezcan la acción gubernativa y le frustren las esperanzas de ser pronto el jefe de la nación, se constituirá en verdadero censor de los actos del gobierno y se opondrá na-

turalmente a que se adopten medidas perniciosas que compliquen la situación del país o produzcan compromisos que más tarde no pueda salvar.

Además en las elecciones no se reproducirían ya las escenas vergonzosas que algunas veces hemos presenciado y a que da lugar el empeño de algunos para hacer triunfar una candidatura, no por los bienes que puedan resultar para el país, sino por las ventajas personales que se aguardan de la exaltación de un individuo determinado. Este, para lograr su objeto, tiene que contraer compromisos y hacer ofertas que se halla en la obligación de atender y satisfacer al siguiente día de su inauguración en el mando, porque ¡ay! de él, si olvida a los que han trabajado en favor suyo. Con el sistema que proponemos, esto no sucede, porque, como el candidato no entra en funciones sino cuatro años después de su elección, los compromisos no pueden ser tan fuertes que queden en todo su vigor durante un espacio tan largo de tiempo, ni los que prestan sus servicios por lograr una recompensa, trabajarían por la única esperanza de conseguirla cuatro años más tarde.

261

Por otra parte, el periodo de su vicepresidencia es para él una época de aprendizaje de la ciencia administrativa y del modo de ponerla en práctica, y sacará mucho provecho tanto de los aciertos como de los desaciertos de su predecesor, para sostener y continuar los primeros y evitar o corregir los segundos. Muy especial cuidado tendrá de observar cuáles medidas habían obtenido la aprobación y cuáles la desaprobación del país, para adoptar las buenas y evitar las malas. No creemos que sería indiferente para la nación tener un mandatario que carezca de los más triviales conocimientos de go-

bierno y de administración pública, o poseer otro a quien, para poder mandar, se le impone la forzosa e indispensable condición de aprender, en una escuela práctica, durante algunos años, el arte de dirigir bien una sociedad. Podría obligársele también a que visitase los diferentes departamentos de la República, para conocerlos, estudiar sus necesidades, hacerse cargo de los elementos con que cuentan e indagar los medios de promover su bienestar y su progreso. El defecto capital de casi todos nuestros gobernantes ha sido su carencia absoluta de conocimiento del país que gobernaban, y no pocos han creído que el Perú entero se hallaba encerrado en las murallas de Lima, o cuando más se extendía su vista hasta el Callao, cuya aduana era para el gabinete la única oficina de hacienda que mereciese llamar su atención.

262

El sistema que proponemos nos parece tan bueno, tan bello y tan sencillo que no creemos ser víctimas de una ilusión al asegurar que basta enunciarlo para que se reconozcan y palpen todas sus ventajas. Creemos que, adoptándolo, podríamos conseguir el establecimiento en nuestro desgraciado país de un plan normal, sistemado y continuado de administración pública; porque entonces, el mandatario que ha tenido una parte en las disposiciones que ha dictado su antecesor no haría consistir la bondad de su gobierno en deshacer lo que el otro había hecho, que es la manía en que caen muchos; manía tan perniciosa, que puede considerarse como la verdadera causa de la plaga del desgobierno que tantos males nos ha causado.

Las conmociones intestinas y el espíritu de rebelión encontrarían igualmente una poderosa valla que detuviese su curso y su

dominio, que tan naturales y consuetudinarios van haciéndose entre nosotros. Por una parte, si el pueblo sufría algunos males, se consolaría con la idea de que cesarían pronto, puesto que el periodo presidencial no es de larga duración, y por otra, el presidente y el vicepresidente se prestarían un mutuo y recíproco apoyo contra las sediciones y contra la grita de los bochincheros y de los demagogos; el primero, por el deseo natural de conservarse en el poder, y el segundo, por la esperanza de obtenerlo, aun suponiendo que no los impulse ni los anime ningún otro sentimiento noble.

II

Uno de los principios fundamentales del sistema republicano democrático, es la responsabilidad del magistrado encargado del poder ejecutivo, y en esto estriba la principal diferencia entre este sistema y el monárquico. En las monarquías constitucionales el rey, que es el jefe del poder ejecutivo, es irresponsable, su responsabilidad se halla cubierta por la de sus ministros, sobre quienes pesa exclusivamente. La razón es fácil de concebirse, observando la manera como funciona el ejecutivo, en los países de gobierno monárquico constitucional. Los miembros del gabinete, lo son también de las cámaras, representan a la mayoría parlamentaria, son legisladores y ejecutores, al mismo tiempo, de leyes que deben su origen a su propia iniciativa, y todas sus medidas tienen que ser tomadas en consejo y de común acuerdo. Por otra parte, las cámaras son las que deciden de la existencia o de la destitución del ministerio, porque este no puede gobernar sin el apoyo del cuerpo legislativo, y si tal cosa sucediera, una abierta hostilidad se declararía entre los dos poderes. El monarca, que acepta un ministerio que le impone

la mayoría parlamentaria y que se ve en la necesidad de adoptar las medidas que ese ministerio le propone, porque serán aceptables a esa mayoría, no goza de completa libertad para obrar del modo que más le agrade; ni cuenta con aquella independencia de acción que es necesaria e indispensable para que se le pudiera exigir la responsabilidad de actos que no emanan directamente de él. Por esto es que, en las monarquías constitucionales, quien gobierna verdaderamente, quien ejerce en realidad el poder ejecutivo, es el ministerio, el cual puede considerarse, a su vez, como el representante de la mayoría del cuerpo legislativo, con la cual está siempre identificado. Y, como el poder legislativo emana del pueblo y los ministros son miembros de él, puede decirse que el pueblo es quien legisla y gobierna por medio de sus representantes directos.

264

En las repúblicas, el jefe del poder ejecutivo es electivo, obtiene su mandato del sufragio directo del pueblo y representa un poder distinto del legislativo, a que no pertenece, del que no depende absolutamente y con el que lo ligan relaciones muy marcadas y muy precisas. Su acción es del todo independiente de la del cuerpo legislativo, sin que pueda el uno mezclarse en el modo de obrar del otro, a no ser después de consumado ya el hecho, o bien para que se rectifique, o bien para que se le someta a examen. El presidente puede nombrar y destituir a sus ministros, que tampoco forman parte de las cámaras, y por tanto no se halla sometido a su voluntad, sino que, por el contrario, los ministros tienen que estar sometidos a la voluntad del presidente. Esto es lo que constituye su independencia y lo que lo hace responsable de los actos gubernativos que de él emanan. Los ministros no son más que subordinados suyos, agentes inferiores, jefes de las secciones en que la administración se

divide para el mejor y más pronto despacho de los negocios públicos, que nada pueden ni deben hacer por sí, sino en virtud de órdenes expresas del presidente. En una república, los ministros no deben ser, pues, responsables, porque ni ellos están encargados de una parte de lo que verdaderamente es el poder ejecutivo, que el pueblo no delega sino a un solo individuo, al presidente, ni es su voluntad la que gobierna, ni cuentan con la estabilidad que se requiere para llevar a cabo una medida que, dirigida por ellos, podría quizá producir buenos resultados, pero que, descuidada o no continuada por otros, surtiría muy malos efectos. Así, todos los actos del gobierno deben considerarse como emanados de la voluntad del jefe encargado del poder ejecutivo, y no de cualquiera de sus ministros o secretarios o de todos ellos juntos. No porque vaya la firma del ministro al pie de la del presidente, debe considerarse a aquel como responsable, así como no se hace responsable a un secretario de las órdenes que expide un prefecto, ni a un escribano de las sentencias de un juez, aunque unas y otras se hallan legalizadas o autorizadas por sus respectivas firmas.

265

Sobre esto de las firmas advertiremos que su origen fue debido a la necesidad de precaucionarse contra las falsificaciones, pero que después han pasado a ser un requisito indispensable en las monarquías constitucionales. La refrendata se usó por la primera vez en tiempo de Luis XI, a causa de las numerosas falsificaciones que se hacía de la firma del rey. Para evitar estos abusos, la cancillería real estableció que todo acto que emanase del gobierno sería refrendado. Mas esta medida nada tenía que hacer con la responsabilidad ministerial, que entonces no se hallaba organizada como ahora, ni

aun se conocía. Después la práctica se convirtió en principio de derecho público, y se exigió que la firma real fuese refrendada, porque la refrendación suponía existencia de un ministro responsable. En los casos en que la medida gubernativa era de tal naturaleza que no producía responsabilidad alguna, la firma del ministro servía como de una mera constancia de la existencia de la firma del soberano y de la validez de la disposición. La Constitución francesa del año 48 estableció, a este respecto, una verdadera anomalía. Uno de sus artículos facultaba al presidente para nombrar o destituir a sus ministros, sin que el decreto de nombramiento o de destitución llevase más firma que la suya; pero exigía la firma de un ministro para cualquiera de los demás actos del gobierno. Esta anomalía se explica por otra, contenida en la misma Constitución y que no era más que un rezago de las costumbres parlamentarias del sistema monárquico. Los ministros podían ser miembros de la cámara, y como tales, representantes de la mayoría o de un partido político; formaban consejo y eran responsables y la responsabilidad era colectiva y común a ellos y al presidente. Desde entonces, era preciso que firmasen las resoluciones de que se constituían responsables. Pero bien se echa de ver que el principio sobre que reposa este sistema es falso, porque establece una especie de dualidad y destruye completamente la unidad del poder ejecutivo, que es la base del sistema republicano. Para que la responsabilidad sea efectiva es preciso que sea personal, como en las monarquías constitucionales, en donde cada ministro es personalmente responsable de los actos que emanan de su departamento, o como en Estados Unidos, en donde la Constitución hace responsable únicamente al jefe del Estado, sin ocuparse de los ministros o secretarios que dependen de él. Y la Constitución peruana de 1830 encierra un absurdo, cuando dice

que los ministros serán responsables de los actos del presidente que autoricen con sus firmas. Esto se llama imputar a un individuo acciones que no son suyas, aunque sean contra la constitución y las leyes.

En una república, la responsabilidad no podrá nunca ser personal, si pesa igualmente sobre el jefe de la administración y sobre el ministro o secretario del despacho. Lo que se consigue es que se establezca un sistema ambiguo y que no haya responsabilidad de ninguna especie. Preciso es, pues, hacer que el presidente sea el único responsable de los actos gubernativos y que, si se exige la firma del ministro o secretario, solo sea con el objeto de atestiguar la existencia de la firma del presidente.

No debe, sin embargo, creerse que la responsabilidad del jefe del Estado exima a todos los demás funcionarios que de él dependan, de la que les competa por faltas o abusos que hayan cometido en el desempeño de sus respectivos cargos, pues solo quedarán exentos de ella, cuando prueben que lo han hecho en virtud de órdenes emanadas de la autoridad superior, a quien están subordinados. De este modo, la responsabilidad remontará hasta su origen, es decir hasta el autor de la disposición que motive la queja. Haciendo responsables a los subalternos de cualquier medida gubernativa se establecería un principio de insubordinación, porque se les daría la facultad de decidir por sí mismos qué era lo que debían hacer o no hacer, y además sería una injusticia castigar a un individuo por haber obedecido al que tenía derecho de mandarlo. Según este sistema, el principio de responsabilidad personal, el único racional y justificable, se establecería en todo su vigor.

Pero ¿cuál es el tribunal que deba hacer efectiva la responsabilidad? La Constitución de Huancayo dice que el presidente es responsable de los actos de su administración, y que la responsabilidad se hará efectiva concluido su periodo, y atribuye el conocimiento de esta responsabilidad a la Corte Suprema de Justicia. La Constitución no indica el modo de hacer efectiva esta responsabilidad, ni quién deba ser la persona encargada de promover el juicio de residencia; mas el Congreso del año 51 declaró, y ya este es punto establecido como principio en nuestro derecho constitucional, que este juicio no podía tener lugar sino previa la correspondiente acusación de la cámara de representantes ante el senado y la declaración de este de haber lugar a formación de causa. Sin embargo, es de suponer que tal no fuese el espíritu de la Constitución; porque entonces no habría hecho una distinción muy marcada entre el juicio *ordinario* de residencia y el *extraordinario* que debe intentarse contra el presidente *si atentare a la independencia y unidad nacional*, DURANTE EL PERIODO DE SU MANDO; juicio para el que exige, como condición indispensable, la acusación de la cámara de diputados y la declaración, por parte del senado, de haber lugar a formación de causa. Y esto es tanto más cierto, cuanto que el presidente solo puede ser acusado, de este modo, por atentado contra la independencia y unidad nacional; mientras que los miembros de ambas cámaras, los ministros, los consejeros y los vocales de la Corte Suprema pueden serlo por el mismo delito y además por atentado contra la seguridad pública, concusión, *y en general por todo delito cometido en el ejercicio de sus funciones, a que esté impuesta pena infamante*. Lo que quiere decir que, si el presidente se hace reo de alguno de estos delitos, debe responder de ellos en el juicio de residencia, para el cual, según el espíritu, el tenor y la construcción

misma del artículo 35° no se requiere acusación de la cámara de representantes ni declaración del senado.* Si esta hubiese sido la intención del legislador, nada le habría sido más fácil que repetir, de nuevo, la expresión *Presidente de la República*, después de la de *miembros de ambas cámaras*, para que le comprendiese también la segunda parte del artículo; o si no, debió haberse agregado al final del artículo 79° la cláusula: *según lo dispuesto en el artículo 35°*.** No exigiendo, pues, la Constitución este requisito, es claro que el juicio de residencia no debía depender de la acusación contingente de la cámara de representantes, y como la Constitución quiere y ordena expresamente que se haga efectiva la responsabilidad del presidente, esto no podrá conseguirse sino promoviendo de oficio el juicio de residencia, y este deber compete natural y necesariamente al fiscal de la Corte Suprema.

269

Esto se corrobora aún más por la disposición del artículo 43° que dice: «La sentencia del Senado no produce otro efecto, que *suspender del empleo al acusado*, el que quedará sujeto a juicio según ley.» De modo que la sentencia del senado produce dos efectos: pri-

* Artículo 35°.- Correspóndele también [a la Cámara de Diputados] acusar ante el Senado al Presidente de la República durante el periodo de su mando, si atentare contra la independencia y unidad nacional; a los miembros de ambas Cámaras, a los Ministros de Estado, a los del Consejo de Estado y a los Vocales de la Corte Suprema por delitos de traición, atentados contra la seguridad pública, concusión, y en general por todo delito cometido en el ejercicio de sus funciones, a que esté impuesta pena infamante.

** Artículo 79°.- El Presidente es responsable de los actos de su administración, y la responsabilidad se hará efectiva concluido su periodo.

mero, suspender del empleo al acusado; segundo, sujetarlo a juicio ordinario ante el juez competente. Y, como hemos visto, este mismo resultado tendrá una acusación por atentado a la independencia y unidad nacional, durante el periodo presidencial. Ahora bien, en el juicio de residencia, el que era presidente ya no lo es, se encuentra, de hecho y de derecho, separado del destino, y, como este es el único resultado que debía producir la resolución senatorial, es evidente que ya no hay necesidad de esta, ni de la previa acusación de la cámara de representantes. La suspensión ocasionada por la decisión del senado, traía por consecuencia someter al acusado a la jurisdicción del juez competente designado por la ley, esto es, de la Corte Suprema; luego, si la suspensión tiene lugar en virtud de la misma ley, por haber fenecido el periodo constitucional, es claro que el mandatario, a quien se exija responsabilidad, se halla sometido a los tribunales ordinarios, tan luego como cese en sus funciones, sin que se requiera previa acusación de la una cámara y declaratoria de la otra.

En los Estados Unidos el juicio de residencia no existe; lo único que allí se encuentra es la responsabilidad política, en la que se procede de una manera distinta a la establecida entre nosotros. El presidente puede ser acusado por la cámara de representantes por traición, dilapidación del tesoro público, por otros grandes crímenes (indeterminados) o por mala conducta (*misdemeanors*). Entonces el senado se convierte en tribunal para juzgar el crimen o delito y su sentencia no produce otro efecto que separar al mandatario de su empleo y declararlo incapaz de obtener cualquier otro. Si el crimen es de tal naturaleza que exija la aplicación de la ley penal, en este caso solamente queda el reo sujeto a la jurisdicción ordina-

ria. En el Perú, el senado no juzga el crimen, aunque sea puramente político, sino que se limita a declarar únicamente si hay o no lugar a formación de causa, desempeñando así las funciones, no de tribunal de justicia, sino de una especie de jurado *ad hoc*. El juzgamiento del hecho pertenece enteramente a la Corte Suprema, quien decide sobre su existencia o no existencia, para la aplicación de las leyes que a ese hecho se refieran. Si la decisión de la Corte es favorable al acusado y lo absuelve, la declaración del senado queda destruida; mientras que, en los Estados Unidos, aunque la Corte Suprema declare que el acusado no ha incurrido en pena alguna, subsiste siempre la decisión del senado, por la cual el funcionario queda destituido e incapacitado para obtener cualquier otro destino. Esto manifiesta claramente que el juicio que se sigue ante el senado es puramente político, y que se ha creído conveniente designar un cuerpo igualmente político para que en él entienda.

La Constitución francesa de 1848 encierra, en materia de responsabilidad, una mezcla de principios monárquicos y republicanos. Por una parte, se encuentra la responsabilidad del Presidente de la República, tomada del sistema democrático de la América del Norte, y, por otra, la responsabilidad ministerial, que no es más que un rezago del sistema constitucional de 1830. Bien se concibe que este sistema es absurdo, puesto que, en una república, la única responsabilidad posible, en materias de gobierno, es la del presidente o jefe de Estado. Pero la Constitución francesa había adoptado casi el mismo régimen parlamentario que había subsistido antes de ella; así es que los ministros eran o podían ser miembros de la Asamblea y, por tanto, representantes de un partido político; formaban ellos solos un consejo especial y obraban, todos juntos y cada uno, por sí

mismos; de manera que el presidente, si no estaba absolutamente obligado a conformarse con sus opiniones, estaba, por decirlo así, de hecho, sometido a ellas, a fin de poder siempre contar con la mayoría parlamentaria representada por el ministerio. El presidente, rodeado de hombres políticos, designados por el cuerpo legislativo, y obligado a consultarlos necesariamente para cualquier medida, no tenía ni podía tener la independencia del presidente de los Estados Unidos y, desde entonces, el carácter de su responsabilidad debía experimentar una gran alteración y convertirse de *individual*, que es en América, en *individual y colectivo* a la vez, como lo estableció la Constitución francesa del año 48. Por esto es que todos los actos del presidente, excepto los de nombramiento o destitución de un ministro, debían forzosamente ser autorizados por el ministro del ramo, sin cuyo requisito no surtían efecto alguno.

272

El derecho de acusar al presidente o a sus ministros pertenecía exclusivamente a la Asamblea Nacional y el tribunal competente, para juzgar de estas acusaciones, era la Alta Corte de Justicia, tribunal especial, formado con este solo y exclusivo objeto. Componíase de cinco jueces elegidos de entre los miembros de la Corte de Casación, y de treinta y seis jurados elegidos de entre los consejos generales de los departamentos. De este modo, se veían reunidos en la Alta Corte de Justicia dos elementos distintos, el político, representado por el jurado, y el judicial, representado por los vocales de la Corte Suprema; pero bien se concibe que el primero era el dominante, como sucede siempre en todos los asuntos en que interviene el juicio por jurados, en el cual los jueces de hecho son los que deciden el negocio, dejando a los jueces de derecho el trabajo casi maquinal de aplicar las leyes correspondientes al caso.

Dos, pues, son los puntos que tenemos que examinar aquí: la responsabilidad ministerial y la naturaleza y formación del tribunal competente para el conocimiento del juicio de responsabilidad.

De lo que dejamos expuesto se puede colegir que el principio de la responsabilidad ministerial ha tenido su origen en los países monárquicos constitucionales, en los cuales el *rey reina, pero no gobierna*. Como allí todo depende de la acción parlamentaria y los ministros no son más que los corifeos, los representantes de la mayoría dominante en el cuerpo legislativo, el soberano tiene que sujetarse a lo que sus ministros quieran, o más bien a lo que quiera la mayoría legislativa, de la que los ministros no son más que la simple expresión. Se concibe fácilmente que el rey no pueda, en este caso, ser responsable de medidas en que no tiene la más pequeña iniciativa y que la responsabilidad deba pesar exclusivamente sobre los autores de ellas, es decir, sobre los ministros. Ahora bien, el ministerio representa a la mayoría parlamentaria; esta mayoría representa, a su vez, a la mayoría de la nación; de donde se deduce que la mayoría del pueblo, la mayoría parlamentaria y el ministerio no son más que una misma cosa, una misma voluntad. Y por esto es que bajo ningún sistema es más verdadero el gobierno del pueblo por el pueblo, como bajo el sistema de la monarquía constitucional, organizada democráticamente. En este sistema, puede decirse que la representación nacional absorbe las dos omnipotencias, al mismo tiempo que establece entre ellas un armonioso equilibrio. Si da las leyes por sí misma, las hace ejecutar por medio de los ministros, que forman parte de ella, y esas leyes, casi en general, le han sido propuestas por los ministros como miembros del poder ejecutivo. Ciertamente es imposible dejar de admirar la hermosura de este sistema, cuando se ha observado su marcha en Bélgica o en Inglaterra.

En una república sucede todo lo contrario. Allí el presidente gobierna en realidad, y es responsable de todos sus actos; no se halla sometido a las mayorías parlamentarias, ni a la influencia de tal o cual partido dominante; puede tomar a sus ministros en donde le convenga, sin atender a que entre ellos haya unidad de miras ni uniformidad de opiniones; la representación nacional no puede obligarlo a que admita tales individuos que ella le designa; ni los ministros son miembros del cuerpo legislativo, y más bien dejan de serlo, si por casualidad el presidente saca de su seno a algunos representantes a quienes confiere ese cargo. En esta parte, las facultades del presidente son y deben ser amplias, porque, ante la nación, tiene él que responder personalmente de sus procedimientos gubernativos. Los ministros, que no forman un consejo a quien se deba consultar necesariamente, y a cuyo dictamen sea preciso conformarse; que no representan ningún partido político, que no tienen tal vez con sus colegas más semejanza que la del puesto que ocupan; que pueden ser nombrados y destituidos por el presidente, cuando este lo tenga por conveniente; que en todo deben estar sujetos a la voluntad del jefe del Estado, sin que puedan hacer nada sin consultarlo previamente, y en virtud de orden suya especial; los ministros o secretarios de Estado no pueden ni deben ser responsables colectivamente con el presidente por los actos que de este emanen en el ejercicio del poder ejecutivo, que a él solo ha confiado la nación. Para exigirles responsabilidad sería preciso que pudieran obrar por sí mismos, sin intervención ni orden del jefe del Estado, o que este no pudiera eximirse de la necesidad de prestar su firma a las medidas que ellos le presentaren, como sucede en las monarquías constitucionales. Nada más justo que hacer responsable a un ministro de los abusos que haya cometido personalmente, valido de su empleo,

sin autorización del presidente; pero exigirle responsabilidad por los actos que solo ha suscrito o autorizado con su firma, cuando esos actos aparecen emanados directamente del encargado del poder ejecutivo, es un absurdo y un contrasentido. Semejante principio es muy racional en una monarquía constitucional; pero no es ni puede serlo en una república. A nadie se le ha ocurrido, por cierto, hacer responsable a un secretario de prefectura de las medidas tomadas por un prefecto, sin embargo de que van autorizadas por él, ni porque un escribano autorice la sentencia de un juez, se hace pesar sobre él la responsabilidad a que esa sentencia pueda dar lugar contra el que la pronunció. Pues en el mismo caso se encuentran los ministros o secretarios de Estado, con respecto a las órdenes o decretos presidenciales que refrendan o autorizan. La firma del ministro, en estos casos, no debe considerarse sino como una constancia de que existe la firma del jefe del Estado, y toda orden que emanase de un ministerio debería ser firmada o rubricada por el presidente, para que pudiera ser considerada como válida, al mismo tiempo que serviría para poner a cubierto la responsabilidad del ministro, en caso de que llegara a producir malos resultados.

275

Según nuestra Constitución, el tribunal que debe conocer la responsabilidad del presidente, en caso de acusación por la cámara de diputados y declaración del senado, así como en el juicio de residencia, es la Corte Suprema. No puede negarse que este sistema es superior al de los Estados Unidos; pero tiene sus inconvenientes entre nosotros. En la América del Norte, el juicio político pertenece a un cuerpo político, que, por más respetable que se le suponga, no presenta todas las garantías de imparcialidad que un juicio requiere imperiosamente. El espíritu de cuerpo o el de partido ejer-

cen siempre un poderoso influjo sobre los individuos y los hacen juzgar, más bien por sus pasiones que por su conciencia. El senado, que ha contribuido a la formación de las leyes y que naturalmente considera a estas como obra suya, no puede ser juez competente cuando se trate de saber si han sido o no cumplidas, porque más de una vez se atendería al espíritu de ellas o a la intención de los autores, más bien que a su tenor literal, que es el que los jueces deben consultar ante todo. El senado sería parte y juez al mismo tiempo, lo que es un absurdo en materia de legislación. Aparte de esto, la misión de las dos secciones en que se divide el cuerpo legislativo es únicamente dar leyes, sin que pueda mezclarse en las atribuciones peculiares de los otros dos poderes, de los cuales el uno está encargado de ejecutarlas, y el otro de aplicarlas cuando haya controversia; y una controversia no puede nacer sino de la obscuridad o mala interpretación de una ley que se cree que favorece intereses opuestos, o de la infracción de esa ley, en cuyo caso se entabla una disputa entre la persona encargada de velar sobre su cumplimiento, la cual sostiene que ha habido infracción, y la persona a quien se imputa, que niega que tal infracción haya tenido lugar. A este último caso pertenecen el juicio sobre la responsabilidad del mandatario, y no hay razón plausible para sustraerlo del conocimiento del poder judicial, único poder competente para conocer de asuntos de esta naturaleza, pues con ese objeto ha sido establecido.

276

La Constitución francesa de 1848, como hemos ya visto, sancionó ese principio, atribuyendo a una corte de justicia el conocimiento de los juicios que se promoviesen al Presidente de la República, por acusación de la Asamblea Nacional; pero se desvió de él, estableciendo un tribunal extraordinario, especial y *ad hoc*,

compuesto de jueces sacados de la Corte de Casación y de jurados designados por los consejos generales de departamento de entre sus mismos miembros. En este tribunal, como puede observarse, la parte esencial recaía sobre el jurado, que era quien decidía si el hecho imputado era o no real y positivo. En esta parte, el sistema francés presenta un vicio radical que lo hace inadmisibles. Dígase lo que se quiera, nada es más contrario a la imparcialidad y a la justicia, que la resolución de los negocios por hombres parciales, apasionados y tal vez ignorantes. Y este defecto, que, por sí mismo, es muy grave y que basta para condenar la institución del jurado en toda materia criminal, como procuraremos probarlo más adelante, se hace insostenible y en extremo pernicioso, cuando se trata de delitos políticos.

277

La designación de la Corte Suprema para los juicios de responsabilidad y de residencia sería, pues, buena y muy conforme al sistema democrático y a la naturaleza de los poderes, si no existieran algunas causas peculiares para hacerla incompetente en esta materia.

La Corte Suprema del Perú, preciso es confesarlo, ha traspasado, más de una vez, los límites de sus atribuciones y ha desconocido con frecuencia la posición en que por las leyes se hallaba colocada. Formando una parte del poder judicial, ha creído, a menudo, que ella sola componía todo este poder y se ha arrogado las atribuciones y prerrogativas que las leyes conceden al poder judicial todo entero. El espíritu de cuerpo, por otra parte, se ha hecho en ella dominante y la ha ofuscado hasta el punto de desconocer la justicia y no solo tolerar, sino aun proteger y defender las demasías o las faltas

de algunos de sus miembros. Pero no es esto todo, ni lo peor. Prevaliéndose de la facultad que le daba la Constitución de juzgar a los miembros del poder ejecutivo, se ha convertido en cuerpo político y ha pretendido tomar una parte activa en los negocios públicos. Pretensión monstruosa e injustificable, que ningún gobernante ha podido jamás admitir. De allí ha resultado ese perpetuo antagonismo entre el supremo tribunal y el poder ejecutivo, que ha dado origen a escenas escandalosas. La persuasión equivocada de ser ella sola la encarnación de todo el poder judicial y las atribuciones que la Constitución de 1839 le concede, han inducido muchas veces a la Corte Suprema a creer que ella sola forma un poder aparte, superior al poder ejecutivo.

278

Estas consideraciones son suficientes para convencerse de que la Corte Suprema, con las ideas que posee, las prerrogativas que se atribuye, el espíritu de cuerpo que la domina y las pasiones que a veces la agitan, no podrá jamás juzgar sin prevención a cualquier mandatario y, desde que hay prevención en un juez, no puede haber imparcialidad.

La Corte Suprema ha creído que, en el Perú, formaba ella un cuerpo entramente semejante y análogo a la Corte Suprema de los Estados Unidos; pero la diferencia entre una y otra es muy grande. La Suprema Corte americana es un tribunal especial, un cuerpo que representa, él solo, todo el poder judicial de la Unión; así es que sus atribuciones se extienden tan solo a las relaciones de los estados los unos con los otros, a la interpretación de la legislación nacional y de los tratados, y a la solución de las cuestiones relativas al derecho de gentes. Puede decirse que sus atribuciones son casi entera-

mente políticas, aunque su constitución sea puramente judicial: su único objeto es hacer ejecutar las leyes de la Unión, y la Unión no regla más que las relaciones del gobierno con los gobernados y de la nación con los extranjeros: las relaciones de los ciudadanos entre sí pertenecen exclusivamente a la soberanía de los estados. ¿Qué tienen, pues, de común estas atribuciones con las concedidas por las leyes a la Corte Suprema del Perú? Cualquiera que sea el modo como se les examine, se notará que la Corte Suprema no es ni puede ser más que un tribunal ordinario de justicia, llamado a conocer de todos los negocios civiles y criminales que se controvierten y que se lleven ante él para decidir sobre su validez o nulidad. Y esto basta para que la Corte Suprema no desvíe su atención de tan importante como laboriosa tarea, para convertirse en tribunal extraordinario y especial.

279

En concepto nuestro, valdría más introducir un nuevo sistema para el juzgamiento de los delitos políticos; un sistema que diese más majestad a esos juicios; que pusiese al reo al abrigo de todo temor de ser juzgado por jueces parciales, tal vez enemigos suyos, y que además estableciese un tribunal *ad hoc*, una especie de Alta Corte de Justicia Extraordinaria, pues que, extraordinarios son también los cargos que tuviese que juzgar. Esta Corte podría formarse de un vocal por cada Corte Superior, elegido por votación, y presidido por un vocal de la Corte Suprema, designado de la misma manera. El fiscal de la Suprema o su sustituto sería el encargado de sostener la acusación. La Corte no debería reunirse sino cuando tuviese lugar el caso determinado en el artículo 35° de la Constitución de 1839, es decir, cuando hubiese atentado el Presidente de la República contra la independencia y la unidad nacional. El cuerpo

legislativo debería convocar a la Corte, y esta convocatoria produciría inmediatamente el efecto de suspender de su empleo al encargado del poder ejecutivo. En cuanto al juicio de residencia, también podría atribuírsele, aunque tal vez fuera mejor dejarlo, como en Estados Unidos, a la acción libre de los ciudadanos o de los fiscales de la nación, que demandarían ante los tribunales ordinarios al que ha cesado ya de ser jefe del Estado y no es más que un simple particular, igual ante la ley como todos los demás, para que responda de las infracciones o arbitrariedades que hubiese cometido en perjuicio de la nación entera o de un individuo cualquiera.

280

Esto solo bastaría para poner coto a los abusos del poder y quizá para cortarlos de raíz, puesto que el jefe del Estado, al tiempo de obrar, examinaría con cuidado si su procedimiento estaba fundado en alguna ley con que pudiera defenderse, en caso de ser arrastrado ante los tribunales de justicia, por lo malos efectos que sus medidas produzcan, o por los derechos y garantías que haya violado para llevarlas a cabo. El que habiendo sido presidente no pudiese justificar los cargos que se le hiciesen después, sería naturalmente responsable de ellos y la responsabilidad sería civil o criminal, o de ambas especies, si la naturaleza del cargo lo exigía.

III

El presidente encargado del poder ejecutivo, que es y debe ser el único responsable de todos los actos gubernativos, debe ser completamente libre para escoger los brazos auxiliares que necesite, para el despacho de los negocios públicos. Debe, pues, por tanto, escoger con entera independencia y a su satisfacción a sus ministros

o secretarios de Estado. Lo más que la ley puede hacer es determinar el número de estos; pero nunca designar las cualidades que deban tener. En ningún país constitucional exige la carta fundamental que, para ser ministro, se tenga cuarenta años cumplidos de edad y una renta de setecientos o mil pesos, como lo dispone la sabia Constitución de Huancayo. Ya se ve; sin tener cuarenta años ni poseer una entrada anual de mil pesos, ¿cómo se ha de poder ser ministro, ni entender el manejo de los negocios del Estado? Para ser ministro no se requiere capacidad ni aptitudes, porque estas no valen nada; edad y plata es lo que se necesita, porque a la edad va unida la experiencia, y la plata hace sabio aun al que no lo es; porque como dice Boileau:

Celui qui est riche est tout; sans sagesse, il est sage;
Il a, sans rien savoir, la science en partage.

281

Pena da ocuparse de semejantes absurdos; pero esto confirma también lo que ya hemos dicho, que la Constitución de 1839 no tenía otro objeto que establecer en el país una oligarquía exclusivista y privilegiada, que tenía por base el monstruoso, retrógrado y antidemocrático privilegio de la edad.

Debe, pues, el jefe del Estado ser libre para escoger para ministros a los individuos que más le agrade y que merezcan más su confianza, ya que él solo debe ser responsable de todos los actos de su administración, limitándose la ley a determinar el número de ellos. Este número debe, en concepto nuestro, ser de cinco: uno para Relaciones Exteriores, Interior e Instrucción; otro para Justicia, Culto y Beneficencia; otro para Guerra y Marina; otro para

Hacienda y Comercio; y el último para Trabajos Públicos, Postas y Correos. La única diferencia con respecto al sistema actual, es la creación de un nuevo ministerio, o mejor dicho, la erección en ministerio de la Dirección General de Correos, con algunas más atribuciones. La sección de Trabajos Públicos es de suma importancia y en todos los países se le ha consagrado un ministerio especial, para que sea mejor atendida, y no hay duda que a esto se debe, en gran parte, la realización de muchas obras de pública utilidad. En el Perú sobre todo, en donde los trabajos de esta especie se hallan tan atrasados y en donde hay tanto que hacer, o más bien, donde todo está por principiar, convendría mucho crear un ministerio o secretaría con ese objeto, teniendo por accesorio la dirección de Postas y Correos, con este ministerio se entenderían los cuerpos de ingenieros y todos los empresarios de obras públicas; con lo cual se conseguiría consagrar a estos objetos la atención especial y continua que demandan y que un ministro de Gobierno y Relaciones Exteriores no siempre les presta.

IV

Lo que hemos dicho, con respecto al nombramiento de los ministros o secretarios de Estado debe entenderse también con relación a los agentes diplomáticos y consulares. Establecidos en el presupuesto de la nación los sueldos que deben percibir y, por consiguiente, el número de ellos, la designación de los individuos que deben desempeñar estos cargos debe pertenecer exclusivamente al jefe del Estado. Lo más que puede consultarse al cuerpo legislativo o al consejo de Estado, si lo hay, es la necesidad o conveniencia de acreditar nuevas legaciones y el rango de ellas, para obtener el co-

rrespondiente permiso; pero jamás sobre la persona que debe desempeñarlas. Los agentes diplomáticos y consulares son agentes inferiores del ejecutivo y la misión que desempeñan se refiere a la ejecución de las leyes, porque tales son los tratados, los reglamentos de comercio; y siendo esto así, el poder ejecutivo es el único que tiene derecho de elegir a los individuos que sean más de su confianza.

La Constitución de Huancayo es, a este respecto, viciosísima, puesto que exige que los agentes diplomáticos sean nombrados con acuerdo del senado o del consejo de Estado. Es cierto que el sentido de esta disposición es algo obscuro y que habría podido entenderse en el de que el senado o el consejo debería ser consultado únicamente para saber si convenía o no acreditar una legación en un país determinado; pero se ha interpretado de otro modo y se ha establecido por práctica pedir el acuerdo sobre las cualidades y aptitudes del individuo designado. De aquí ha resultado que las cuestiones de esta especie se han convertido en personales y que los miembros de la corporación consultada han decidido el negocio, más bien por afección o enemistad hacia el candidato, que por los sanos principios de la política y del interés bien entendido de la nación. En prueba de ello, puede recordarse el ejemplo escandaloso que dio el senado, el año 45. Debía mandarse una legación a Bolivia, cuya necesidad había reconocido el mismo poder legislativo. El gobierno se fijó en la persona del Sr. Gómez Sánchez y pidió la aprobación del senado. Y ¿qué hizo este respetable cuerpo? No le gustaba el candidato, pero no tuvo suficiente dignidad para dar una rotunda negativa, y echó mano de un subterfugio ridículo. Dos honorables senadores pretextaron ser *enemigos personales* del

Sr. Gómez Sánchez y se excusaron de votar y, faltando número, no podía haber votación, y el gobierno, después de una larga cuestión, sostenida con talento por el Sr. Paz-Soldán, tuvo que resignarse a proponer otro candidato a la aprobación del senado. He allí el modo como muchos creen servir a la patria, valiéndose de los puestos que ocupan para satisfacer ruines y mezquinas rivalidades. Los dos honorables senadores faltaron a su deber, y faltó el senado todo al admitir semejante excusa. Podían votar, en buena hora, contra la aceptación del designado por el poder ejecutivo, pero jamás debieron excusarse de hacerlo, mucho más cuando sabían que, sin ellos, la cámara quedaba sin número competente. Este y otros ejemplos, que pudieran citarse, ponen en relieve lo absurdo y desacertado de la disposición constitucional. Los agentes diplomáticos están llamados a desempeñar cargos muy delicados y de la mayor importancia, y si el ejecutivo no tiene la facultad de nombrar por sí solo a las personas a quienes crea conveniente confiarlos, no debe, en manera alguna, hacérsele responsable de los desaciertos que pudieran cometer. La responsabilidad debe pesar exclusivamente sobre el cuerpo que ha aceptado y sancionado el nombramiento, puesto que en sus manos estaba rechazarlo y que su voto es el decisivo en el asunto.

Lo que decimos de los secretarios de Estado y de los agentes diplomáticos y consulares, debe entenderse, con mayor razón, de los agentes secundarios del poder ejecutivo, de todos los empleados públicos que de él dependen y bajo cuyas inmediatas órdenes sirven. La Constitución de 1839 confiere al presidente la facultad de nombrar a los empleados de las oficinas de la República y aun de trasladarlos a su juicio; pero no va más lejos. Cuando se trate de re-

moverlos, es ya indispensable obtener el acuerdo del consejo de Estado. Bien se echa de ver que la palabra *remoción* equivale y es sinónima, en este caso, de la de *destitución*, puesto que, tomada en su sentido propio y riguroso, significaría *traslación* o cambio de un lugar a otro, y, según se ha visto, la Constitución concede al ejecutivo el derecho absoluto de trasladar, a su juicio, a todos los empleados. Pero ¿en qué se funda la prohibición que se impone al poder ejecutivo para remover o destituir a los empleados de su dependencia? Se funda en la sencilla razón de que todos los empleos, en el Perú, son de propiedad y no de mera comisión, lo que es un absurdo. El poder ejecutivo debe ser libre, completamente libre en su acción, y, por tanto, debe manejar los negocios públicos del modo que crea más conveniente para la exacta y eficaz ejecución de las leyes, empleando a individuos en quienes tenga entera confianza y de cuya capacidad, aptitudes y actividad esté plenamente satisfecho. Como él solo debe ser responsable de los actos de su administración, es preciso que tenga amplias e ilimitadas facultades para nombrar, trasladar y destituir a sus subordinados, de cuyo buen o mal comportamiento debe responder y de quienes muchas veces depende la buena o mala ejecución de las leyes. El sistema de inamovilidad de los empleados se opone enteramente a estos principios. Un mandatario que quiere imprimir más actividad o dar una nueva dirección a los negocios públicos encuentra, con frecuencia, mil tropiezos, porque se halla rodeado de empleados que poseen sus destinos en propiedad y a quienes él no puede destituir, sin embargo de la pereza de los unos, de la ineptitud de otros y de la ninguna idoneidad de muchos para los cargos que desempeñan. Es necesario, ante todo, respetar la propiedad del destino, aunque sufra el servicio público. Y ¡cosa rara!, en un país donde hasta los porteros de un ministerio

gozan de la propiedad de sus plazas, no gozan de ella los profesores. Un presidente, un ministro, un prefecto o cualquier otra autoridad superior no podrán jamás desempeñar bien las funciones de su cargo, sino con subalternos de su entera confianza y, si posible es, que tengan las mismas ideas que sus respectivos jefes; pero esto no se conseguirá nunca si los empleos son vitalicios. La nación no puede estar interesada en que se mantengan en los empleos públicos a personas que no puedan desempeñarlos bien y que tal vez deban su nombramiento a la intriga o al favoritismo. En nuestra opinión, los únicos destinos que deberían ser perpetuos, como ya lo hemos iniciado y como trataremos de probarlo más adelante, son los del poder judicial, los del Tribunal de Cuentas, organizado del modo que propondremos, y los de la carrera del profesorado, porque estas son las únicas instituciones cuya perpetuidad se concilia perfectamente con el carácter precario y transitorio que, en un país republicano, tienen todas las demás. Con el sistema de amobilidad, los empleados que sean honrados, pródigos, inteligentes y activos nada tendrían que temer; cualquiera que fuese el poder dominante, siempre los conservaría en sus puestos o, si los separaba de ellos, muy pronto conocería la falta que hacían y los llamaría nuevamente. Con respecto a los emolumentos parece que no deben ser muy crecidos en un país en donde se ha arraigado tanto el vicio de la empleomanía y en donde los destinos no se buscan con el objeto de servir al país, sino con el de obtener una renta. Al tratar de este punto, no será superfluo tener presente uno de los artículos de la Constitución de Pensilvania, que se ha ocupado de esta materia. Dice así: «Como todo hombre libre que no tiene rentas debe, para conservar su independencia, ejercer alguna profesión, oficio, comercio, o poseer hacienda que le proporcione una honrosa subsistencia; ninguna ne-

cesidad ni aun utilidad hay de establecer empleos lucrativos, cuyos efectos ordinarios son, en los que los poseen o solicitan, constituirlos en una dependencia y una degradación indignas de hombres libres, y excitan en el pueblo disensiones y facciones, la corrupción y el desorden. Por esta razón, el cuerpo legislativo cuidará de disminuir el provecho, siempre que, por el aumento de los sueldos o por cualquier otra causa, un empleo llegue a ser tan lucrativo que excite la codicia y la solicitud de muchas personas.»

Este libro se terminó de imprimir en enero de 2015,
en las instalaciones de la imprenta Q&P Impresiones S. R. L.,
por encargo del Centro de Estudios Constitucionales
del Tribunal Constitucional del Perú.

