

Las Fuerzas Armadas en la estructura del Estado peruano del siglo XIX

MARÍA ANTONIETA ESCALANTE

INTRODUCCION

- I: Tratamiento de las Fuerzas Armadas por el pensamiento liberal del siglo XVIII:
- John Locke
 - Montesquieu
 - Declaración de derechos de Virginia de 1776
 - El Federalista y la Constitución de 1787
 - Declaración de derechos del hombre y del ciudadano de 1789.
 - Benjamín Constant
- II: Conservadores y liberales en el Perú del siglo XIX:
- 2.1. El pensamiento de Bartolomé Herrera
 - 2.2. El pensamiento de Toribio Pacheco
- III: La Constitución conservadora de 1839. Ubicación de las Fuerzas Armadas.
- 3.1 Características generales
 - 3.2. Posición constitucional de las Fuerzas Armadas.
- IV: La Constitución Liberal de 1856. Ubicación de las Fuerzas Armadas.
- 4.1 Características generales
 - 4.2. Posición constitucional de las Fuerzas Armadas.
- V: La Constitución Moderada de 1860. Ubicación de las Fuerzas Armadas:
- 5.1 Características generales.
 - 5.2 Posición constitucional de las Fuerzas Armadas.

CONCLUSIONES

INTRODUCCION

Analizar el desarrollo y evolución del tema Fuerzas Armadas en las constituciones peruanas del siglo XIX es una tarea en verdad muy compleja. En un primer momento pretendimos ceñirnos estrictamente al desarrollo de ese tema preciso. Sin embargo, en la medida en que íbamos avanzando la investigación nos convencimos de que ese abordaje era insuficiente.

En efecto, la fecunda producción constitucional peruana del siglo XIX se llevo a cabo en medio de grandes conmociones políticas y sociales, y de guerras civiles e internacionales. Asimismo, la producción de constituciones tuvo como contexto un importante debate ideológico entre el pensamiento liberal y el pensamiento conservador autoritario. Las constituciones del siglo pasado responden a la historia política del siglo XIX, que tuvo momentos en que predominó la tendencia liberal y otros en que las posiciones conservadoras fueron las que predominaron.

En esta línea, nos pareció imprescindible desarrollar el tema de las Fuerzas Armadas en la estructura del Estado

peruano del siglo XIX partiendo por la realización de un repaso brevísimo del tratamiento de la cuestión Fuerzas Armadas por el liberalismo europeo y americano del siglo XVIII. En este cometido nos ha sido de enorme utilidad el libro de Fernando López Ramón «La caracterización jurídica de las Fuerzas Armadas»¹.

Posteriormente hemos considerado conveniente introducir un análisis de las ideas políticas del siglo XIX. Así, analizamos el debate entre conservadores y liberales, siguiendo la línea de razonamiento de Fernando de Trazegnies² sobre el modernismo tradicionalista. Esto es, el desarrollo del pensamiento liberal y conservador peruano del siglo XIX estuvo atravesado por la tendencia conciente de los pensadores de modernizar la política sin cambiar el sistema tradicional en el plano de las relaciones sociales ni en el campo de la economía.

De esta manera, los pensadores liberales peruanos pulieron las aristas peligrosas del liberalismo europeo; por ello, las diferencias entre el pensamiento liberal y el pensamiento conservador son apenas de matiz, porque ninguna de dichas posiciones se plantearon cambiar el sistema sino realizar cambios dentro del sistema, privilegiando unos la libertad política y la descentralización, y otros el autoritarismo y el predominio del Poder Ejecutivo.

El gran fracaso de las corrientes doctrinarias liberal y conservadora es que nunca pudieron derrotar el militarismo y el caudillismo. Por ello, Basadre³ señala que estos pensadores políticos tuvieron dos planos de acción: fueron validos o censores. O se desempeñaron a nivel de asesores o consejeros de algún caudillo militar, o se ubicaron en el plano de la denuncia y la crítica a través de la prensa o la tribuna.

En este esfuerzo hemos considerado conveniente analizar el pensamiento de Bartolomé Herrera y de Toribio Pacheco; el primero por ser el más grande pensador autoritario del XIX y el segundo por ser un jurista liberal moderado que estudió las constituciones del XIX criticando la adopción de instituciones extranjeras para las que el país aún no estaba preparado.

Por otro lado, otro problema para los liberales es que sus propuestas políticas se dieron en una suerte de vacío social, como afirma Gonzalo Portocarrero⁴; no contaban con el respaldo de ninguna clase social, ni de ningún partido político. Su mensaje político no cuadraba con la realidad del país.

De otra parte debemos mencionar que el tema Fuerzas Armadas no fue abordado como un tema específico por ningún tratadista peruano del siglo XIX; asimismo, tampoco se analizó ninguna constitución peruana en algún tratado especial. Podemos citar como honrosas excepciones a Toribio Pacheco y su libro «Cuestiones Constitucionales»

¹ Fernando LOPEZ, RAMON. *La caracterización jurídica de las Fuerzas Armadas*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1987.

² Fernando DE TRAZEGNIÉS. *La idea del derecho en el Perú republicano del siglo XIX*. Lima: PUCP Fondo Editorial, 1980.

³ Jorge BASADRE. *Perú: problema y posibilidad*. Librería Studium Ediciones, Lima, 1987.

⁴ Gonzalo PORTOCARRERO. «Conservadurismo, liberalismo y democracia en el Perú del siglo XIX». *En Pensamiento político peruano*. DESCO, Lima, 1987.

escrito en 1854; también a José Silva Santisteban y su «Curso de derecho constitucional», que es más un libro doctrinario que un estudio de constitución peruana alguna. Más bien a fin de siglo, Luis Felipe Villarán editó el libro «La Constitución peruana comentada» (la de 1860) en 1899.

Vamos a presentar seguidamente el desarrollo de la investigación. En el primer capítulo pretendemos realizar una brevísima presentación sobre la ubicación de las Fuerzas Armadas en el contexto del liberalismo del siglo XVIII; tendrá el carácter de marco de referencia general. La idea de esta presentación nos será útil en relación con los capítulos siguientes de la monografía.

Pretenderemos realizar una suerte de comparación que se realizará en dos planos. El primero estará referido al nivel del debate ideológico, para comprobar en qué medida los intelectuales peruanos del XIX adhirieron o no los postulados del liberalismo europeo sobre el tema Fuerzas Armadas en su intento de introducir el principio democrático en la cuestión militar.

Podemos adelantar que aunque los pensadores políticos peruanos del XIX no desarrollaron especialmente el tema Fuerzas Armadas y su posición subordinada así como su carácter no deliberante, sí fueron claramente opositores del militarismo y del caudillismo. Cuando actuaron políticamente detrás de algún caudillo (los liberales y su respaldo a Castilla por ejemplo) lo hicieron en la esperanza de un respaldo transitorio para luego arribar a un gobierno democrático y civil. Los liberales peruanos en el tema Fuerzas Armadas no se movieron en el terreno de la doctrina del principio democrático de la cuestión militar sino en el campo de su combate contra el militarismo.

Los liberales peruanos no desarrollaron lo que Giuseppe de Vergottini señala respecto al constitucionalismo europeo del XVIII. El constitucionalismo del XVIII afirmaba que sólo los civiles tienen atribución de dirección política, mientras que el aparato de defensa se limita al campo de la administración estatal y por tanto tiene sólo facultades ejecutivas. Asimismo señala:

« ... la afirmación constitucional de preeminencia sobre la institución militar no proviene de un principio lógico absoluto, sino, simplemente, de la opción política a favor de una preeminencia de la misma sociedad civil (pueblo o nación) como titular de la soberanía. Consecuencia de ello es que la organización militar viene considerada como tecnoestructura administrativa especializada en el ejercicio de la violencia bélica, pero carente de poderes de decisión política. Una segunda consideración es la de que este principio de preeminencia civil se integra a todo el proceso de racionalización de las estructuras estatales que singulariza al constitucionalismo europeo del siglo XVIII; sólo los órganos civiles son órganos políticos y entre ellos se distribuyen las funciones de orientación, normación, inspección y control político (poderes legislativo y ejecutivo); por el contrario, los órganos militares son instancias técnico administrativas dotadas de funciones de información, consulta y ejecución.»⁵

⁵ Giuseppe DE VERGOTTINI. «La supremacía del poder civil sobre el poder militar en las primeras constituciones liberales europeas». *En Revista Española de Derecho Constitucional*, N° 6, 1982.

El segundo plano de esta suerte de comparación estará así referido a la cuestión constitucional propiamente dicha. Esto es, si las Constituciones peruanas del siglo XIX recogieron las tendencias procedentes del liberalismo europeo y norteamericano, en el tema que nos ocupa. Los liberales de fines del siglo XVIII debatieron sobre la existencia de los ejércitos permanentes o la conveniencia del sistema de milicias, de «ciudadanos en armas». Inicialmente adherían el sistema de milicias; sin embargo, posteriormente admitieron la existencia de los ejércitos regulares, pero como una necesidad, no porque estuvieran plenamente de acuerdo con éstos.

En esta línea, es conveniente citar el caso de la Constitución norteamericana de 1787. Allí se establece que el Presidente de la República es el Comandante en Jefe del Ejército y de la Armada, así como de la Milicia de los distintos Estados cuando sea llamada al servicio activo de los Estados Unidos. La influencia de la Carta de 1787 es notoria en las constituciones peruanas del XIX; así, recién la Carta de 1860 prescinde de las milicias cívicas, porque incluso la Constitución liberal de 1856 establecía la existencia del ejército permanente y paralelamente de las milicias.

Siguiendo el desarrollo del pensamiento político peruano del siglo XIX hemos optado por analizar las constituciones que respondieron a los momentos autoritarios y a los momentos liberales. En esta tarea hemos optado por trabajar fundamentalmente tres constituciones: la Carta de 1839 influida por las ideas conservadoras; la Constitución liberal de 1856; y, finalmente, la Carta moderada de 1860 que tuvo vigencia, con interrupciones, hasta 1920.

Los liberales de fines del siglo XVIII debatieron sobre la existencia de los ejércitos permanentes o la conveniencia del sistema de milicias, de «ciudadanos en armas». Inicialmente adherían el sistema de milicias; sin embargo, posteriormente admitieron la existencia de los ejércitos regulares, pero como una necesidad, no porque estuvieran plenamente de acuerdo con éstos

CAPITULO I

BREVE REPASO DEL TRATAMIENTO DE LAS FUERZAS ARMADAS POR EL PENSAMIENTO LIBERAL DEL SIGLO XVIII

En este capítulo vamos a exponer muy brevemente algunas de las ideas centrales que sobre el tema Fuerzas Armadas desarrollaron los pensadores liberales del siglo XIX. Para ello, hemos optado por los siguientes autores: John Locke, Montesquieu y Benjamín Constant, entre otros; asimismo, la Declaración de Derechos de Virginia de 1776, El Federalista y la Constitución de 1787, y, la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano.

Estas concepciones liberales parten por cuestionarse la necesidad de que el Estado disponga o no de un ejército permanente. Si se consideraban injustas las guerras de conquista o de agresión, entonces el ejército permanente tiene el carácter de enemigo del pueblo y de su libertad. Si un Estado debe limitarse exclusivamente a sus necesidades de defensa, para ello es suficiente con un sistema de milicias.

John Locke (1632-1704) señala que el derecho de conquista no proporciona «título legítimo alguno» para que el vencedor imponga su soberanía a los vencidos, asimismo afirma que:

« ... si lo hace, se convierte en agresor, y se coloca en estado de guerra contra ellos ...»

« ... eso quiere decir que su yugo se verá roto en cuanto Dios otorgue a quienes están sometidos al mismo el valor y la oportunidad necesarios.»⁶

Asimismo, **Montesquieu** (1689-1755) también considera que es desfavorable la existencia de ejércitos permanentes. Señala lo siguiente:

«Para que el ejecutivo no pueda oprimir es preciso que los ejércitos que se le confían sean pueblo y estén armados del mismo espíritu que el pueblo ... Y para que así suceda sólo existen dos medios: que los empleados en el ejército tengan medios suficientes para responder de su conducta ante los demás ciudadanos y que no se alistén más que por un año, como se hacía en Roma, o si hay un cuerpo de tropas permanentes, constituido por las partes más viles de la nación, es preciso que el poder legislativo pueda desarticularlo en cuanto lo desee, que los soldados convivan con los ciudadanos y que no haya campamentos separados, ni cuarteles ni plazas de guerra.»⁷

Sin embargo, **Adam Smith** (1723-1790) sí era partidario de la necesidad de los ejércitos regulares. Refiriéndose a los gastos de defensa de la República o del Soberano, se muestra favorable a los ejércitos permanentes, debido al principio de la división del trabajo, así como por razones de eficacia y sobrevivencia de las naciones.⁸

Como posibilidad alternativa, frente al rechazo de los ejércitos regulares, el liberalismo optó inicialmente por el sistema de milicias populares, en el que el ciudadano se hacía soldado cuando la seguridad del país lo exigía y dejaba de serlo cuando la necesidad terminaba. Pero pronto el liberalismo combinó la idea de milicias con los ejércitos permanentes.

El liberalismo norteamericano potenció primeramente la alternativa de las milicias. Así, en la **Declaración de Derechos de Virginia** de 1776, en el punto 13 se expresaba lo siguiente:

«Que una milicia bien regulada, reclutada entre el pueblo, entrenada en el manejo de armas, es la defensa adecuada, natural y segura de un Estado libre; los ejércitos permanentes en tiempo de paz deben ser evitados como peligrosos para la libertad; y en todo caso las Fuerzas Armadas estarán bajo la estricta subordinación y gobierno del poder civil.»⁹

⁶ John LOCKE. *Ensayo sobre el gobierno civil*. Editorial Orbis, Barcelona, 1985.

⁷ MONTESQUIEU. *El espíritu de las leyes*. Tecnos, Madrid, 1980

⁸ Adam SMITH. *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*. FCE, México, 1979.

⁹ Declaración de Derechos de Virginia del 12 de junio de 1776.

Sin embargo, el constitucionalismo norteamericano desarrolla posteriormente una combinación de ejércitos permanentes y milicias. En esta línea, once años después, la **Constitución de 1787** establece, como una de las atribuciones del Presidente de la República, en el artículo II sección 2 se señala:

«El Presidente será Comandante en Jefe del Ejército y la Armada de los Estados Unidos, así como de la Milicia de los distintos Estados cuando ésta sea llamada al servicio efectivo de los Estados Unidos ...»¹⁰

Sobre la necesidad de ejércitos regulares en tiempo de paz también se manifiesta **Alexander Hamilton** (1757-1804) en **El Federalista**. Señala que la Constitución no prohíbe los ejércitos permanentes, pero afirma que la existencia del ejército permanente se ha dejado a la decisión de «a la resolución discrecional y a la prudencia de la legislatura».¹¹

Asimismo, la **Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano** de 1789 también establece la necesidad de los ejércitos regulares. En el artículo 12 se estipula que:

«La garantía de los derechos del hombre y del ciudadano necesita una fuerza pública; esta fuerza es instituida para el beneficio de todos y no para la utilidad particular de aquellos a quienes está confiada.»¹²

Admitida la necesidad de los ejércitos permanentes, el liberalismo cuestionó que éstos pudieran convertirse en medios de presión, sobre todo en aquellos Estados que mantuvieron la forma monárquica por el peligro de la prerrogativa de mando de los monarcas sobre las Fuerzas Armadas.

Inglaterra resolvió este problema en favor del Parlamento desde 1689 con el **Bill of Rights**, que en su declaración VI señalaba:

«Que el reclutamiento o mantenimiento de un ejército, dentro de las fronteras del reino en tiempo de paz, sin la autorización del Parlamento, son contrarios a la ley.»¹³

Paulatinamente, en Inglaterra la prerrogativa de mando del monarca sobre las Fuerzas Armadas fue limitándose en beneficio del Parlamento. En esta línea Fernando López Ramón afirma que:

«Paralelamente, fue produciéndose un vaciamiento de la prerrogativa regia de mando supremo de las Fuerzas Armadas, con el nombramiento de un General Comandante en Jefe (desde 1793) y la responsabilidad parlamentaria del Secretario de Guerra (desde 1783), aunque hasta finales del siglo XIX no se

¹⁰ La Constitución de los Estados Unidos de América. Servicio Informativo y Cultural de los Estados Unidos. 1987.

¹¹ Alexander HAMILTON, James MADISON, John JAY. **El Federalista**. FCE, México, 1957.

¹² **Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789**. Citado en: Fernando LOPEZ, RAMON, Op. Cit.

¹³ Del 13 de febrero de 1689. Citado en Fernando LOPEZ, RAMON. Op. Cit.

aseguró un efectivo control parlamentario de la conducta del Comandante en Jefe por la vía del Ministro responsable.»¹⁴

Por otro lado, el **constitucionalismo francés** desde sus inicios también se mostró preocupado por garantizar la subordinación de las Fuerzas Armadas a las autoridades políticas o civiles del Estado. Así, en diversas Cartas se consagrará el principio constitucional que establece que «ningún cuerpo armado puede ejercer el derecho de deliberar; la fuerza armada es esencialmente obediente». Sin embargo luego de la caída de la monarquía, a diferencia de lo ocurrido en Inglaterra, en Francia se consolidó el predominio del Ejecutivo en el control de las Fuerzas Armadas en los textos constitucionales del siglo XIX.

El autor liberal cuya elaboración doctrinal es más clara en lo que respecta a las Fuerzas Armadas es **Benjamín Constant**, que tuvo una influencia significativa en España y, al parecer, fue retomado en el Perú.

Dicho autor señala que los ejércitos permanentes son necesarios porque todas las naciones y los gobiernos requieren «tropas pagadas y perpetuamente en pie de guerra»; señala lo siguiente:

«Un ejército de ciudadanos no puede existir sino en una nación contenida en límites muy estrechos. Entonces los soldados de esta nación pueden ser obedientes y discernir sobre la obediencia. Establecidos en el seno de su país natal, en sus hogares, entre los gobernantes y gobernados a quienes conocen, puede decirse que la sumisión va acompañada en cierto modo de la inteligencia. Pero lo dilatado de un vasto imperio hace absolutamente quimérica esta hipótesis. Un vasto imperio necesita tener soldados de tal subordinación, cual es preciso para ser agentes pasivos e irreflexivos. Tan luego como salen de sus hogares pierden aquellos conocimientos que podían ilustrar su juicio.[...] Enviáse a los Pirineos al habitante del Jura y el del Var a los Vosgos: estos hombres, sometidos a la disciplina militar que los aísla o los separa de los naturales del país, no seguirán ni tendrán otra opinión que la de sus jefes, no tratarán más que con ellos. Serán ciudadanos en el lugar de su nacimiento, y soldados en cualquier otra parte.»¹⁵

Asimismo, establece que las Fuerzas Armadas se deben situar a disposición del Poder Ejecutivo, que es nombrado y destituido por el Rey. Sin embargo, la garantía más importante que permite superar los problemas que para la libertad plantea la existencia de las Fuerzas Armadas está constituida por la división de las Fuerzas Armadas en tres clases: el ejército de línea, la guardia nacional y la gendarmería.

El ejército de línea tendría por función la seguridad exterior del Estado, «se le destinaría, pues, a donde aquella pudiera ser amenazada; esto es, a las fronteras». La gendarmería sólo podría utilizarse en los casos de sublevación o de invasión; y la guardia nacional tendría la misión de garantizar la seguridad pública en el interior de cada departamento.

¹⁴ Fernando LOPEZ, RAMON. Op. Cit.

¹⁵ Benjamín CONSTANT. *Bosquejo de una Constitución*. Citado en Fernando LOPEZ, RAMON. Op. Cit.

CAPITULO II

CONSERVADORES Y LIBERALES EN EL PERU DEL SIGLO XIX

El liberalismo en el Perú del siglo XIX estuvo muy lejos de aproximarse al liberalismo puro; simplemente fue una categoría funcional. Raúl Ferrero¹⁶ señala que sus antecedentes filosóficos deben buscarse en el constitucionalismo francés y el pensamiento de Benjamín Constant y, por otro lado, en las dos corrientes del liberalismo español: la moderada o doctrinaria y la progresista o radical.

Dicho autor distingue tres generaciones liberales: la generación de precursores que se inicia hacia 1790 hasta las primeras décadas del siglo XIX; la primera generación republicana que tuvo su momento estelar en el Primer Congreso Constituyente que dictó la Carta de 1823; y, finalmente, la segunda generación republicana que alcanzó su mayor auge en la revolución de 1854, al abolir la esclavitud y el tributo indígena, así como en la dación de la Constitución de 1856, teniendo un último rebrote con la Carta del 67. Los momentos estelares del liberalismo republicano los encontramos entonces en los años 1823, 1856 y 1867.

Los representantes más destacados de la generación de precursores son José Baquijano y Carrillo, Juan Pablo Vizcardo y Guzmán, el obispo Chávez de la Rosa, Hipólito Unánue y Toribio Rodríguez de Mendoza. En la primera generación republicana sobresalieron Francisco Javier de Luna Pizarro, José Faustino Sánchez Carrión, Francisco de Paula González Vigil, Francisco Javier Mariátegui y Mariano José de Arce. Finalmente, la segunda generación republicana estuvo compuesta por José Gálvez, Pedro Gálvez, Ignacio Escudero, José Simeón Tejada, Ricardo Palma, Manuel Toribio Ureta y Luciano Benjamín Cisneros. Toribio Pacheco fue considerado por el autor como un liberal doctrinario.

A diferencia de Raúl Ferrero, Jorge Basadre señala que en el XIX existieron dos generaciones liberales: los del primer ciclo doctrinario (Luna Pizarro, Sánchez Carrión, Unánue, Mariátegui) y los del segundo ciclo doctrinario que apoyaron a Castilla en la revolución contra el gobierno de Echenique como los hermanos Pedro y José Gálvez, así como Toribio Pacheco y Francisco García Calderón. Basadre no consideró en su esquema a los liberales del Mercurio Peruano. En ambos ciclos doctrinarios hubo momentos en los que predominaron las tendencias liberales y en otros las posiciones autoritarias.

Sin embargo, más allá de ambas categorizaciones, es conveniente señalar que el liberalismo en el Perú se desarrolló dentro de un contexto político, social y económico diferente del europeo y del norteamericano. Por la ausencia de una burguesía nacional el liberalismo se desarrolló en medio de una especie de vacío social. Gonzalo Portocarrero afirma que:

«En realidad existía un desfase entre la política académica y doctrinaria (San Carlos-Guadalupe) y el proceso político, marcado éste por el caudillismo, por

¹⁶ Raúl FERRERO, REBAGLIATI. *El liberalismo peruano. Contribución a una historia de las ideas*. W. R. Grace & CO. Lima, 1958.

la inexistencia de grupos sociales coherentes, de fuerzas políticas capaces de identificarse con una base social y una orientación doctrinaria; esto es de tener un programa definido para el futuro del país.»¹⁷

No sólo la ausencia de grupos políticos y de clases sociales que sustentaran el liberalismo determinaron su debilidad, asimismo influenciaron la presencia del tradicionalismo conservador y autoritario, la precariedad institucional y la fuerza del caudillismo. En el plano político triunfó el caudillismo que prescindiendo de ideologías sólo le interesaba tomar el poder.

Si bien el liberalismo triunfó en el nivel de las ideas oficiales (abolición del tributo indígena y de la esclavitud, por ejemplo), como señala Portocarrero, en el plano de los comportamientos y sentimientos de la vida cotidiana la tradición conservadora siguió siendo dominante (desprecio por lo indígena). Había una suerte de conservadurismo real y liberalismo formal.

Así, la clase tradicional aristocrática en su necesidad de adaptarse a la modernidad burguesa camufla el mensaje liberal y le pule sus elementos más corrosivos (igualdad, soberanía popular y libertad) que le pueden resultar peligrosos en la conservación de su poder económico y social. A este proceso de adaptación Fernando de Trazegnies lo llama modernización tradicionalista y lo define de la siguiente manera:

«Básicamente, la modernización tradicionalista pretende recibir elementos capitalistas, pero sin modificar la estratificación social, [...] en vez de que se constituya una clase burguesa con una conciencia social propia y que ésta asuma el liderazgo de la modernización, es la propia clase dirigente tradicional la que se encarga de modernizarla. Mientras que la modernización capitalista es promovida desde abajo por la clase social insurgente, la modernización tradicionalista es promovida desde arriba por la clase social dirigente. Por eso [...] la modernización tradicionalista conserva un clima social aristocratizante, generándose contradicciones complicadas entre esta percepción aristocrática de la sociedad y las ideas liberales que se importan en razón de la modernización.»¹⁸

Esta modernización tradicionalista fue una opción conciente de los criollos peruanos —según Carlos Ramos¹⁹— en procura de defender y preservar sus intereses. Se recibe una ideología moderna pero se procesa con un esquema de valores tradicionales; opera una suerte de aduana intelectual.

En este sentido, Raúl Ferrero señala que de la misma manera que los liberales doctrinarios españoles y franceses «espíritus ponderados que aspiraban a una vía media entre al utopía y el autoritarismo»,

¹⁷ Gonzalo PORTOCARRERO. «Conservadurismo, liberalismo y democracia en el Perú del siglo XIX». En *Pensamiento político peruano*. DESCO, Lima, 1987.

¹⁸ Fernando de TRAZEGNIES, GRANDA. «La genealogía del derecho peruano. Los juegos de trueques y préstamos». En *Pensamiento político peruano*. DESCO, Lima, 1987.

¹⁹ Carlos RAMOS, NUÑEZ. *Toribio Pacheco jurista peruano del siglo XIX*. Fondo Editorial PUCP, Lima, 1993.

«De linaje similar fueron muchos de los liberales peruanos, respetuosos de nuestra raigambre católica y deseosos de lograr prosperidad y constitucionalismo sin violencias.»²⁰

Las diferencias entre liberales y conservadores eran apenas de matiz. Ninguna de dichas tendencias pretendía cambiar el sistema, era un debate que se procesaba al interior del sistema. Sin embargo debe destacarse que, por un lado, el debate giraba en torno a una propuesta de orden y autoridad, y por otro lado, el mensaje giraba en torno a la libertad. Basadre afirma que:

«Creen los liberales que todo debe perderse con tal de defender los derechos del hombre; sin esos principios nada tiene valor. [...] Menos sugestionados por los ideales abstractos [...] son los autoritaristas. Ellos están convencidos de que, ante todo, la seguridad de la vida y de la propiedad debe ser resguardada. [...] Es el debate entre el orden y la libertad, entre los derechos del Estado y los derechos del individuo, entre los que miran, ante todo, los males del presente y los que sueñan con las bellezas del porvenir, entre los que temen los horrores de la autocracia, entre los que odian la anarquía y los que odian el despotismo.

El liberalismo optó inicialmente por el sistema de milicias populares, en el que el ciudadano se hacía soldado cuando la seguridad del país lo exigía y dejaba de serlo cuando la necesidad terminaba. Pero pronto el liberalismo combinó la idea de milicias con los ejércitos permanentes

Los unos serán presidencialistas y centralistas, los otros parlamentaristas y federalistas, o, por lo menos descentralistas.»²¹

Más allá de esas diferencias de grado, en el país no existía una aristocracia sólida que permitiera la estabilidad de un proyecto sólido; y la estabilidad no se iba a poder conseguir mediante constituciones. Existía pues un desfase entre el mensaje liberal y la realidad política y socio-económica del Perú del XIX. Los liberales pensaron que a través de la ley y la constitución se podría combatir y eliminar el despotismo, el autoritarismo y el caudillismo imperantes en la época. Por ello, Ferrero señala que:

«Pecó el liberalismo de poca coherencia doctrinaria, de utopía, al imaginar 'repúblicas aéreas', con instituciones no adaptables a nuestro medio, de desconocimiento del país real, de exceso de lenguaje doctrinario, de ignorancia de las condiciones sociales y de las necesidades de las provincias, de superstición parlamentarista, de vaguedad en el americanismo sentimental que proclamara.»²²

²⁰ Carlos RAMOS NUÑEZ. Op. Cit.

²¹ Jorge BASADRE. **Perú: problema y posibilidad**. Librería Studium Ediciones, Lima, 1987.

²² Raúl FERRERO REBAGLIATI. Op. Cit.

Finalmente, es conveniente destacar que el debate entre liberalismo y conservadurismo no giró en torno a partidos políticos ni programas o proyectos coherentes. El debate se dio entre pensadores provenientes en su mayoría de la aristocracia culta, en donde predominaban clérigos y abogados. Los debates más ricos se dieron a nivel periodístico, entre Bartolomé Herrera y Benito Laso; a nivel parlamentario en la Convención de 1856 entre Bartolomé Herrera y Pedro Gálvez; y a nivel académico, sobre principios filosóficos y políticos, entre el Real Convictorio de San Carlos y el Colegio Guadalupe. Basadre señala al respecto que:

«San Carlos –ya lo ha dicho Jorge Guillermo Leguía– encarna el sentido del orden, Guadalupe el de la libertad. San Carlos el espíritu aristocrático o mejor dicho aristárquico; Guadalupe es espíritu democrático. San Carlos la doctrina de la soberanía de la inteligencia; Guadalupe la doctrina de la soberanía del pueblo. San Carlos el provincialismo y el clericalismo; Guadalupe el laicismo. San Carlos la tendencia a la disciplina de obediencia; Guadalupe la reivindicación de la libertad de discusión y de conciencia. San Carlos sigue a Guizot y Cousin; Guadalupe a Benjamín Constant.»²³

2.1. El pensamiento de Bartolomé Herrera

Bartolomé Herrera es el más claro representante del pensamiento conservador peruano del siglo pasado, en el proceso de modernización tradicionalista. Asumió el Rectorado de San Carlos en 1842, formando allí a los más destacados intelectuales de la época, entre ellos a los liberales; fiel a sus postulados formó allí una verdadera élite de gobierno.

Contra viento y marea e inspirado en las tesis de Guizot, Herrera sostuvo la idea de la soberanía de la inteligencia, objetada por el liberal Benito Laso. Era totalmente contrario a Rousseau y la teoría de la soberanía popular. Sostuvo que habían dos escuelas sobre la soberanía: la que alude al derecho divino de los reyes y la soberanía popular, señalando que ambas son falsas (aunque una menos que otra). Manifestaba que:

«La soberanía absoluta sólo está en la razón y por consiguiente, el hombre no es esclavo ni de un rey ni de un pueblo; luego, son igualmente falsos, los dos sistemas destructores de la justicia y la libertad.»²⁴

El pensamiento autoritario de Herrera provocó tres reacciones por el lado del liberalismo. La primera manifestación es la polémica periodística entre Herrera y Benito Laso, posteriormente el debate parlamentario de Herrera con su discípulo carolino Pedro Gálvez (luego rector de Guadalupe), y finalmente la rivalidad entre San Carlos y Guadalupe.

Afirma que si bien la autoridad viene de Dios, éste no la da a un hombre en especial, pero sí ha creado una naturaleza en la que los individuos son desiguales –unos con mayor capacidad que otros–. Los más dotados por la naturaleza (o sea por Dios) son

²³ Jorge BASADRE. Op. Cit.

²⁴ Citado en José PAREJA PAZ SOLDAN. *Historia de las Constituciones Nacionales*. Lima, 1944.

quienes tienen el derecho divino de gobernar. De esta manera la monarquía se encuentra sustituida por una aristocracia del saber.²⁵ Herrera manifestó de manera rotunda en su debate con Benito Laso que:

«Para que no se crea que temo decir la verdad cuando de algún modo puedo influir en el orden público, responderé ingenuamente que el pueblo, esto es la suma de los individuos de toda edad y condición no tiene la capacidad ni el derecho de hacer las leyes. Las leyes son principios eternos fundados en la naturaleza de las cosas, principios que no pueden percibirse con claridad sino por los entendimientos habituados a vencer las dificultades del trabajo mental y ejercitados en la indagación científica. ¿La mayoría de un pueblo se halla en estado de emprender la difícil tarea indispensable para descubrir esos principios? No: no tiene tal capacidad. Y quien no tiene la capacidad de hacer algo, no se puede decir, sin caer en un absurdo, que tiene derecho de hacerlo. El derecho de dictar las leyes pertenece a los más inteligentes, a la aristocracia del saber, creada por la naturaleza [...] El pueblo no puede ejercer la soberanía verdadera —el mando— y si no puede ejercerla en este sentido, que es propio y riguroso, no la tiene. Ningún ciego sensato toleraría que se burlaran de él queriendo hacerle creer que, aunque no pudiese ver, tiene la facultad de ver.»²⁶

Por otro lado, al pueblo le reserva la facultad de consentir que lo manden —y el consentimiento del pueblo se expresa fundamentalmente por la obediencia—, que no es lo mismo que delegar el mando; «consentir no es delegar; porque el consentimiento es condición, mientras que la delegación se ve como origen de la soberanía.»²⁷ Señalaba que la soberanía consiste en el derecho de mandar en una Nación.

Asimismo, señala que la sociedad —expresión del bien social, que tiene carácter objetivo diferente de los intereses individuales— requiere para funcionar adecuadamente un orden pre establecido que regule su accionar. Defensor del principio de autoridad afirmó que:

«La sociedad permanente que llamamos Nación tiene, como el individuo, su destino señalado por Dios: para alcanzarlo necesita que se conserve la paz de sus miembros que es como su salud; y que sus facultades se ejerzan ordenadamente y desplieguen toda su energía, lo cual es como su industria. Ni esta salud puede conservarse, ni esta industria nacional ejercerse sin una autoridad a quien deban todos obediencia.»²⁸

En esta frase podemos percibir una suerte de confusión de planos ideológicos. El pensamiento conservador defiende las posiciones económicas del liberalismo; así, comprobamos una preocupación por la seguridad de la vida, protección de la propiedad y de la industria, promoción del bienestar. Esta confusión ideológica forma parte del proceso de modernización tradicionalista.

²⁵ Fernando DE TRAZEGNIES, GRANDA. *La idea del derecho en el Perú Republicano del siglo XIX*. PUCP, Fondo Editorial, Lima, 1980.

²⁶ Citado en Jorge BASADRE. *Historia de la República del Perú*. Tomo III. Lima: Editorial Universitaria, 1969.

²⁷ Citado en Fernando DE TRAZEGNIES. Op Cit.

²⁸ Idem.

A diferencia de los pensadores liberales que consideraban al Parlamento como la máxima expresión de la soberanía popular, Herrera era partidario de la primacía del Poder Ejecutivo; su tesis planteaba el robustecimiento del poder del Estado en desmedro del individuo. Así, el Presidente de la República representaba la unidad de la autoridad pública.

En el proyecto de constitución que presentó en la Asamblea Constituyente de 1860, que no fue aprobado, planteó un régimen corporativo considerando que el gobierno no sólo requería el concurso de los políticos –cuya fuente es el sufragio– sino de los intereses sociales y económicos, señalaba la conveniencia de que en el Estado «estén representados los intereses permanentes de todas las clases sociales.»²⁹

Herrera planteó un Estado no solamente no democrático sino no liberal. Asimismo, fundamenta la legitimidad de un gobierno autoritario y de una república peruano-española no indígena. Plantea un Estado elitista gobernado por los más inteligentes, donde la soberanía no reside en el pueblo sino proviene de Dios. Gonzalo Portocarrero señala que:

«La fuerza de la síntesis conservadora de Herrera es indudable. Teorizaba el sentido común conservador de criollos y mestizos. Reflexionando sobre las desventuras del Perú independiente quería encarnar una posición supuestamente lúcida; invitaba a sus oponentes y lectores a ser realistas y sinceros en vez de ilusos e hipócritas. El elitismo, el desprecio por lo indígena, el autoritarismo y el clericalismo constituyen un conjunto de actitudes de vieja data en la historia peruana. La novedad de Herrera está en tratar de fundamentar racionalmente estas formas de pensar y sentir, en combatir las ilusiones y sentimientos asociados a la retórica liberal.»³⁰

2.2. El pensamiento de Toribio Pacheco

Toribio Pacheco fue discípulo de Bartolomé Herrera en el Real Convictorio de San Carlos; es considerado por Jorge Basadre como un conservador, perteneciente al segundo ciclo doctrinario; a su vez, para Raúl Ferrero, Pacheco encajaba dentro del molde de los liberales doctrinarios de tinte conservador o moderado. De Trazegnies lo considera definitivamente como un liberal, pero siempre dentro del proceso de modernización tradicionalista (adaptando la modernización a los valores tradicionales) expuesto anteriormente. Finalmente, Carlos Ramos señala:

«... la imposibilidad de asignar a Pacheco uno de los inamovibles como inútiles casilleros del conservadurismo o del liberalismo. De Pacheco podríamos decir lo expresado por Jorge Basadre para la historia política del Siglo XIX, pues tuvo «momentos liberales» y «momentos autoritaristas» durante su actuación pública.»³¹

²⁹ Citado en José PAREJA PAZ SOLDAN. Op. Cit.

³⁰ Gonzalo PORTOCARRERO. Op. Cit.

³¹ Carlos RAMOS. Op. Cit.

Pacheco no fue un pensador político de la talla de Bartolomé Herrera, sin embargo de su importante obra jurídica bien se pueden extraer elementos de su pensamiento político. Señala que existen derechos fundamentales que se encuentran garantizados por el derecho natural; así, afirma que:

«Ni la sociedad ni la ley han creado, por lo visto, el Derecho de propiedad; de consiguiente, ni la una ni la otra podrán destruirlo.»³²

De ello se deduce que la ley se limita sólo a regular la propiedad. De Trazegnies afirma que ese derecho natural no ayuda a interpretar el derecho vigente sino que le pone límites a las posibilidades legislativas.

Una vez constreñida la ley en esos términos, ésta se encarga de cumplir su función fundamental: poner orden en la sociedad. Señala el autor que los hombres tienden a buscar que satisfacer su interés particular sin existir valores objetivos, «tienden a buscar su capricho». En esta situación de caos la ley adquiere una especial importancia; De Trazegnies destaca que esta es una «clara línea liberal de origen hobbesiano». Se podría pues comparar la misión de la ley a la del monarca en Hobbes.

Pacheco señala respecto a la ley lo siguiente:

«Al poder legislativo corresponde, pues, la formación de la ley; su ejecución, al poder ejecutivo; y su aplicación, a lo que se llama poder judicial, que está ya admitido casi generalmente, al menos en la teoría, como distinto y en rango casi igual a los otros dos.»³³

Asimismo, Pacheco critica la existencia de privilegios e intereses particulares que deben ser acabados. Señala que dichos comportamientos están muy arraigados en los peruanos por lo que es muy difícil acometer contra ellos, y porque además los que detentan esos privilegios son los que «señorean la escena política y disponen a su antojo de los destinos de la patria.»³⁴

Por otra parte, el autor se pregunta si al momento de la emancipación se hallaba el Perú dispuesto para la libertad; se interroga si eran las instituciones democráticas las que más le convenían para su progreso. Afirma que «no siempre es bueno el sistema de imitación y que lo bueno en una parte puede convertirse en malo en otra.»³⁵

Para sustentar su afirmación se vale de la situación esencialmente diferente desde el principio de las colonias inglesas, cuyos colonos estaban habituados a la libertad, y de las colonias españolas, cuyos colonos eran unos «aventureros salidos de la hez del pueblo, gente sin principios, sin moralidad, [...] que habían sufrido los rigores del despotismo.»³⁶ Asimismo manifiesta que:

«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

³² Citado en Fernando DE TRAZEGNIES. Op. Cit.

³³ Toribio PACHECO. «Tratado de Derecho Civil. Introducción». En *Ius Et Praxis* N° 11, Lima, julio 1988.

³⁴ Toribio PACHECO. «Cuestiones Constitucionales». En *Ius Et Praxis* N° 14, Lima, diciembre 1989.

³⁵ Idem.

³⁶ Idem.

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 le 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 plugiese al soberano concederles.»³⁷

De otro lado, Pacheco alude a la importancia que tienen las costumbres, los hábitos y en general la idiosincracia de los pueblos para el buen funcionamiento de las leyes. En efecto, de la armonía en la relación entre ley y costumbre dependerá la efectividad de aquella y la buena marcha del país. Afirma que:

«Cuando las leyes están en contradicción con las costumbres, con los hábitos, con las tradiciones de un pueblo, es imposible que produzcan buenos resultados.»³⁸

Siguiendo a Montesquieu señala que el carácter de los gobiernos democráticos está en la virtud que, a su vez, se encuentra en el amor de la patria y de la igualdad. Por ello dice:

«Pero en la democracia, como la soberanía reside en todos y todos son iguales, el Estado es naturalmente lo que son los individuos; y, como la ley del individuo es la virtud, en el sentido de que debe ser virtuoso aunque en realidad no lo sea, ésta misma debe ser la ley del Estado en que todos los individuos son soberanos, legisladores, magistrados, ejecutores y guardianes de la ley.»³⁹

Respondiendo a su pregunta inicial, de si era posible que el sistema norteamericano produjese buenos resultados en la América del Sur, con hábitos, costumbres e instituciones diametralmente opuestas, señala que cuando llegó el momento de organizar la nueva sociedad los hombres de su época

«... 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 [...]; pero de hecho, no se vio otra cosa más que un tremendo y funesto despotismo militar ...»⁴⁰

Asimismo, en cuanto a las primeras constituciones de la república dictadas en tiempos de conmoción, «a menudo han llevado el sello de la imperfección» porque sus autores no habían tenido tiempo ni motivo para estudiar detenidamente la situación política del país; o porque los constituyentes «querían reservarse ciertos privilegios». En todo caso afirma que:

«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 ...»⁴¹

³⁷ Idem.

³⁸ Idem.

³⁹ Idem.

⁴⁰ Idem.

⁴¹ Idem.

Crítica la tentación de algunos de imitar la forma de gobierno federal de la Unión Americana porque ese sistema «violenta nuestros hábitos»; así también, señala que la extinción del ejército, «de la abominable raza militar», es un ideal de los federalistas.

Luego de criticar abiertamente el «poder militar» señala que éste debe dedicarse al cumplimiento de su función, esto es:

«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.»⁴²

Pacheco cuestiona la idea de los federalistas de liquidar el ejército, «Los federalistas nos citan a boca llena, como ejemplo, la Unión Americana, en donde un ejército permanente es enteramente desconocido.» Al respecto debemos comentar que la Constitución de 1787 que, como señalamos en el capítulo anterior, admitía la existencia del ejército regular federal y, al mismo tiempo, de las milicias de los Estados; no negaba la existencia del ejército permanente, idea que más bien corresponde a una etapa anterior del liberalismo.

El autor, para justificar la existencia del ejército regular en el Perú, alude a la situación nacional y la compara con la de los Estados Unidos. Señala que mientras que

en la Unión Americana «no existe una necesidad apremiante de poseer un ejército de tierra fuerte y permanente», que les basta con las milicias:

«Los Estados Unidos no tienen, pues, nada que temer de sus vecinos y por eso no poseen ejército. [...] 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 porque todas las confederaciones de Europa y América han tenido siempre un ejército organizado.»⁴³

Las constituciones nacionales, incluso hasta la de 1856, establecen la existencia de ejércitos permanentes juntamente a las milicias cívicas. Esta situación nos recuerda a la Constitución norteamericana de 1787

Respecto al Perú dice que «si hubiese poseído un ejército respetable no nos veríamos ahora en la condición humillante en que nos encontramos». Señala que las pretensiones bolivianas

obligan al Perú a tener un ejército para la defensa, que la guardia nacional es insuficiente; afirma que:

«Un ejército, para llamarse verdaderamente tal, requiere una contracción y disciplina incansables; 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

⁴² Idem.

⁴³ Idem.

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.»⁴⁴

En cuanto a la idea predominante de la época de que «todo ciudadano debe la contribución de sangre» a la patria, Pacheco afirma que hay diversos grados de contribución, y que los ciudadanos —«el sudor del pobre labrador y el trabajo del industrial y del agricultor»— contribuyen pagando el impuesto para sostener al ejército. Señala que:

«El ciudadano paga un impuesto o contribución al Estado para que éste le proteja y le asegure el respeto a su persona, la integridad de lo poco o mucho que tenga y la tranquila posesión de todos los medios de desarrollo y de progreso que estén a su alcance; y, como estos fines no pueden realizarse sino gozando el Estado de orden interior, los ciudadanos pagan cierta cuota al Estado a fin de que éste les procure ese orden y esa seguridad.»⁴⁵

CAPITULO III

LA CONSTITUCION CONSERVADORA DE 1839 UBICACION DE LAS FUERZAS ARMADAS

3.1. Características generales

Hasta el año 1839 se habían dictado en el Perú cinco constituciones, y una sexta proveniente de las asambleas de Sicuani y Huaura, antesala de la Confederación peruano boliviana. En conclusión se dieron seis documentos constitucionales en dieciocho años: tres liberales: 1823, 1828 y 1834; y tres autoritarias: 1821, 1826 y 1836, inspiradas en San Martín, Bolívar y Santa Cruz, respectivamente. Basadre señala que:

«Las liberales, fruto de asambleas constituyentes. Las autoritarias derivadas de la fuerte personalidad de un caudillo.»⁴⁶

Ciertamente, luego de períodos de conmociones sociales y de guerras civiles e internacionales la idea general era la búsqueda de orden para conseguir el progreso y desarrollo del país, y el medio para conseguirlo no era otro que el autoritarismo; aunque en la búsqueda de ese objetivo se limitara la libertad de las personas.

Sobre la Constitución de Huancayo Toribio Pacheco comentaba lo siguiente:

«La diferencia entre el Estatuto de 1821 y la Constitución de Huancayo es inconmensurable; el primero es la expresión genuina de la libertad en su triunfo; la segunda es el parto monstruoso de una oligarquía desconfiada y quisquillosa.»⁴⁷

⁴⁴ Idem.

⁴⁵ Idem.

⁴⁶ Jorge BASADRE. *Historia de la República del Perú*. Tomo II. Editorial Universitaria, Lima, 1969.

⁴⁷ Toribio PACHECO. Op. Cit., diciembre 1989.

Sin embargo, las constituciones liberales habían implementado instituciones y relaciones sociales y políticas aún ajenas a la realidad del país, al punto que las Cartas de 1823, 1828 y 1834 apenas si habían tenido vigencia. Pacheco afirmaba que las constituciones como las leyes deben acomodarse a las costumbres, a los hábitos y al carácter del pueblo en que se van a aplicar. «No es una ley la que va a cambiar la conducta de una Nación entera» sino la educación, que es obra de muchos siglos.

El primer acto del Congreso de Huancayo fue nombrar a Gamarra Presidente Provisorio, aprobando sus actos administrativos desde que asumió el mando supremo; le concedió los títulos de Restaurador del Perú y Generalísimo de las Fuerzas de mar y tierra. Asimismo, estableció sanciones al gobierno de Santa Cruz, calificándolo «enemigo capital del Perú», y declaró traidor a Orbegoso, poniéndolo fuera de la ley.

Afirma Basadre que el Congreso de Huancayo será recordado por la historia como un Congreso «congelado» y «monolítico», sin mayorías ni minorías divididas por radicales diferencias ideológicas.

El anhelo de paz y de orden, como se señaló anteriormente, alimentó el espíritu autoritario de la Carta de 1839. Comentando su contenido Basadre señala:

« ... es la primera carta de contenido autoritario elaborada en el país; mejor dicho, el primer exponente constitucional de un autoritarismo nacionalista. En otras palabras, es el reflejo de un país cansado después de un largo desangrarse.»⁴⁸

Asimismo, Pareja Paz Soldán manifiesta que el deseo del país era la tranquilidad y la paz:

«Lo que ahora se quería no era una Constitución modelo, ni un Gobierno perfecto, ni extraordinarias garantías. El clamor general era paz y orden. Para ello sólo se requerían un Poder Ejecutivo eficiente, pocas asambleas, administración y no política. La Constitución de Huancayo va a reflejar todas esas circunstancias.»⁴⁹

Los caracteres más saltantes del tinte autoritario de la Carta de 1839 los resume Basadre en cuatro: el reforzamiento del Poder Ejecutivo, la supresión de los organismos locales, la reducción de los derechos individuales y, la hostilidad hacia los extranjeros, hacia la juventud y hacia los pobres. Con todo, esta constitución tuvo una vigencia mayor que todas las anteriores; efectivamente, rigió quince años, hasta 1854 con una suspensión de 1842 a 1844, bajo el Directorio de Vivanco.

3.2. Posición constitucional de las Fuerzas Armadas

Todas nuestras cartas políticas, desde la de 1823 en adelante (hasta la de 1856, inclusive) establecen la existencia de ejércitos permanentes o regulares. Sin embargo, paralelamente, se estipula la presencia de milicias cívicas compuestas por los habi-

⁴⁸ Jorge BASADRE. Op. Cit.

⁴⁹ José PAREJA, PAZ SOLDAN. *Derecho constitucional peruano y la Constitución de 1979*. Editora Ital Perú SA, Lima 1981.

tantes de cada una de las provincias; su función consiste en la seguridad pública de la circunscripción.

La Carta del 39 establece la presencia de la Guardia Nacional compuesta de los cuerpos cívicos organizados en la provincias; en este caso la Guardia Nacional y las milicias cívicas vienen a ser lo mismo, en composición y en funciones.

Esto es, las constituciones nacionales, incluso hasta la de 1856, establecen la existencia de ejércitos permanentes juntamente a las milicias cívicas. Esta situación nos recuerda a la Constitución norteamericana de 1787 (artículo 2, sección II, párrafo 1) en donde se consagra la existencia del ejército regular y de la milicia de los Estados (cuando sea llamada al servicio efectivo de los Estados Unidos) al mando del Presidente de la República que se constituye en Comandante en Jefe.

Las constituciones peruanas, a diferencia de la Carta norteamericana de 1787, han restringido la asunción del Presidente de la República como comandante en jefe de la fuerza pública. La Carta de 1839 señalaba que se suspendía el ejercicio de la presidencia «por ponerse el presidente a la cabeza del ejército en caso de guerra» (Art. 85°), encargándose en ese caso la presidencia de la República al presidente del Consejo de Estado (igual que la Carta del 34). En caso de mandarla, «ejercerá la autoridad superior militar según ordenanza, y será responsable conforme a ella» (Art. 88° inciso 4)

La Constitución de 1834 establecía la suspensión del ejercicio de la presidencia de la República «por mandar en persona el Presidente la fuerza pública» (Art. 83°) asumiendo el cargo el Presidente del Consejo de Estado⁵⁰. Asimismo, la Constitución de 1828 señala que una de las restricciones del Poder Ejecutivo es la de mandar personalmente la fuerza armada sin consentimiento del Congreso, y en su receso, del Consejo de Estado; y cuando así lo mande el vicepresidente se hará cargo de la administración (Art. 91°).

La constitución vitalicia de 1826, a diferencia de las posteriores no establece como una de las restricciones del Presidente de la República el mandar personalmente la fuerza pública; por el contrario, establece como una de sus atribuciones (Art. 83° inciso 10) «mandar en persona los ejércitos de la República en paz y en guerra. Cuando el Presidente se ausentare de la capital, quedará el vice-presidente encargado del mando de la República»⁵¹.

La Constitución de 1823 establece como una de las limitaciones del Poder Ejecutivo (Art. 81° inciso 1) «no puede mandar personalmente la fuerza armada sin consentimiento del Congreso, y en su receso sin el del Senado».

Respecto a las atribuciones del Presidente de la República en cuanto a la fuerza pública, la Carta de 1839 estipula (en el Art. 87°), entre 44 prerrogativas, la de conservar el orden interior y seguridad exterior de la República (inciso 1); organizar, distribuir

⁵⁰ Organo de carácter consultivo, asesor; sus integrantes eran llamados «consejeros».

⁵¹ Es la única constitución nacional que autoriza al Presidente de la República mandar personalmente a la fuerza armada sin autorización del Congreso. Tampoco establece ninguna especificación para el caso de asumir esa prerrogativa.

y disponer de las fuerzas de mar y tierra (inciso 12); declarar la guerra y hacer la paz, con aprobación del Congreso, y en su receso del Consejo de Estado (inciso 13); disponer de la guardia nacional conforme al artículo 150 (inciso 14); nombrar los jefes y oficiales, y demás empleados del ejército y armada conforme a las leyes (inciso 21)⁵²; conceder retiros, licencias, montepíos y licencias militares a los individuos del ejército y la armada conforme a las leyes (inciso 22); dar reglamentos de policía para mantener la seguridad y moral pública (inciso 27); de los empleos militares conferidos en el campo de batalla, sólo dará noticia al Congreso (inciso 44).

La Constitución de 1834 establece entre las atribuciones del Poder Ejecutivo (Art. 85º), en relación al tema fuerza pública, las siguientes: disponer de las fuerzas de mar y tierra, organizarlas y distribuirlas (inciso 9); declarar la guerra a consecuencia de la resolución del Congreso (inciso 10); disponer de la guardia nacional conforme al artículo 141 (inciso 12); nombrar los generales del ejército y la armada con aprobación del Congreso (inciso 16); nombrar los Jefes militares, los oficiales y demás empleados del ejército y armada, con arreglo a las leyes (inciso 17); dar retiros, conceder licencias y arreglar las pensiones de los militares conforme a las leyes (inciso 18).

La Carta de 1828 señalaba las siguientes atribuciones del Presidente de la República —dice más precisamente atribuciones del Poder Ejecutivo— (Art. 90º) respecto a la fuerza pública: es jefe supremo de las fuerzas de mar y tierra, y dispone de ellas para la seguridad interior y exterior de la República (inciso 9)⁵³; declara la guerra a consecuencia de la resolución del Congreso (inciso 10); dispone de la milicia nacional para la seguridad interior, dentro de los límites de su departamento, y fuera de él, con consentimiento del Congreso, y en su receso del Consejo de Estado (inciso 12); nombra los enviados diplomáticos y cónsules, los coroneles y demás oficiales superiores del ejército y la armada, con aprobación del Senado, y en su receso del Consejo de Estado (inciso 15); nombra los demás empleados del ejército y la armada con arreglo a las leyes (inciso 16); da retiros, concede licencias y arregla las pensiones de los militares conforme a las leyes (inciso 17).

La Constitución vitalicia de 1826 establece las siguientes atribuciones del Presidente de la República (Art. 83º) referentes a la fuerza pública: disponer de la fuerza permanente de mar y tierra para la defensa exterior de la República (inciso 9); mandar en persona los ejércitos de mar y tierra en paz y guerra. Cuando el Presidente se ausentare de la capital, quedará el vice-presidente encargado del mando de la República (inciso 10); cuando el presidente dirige la guerra en persona, podrá residir en todo el territorio ocupado por las armas nacionales (inciso 11)⁵⁴; disponer de la milicia nacional para la seguridad interior, dentro de los límites de sus departamentos; y fuera

⁵² Sin requerir la anuencia, aprobación o consentimiento del Senado ni del Congreso. Además no alude solamente al nombramiento por el Presidente de los oficiales de alta graduación sino de todos los jefes y empleados del ejército y la armada.

⁵³ Es la primera constitución que establece la prerrogativa del Presidente de la República de ser jefe supremo de las Fuerzas Armadas. Ciertamente, hasta la fecha no se ha llegado a una definición constitucional precisa sobre el término jefe supremo; la duda estriba en su naturaleza jurídica: si alude a un mando político o a un mando militar. Nos inclinamos por la primera categorización.

⁵⁴ Incluso podría residir fuera del territorio de la República —siempre que esté ocupado por las armas nacionales— sin requerir autorización del Congreso como señala el artículo 84º inciso 5.

de ellos, con consentimiento del cuerpo legislativo (inciso 12); nombrar todos los empleados del ejército y marina (inciso 13)⁵⁵; establecer escuelas militares y escuelas náuticas (inciso 14); mandar establecer hospitales militares y casas de inválidos (inciso 15); dar retiros y licencias. Conceder las pensiones de los militares y de sus familias conforme a las leyes; y arreglar, según ellas todo lo demás consiguiente a este ramo (inciso 16); declarar la guerra en nombre de la República, previo el decreto del cuerpo legislativo (inciso 17).

La Carta de 1823 estipula las siguientes facultades exclusivas del presidente en lo relativo a la fuerza pública (Art. 80°): tiene el mando supremo de la fuerza armada (inciso 2)⁵⁶; declarar la guerra a consecuencia de la resolución del Congreso (inciso 4); nombrar los oficiales del ejército y la armada, y de coronel inclusive para arriba, con acuerdo y consentimiento del Senado (inciso 7).

Por otro lado, la Carta del 39 establece que la Fuerza Armada (ejército, armada y guardia nacional) es esencialmente obediente: No puede deliberar (Art. 146°). En este punto repite textualmente el artículo 139 de la constitución anterior de 1834; la que a su vez lo recogió (también textualmente) del artículo 146 de la carta de 1828.

Las cartas anteriores, de 1826 y de 1823, no estipulan esa restricción constitucional: obediencia y no deliberancia. La constitución de 1823 si bien señala que «la defensa y seguridad de la República demanda una fuerza armada permanente» (Art.164°) también establece que «todo militar no es más que un ciudadano en defensa de la República» (Art.179°), lo que no supone un ejército organizado sino compuesto de ciudadanos en armas. La no deliberancia y su carácter esencialmente obediente alude a un ejército regular, organizado como tal. La carta vitalicia de 1826 también establece una fuerza armada permanente (Art. 134°) pero no estipula su carácter obediente y no deliberante.

CAPITULO IV

LA CONSTITUCION LIBERAL DE 1856 UBICACION DE LAS FUERZAS ARMADAS

4.1 Características generales

Las cartas liberales de 1823, 1828 y 1834, de la primera generación republicana (de acuerdo al esquema de Ferrero), fracasaron y casi no tuvieron vigencia real; las constituciones autoritarias de 1826 y 1839 también habían fracasado y tenido vida efímera, salvo la de 1839 (tuvo doce años de vigencia efectiva). Habían sido elaboradas en medio de períodos de conmociones sociales y políticas, de guerras civiles e internacionales.

A partir del año 1845 empieza un período de relativa estabilidad política y progreso económico. En efecto, la presencia destacada de Castilla, la explotación del guano y

⁵⁵ Sin requerir aprobación del Congreso.

⁵⁶ La fuerza armada comprende, según el Art. 165°, el ejército de línea, la milicia cívica, y la guardia de policía.

el cansancio del país por el desorden, marcaron el inicio de una etapa de tranquilidad. Es en este período que aparece en la escena la segunda generación republicana (tomando como referencia el esquema de Raúl Ferrero), que llegó al poder con el triunfo de Castilla sobre Echenique, a quien apoyaron en la esperanza de que sería un período de transición hacia el gobierno civil y democrático. Señala dicho autor que:

«El debate ideológico 1855-1856, del cual resultaría la Carta de 1856, fue el momento culminante en nuestra historia política.»⁵⁷

La Constitución liberal de 1856 se encuentra ubicada de acuerdo al esquema de Jorge Basadre⁵⁸ en el segundo ciclo doctrinario del debate ideológico entre liberales y conservadores. El debate no giró en torno a partidos políticos con programas de gobierno claros, ni tampoco hubo una acción definida ni coherente; sólo hubo un debate de tendencias con momentos de predominio autoritarista o de predominio liberal. La Carta del 56 corresponde a un momento de predominio liberal en el segundo ciclo doctrinario.

La Convención Nacional de 1855 fue convocada después del triunfo de La Palma⁵⁹ y, como señala Raúl Ferrero, «era el resultado de la aplicación del sufragio directo y

universal, sin que se exigiera saber leer y escribir»⁶⁰. Sin embargo fue Castilla quien capitalizó el triunfo en La Palma; Basadre comenta que:

Las clásicas atribuciones del Presidente de la República en cuanto al nombramiento y ascensos de los altos oficiales de las Fuerzas Armadas así como la declaración de guerra fueron trasladadas al Congreso. La Carta de 1856 limitó pues las atribuciones presidenciales y amplió las del Congreso, siguiendo la tendencia mayoritariamente liberal de los constituyentes

«... la falta de un liberal de relieve en la acción había contribuido a que imprevisiblemente, se impusiera Castilla como caudillo de la revolución. [...] Salió ganando la revolución en su parte táctica, procesal; pero de otro lado resultaba que el caudillaje militar aún estaba en su apogeo y que, por ello, los liberales no podían ser sino una vez más, asesores, acompañantes. [...] No fue mucho lo que hicieron Pedro Gálvez, Ureta y Elías en el ministerio del gobierno provisorio. [...] Entre las medidas administrativas está la convocatoria a elecciones

⁵⁷ Raúl FERRERO REBAGLIATI. *El liberalismo peruano. Contribución a una historia de las ideas*. Lima, 1958.

⁵⁸ Jorge BASADRE. *Perú: problema y posibilidad*. Librería Studium Ediciones, Lima, 1987.

⁵⁹ Con la batalla de La Palma se desplazó del gobierno a Echenique y se instaló un gobierno revolucionario provisorio presidido por Castilla. Esta revolución contra Echenique fue iniciada por Domingo Elías, afianzada por Castilla y secundada por los liberales. Destacaron los hermanos Pedro y José Gálvez y Manuel Toribio Ureta quienes le dieron al movimiento contenido ideológico; así, cuando Pedro Gálvez asumió la secretaría general de la revolución abolió el tributo indígena, y cuando la asumió Ureta se firmó la libertad de los esclavos. Castilla, con astucia política, se limitó a apoyar a los liberales.

⁶⁰ Raúl FERRERO, REBAGLIATI. Op. Cit.

nes para una Convención Nacional, sin mencionar lo referente a elecciones presidenciales.»⁶¹

Poco después Ureta y Gálvez dejaron el gobierno al asumir sus curules en la Convención Nacional. Con ello, Castilla quedó más libre en su gobierno, sin el sello que los liberales le habían querido dar a la revolución de 1854.

La Convención fue instalada el 14 de julio de 1855 y sesionó hasta el 2 de noviembre de 1857, en que fue disuelta violentamente. En dicha Convención destacaron, además de los hermanos Gálvez y Manuel Toribio Ureta, Santiago Távara, Ignacio Escudero y José Simeón Tejada, entre los liberales. Entre los tradicionalistas o conservadores podemos mencionar a Monseñor Pedro José Tordoya y al clérigo Juan Gualberto Valdivia. La tarea fundamental de la Convención, según Ferrero, citando a Porras Barrenechea, fue:

«Frenar el autoritarismo del Poder Ejecutivo, defender la libertad de pensamiento y de palabra, resguardar la pureza del sufragio, descentralizar la administración, robustecer las municipalidades y suprimir los fueros y diezmos eclesiásticos, tales fueron los objetivos comunes a los liberales, fueran rojos o moderados.»⁶²

Los liberales del 56 circunscribieron el debate a lo político, y no a lo económico ni a lo religioso, a diferencia del liberalismo europeo. Efectivamente, no promovieron la separación de la Iglesia y el Estado, así como tampoco postularon que el Estado debía ser agnóstico.

La labor de la Convención 1855-1857 fue muy importante. No solamente dio la Carta de 1856 sino que aprobó legislación de desarrollo constitucional, entre la que podemos mencionar la Ley del Consejo de Ministros, Fiscal de la Nación, Juntas Departamentales, Guardias Nacionales, Responsabilidad de Funcionarios Públicos⁶³, Elecciones, etc. Basadre señala que:

«La Convención no se atrevió a declarar la tolerancia de cultos pero derogó las vinculaciones eclesiásticas, los fueros, los diezmos y primicias. Como principios generales estableció la inviolabilidad de la vida humana y la abolición de la esclavitud. [...] En lo que respecta a las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, la intervención del Congreso en los ascensos desde mayor graduado y capitán de corbeta [...] la abolición del Consejo de Estado, el establecimiento del consejo de ministros, el juicio de residencia. En lo que respecta al ejército, la subordinación de la obediencia militar a la Constitución y a las leyes, la organización de la guardia nacional, la prohibición del reclutamiento.»⁶⁴

Asimismo, es conveniente destacar la opinión de Raúl Ferrero sobre la Constitución liberal de 1856:

⁶¹ Jorge BASADRE. Op. Cit.

⁶² Raúl FERRERO. Op. Cit.

⁶³ Ley que al parecer aún sigue teniendo vigencia.

⁶⁴ Jorge BASADRE. Op. Cit.

«La Carta de 1856 es la mejor expresión de nuestro Liberalismo, si bien carece del equilibrio realista de la constitución liberal de 1828. A los méritos de haber dado contenido doctrinario a la Revolución de Castilla contra Echenique, inspirando la supresión del tributo indígena y la abolición de la esclavitud durante la campaña, así como la reforma de la instrucción, luego, el liberalismo agrega las innovaciones de la constitución de 1856: el sufragio directo; la descentralización; la remoción de los funcionarios deshonestos mediante la no propiedad de los empleos; la supresión parcial del fuero eclesiástico y de los diezmos; la inoperancia del veto presidencial frente a la insistencia del Legislativo; la institución del Consejo de Ministros; la prohibición del reclutamiento militar arbitrario; la inviolabilidad de la vida humana y la moderación de los poderes del Ejecutivo.»⁶⁵

Sin embargo, las continuas desavenencias en las relaciones entre el Gobierno y el Parlamento, así como la fuerte presión de la prensa oficial, llevaron a interrumpir la existencia de la Convención. Los rozamientos entre Gobierno y Congreso giraron en torno a la petición de la Convención de informes del Ejecutivo y la negación de facultades que no fueran compatibles con la Constitución. Basadre destaca los incidentes sobre ascensos del general Castillo, asimismo señala que la discordia culminó cuando el gobierno observó varios artículos de la Constitución respecto a la propiedad de los empleos, ascensos, subordinación militar y movilidad judicial. Tan es así que cuando Castilla firmó la Carta del 56 señaló que estaba en desacuerdo con sus principios. Asimismo, Basadre manifiesta que la Convención «envejeció» debido a diversos factores, entre ellos:

«Sus choques con el Ejecutivo la habían diezmando y gastado [...], gran parte del clero la miraba como herética; el ejército estaba resentido por las limitaciones que le habían impuesto; los empleados, asimismo por la declaración de no propiedad de los empleos. Se censuraba la prolongación indefinida de sus sesiones, debida en parte al deseo de controlar a Castilla; y se acusaba a muchos de sus leaders de querer usurpar el Poder Ejecutivo.»⁶⁶

Asimismo, Ferrero destaca que la efervescencia de los debates y el exceso de algunas medidas reformistas determinaron fuertes resistencias que finalmente dieron pretexto para su abrupta disolución. Afirmar que:

«En materia de descentralización, hubo error en establecerla con carácter semi-político, cuando la experiencia indicaba más procedente la descentralización administrativa y fiscal; en materia religiosa, aunque el liberalismo mantuvo, por votación unánime, la protección de la Iglesia Católica, hirió el sentimiento de la gran mayoría al abolir el fuero eclesiástico [...]; en materia militar, sometió el otorgamiento de ascensos al Legislativo desde la clase de Mayor, lo que afectaba la independencia del Ejército respecto a la política. Por la exaltación de los debates y por algunas medidas que eran reformistas en exceso,

⁶⁵ Raúl FERRERO. Op. Cit.

⁶⁶ Jorge BASADRE. Op. Cit.

la Convención de 1856 engendró fuertes resistencias, que dieron pretexto para su violenta disolución, pero la prédica liberal no fue estéril, ni aún en su alcance inmediato, puesto que influyó en el carácter transaccional y equilibrado de la constitución de 1860»⁶⁷

No obstante, la constitución liberal de 1856 significó un cambio y modernización en las instituciones del país; y asimismo, también tuvo un contenido antimilitar y anticaudillista, típicamente liberal, aunque no encarnó una visión anticlerical.

4.2. Posición constitucional de las Fuerzas Armadas

La Constitución liberal de 1856 establece que la fuerza pública está compuesta por las Guardias Nacionales, el Ejército y la Armada. Asimismo señala que toda colocación en la fuerza pública tiene el carácter de cargo público (artículo 119°), por lo que todo oficial o subalterno, al cesar en su cargo, estará sometido a juicio de residencia (artículo 11°). Asimismo, se eliminó el fuero militar (artículo 6°). Todo ello está en consonancia con la marcada tendencia liberal del conjunto de la Carta de 1856.

No obstante establecer que la fuerza pública está compuesta por las Guardias Nacionales, el Ejército y la Armada, se señala además que «en ninguna provincia dejará de haber, por lo menos, un cuerpo de milicias» (art. 120°). Se estipula que la misión de la fuerza pública (incluida las Guardias Nacionales) es garantizar los derechos de la Nación en el exterior, y asegurar el orden y ejecución de las Leyes en el interior (art. 118°); sin embargo, al cuerpo de milicias no se le asigna ninguna función específica.

La Carta de 1856 no establece que el Presidente de la República asuma el carácter de jefe supremo de la fuerza pública (ciertamente la de 1839 tampoco lo establecía). Igual que la Constitución anterior, señala que el ejercicio de la presidencia se suspende por mandar en persona a la fuerza pública (art. 88°). Asimismo, entre las restricciones al cargo de Presidente (art. 90°) se consigna la siguiente: no puede mandar personalmente la fuerza armada⁶⁸ sino con permiso del Congreso; y en caso de mandarla, sólo tendrá facultades de general en jefe, sujeto a ordenanza y responsable conforme a ella⁶⁹.

En cuanto a las atribuciones del Presidente de la República (art. 89°) en el tema que nos ocupa, podemos señalar las siguientes: conservar el orden interior y seguridad exterior de la República, sin contravenir las leyes (inciso 1); organizar, distribuir y disponer de las fuerzas de mar y tierra para el servicio de la República (inciso 9); disponer de la guardia nacional en sus respectivas provincias, sin poder sacarlas de ellas sino en caso de sedición en las limítrofes, o en el de guerra exterior (inciso 10)⁷⁰.

⁶⁷ Raúl FERRERO. Op. Cit.

⁶⁸ La llama indistintamente fuerza armada y fuerza pública.

⁶⁹ El cargo de general en jefe sí alude obviamente a atribuciones castrenses, quedando sometido a la ordenanza respectiva y responsable conforme a ella. Por esa razón el ejercicio de la presidencia queda suspendido mientras mande en persona la fuerza pública. La jefatura suprema de las Fuerzas Armadas, a diferencia del cargo de general en jefe, no supone necesariamente una prerrogativa militar, sino más bien política.

⁷⁰ Semejante al caso de la Constitución de los Estados Unidos de América y las Milicias de los Estados, el ámbito de acción de la guardia nacional, contrariando su nombre, se limita a sus respectivas provincias.

A diferencia de la Carta autoritaria de 1839 –y de la generalidad de las Constituciones nacionales– el Presidente de la República no decreta la guerra; lo hace el Congreso como una de sus atribuciones (art. 55°): decretar la guerra previo informe del Poder Ejecutivo (Presidente y Consejo de Ministros), y requerirlo oportunamente para que negocie la paz (inciso 14) ⁷¹; aprobar o desechar las propuestas que haga el Ejecutivo para jefes del ejército y armada, desde mayor graduado y capitán de corbeta hasta general y contralmirante inclusive; sin traspasar en ningún caso el número designado por la ley (inciso 12).

Las clásicas atribuciones del Presidente de la República en cuanto al nombramiento y ascensos de los altos oficiales de las Fuerzas Armadas así como la declaración de guerra fueron trasladadas al Congreso. La Carta de 1856 limitó pues las atribuciones presidenciales y amplió las del Congreso, siguiendo la tendencia mayoritariamente liberal de los constituyentes

Otra distinción respecto a la Carta de 1839 es que la de 1856 no consigna el carácter esencialmente obediente y no deliberante de la fuerza armada. Se limita a señalar que la «obediencia militar será subordinada a la Constitución y a las leyes» (art. 118°). Esto significa que los miembros de la fuerza pública no estarán obligados a obedecer a su superior jerárquico, o a alguna autoridad política o civil, si la orden dada no se encuentra dentro de los marcos constitucionales y legislativos. Esta posibilidad ciertamente altera la organización y disciplina militar porque faculta a oficiales y subalternos a discriminar las órdenes constitucionales de las no constitucionales.⁷²

Finalmente, la Constitución de 1856 señala que «no habrá comandantes generales ni militares, sino en tiempo de guerra declarada conforme a esta Constitución» (artículo 122°); así también señalaba que «no podrá haber en el ejército más de dos generales de división y cuatro de brigada; ni en la armada más de un contra-almirante» (Art. 121°). La Carta de 1839 establecía «lo más en el ejército un gran mariscal, tres generales de división, y seis de brigada» (Art. 147°); asimismo, establecía que «habrá en la armada un vice-almirante y un contra-almirante y demás subalternos, según la ordenanza naval» (artículo 148°).

Los constituyentes del 56 querían atenuar el militarismo y el caudillismo imperantes en el país, así como el autoritarismo de la Carta de 1839 (recordemos que el Congreso de 1839 declaró a Gamarra Restaurador del Perú y Generalísimo de las fuerzas de mar y tierra). Sin embargo, era un exceso de idealismo pensar que a través de una constitución se podría cambiar la política y social del país.

Asimismo, siguiendo a Constant, se le destina a la guardia nacional la función de seguridad pública en su respectiva circunscripción; Constant consignaba también la gendarmería con la misión de garantizar la seguridad privada, y el ejército de línea con la función de la seguridad exterior del Estado.

⁷¹ Decretar la guerra constituye un acto de gobierno que no puede ser asumido por el Poder Legislativo.

⁷² Al parecer, los constituyentes del 56 tuvieron en consideración la actuación del ejército en la batalla de La Palma, que actuó con «obediencia militar» a sus jefes, y no como hubieran deseado los liberales, con una «obediencia constitucional».

CAPITULO V

LA CONSTITUCION MODERADA DE 1860 UBICACION DE LAS FUERZAS ARMADAS

5.1. Características generales

La Constitución de 1860 es catalogada como moderada o equilibrada porque fue resultado de una transacción entre tendencias liberales (derrotadas luego de la Convención de 1855) y posiciones tradicionales, que a su vez también tuvieron su punto de efervescencia con la Constitución de 1839.

El debate doctrinario fue intermitente; sin embargo en el campo ideológico y formal puede señalarse que el liberalismo triunfó desde los inicios de la República, pero en el plano de los comportamientos cotidianos y sentimientos, las posiciones conservadoras y autoritarias no cedieron terreno. Por ello, las cartas conservadoras o tradicionalistas y las moderadas, tuvieron mayor aceptación, lo que se demuestra por la vigencia de éstas: la Carta autoritaria de 1839 y la moderada de 1860; no obstante, también debe destacarse la Carta liberal del 28 (la «madre de nuestras constituciones» según Manuel Vicente Villarán) que implementó la estructura institucional del Estado peruano.

El Congreso se instaló el 28 de julio de 1860, teniendo como presidente a Bartolomé Herrera. El primer debate giró en torno a la naturaleza del Congreso, si era constitucional o constituyente. Si era constitucional debía reformar la Carta de 1856 en tres legislaturas, de acuerdo a lo allí establecido. Si era constituyente la reforma debía ser inmediata. Finalmente se aprobó por votación mayoritaria que el carácter del congreso era constituyente.

En la Asamblea de 1860 participó activamente Bartolomé Herrera defendiendo los fueros eclesiásticos, sin embargo tuvo que retirarse por razones de salud, y por haber sido derrotado en la votación sobre la abolición del fuero personal de los clérigos. Así, en su carta de retiro del Congreso afirma que:

«Supongo que el Congreso habrá aguardado, como muy natural, el anuncio de mi separación de su seno. Las razones que me obligaban, a pesar del mal estado de mi salud, a permanecer en la silla presidencial con gran riesgo de abreviarse mi vida, han desaparecido ciertamente.

Y no sólo han desaparecido estas razones, sino que ha venido a ser imposible que yo continúe, teniendo la honra de presidir el Congreso, o de tomar parte alguna de sus deliberaciones. Empeñarme en manifestárselo, después de haberse declarado competente para abolir, y de haber abolido el día 7 el fuero personal de los clérigos, sin acuerdo del clérigo de la Iglesia, sería ofender la ilustración de la Asamblea, y especialmente su conocimiento de los cánones.»⁷³

Antes de retirarse dejó su proyecto de constitución autoritario y corporativista, que lo había redactado como material de lectura, pero el diputado Calderón lo presentó

⁷³ Diario de los Debates del Congreso reunido en 1860. Lima: 1860.

formalmente como proyecto. Su proyecto, en líneas generales planteaba el robustecimiento del poder del Estado en desmedro del individuo y también proponía la representación corporativa. Basadre comenta respecto al proyecto que:

«Este proyecto, el máximo esfuerzo constitucionalista que ha realizado el reaccionarismo en el Perú, fue rechazado.»⁷⁴

La comisión encargada de elaborar la nueva carta se limitó a efectuar algunas modificaciones a la Constitución de 1856 que no agradaron ni a liberales ni a conservadores. En dicho informe de señalaba lo siguiente:

«Hemos procurado reunir en el Poder Ejecutivo las atribuciones que nos han parecido necesarias para satisfacer todas las necesidades del servicio nacional y conservar el orden en medio de todos los elementos de discordia y trastorno que, desgraciadamente, existen en el seno de la República. [...] al Poder Ejecutivo debe ponerse algún freno para que no le sea fácil atropellar las garantías individuales ni tampoco las nacionales; pero que en ningún caso conviene privarlo de los medios indispensables para que pueda moverse dentro de los límites de la justicia y atender a las exigencias más imperiosas de la Patria.»⁷⁵

El debate entre liberales y conservadores no se reflejó de manera importante en las cartas políticas. El tema Fuerzas Armadas no estuvo presente en ese debate, pero sí el problema del militarismo y el caudillismo

Finalmente, luego de importantes debates sobre la pena de muerte, reelección presidencial, la cuestión religiosa, sobre la composición del Senado, el texto de la Carta de 1860 básicamente fue el mismo, con modificaciones de detalle. Así, se mantuvo la supresión del fuero eclesiástico y el título de garantías individuales también se mantuvo, salvo lo relativo a la pena de muerte para los casos de homicidio calificado, y eliminándose para el delito político.

Respecto a las garantías individuales, éstas no podían ser suspendidas según la Carta de 1856; de acuerdo a la de 1860 podía suspenderse sólo con autorización del Congreso. Asimismo, el Consejo de Ministros creado en la Constitución de 1856 fue mantenido en la Carta de 1860, eliminándose en ambas el Consejo de Estado. En cuanto a los ministros la Carta de 1860 estableció la obligación de éstos de concurrir a las cámaras cuando fuesen llamados y a contestar las interpelaciones.

Por otro lado, mientras que en la Constitución de 1856 se establecía que la obediencia militar estaba subordinada a la constitución y a las leyes, en la de 1860 se consignó que la obediencia estaría arreglada a las leyes y ordenanzas militares. La

⁷⁴ Jorge BASADRE. **Perú: problema y posibilidad**. Lima: Librería Studium Ediciones, 1987.

⁷⁵ Diario de los Debates del Congreso reunido en 1860.

determinación de altos oficiales no fue estipulada en la Carta de 1860, a diferencia de la de 1856, sino que quedó sujeta a la designación por ley.

Señala Luis Felipe Villarán que en el Congreso de 1860, la segunda parte del Art. 119° de la Carta de 1856 fue objeto de largo debate. Ese artículo estipulaba que: «La obediencia militar será subordinada a la constitución y a las leyes». Dicho autor afirma que:

«Esta disposición, que daba al soldado la facultad de juzgar de la constitucionalidad y legalidad de las órdenes de sus jefes, destruía, a juicio del Congreso, la disciplina militar.»⁷⁶

Asimismo, Villarán señala que «dadas las condiciones de la existencia actual de la humanidad» la existencia de los ejércitos aún con la «carga abrumadora que significan» deben mantenerse. Siguiendo a Constant, Villarán afirma que la garantía de que los ejércitos no sobrepasen sus atribuciones, está en que el ejecutivo no lo emplee como un elemento de gobierno; asimismo, que se erija como institución constitucional el principio de que el ejército está destinado a la defensa contra las agresiones exteriores y no debe mezclarse en las cuestiones internas de política. Afirma el autor que:

«Los ejércitos permanentes son pues un mal necesario y la obediencia, aún cuando en teoría no sea absoluta y ciega es inherente a la institución, a lo menos en grado tal, que hace de ella una amenaza para las libertades públicas e individuales. Es por esto indispensable, buscar en las reglas de su organización algún correctivo contra sus peligros.»⁷⁷

5.2. Posición constitucional de las Fuerzas Armadas

La Constitución de 1860 señala que la fuerza pública se halla compuesta por las guardias nacionales, el ejército y la armada (Art. 120°). Es la primera constitución que no establece paralelamente la existencia de cuerpos de milicias cívicas.

Lo mismo que las constituciones anteriores –salvo la de 1828– el Presidente de la República no es jefe supremo de la fuerza pública. Establece también, que el ejercicio de la presidencia se suspende (Art. 93°) «por mandar en persona el Presidente la fuerza pública» (inciso 1). Asimismo se señala que el Presidente «no puede mandar personalmente la fuerza armada, sino con permiso del Congreso, y en su receso, de la Comisión Permanente. En caso de mandarla, sólo tendrá las facultades de General en Jefe, sujeto a las leyes y ordenanzas militares, y responsable conforme a ellas» (Art. 96°). Esta restricción presidencial se halla presente en todas nuestras cartas políticas, salvo en la Constitución Vitalicia de 1826.

En cuanto a las funciones de la fuerza pública, el Art. 118° señala que lo constituye: «garantizar los derechos de la Nación en el exterior; y asegurar el orden y ejecución de las leyes en el interior». En los debates en el Congreso el señor Secada señalaba que:

⁷⁶ Luis Felipe VILLARAN. *La Constitución Peruana Comentada*. Lima: E. Moreno Editor. 1899.

⁷⁷ Idem.

«El ejército señor no debe de deliberar, su obediencia debe ser enteramente pasiva, porque el ejército no es más que el brazo armado de la Nación en defensa de su independencia y en sostén de las leyes; y para llenar cumplidamente esa misión, es menester que esté sujeto a una disciplina muy estricta y a una obediencia absoluta...»⁷⁸

La Constitución de 1860 establece que «la obediencia militar será arreglada a las leyes y ordenanzas militares» (Art. 118°). La Carta de 1856 estipulaba que la obediencia militar estaba subordinada a la Constitución y a las leyes. Los constituyentes de 1860 señalaban que de acuerdo a lo dispuesto en la Carta de 1856 los militares bien podían juzgar la constitucionalidad de las órdenes de sus jefes.

Esta disposición fue objeto de un largo debate y se manifestaba que el Art. 118° de la Carta de 1856 «fue sancionado al calor de las pasiones políticas». En esta línea, el señor Bazo señalaba que:

«Por fortuna ese tiempo ha pasado, y el buen servicio nacional reclama imperiosamente restablezcamos íntegramente la obediencia pasiva del soldado, a fin de que sea efectiva la responsabilidad del jefe o superior, porque si los subalternos no tienen la obligación de obedecer, tampoco tendrá el superior responsabilidad alguna.

La República debe mantener una fuerza permanente bien organizada, capaz de ponerla a cubierto de todo evento.»⁷⁹

En cuanto a las atribuciones del Presidente de la República respecto al tema fuerza armada la Constitución de 1860 consigna las siguientes (Art. 94°): conservar el orden interior y seguridad exterior de la República, sin contravenir a las leyes (inciso 1); organizar las fuerzas de mar y tierra: distribuirlas, y disponer de ellas para el servicio de la República (inciso 9); disponer de la Guardia Nacional en sus respectivas provincias, sin poder sacarla de ellas, sino en caso de sedición en las limítrofes, o en caso de guerra exterior (inciso 10).

Entre las atribuciones del Congreso (Art. 59°) se consignan las siguientes: aprobar o desaprobar las propuestas que, con sujeción a la ley, hiciera el Poder Ejecutivo para Generales del Ejército y de la Marina, y para Coroneles y Capitanes de Navío efectivos (inciso 13)⁸⁰; resolver la declaración de guerra, a pedimento o previo informe del Poder Ejecutivo, y requerirle oportunamente para que negocie la paz (inciso 15).

La Carta señala asimismo, que «la fuerza pública y el número de Generales y Jefes se designarán por una ley» (Art. 120°). Asimismo, establece que «no habrá Comandantes Generales territoriales, ni Comandantes militares, en tiempo de paz» (Art. 122°).

Los constituyentes del 60 criticaron abiertamente que una constitución se ocupe del número de altos oficiales que deben integrar la fuerza pública; afirmaban que era

⁷⁸ Diario de los Debates del Congreso reunido en 1860.

⁷⁹ Idem.

⁸⁰ Ya no estipula que desde mayor graduado y capitán de corbeta, como lo hacía la Constitución de 1856.

un exceso reglamentarista que posibilitaba la violación de la Carta. El constituyente García Urrutia afirmaba que:

«Desde la legislatura del 45 se han ocupado todos los Congresos del artículo en discusión. La Constitución de Huancayo sabido es, que limitaba el número de Generales a un Gran Mariscal, dos Generales de División y cuatro de Brigada. Los Diputados del Congreso del 45, se encontraron con que había aquella fecha dieciocho o veinte Generales más de lo que permitía la Constitución existente. [...] ¿En dónde se ha visto que se encargue del número de soldados de que debe contar el ejército permanente? La única ley que debe hablar de la fuerza armada es la ley de presupuesto, porque en esa ley, hay que decir de cuantos hombres se ha de componer el ejército, la armada y la gendarmería; porque ella debe determinar la cantidad que se ha de invertir en la fuerza pública; y haciéndolo, el ejecutivo no podrá aumentar el ejército, sin autorización del Congreso, porque no tendrá cómo mantener los soldados que haya de más ...»⁸¹

CONCLUSIONES

1. Se puede afirmar que entre las ideas liberales y las ideas conservadoras existe apenas una diferencia de matiz. Los pensadores de ambas posiciones políticas no se plantearon un cambio de sistema, sólo propusieron realizar cambios dentro del sistema.

Por otro lado, nunca se organizaron en torno a un partido político o a un movimiento. Sus propuestas fueron lanzadas a veces sin desarrollar un pensamiento coherente. Asimismo, muchos de los que en determinado momento adherían ideas liberales compartieron anteriormente posiciones conservadoras y viceversa.

Asimismo, los fines del Estado son los mismos para unos y otros. El Estado que organice las diversas constituciones debe estar al servicio de la clase dirigente, sometiendo en lo posible al ejército y estableciendo un control policial y un aparato judicial a su disposición. Este es el Estado ideal dentro del proceso de modernización tradicionalista que comparten liberales y conservadores.

2. Un punto a ser destacado es que los postulados del liberalismo económico no coinciden con el liberalismo político. Sostiene De Trazegnies que en muchos casos son los conservadores políticos quienes propugnan las posiciones liberales económicas. Los conservadores peruanos se preocupan más que los liberales de la seguridad de la vida, de la protección de la propiedad y del comercio, así como del bienestar y prosperidad; cuando estos son postulados claros del liberalismo. Así, la vinculación entre autoritarismo político y liberalismo económico no es un hecho casual, sino que es parte del proceso de modernización tradicionalista trabajado por De Trazegnies.
3. Las constituciones conservadoras tuvieron un período de vigencia mayor que las cartas liberales. Las Constituciones de 1823, 1828 y 1834 tuvieron una escasa

⁸¹ Diario de los Debates del Congreso reunido en 1860.

vigencia, lo mismo que la Carta de 1856. La Constitución Vitalicia de 1826 ciertamente tampoco rigió mucho tiempo, sin embargo la Carta autoritaria de 1839 tuvo un período de vigencia de quince años (de doce sin interrupciones); y la Carta moderada de 1860 tuvo una larga vida.

Los proyectos constitucionales modernizadores terminaron en sendos fracasos. Al decir de Raúl Ferrero las constituciones liberales crearon «repúblicas aéreas» en que las instituciones que se consagraban constitucionalmente no estaban conectadas con la realidad nacional.

Ciertamente, el desarrollo de los acontecimientos posteriores le han dado en parte la razón a los pensadores conservadores. Bartolomé Herrera desconfiaba del parlamentarismo, creía fervientemente en que el desarrollo del país pasaba necesariamente por el robustecimiento del Poder Ejecutivo y de la figura del Presidente de la República. Incluso, consideraba legítimo posponer los derechos constitucionales en beneficio del desarrollo y del incremento de los poderes del Ejecutivo.

4. En el terreno oficial y formal las ideas liberales tuvieron acogida y se puede afirmar que triunfaron porque después de la Independencia se consagró un régimen de gobierno representativo y republicano y no monárquico. Sin embargo, en el plano ideológico, de los comportamientos cotidianos y sentimientos de las personas el predominio del pensamiento conservador es claro; éste se refleja por el desprecio a lo indígena y el mantenimiento de privilegios aristocráticos.

Al punto que recién en 1854 los liberales que participaron con Castilla en la revolución contra el gobierno de Echenique, dándole contenido ideológico a la campaña revolucionaria, abolieron la esclavitud y el tributo indígena; y, posteriormente, la mano de obra china sustituyó a los esclavos.

Sin embargo, la modernización y las innovaciones que los liberales diseñaron para el Perú tuvieron relación con la estructura del Estado y no con la Nación peruana. Salvo los casos señalados de la abolición de la esclavitud y del tributo indígena, las modificaciones planteadas por los liberales se movieron en el plano de la formalidad, en el nivel constitucional y legislativo.

Pero la Nación no cambió, se mantuvieron los privilegios aristocráticos, la arbitrariedad del poder, las elecciones fraudulentas. Basadre señala que la fórmula de la nueva política debió ser organizar el Estado comenzando por organizar la Nación; no trazar un Estado sobre el papel sino estructurarlo en el pueblo. Esta es la razón por la que no se transformó efectivamente la realidad social.

5. Los doctrinarios del siglo pasado, no obstante repudiar el militarismo y el caudillismo, actuaron políticamente como validos (asesores, consejeros, consultores) o censores (haciendo críticas desde la prensa o la tribuna). Los validos siempre detrás de caudillos. Un ejemplo claro lo constituye el apoyo dado por los liberales a Castilla en 1854, sin embargo éste el año 1856 declaró no compartir los principios liberales de la carta política y el año 1858 apoyó la disolución de la Convención.

Basadre señala que los doctrinarios del Siglo XIX vivieron una real tragedia porque

ya sea actuando como validos o como censores, las condiciones del momento histórico les impidió ser aquello para lo que estaban capacitados.

6. El debate entre liberales y conservadores no se reflejó de manera importante en las cartas políticas. El tema Fuerzas Armadas no estuvo presente en ese debate, pero sí el problema del militarismo y el caudillismo

No obstante podemos señalar que la Carta liberal del 56, en su afán parlamentarista y de restarle atribuciones al Presidente de la República, fijó como atribución del Congreso la de aprobar o desechar las propuestas del Ejecutivo para jefes del ejército y armada desde mayor y capitán de corbeta; asimismo, prohibió la existencia de comandantes generales salvo en tiempo de guerra (declarada por el Congreso).

La Carta autoritaria de 1839 creó la figura de Gran Mariscal, obviamente pensando en Gamarra, e incrementó el poder del Ejecutivo y las atribuciones presidenciales. En otras palabras, si los liberales o conservadores restringieron o aumentaron las prerrogativas militares lo hicieron en función de restringir o aumentar las atribuciones presidenciales.

7. En lo que respecta al punto Fuerzas Armadas, las constituciones peruanas tuvieron como referente la Constitución norteamericana de 1787. Allí se establecía la existencia de un ejército permanente así como de las milicias de los Estados al mando del Presidente de la República como Comandante en Jefe. En el caso peruano también se consagra el ejército regular y paralelamente el sistema de milicias cívicas que no podían salir de los límites de las circunscripciones provinciales en unos casos o departamentales en otros. La figura de Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas sólo fue legislada en la Carta de 1828 (ciertamente entre las que hemos estudiado).

En este tema Toribio Pacheco también señala la necesidad de contar con un ejército permanente que tenga un carácter defensivo y no agresor. Señala también que la existencia de ciudadanos en armas es pernicioso para las naciones porque los ciudadanos descuidan su contribución como trabajadores o empresarios. Por otro lado, los ciudadanos contribuyen pagando sus impuestos para el mantenimiento de un ejército regular que conserve el orden y la seguridad del país, que permita, a su vez, el progreso de los ciudadanos.

8. Finalmente, quisiéramos manifestar que más allá de la fecundidad en la producción de constituciones en el país, podemos señalar que existe una «constitución histórica». Existen instituciones políticas que han perdurado en los ordenamientos constitucionales peruanos desde los inicios de la República, trascendiendo las tendencias y momentos liberales o autoritarias que predominaban.