

# *Forma jurídica de estado en el constitucionalismo peruano del siglo XIX*

FRANCISCO MORALES SARAVIA\*

## SUMARIO:

### INTRODUCCION

#### I. LA FORMA JURIDICA DE ESTADO EN LA PRIMERA MITAD DEL SIGLO XIX

1. Los documentos Constitucionales previos a la Constitución de 1823
  - 1.1. El Reglamento provisional de 1821
  - 1.2. El Estatuto provisional de 1821
2. La Constitución de 1823
  - 2.1. Sanchez Carrión y su federalismo atemperado
  - 2.2. Monteagudo y su posición unitaria
  - 2.3. La propuesta de la Comisión de Constitución al Congreso Constituyente de 1823
3. La Constitución de 1826 y la Federación de los Andes
4. La Constitución de 1828 y su Descentralismo Político
  - 4.1. Manuel Lorenzo de Vidaurre
  - 4.2. Proyecto de la Comisión de Constitución de 1828
- 4.3. Francisco Pacheco

#### II. LA FORMA JURIDICA DE ESTADO EN LA SEGUNDA MITAD DEL SIGLO XIX

5. Silvestre Pinheiro Ferreira

6. Toribio Pacheco
7. El debate Constitucional de 1856
8. José Silva Santisteban
9. El proyecto de reforma constitucional de Bartolomé Herrera
10. Otros proyectos sobre la reforma de la Constitución de 1860
11. Jose María Quimper
12. Máximo Vásquez
13. Luis Felipe Villarán
14. El proyecto de Constitución de la Confederación Peruana

### CONCLUSIONES

### BIBLIOGRAFIA

### INTRODUCCION

Con el presente trabajo pretendemos demostrar, de manera preliminar y no exhaustiva, que en el siglo pasado en el Perú existió una idea bastante acabada de lo que contemporáneamente se conoce en Teoría del Estado como las Formas

\* Monografía presentada en el Curso Historia Constitucional del Perú a cargo del Dr. César Landa Arroyo, durante el semestre 1996-1

Jurídicas de Estado. A fin de estudiar el tema en cuestión, hemos empleado en lo posible fuentes provenientes del siglo XIX.

¿Cuál puede ser la utilidad de esta monografía? Creemos, en primer lugar, como postulara Basadre, que este ensayo se enmarca en los trabajos que desarrollan puntualmente un determinado tema de Historia del Derecho, en especial del Derecho Constitucional.

En segundo lugar, después del trabajo hemos podido comprobar que resulta bastante útil e ilustrativo estudiar el tema desde la perspectiva histórica ya que se comprueba la existencia de una gran riqueza conceptual, en las obras y Constituciones del siglo XIX.

En otro orden de ideas, el trabajo consta de dos partes: la primera mitad del siglo XIX, es decir, el inicio de la República, durante la cual se debatió ardorosamente si el Perú debía ser un Estado Unitario o Federal. Prevalció finalmente la primera posición.

La segunda parte del trabajo, estudia las tesis planteadas en la segunda mitad del siglo XIX sobre el tema en cuestión. Aquí el debate se sitúa en moderar el Estado unitario centralista. Se resaltarán las opiniones de los juristas del siglo XIX sobre la Forma Jurídica de Estado más conveniente.

El trabajo, puede a veces ser desigual en el tratamiento de algunas partes, ya lo dijimos no se trata de una investigación exhaustiva, es parcial. Por otra parte, las fuentes empleadas son variadas y todas ellas nutren el Constitucionalismo Peruano; Constituciones, Debates constitucionales y libros sobre Derecho Constitucional de la época.

Finalmente, esperamos que la monografía contribuya a ampliar los trabajos de Historia Constitucional que auspicia la Maestría. Pensamos que si bien es necesario aprender de la experiencia de otros países, por ejemplo en materia de regionalización y descentralización, sería también oportuno revisar las tesis de Toribio Pacheco sobre el Descentralismo Municipal de base Unitaria, y de otros autores nacionales del siglo XIX.

## CAPITULO I

### LA FORMA JURIDICA DE ESTADO EN LA PRIMERA MITAD DEL SIGLO XIX

#### 1. Los documentos Constitucionales previos a la Constitución de 1823

Antes de iniciar la glosa de los autores y la exégesis de algunas Constituciones del siglo XIX, debemos precisar que empleamos la siguiente definición de Estado Unitario: «...concentra en un ente único el poder sobre todo el territorio nacional sin divisiones internas, salvo las de naturaleza administrativa...»<sup>1</sup>. En cuanto al Estado Federal: «es-

pecie de Estado de Estados en la medida que cada Estado miembro del conjunto cuenta con un pueblo, territorio y poder de imperio»<sup>2</sup>.

Durante el siglo XIX, la lucha ideológica y política entre la posición federalista y la unitaria será crucial para la determinación del Perú como Estado. Después de la proclamación de la Independencia, como anota Basadre, tendremos dos tipos de federalismos: uno interno y otro externo. El primero tendría la siguiente explicación: «La filosofía individualista de fines del siglo XVIII pudo destruir el centralismo peruano. Para aquella filosofía mientras el individuo menos delegue la soberanía, mientras haya más contacto entre los pueblos y sus mandantes, es mejor. Lógicamente, pues, el ideal dentro de esa filosofía era el federalismo»<sup>3</sup>.

En el caso del Perú la posición federalista no contó con el apoyo de los pueblos, a diferencia de Argentina, Venezuela y México. Cabe indicar que una de las causas contrarias al federalismo, la constituye la dificultad que tuvo el Perú para determinar sus fronteras, hecho que motivó varias guerras durante el siglo XIX. Acerca de nuestro primer Congreso Republicano y el federalismo ha dicho Jorge Basadre: «Los ideólogos y teorizantes, reunidos en el Parlamento de Lima, que hubieran podido implantar el federalismo, no se atrevieron a hacerlo, en 1823 porque estaba pendiente la guerra con España, y en 1828, porque era inminente la guerra con Colombia»<sup>4</sup>.

En cuanto al segundo tipo de federalismo, externo, tuvo su expresión en el llamado federalismo continental y en el federalismo separatista. Ejemplo del primero fueron las ideas de Bolívar y su Federación de los Andes y prueba del segundo, la Confederación Perú-Boliviana. Estos federalismos implicaban la integración del Perú en un Estado más grande, ya fuera la gran Colombia o la Confederación Perú-Boliviana, con la consecuente pérdida de la posibilidad de ser un Estado soberano.

### **1.1. El Reglamento Provisional de 1821**

Otro elemento a tomar en cuenta para comprender la posición unitaria del Perú radica en la situación de guerra y anarquía que se vivió durante la guerra de la independencia. En este contexto se da el Reglamento Provisional de 1821. Comentándolo Lizardo Alzamora Silva señala que su expedición: «...obedeció a la necesidad que sintió San Martín de dar cierta organización a su gobierno ... juzgó preciso robustecer la autoridad gubernamental para impedir la anarquía»<sup>5</sup>.

El documento establece «la demarcación del territorio que actualmente ocupa el Ejército libertador del Perú, y la forma de administración que debe regir hasta que se construya una autoridad central por la voluntad de los pueblos libres»<sup>6</sup>. Así, en el papel,

---

<sup>2</sup> Loc. Cit.

<sup>3</sup> Basadre, Jorge, «Perú: Problema y Posibilidad», Lima, Cotecsa 4ta.Ed. 1984, p. 204.

<sup>4</sup> Ibid. p. 205

<sup>5</sup> Alzamora Silva, Lizardo, «Programa Razonado de Derecho Constitucional del Perú», Lima, Lib. e Imp. Gil. S.A., 1944, p.9

<sup>6</sup> García Belaunde, Domingo: «Las Constituciones del Perú», Lima, Ministerio de Justicia, 1993, p. 71.

se perfilaban los elementos del Estado, como territorio (demarcación del territorio), poder (autoridad central) y pueblo (pueblos libres).

De la lectura del Reglamento Provisional podemos concluir que la idea era preparar las bases para constituir una autoridad central, es decir un Estado Unitario. Sin embargo, es necesario destacar que a lo largo de los veinte numerales encontramos una serie de atribuciones y competencias otorgadas a los Presidentes de Departamentos que nos permite afirmar que en aquella época había una idea de la descentralización administrativa.

## **1.2. El Estatuto Provisional de 1821**

Como la situación del Perú no era favorable a la creación de un Estado con las características de los Estados Libres, San Martín expidió El Estatuto Provisional que, como el Reglamento, tuvo carácter circunstancial. «No pretendió sentar las bases definitivas de organización política, sino evitar la anarquía y contrarrestar la influencia española. Fue, ante todo, arma de combate»<sup>7</sup>.

Debido a que gran parte del territorio peruano se encontraba ocupado por las fuerzas realistas el Protector del Perú expidió el Estatuto. En su preámbulo se señala la justificación de su promulgación: «para el mejor régimen de los departamentos libres, ínterin se establece la Constitución permanente del Estado»<sup>8</sup>. Queda claro que la Constitución del Estado peruano era postergada para un mejor momento, en el cual la victoria estuviera de parte de los patriotas.

La Sección segunda del Estatuto establecía en su artículo 1º que: «La suprema potestad directiva de los departamentos libres del Estado del Perú, reside por ahora en el Protector; sus facultades emanan del imperio de la necesidad, de la fuerza de la razón y de la exigencia del bien público»<sup>9</sup>. Tres conceptos del Constitucionalismo aparecen en la cita: el estado de necesidad (justificante y habilitante de medidas extremas), la fuerza de la razón (razonabilidad) y el bien público.

En este documento no podemos hablar de un Estado totalmente formado sino de la concentración del poder en un sólo hombre para constituir el Estado Peruano. Sin embargo, a pesar de lo señalado, desde los orígenes de la formación jurídica del Estado peruano, notamos una especie de Estado Unitario descentralizado; así en la sección quinta del Estatuto Provisional se dirá: artículo 1º «Los presidentes de los departamentos son los ejecutores inmediatos de las órdenes del gobierno en cada uno de ellos»<sup>10</sup>.

Cabe destacar que el mismo Estatuto otorga una serie de atribuciones al Presidente del Departamento que nos indicarían los inicios de una serie de competencias que tendrán su expresión más adelante con los modelos descentralistas. El artículo 2º establecerá:

---

<sup>7</sup> Alzamora Silva, Lizardo, «Programa...» Ob. Cit. p.11

<sup>8</sup> García Belaúnde, Domingo, «Las Constituciones...» Ob. Cit. p.75

<sup>9</sup> Ibid. p.76

<sup>10</sup> Ibid. p.78

*«Sus atribuciones especiales son: administrar el gobierno económico del departamento, y aumentar la milicia en caso de necesidad hasta donde lo juzgue conveniente, con anuencia del inspector general de cívicos; promover la prosperidad de la hacienda del Estado, celando escrupulosamente la conducta de los empleados en este importante ramo, proponiendo al gobierno las reformas ó mejoras de que él sea susceptible, según las circunstancias locales de cada departamento. Cuidar que la justicia se administre imparcialmente, y que todos los funcionarios públicos inferiores á ellos, cumplan los deberes de que se hallen encargados, corrigiendo á los infractores, y dando cuenta de ello al gobierno»<sup>11</sup>.*

Como vemos estas atribuciones contemporáneamente son encargadas a los estados miembros de una federación en unos casos y a gobiernos regionales en otros casos. Todas estas disposiciones si bien eran provisionales pues el Estatuto así lo dispuso<sup>12</sup> constituyen en definitiva los antecedentes obligados de cualquier discusión sobre la forma jurídica del Estado Peruano.

## 2. La Constitución de 1823

### 2.1. Sanchez Carrión y su federalismo atemperado

En este punto del trabajo, no nos detendremos en el análisis exegético del articulado de la Constitución de 1823, sino en sus antecedentes. Siguiendo esta pauta, merece nuestra atención Sánchez Carrión y su propuesta sobre la forma federal del Estado Peruano. Su posición, respecto a este tema, ha quedado establecida en la carta del 17 de agosto de 1822 sobre la forma de gobierno conveniente al Perú<sup>13</sup>. La carta fue escrita en vísperas de la convocatoria a un Congreso, en el cual se discutiría una Constitución para el Perú. Consideramos que esta carta tiene un gran valor como fuente de la Constitución de 1823, toda vez que expone claramente el pensamiento de Sánchez Carrión, uno de los principales líderes de aquel Congreso.

La carta tiene por objeto hacer algunas sugerencias acerca de nuestra forma constitucional, que para el caso, básicamente se refieren a la forma de gobierno y la estructura estatal. Hoy, esta discusión nos parecería irrelevante, sin embargo, en aquella época, por ejemplo, la vialidad de una monarquía constitucional estaba vigente, más aun cuando apenas diez años antes las Cortes de Cádiz aprobaban una monarquía constitucional como forma de gobierno.

<sup>11</sup> Loc. Cit.

<sup>12</sup> «El presente estatuto regirá hasta que se declare la independencia en todo el territorio del Perú, en cuyo caso se convocará inmediatamente un Congreso general que establezca la Constitución permanente y forma de gobierno que regirá el Estado». Artículo 1 de la Sección Ultima. Estatuto Provisional, García Belaúnde, Domingo, Las Constituciones Ob. Cit. p.80

<sup>13</sup> COMISION NACIONAL DEL SESQUICENTENARIO DE LA INDEPENDENCIA DEL PERU: «Colección documental de la Independencia del Perú», 1971-1975. Tomo I Los Ideólogos V.9. José Faustino Sanchez Carrión p.366

Para los fines de la monografía interesa la opinión de Sánchez Carrión respecto de la estructura estatal. Propone siguiendo el ejemplo norteamericano y citando a Washington que «debemos creer, que un gobierno central, sostenido por la concurrencia de gobiernos locales, y sabiamente combinado con ellos, puede ser adecuado para nosotros: hagamos francamente la prueba»<sup>14</sup>. Rechazada la monarquía la razón aconseja que sigamos la larga experiencia americana.

Reconoce la crítica central al Federalismo, según la cual se sostiene que significa la formación de pequeñas repúblicas. Distingue claramente la forma de gobierno, que es la republicana, con todos sus principios y la estructura estatal «la sustancia» que en términos contemporáneos podríamos llamar la forma de Estado.

Si bien en términos generales Sanchez Carrión se refiere al Federalismo, éste es atemperado, podríamos hablar de una descentralización política, él dirá:

*«no tratamos de la independencia absoluta de las provincias, respecto de su metrópoli, ni de fundar otras tantas repúblicas de cuantas provincias existen en el territorio del Perú, con trastorno de su integridad»<sup>15</sup>.*

Para él está clara la integridad, la unidad de la República. Asimismo, señala:

*«Tenga cada provincia la soberanía correspondiente; y fíjense las racionales dependencias, que deben unir las con su capital; no sea ésta la única que le de la ley; ni se erija en árbitra exclusiva de sus destinos, y se conservarán unidos y concordantes los departamentos»<sup>16</sup>.*

Sánchez Carrión atribuirá la grandeza de los Estados Unidos a «cuatro fojitas de papel con siete artículos». Se pregunta Sánchez Carrión «Por qué, pues, no nos han de ser accesibles estos secretos de felicidad? Hagamos la prueba, si el sistema ha fracasado en otras partes de América ha sido por su mala aplicación, no por su naturaleza»<sup>17</sup>. Esta es una expresión de su idealismo, calificado por Augusto Tamayo Vargas como pre-romántico.

Para el solitario de Sayán debe existir un pacto para constituir el Estado, en este caso un pacto federal. Dirá que la sociedad puede restringir derechos a los individuos en haras del grupo social; de manera que el individuo, la familia, una provincia, conservan la otra parte de derechos que no han cedido. Se pregunta «¿qué derechos se han renunciado?, ¿cuáles deben sacrificarse por la comunidad?, ¿cuáles son compatibles con la compañía nacional?»<sup>18</sup>. El mismo responde a sus cuestionamientos del siguiente modo:

*«El esclarecimiento de éstas cuestiones reglará la conducta del congreso, para declarar la soberanía central y combinarla con los poderes locales; para*

<sup>14</sup> Ibid. p.372

<sup>15</sup> Ibid. p.372-373

<sup>16</sup> Ibid. p.374

<sup>17</sup> Loc. Cit.

<sup>18</sup> Ibid. p.375

*especificar sus obligaciones mutuas; discernir sus relaciones; y crear, en dos palabras, una república sin dispendio de la integridad territorial, manteniendo juntamente a las que llamamos provincias o departamentos, en su dignidad soberana»<sup>19</sup>.*

Sánchez Carrión nos habla de una independencia relativa, de las provincias y municipios, que no destruye la soberanía central, pues consiste en algunos actos exclusivos de ésta y en la dependencia de otros. Sin embargo, y pese a todas sus argumentaciones, en la sesión del 26 de noviembre de 1822 se acordó: «dió principio a la discusión, por la proposición del Sr. Carrión sobre el sistema federal. Declarado el punto suficientemente discutido, se votó y fue desechada por unanimidad. Se levantó la sesión»<sup>20</sup>.

## **2.2. Monteagudo y su posición unitaria**

En el extremo opuesto a Sánchez Carrión encontraremos al ministro de San Martín Bernardo Monteagudo, quien sostendría:

*«...¡Mil veces desgraciado el Perú, si en medio de aquellas oscilaciones busca la tabla del naufragio en el sistema federal!»<sup>21</sup>.*

Consideró Monteagudo que hasta su época el Federalismo en Estados Unidos no era más que un experimento, por ello dirá: «Mas si el Perú quiere adoptar la forma de los Estados Unidos, llegará a su ruina con la misma velocidad que caen desde la cima de los Andes las grandes masas que pierden su equilibrio...Los que creen que es posible aplicar al Perú las reformas constitucionales de Norte América ignoran u olvidan el punto de donde ambos han partido»<sup>22</sup>.

Como ya se adelantó, la tesis en favor del Estado Unitario fue la elegida por los Constituyentes de 1823.

## **2.3. La propuesta de la Comisión de Constitución al Congreso Constituyente de 1823**

En el discurso preliminar presentado por la Comisión de Constitución, fundamentando la sección primera del proyecto de Constitución, en la sesión del 15 de abril de 1823 se postulará lo siguiente:

*«Mas, si ha sido urgente indicar la demarcación interior, guardando la razón compuesta de la energía del poder central y de la utilidad local. Los habitantes de lugares remotos en un mismo Estado son propiamente extranjeros en su metrópoli, cuando rige una autoridad absoluta, que por conveniencia propia, procura interrumpir las relaciones confiando vastos gobiernos a la merced de un solo hombre, para que entregados a una quietud letárgica, jamás pueda*

---

<sup>19</sup> Loc. Cit.

<sup>20</sup> COMISION NACIONAL DEL SESQUICENTENARIO DE LA INDEPENDENCIA DEL PERU: «Colección documental de la Independencia del Perú», 1971-1975. Tomo XV Primer Congreso Constituyente V.1. p.204

<sup>21</sup> Monteagudo, Bernardo, «Escritos Políticos», Buenos Aires, Cultura Argentina, 1916 p.338

<sup>22</sup> Loc. Cit.

*reanimarse en ellos el principio de la vida política. No así en los países libres en que debe prevalecer la unión. Y ¿cómo se conseguirá ésta en un extendido territorio? De ningún modo, que dividiéndolo bajo un orden gradual y cómodamente reducido en términos, que multiplicándose los centros particulares por medio de una línea se forme una cadena, cuyo primer eslabón esté en el centro común de la República. Así se expedirá eficazmente el ejercicio de los derechos políticos de los lugares: todos disfrutarán de una administración activa y cesará ya el descontento en los que, para un pequeño negocio, tienen que atravesar grandes distancias. Pero aún no es éste el lugar de poner a la vista todas las ventajas que envuelve la división adoptada.»<sup>23</sup>.*

La propuesta de la Comisión deja ver que las ideas de Sánchez Carrión sobre su Federalismo atemperado, aun cuando fueron desechadas, lograron influenciar, pues del texto glosado no se desprende de forma absoluta un centralismo unitarista, por el contrario, podemos encontrar un descentralismo político, pero siempre dentro del Estado Unitario.

En cuanto a la posición unitaria, ésta quedó establecida, en el artículo 1º, de las Bases de la Constitución de la República Peruana de 1822, aprobadas el 19 de noviembre de 1822 «después de un largo y acalorado debate»<sup>24</sup>, disponen que: «Todas las provincias del Perú reunidas en un solo cuerpo forman la nación peruana». Este mismo artículo será consignado en el Capítulo Primero: De la Nación Peruana de la Constitución de 1823, aprobado el lunes 28 de abril de 1823: «Siendo este artículo el 1º de las bases sancionadas y juradas, se acordó no deberse discutir, ni votarse, pues así este como los demás que se hallan en el mismo caso, deben subsistir por sí mismos.»<sup>25</sup>.

El artículo citado consigna la idea de la unidad del Estado Peruano, que será posteriormente desarrollada, configurando el Estado Unitario. Recordemos, que como lo dirán posteriores Constituciones (1828) «la nación peruana es la asociación política de todos los ciudadanos del Perú» (Art.1º). En puridad éste artículo tiene una definición exacta de lo que es la nación peruana al referirse a los ciudadanos. Por el contrario la Constitución de 1823 en su artículo 1º nos habla de la unidad de circunscripciones territoriales que no configuran la nación, sino el Estado. A pesar de esto debemos decir que la carta emplea la palabra nación como sinónimo de estado<sup>26</sup>.

La labor del Congreso en lo que respecta a la construcción de las bases de un Estado Unitario debe ser destacada. Como anota Basadre el Congreso Constituyente «se ocupó también de la organización administrativa del país, creó prefectos donde antes había intendentes, y erigió, sobre la base de las divisiones coloniales correspondientes, los departamentos, las provincias y los distritos»<sup>27</sup>.

<sup>23</sup> COMISION NACIONAL DEL SESQUICENTENARIO DE LA INDEPENDENCIA DEL PERU: «Colección documental de la Independencia del Perú», 1971-1975. Tomo XV Primer Congreso Constituyente V.3. p.303

<sup>24</sup> COMISION NACIONAL DEL SESQUICENTENARIO DE LA INDEPENDENCIA DEL PERU: «Colección documental de la Independencia del Perú», 1971-1975. Tomo XV Primer Congreso Constituyente V.1. p.195

<sup>25</sup> COMISION NACIONAL DEL SESQUICENTENARIO DE LA INDEPENDENCIA DEL PERU: «Colección documental de la Independencia del Perú», 1971-1975. Tomo XV Primer Congreso Constituyente V.2. p.338

<sup>26</sup> Villarán, Luis Felipe, «La Constitución Peruana Comentada», Lima, E. Moreno Editor, 1899" p.39

<sup>27</sup> Basadre, Jorge: «Historia de la República», Lima, Ed. Univ., 1968. Tomo I p. 20



En relación con la distribución territorial del Estado, desde nuestra primera Constitución se regulará el gobierno interior de la República, cuyo capítulo fue aprobado en la sesión del día 17 de septiembre de 1823. En la Constitución de 1823 se acentuará el carácter de Estado unitario; por ejemplo, el artículo 125º establece que:

*«Las atribuciones del prefecto, intendente y gobernador se reducirán á mantener el orden y seguridad pública en sus respectivos territorios, con subordinación gradual al Supremo Gobierno...»<sup>28</sup>.*

Como vemos la centralización del poder no es abandonada a pesar de la creación de los departamentos. A pesar de la centralización anotada, el artículo 135º establecerá las atribuciones de la Junta Departamental, que en términos generales le otorgaba importantes competencias. Por ejemplo:

*«Promover todos los ramos conducentes á la prosperidad del departamento, y señaladamente la agricultura, industria, y minería.»; «Velar sobre la inversión de los fondos públicos, é intervenir en la repartición de las contribuciones que se hicieren en el departamento»<sup>29</sup>.*

La importancia de las Juntas Departamentales estará dada por su intervención en la marcha política y en la vida económica de los departamentos y en su autonomía<sup>30</sup>. Lizardo Alzamora Silva sostendrá sobre este punto que las Juntas departamentales «representan un ensayo plausible de descentralización administrativa»<sup>31</sup>.

El federalismo interno de que nos habló Basadre quedó herido de muerte, aunque esto no significa que años después no fuera nuevamente planteado como una alternativa.

### **3. La Constitución de 1826 y la Federación de los Andes**

Sobre el federalismo externo, citado al inicio de la monografía, debe destacarse el intento de implantar la Constitución Vitalicia de Bolívar. El Libertador sostendrá que en cuanto a los poderes del Estado sus «atribuciones se acercan en gran manera a las del sistema federal»<sup>32</sup>. Cabe indicar que Bolívar redactó por encargo del Congreso Bolivia una Constitución que luego fue trasladada al Perú. Cuando fue disuelto el Congreso peruano de 1826 «ya habíase decidido la promulgación de la misma Carta política en el Perú»<sup>33</sup>. Según Basadre la fórmula expresada por Bolívar en la Constitución de 1826 fue la República federativa con un Presidente vitalicio. Deseaba Bolívar «un ensamble entre la igualdad civil y la soberanía popular con el gobierno centralizado»<sup>34</sup>.

<sup>28</sup> García Belaunde, Domingo: «Las Constituciones...», Ob. Cit. p.111

<sup>29</sup> Ibid. p. 112

<sup>30</sup> Alzamora Silva, Lizardo, «Programa Razonado de Derecho Constitucional...» Ob. Cit. p.23

<sup>31</sup> Ibid. p.25

<sup>32</sup> Bolívar, Simón, «Mensaje al Congreso de Bolivia, 25 de mayo de 1826» en «Doctrina del Libertador», Biblioteca Ayacucho, Caracas, 2da Ed. 1979, p.231.

<sup>33</sup> Basadre, Jorge, Historia de la República... Ob. Cit. Tomo I.p.154.

<sup>34</sup> Ibid. p.156

El Historiador de la República recogió las opiniones del Libertador: «En carta a Páez afirmó: «Los principios federales se han adoptado hasta cierto punto y los del gobierno monárquico también. Esta Constitución es un término medio entre el federalismo y la monarquía» (Lima, 26 de mayo de 1826). Y a Santander se dirigió en parecidos términos: «Mi proyecto concilia los extremos: los federalistas encontrarán allí sus deseos realizados en gran parte...(Lima 30 de mayo)»<sup>35</sup>. Víctor Andrés Belaunde sostendrá sobre este proyecto que «reunía... la centralización hacendaria absoluta del régimen unitario; la intervención popular en los nombramientos políticos como en el federalismo...»<sup>36</sup>.

Según Basadre, la Constitución Vitalicia estuvo destinada a regir en Perú, Bolivia y Colombia. Descartada la confederación con los Estados que no se hallaban bajo su poder, a Bolívar no le quedaba otra alternativa que llevar adelante su plan de unión con los países que gobernaba, es decir Colombia (Ecuador, Venezuela, Panamá y la actual Colombia), Perú y Bolivia.

Respecto de la organización del Estado, Bolívar sostendrá:

*«El gobierno de los Estados particulares quedará al Presidente y Vice-Presidente con sus Cámaras, con todo lo relativo a la religión, justicia, administración civil, económica y, en fin todo lo que no sea relaciones exteriores, guerra y hacienda nacional» (escribió Bolívar a Sucre en la Magdalena el 12 de mayo de 1826). «El gobierno general se compondrá de un Presidente, Vice-Presidente y tres cámaras para manejar la hacienda nacional, la guerra y las relaciones exteriores. Cada departamento de las tres Repúblicas mandará un diputado al Congreso Federal y ellos se dividirán en las tres secciones correspondientes, teniendo cada sección un tercio de diputados por cada República. Estas tres Cámaras con el Vice-Presidente y los secretarios de Estado (que serán escogidos éstos en toda la república) gobernarán la federación.»<sup>37</sup>.*

A diferencia de la Constitución de 1823 que establecía que las provincias formaban la Nación, ésta, la de 1826, declarará que «La nación peruana es la reunión de todos los peruanos». Queda así, claramente establecido el concepto de nación. En cuanto a la Forma de Estado, aun cuando Bolívar se empeña en demostrar que tiene rasgos federalistas, es en esencia unitaria.

En la Constitución Vitalicia, tendremos mejor delineada la distribución territorial del Estado, por ejemplo el artículo 3º dice: «El territorio de la República peruana comprende los departamentos de la Libertad, Junin, Lima, Arequipa, Cuzco, Ayacucho y Puno».

En cuanto al régimen interior de la República que configura también la forma jurídica del Estado, tenemos que a diferencia de la Constitución de 1823, el Estado es marcadamente Unitario y centralista pues ese capítulo deja a la ley la distribución de

<sup>35</sup> Loc. Cit.

<sup>36</sup> Ibid. p.157

<sup>37</sup> Ibid. p.158

competencias de los departamentos, cosa que no hacía la Constitución de 1823, que otorgaba una serie de Competencias a los Departamentos, que como ya se dijo, constituían una Descentralización administrativa.

#### **4. La Constitución de 1828 y su Descentralismo Político**

##### **4.1. Manuel Lorenzo de Vidaurre**

Después del fracaso de la Constitución Vitalicia y del proyecto de Federación de los Andes, el Perú se decidirá por la opción Unitaria Descentralista. En esta época el debate se centrará en dos posiciones unitarias: la primera que sostendrá un Centralismo Unitario y la segunda un Descentralismo de base Unitaria. Uno de los exponentes, de la primera posición será Manuel Lorenzo de Vidaurre, quien argumentará en favor de la Unidad del Estado atendiendo a múltiples razones:

- a. Sobre las razones de seguridad dirá: «Si hoy se divide el estado, el gobierno no tiene aquella cantidad, que es indispensable para atender a la seguridad y bien público. No somos ni seguros ni felices. Ninguno de nuestros departamentos es tan fuerte, que pueda sostener un repentino ataque por sí solo, y sin el auxilio de los demas»<sup>38</sup>.
- b. Sobre las razones económicas sostendrá: «Separados los departamentos podrian mas que lo que hoy pueden unidos? Es una quimera, es un falso alago. Sobre la cantidad que habria de corresponder a cada uno, habria disputas que es muy de temer, concluyesen en guerras»<sup>39</sup>.
- c. Por razones políticas: «...nuestro mismo ser depende de la union de los departamentos. Sin esta union el pueblo de cada uno de ellos sera envuelto en terribles calamidades, discordias, facciones, turbulencias, sangre...Horrorizemos toda division, todo proyecto que nos desuna. Sin sistema federal podemos gozar de la libertad, de la igualdad de la soberanía»<sup>40</sup>.

Atendiendo a estas razones Vidaurre se decide por el «sistema popular representativo, unitario, consolidado.» Asimismo el artículo 7º de la Constitución de 1828 establecerá que «La nación peruana adopta para su gobierno la forma popular representativa consolidada en la unidad».

##### **4.2. El proyecto de la Comisión de Constitución de 1828**

La segunda posición, descentralista unitaria, que será la vencedora, estará representada por la Comisión que presentó el Proyecto de Constitución. La Comisión señalará:

---

<sup>38</sup> De Vidaurre, Manuel, «Discurso pronunciado por el ciudadano Manuel De Vidaurre Presidente de la Corte Suprema y del Soberano Congreso Nacional de la República del Perú, en el mes de julio, sobre la Base de la Constitución», Lima, Imprenta de la Instrucción Primaria, por S. Hurley, 1827, p.8

<sup>39</sup> Ibid. p.10

<sup>40</sup> Ibid. p.11

*«Sancionada por el Congreso la forma de gobierno popular representativo consolidado en la unidad; y teniendo presente que al darse esta base, fue el espíritu del Congreso que la consolidación se modificara, aproximándose en lo posible al federalismo se ha procurado adoptar un sistema medio, o si se quiere una federación moderada en que precan concialarse las ventajas, de aquellas formas, sin los inconvenientes que estos sistemas tomados rigurosamente, presentan en nuestra actual posición política»<sup>41</sup>.*

Esta aproximación al Federalismo tendrá su expresión en las Juntas departamentales:

*«Las JUNTAS DEPARTAMENTALES se han colocado en seguida del poder legislativo, como cuerpos deliberantes, a quienes se concede una parte considerable en la formación de las leyes particulares de sus respectivas provincias. Son una imagen de las legislaturas de los estados federados, con todas las atribuciones que es posible designarles, a fin de que los departamentos se predispongan a recibir oportunamente su independencia en los negocios domésticos. Ellas tienen intervención en el repartimiento de los impuestos y del contingente de hombres para el ejército, en el examen de las cuentas de las municipalidades, en la economía de los gastos de los pueblos, en todos los ramos de beneficencia instrucción y policía. Además preparan las leyes provinciales, discutiendo y acortando proyectos sobre la agricultura, minería e industria, fuentes de la riqueza pública, las que obtienen la aprobación del Congreso con una sola discusión de cada cámara: de esta suerte se enlazan con el Poder Legislativo y se sostiene el núcleo de la unidad o consolidación del sistema»<sup>42</sup>.*

Sobre las Juntas Departamentales Lizardo Alzamora Silva señalará que constituyen un mérito de esta Constitución ya que se da cierta autonomía regional. Podemos notar que los autores del proyecto, parten de una base unitaria, pero tratan de buscar fórmulas descentralistas que ellos llaman federalistas.

### **4.3. Francisco Pacheco**

Sobre el tema de la forma jurídica del Estado en la Constitución de 1828, reseñaremos las opiniones de Francisco Pacheco, sustentadas en su obra *Esclarecimientos a la Constitución dada al Perú en el año 1828*, que bien puede ser considerado como un manual de Derecho Constitucional Peruano para la época.

Comentando la proposición de la Comisión encargada del proyecto de Constitución, citada anteriormente, dirá:

<sup>41</sup> Proyecto de Constitución política presentado al Congreso Jeneral por la Comisión respectiva el día 27 de octubre de 1827 y mandada imprimir de orden del mismo Congreso. Lima, Imprenta de la instrucción primaria, por S. Hurley, 1827 p.3

<sup>42</sup> Ibid. p.4

*«Proposición exacta, que al primer golpe de vista ofrecía todo el plan y que llenaba sin duda todos los votos de la nación. Solo se deseaba que se organizase el sistema centralizado de un modo que se aproximase al federalismo. Es muy lisonjero gobernarse por si mismo; pero puesto que nuestras circunstancias no nos lo permitían, debíamos al menos prepararnos y adiestrarnos para cuando llegase su caso por los medios posibles y conforme a ella»<sup>43</sup>.*

La posición del autor es en favor del Estado Unitario. Sin embargo, consideraba que el federalismo era una buena forma de gobierno, pero tenía la convicción de que el país no estaba preparado para un ensayo federal. Francisco Pacheco da cuenta de los «debates acalorados», de la «facilidad de producir y sostener raciocinios cuando se recorre el campo de las abstracciones» La discusión «reposaba en la teoría más hermosa y alagueña, tropezaba...con obstáculos e inconvenientes en la práctica»<sup>44</sup>.

Sobre la aplicabilidad del federalismo al Perú para su época la niega. Refiere que «era incuestionable la consolidación unitaria, por unica» debido a las limitadas aptitudes y a la pobre ilustración del Perú, «circunstancias que no deberan subsistir por mucho tiempo, si subsisten nuestras instituciones»<sup>45</sup>. El autor no pierde la esperanza de que en algún momento el Perú pueda ser federalista.

A pesar de su posición Unitaria critica la centralización en la capital Lima, y la postergación de las provincias. «Capital punto céntrico y exclusivo del poder, la grandeza: refunde en si los hombres útiles, los caudales y la industria...»<sup>46</sup>. Solo de la igualdad entre Lima y las provincias se puede esperar justicia y felicidad. Señala que durante 300 años Lima ha sido el centro, pero, reafirma su esperanza que con las nuevas instituciones de la Carta Política «entrara Lima en equilibrio con ellas y se hara forzoso que se confiese su igual en derechos y deberes»<sup>47</sup>.

Después de criticar a Lima dirá: «Si algún día llega la República a federarse, Lima debe ganar y sobresalir, entonces aislada así sola, sabra aprovechar de sus fuerzas y elementos naturales; hoy no los conoce o los desdeña»<sup>48</sup>.

Si bien acepta la unidad y considera que es la más adecuada al Perú no reniega de la federación y le rinde elogios:

*«Sobre otras mil formas de gobierno a cual más ruinosa y funesta, la de federacion es la unica que establece la igualdad de un modo que parece que constituye su esencia. Por eso es el sistema mas justo que casi completa la ciencia de los derechos naturales y sociales»<sup>49</sup>.*

Sobre las razones por las cuales no es posible instaurar el federalismo al Perú, señala básicamente cuatro razones:

<sup>43</sup> Pacheco, Francisco, «Esclarecimientos a la Constitución dada al Perú en el año 1828». Lima, Imprenta de la Instrucción Primaria por J. Fabian Solorzano, 1828 p.24

<sup>44</sup> Loc. Cit.

<sup>45</sup> Loc. Cit.

<sup>46</sup> Ibid. p.25

<sup>47</sup> Loc. Cit.

<sup>48</sup> Ibid. p.26

<sup>49</sup> Ibid. p.27

- a. La cantidad de habitantes es muy poca, en consecuencia aún no somos bastantes para adoptarlo.
- b. El grado de instrucción, ya que aún no tenemos la ilustración que requiere su eminente teoría para saber evitar la descarga de sediciones a que invita; aún carecemos de costumbres y virtudes para no ser el juguete de la anarquía.
- c. Debido a razones geográficas, ya que la variedad de clima, de carácter y de usos inconciliables entre sí por las distancias, nos presagian una continua agitación.
- d. Razones económicas, ya que los pueblos del Perú carecen de grandes medios y necesitan ayudarse mutuamente: los recursos que faltare a los unos son reemplazados por los de otros.

## CAPITULO II

### LA FORMA JURIDICA DE ESTADO EN LA SEGUNDA MITAD DEL SIGLO XIX

Con el fracaso de Confederación Perú-Boliviana, (no analizada en esta monografía debido a que el tema es bastante complejo, además de que en su estudio intervienen múltiples factores internos y externos propios de un trabajo aparte), se marca definitivamente la formación territorial del Estado peruano y consolida definitivamente el carácter Unitario del Estado del Perú. Ejemplo de esta afirmación la encontraremos en la Constitución de 1839 que dispuso que el gobierno de la nación peruana era consolidado en la unidad. Por lo demás para el caso de la Constitución de Huancayo puede consultarse las opiniones de Toribio Pacheco en su libro «Cuestiones Constitucionales».

Por otra parte, el tema de la forma jurídica del Estado en la segunda mitad del siglo XIX no será ajeno a los juristas de la época y así le dedicarán algunas páginas en sus obras. También algunos políticos sustentarán sus puntos de vista en los debates Constitucionales y en proyectos de reforma constitucional.

#### 5. Silvestre Pinheiro Ferreira

El libro de Silvestre Pinheiro Ferreira, «Compendio de Derecho Público Interno y externo», traducido y anotado por Bartolomé Herrera, es citado aquí, aun cuando no se trata de un jurista peruano, por dos razones: es el primer libro que aborda el tema de la forma jurídica del Estado con rigor científico; la segunda razón es que fue divulgado por Bartolomé Herrera, quien gracias a los conceptos del libro, propondría años después, el articulado más preciso sobre la forma de Estado y la forma de gobierno, como se verá más adelante.

El autor considerará que «la división del territorio es uno de los problemas más importantes del sistema Constitucional»<sup>50</sup>, en términos contemporáneos distribución

---

<sup>50</sup> Pinheiro Ferreira, Silvestre, «Compendio de Derecho Público Interno y externo por el Comendador», Traducido y anotado por Bartolomé Herrera. Lima, Imprenta del Colejio, 1848. p. 4

territorial del Poder. Desde un punto de vista doctrinario Silvestre Pinheiro Ferreira teorizará sobre la Federación, aunque la considerará como una clase de Confederación. Por ejemplo en su libro refiriéndose al Derecho Público externo trata de las Confederaciones y señala que éstas son de tres clases, siendo la tercera la que nos interesa para nuestro trabajo:

*«3.a Cuando los Estados federados, queriendo dar al cuerpo de la confederación un carácter de nacionalidad, autorizan una asamblea jeneral y un gobierno central que se ocupe de cuanto concierna á los intereses de la union. Los Estados Unidos de América septentrional son el único ejemplo que nos presenta la historia de esta especie de confederación»<sup>51</sup>.*

Este mismo autor hace interesantes explicaciones sobre la federación: «Merece observarse sobre las confederaciones en jeneral, que á medida que cada uno de los Estados confederados hicieren...progresos más rápidos en civilización y en fuerza, ó se separan en cierto número de Estados absolutamente independientes entre sí, ó el mas fuerte de los confederados reduce á los demas por persuasión ó por la fuerza á la independencia meramente provincial, de que gozan las grandes divisiones del mismo Estado»<sup>52</sup>. Explicación interesante pero no siempre aplicable.

## 6. Toribio Pacheco

En el Perú, será Toribio Pacheco, examinador implacable de la Constitución de 1839, quien en sus «Cuestiones Constitucionales»<sup>53</sup> desarrolla extensamente sobre la forma jurídica de Estado más conveniente al Perú, a pesar que él la llama forma de gobierno. Luego de un enjundioso desarrollo sobre los orígenes y caracteres del Federalismo y los perjuicios que ocasionaría su incorporación al Perú, Pacheco, concluye:

*«Hasta ahora no vemos, pues, en el sistema federal ningún bien y sí un gran número de males. Considerado ya en su base fundamental, ya con relación a nuestras circunstancias, a nuestros hábitos y a nuestro carácter, ya en los resultados que produciría, no percibimos razón alguna para desear que se establezca en nuestro país; mientras que por el contrario, existen muchas razones para rechazarlo. El no haría más que entronizar y fomentar el pernicioso espíritu de provincialismo; introduciría entre los Estados una funesta rivalidad que engendraría la guerra civil y la anarquía; pondría a la nación entera a merced de sus vecinos que se apropiarían una a una de las partes que la componen; y aun la bella utopía de la destrucción del ejército se vería burlada y se haría irrealizable por la fuerza misma de las cosas»<sup>54</sup>.*

<sup>51</sup> Ibid. p. 120

<sup>52</sup> Loc. Cit.

<sup>53</sup> Pacheco, Toribio, «Cuestiones Constitucionales», en Revista Ius et Praxis, N°14, Lima, Universidad de Lima, 1989, p. 267 y ss. Existe también una excelente reedición de la obra debida a la infatigable labor editorial, en materia constitucional, de los Doctores Domingo García Belaunde y José Palomino Manchego: Pacheco, Toribio; «Cuestiones Constitucionales», Lima, Grijley, 3 Ed., 1996. La edición cuenta con un Estudio Preliminar del Dr. José Palomino Manchego de indispensable lectura.

<sup>54</sup> Ibid. p. 281

Siguiendo a Tocqueville, Toribio Pacheco señala cual es su propuesta sobre la distribución territorial del Poder: aboga por una descentralización basada en el Sistema Municipal, planteamiento coherente con una postura Unitaria descentralista. En este sentido propone Pacheco:

*«¿Puede establecerse la descentralización por otro medio que no sea el sistema de federación? Los federalistas dirán que no, pero nosotros creemos que muy bien puede alcanzarse ese objeto sin necesidad de recurrir al fraccionamiento de la república. Un sistema municipal bien concebido,..., satisfaría ampliamente esta necesidad... El influjo que una buena organización municipal ejercería en la masa entera sería sumamente benéfico y se extendería a todos los elementos de progreso tanto físicos como intelectuales»<sup>55</sup>.*

Las opiniones de Pacheco sobre este tema constituyen, que duda cabe, el planteamiento más coherente y democrático para una descentralización y conservan plena vigencia. Pacheco lapida la tesis federalista pero incorpora al debate la descentralización municipal como una posibilidad para el Perú.

## 7. El debate Constitucional de 1856

Durante la segunda mitad del siglo XIX el debate ya no se dará tanto sobre la posibilidad federal, sino sobre el carácter unitario o descentralizado del Perú. Así, en el debate de la Constitución de 1856, en la sesión del jueves 24 de enero de 1856, el Señor Araos dijo...:

*«que la centralización, idea generadora de todas nuestras instituciones políticas era la muerte de la República, y que solo había causado en el Perú males sin cuento, desde la época de la emancipación del poder español...opinaba que debía desterrarse el sistema centralizador, no conservándose de él sino lo que fuese necesario para presenciar la forma de una sociedad unida, compacta y respetable ante las demás naciones, y que, á su juicio, la descentralización no podía tropezar, entre nosotros, con los inconvenientes que los partidarios del actual estado de cosas ofrecían encontrar en la ignorancia de las masas»<sup>56</sup>.*

En una posición discrepante el Sr. Pedro Gálvez opinó que «él reconocía la excelencia del sistema descentralizador; pero que a su modo de ver y al de la Comisión, el estado del país no se prestaba á la plantificación de semejantes principios por bellos que ellos fueran, y que lo único que debía hacerse era preparar el espíritu del pueblo ó ilustrar a la opinión pública, para que no opusiese obstáculos á la introducción de estas innovaciones»<sup>57</sup>.

<sup>55</sup> Ibid. p.282

<sup>56</sup> CONGRESO 1855-1857 (CONVENCION NACIONAL): «Actas oficiales y extractos de las sesiones en que fue discutida la Constitución de 1860», Emp. Tip. Unión, 1911, p. 117

<sup>57</sup> Ibid. p.118



Como vemos el debate cambia notablemente, en relación al que se dio en la primera mitad del siglo XIX, ya que el centro de la discusión no son las tesis federales sino las descentralistas.

## 8. José Silva Santisteban

Otro autor que tendrá destacada participación en los debates de la Constitución de 1860, José Silva Santisteban, en su libro, «Curso de Derecho Constitucional», define la forma jurídica del Estado, desde la perspectiva de la forma de gobierno, señalará: «Entre las Repúblicas se conocen dos formas, la federal y la central; en esta, todos los pueblos forman un solo Estado; en aquella, hay diferentes Estados reunidos que constituyen una nueva personalidad. Entre nosotros la forma adoptada es la central»<sup>58</sup>.

Se observa que por esta época los autores de libros de derecho constitucional ya incorporan las formas jurídicas del Estado, como categorías del Derecho Constitucional.

Este mismo autor señala cual es su posición sobre el tema: «Diremos... respecto del Perú, que la federación, en vez de robustecer el Estado, tenderá a debilitarlo, porque estará fundada en la desmembración de los departamentos, que en nuestro concepto no tienen ni la población, ni ninguno otro elemento de los necesarios para constituir un Estado aparte; serían por ahora pequeñas fracciones que pusieran en mayor peligro nuestra nacionalidad»<sup>59</sup>.

## 9. El proyecto de reforma constitucional de Bartolomé Herrera

En el nivel del derecho positivo durante todo el siglo XIX no veremos plasmada en ninguna de nuestras Constituciones la diferenciación técnica de la forma jurídica del Estado y la forma de gobierno. Pero esto no quiere decir que no se conocía la distinción anotada, pues en el proyecto de Reforma Constitucional de 1860, Bartolomé Herrera plantea claramente una conceptualización de la forma jurídica del Estado peruano. El proyecto decía:

*«Título Primero*

*Del Estado y su Religión*

*Artículo 1º El Perú es un solo Estado, indivisible, independiente y soberano»*<sup>60</sup>

En este artículo presentado por Bartolomé Herrera está expuesta magistralmente la forma unitaria de Estado. Este texto será incorporado en la Constitución de 1933 y repetido en la de 1993. Podemos llegar a ésta conclusión porque el siguiente artículo del proyecto define la forma de gobierno:

*«Artículo 2º El gobierno del Perú es republicano, democrático y representativo»*<sup>61</sup>.

---

<sup>58</sup> Silva Santisteban, Jose, «Curso de Derecho Constitucional», 2da. ed. Lima, Imp. del autor 1859,p.22

<sup>59</sup> Loc. Cit.

<sup>60</sup> Pareja Paz Soldán, José, «Las Constituciones del Perú», Madrid, Ed. Cultura Hispánica, 1954, p.851

<sup>61</sup> Loc. Cit.

## 10. Otros proyectos sobre la reforma de la Constitución de 1860

Otros proyectos posteriores sobre la reforma de la Constitución de 1860 como el de Fernando Casós y el de Alejandro Arenas y otros no tienen la misma técnica y se limitan a repetir los textos de las anteriores Constituciones, por ejemplo el proyecto de Casós dice:

*«Título I*

*DE LA NACION, FORMA DE GOBIERNO Y RELIGION*

*Artículo 1º La Nación es una, indivisible, é independiente de toda potencia extranjera»<sup>62</sup>*

El proyecto de Arenas dice:

*«Título I*

*De la nación y su soberanía*

*Artículo 2º La nación es libre é independiente y los Poderes Públicos no pueden celebrar pacto que se oponga á la soberanía e integridad nacional.*

*Título VII*

*De la forma de gobierno y de los poderes públicos*

*Artículo 47º El gobierno de la Nación es republicano, democrático, representativo y unitario»<sup>63</sup>.*

Ninguna de las propuestas tienen la precisión del proyecto Herrera, por el contrario, confunden las categorías constitucionales.

## 11. Jose María Quimper

José María Quimper en su «Derecho Político General» (1887), asume una posición doctrinaria e independiente, no optando por ninguna de las dos posturas, unitaria o federal. En el campo del Derecho Constitucional define la forma del gobierno democrático:

*«Hay...dos sistemas: el central y el federal. Llámese central, aquel Gobierno en el cual sus diferentes divisiones territoriales forman un solo cuerpo, dependiente en el todo de las mismas leyes y de las mismas autoridades. Federal es aquel que en cada una de sus grandes divisiones territoriales forma un Estado Soberano, unido á los demás, sólo para ciertos objetos generales, como las relaciones exteriores y otros asuntos indicados en el pacto que los liga»<sup>64</sup>.*

Quimper emite su opinión sobre los sistemas propuestos:

<sup>62</sup> Casós, Fernando, «Proyecto de Reforma de la Constitución de 1856 Conservando noventa y siete disposiciones constitucionales, suprimiendo, modificando, reformando, ó derogando los demás artículos, y aumentando otros nuevos», Lima, Tipografía de Aurelio y Ca. 1858, p.2

<sup>63</sup> Arenas, Alejandro y otros, «Proyecto de reforma de la Constitución de 1860», Lima, Imp. Torres Aguirre, 1896, p.1 y 12

<sup>64</sup> Quimper, José María, «Derecho Político General», Lima, Benito Gil-Editor, 1887 p.116

*«A nuestro juicio, ambos sistemas son buenos y en ambos puede realizarse el sistema democrático en toda su estrictez. Nada importa que el uno centralice el poder y el otro lo descentralice».*

Aún cuando no es categórico, se deja entrever una postura en favor de la opción más realista, pues incorpora el elemento de la práctica; entonces sigue a los que opinaron en contra del Federalismo, ya que ser realista y práctico es optar por el Unitarismo. El autor señalará: «Si se trata pues de saber cual de estos sistemas es preferible, se puede decir que en teoría ambos son igualmente buenos; pero que en la práctica, alguno de ellos puede ser más conveniente que el otro, atendidas las circunstancias territoriales y morales del país....Se ve por consiguiente, que ésta no es una cuestión especulativa, sino puramente práctica, dependiendo su acertada solución de las especiales condiciones del país al que se trata de aplicar uno ú otro sistema»<sup>65</sup>.

## 12. Máximo Vásquez

En el extremo opuesto, todavía a fines del siglo XIX, Máximo Vásquez en su «Estudio de la Constitución Peruana para los Cursantes del segundo grado de instrucción media y para los ciudadanos en general», tiene una opción Federalista:

*«Parece también que ya es tiempo de pasar de la República Unitaria á la Federal, cuyo cambio activaría considerablemente nuestro desarrollo, y produciría la ventaja de que las convulsiones políticas no afectarían á todo el país, sino á alguna ó algunas de sus secciones políticas»<sup>66</sup>.*

Comentando el artículo 42º de la Constitución de 1860 que establece que el Gobierno del Perú es republicano, democrático, representativo, fundado en la unidad, señala lo siguiente: «Creemos que el artículo debe modificarse en su última frase, poniéndose federal en lugar de fundado en la unidad; puesto que la organización federal es más conveniente al progreso y á la paz de la República»<sup>67</sup>.

## 13. Luis Felipe Villarán

Luis Felipe Villarán, en la «La Constitución Peruana Comentada», refiriéndose al artículo 2º (La Nación es libre é independiente, y no puede celebrar pacto que se oponga á su independencia ó su integridad, ó que afecte de algún modo su soberanía), criticando la prohibición de la segunda parte, dirá lo siguiente: «...los estados que conservan, con su régimen unitario, toda su independencia internacional como su soberanía política, tienen el derecho de modificar su modo de ser internacional, por medio de los pactos ó federaciones, cuando así lo crean conveniente á su conservación y progreso»<sup>68</sup>. Villarán no es contrario al Estado Federal: «No se puede condenar á priori y absolutamente el

<sup>65</sup> Ibid. p.117

<sup>66</sup> Vásquez, Máximo, «Estudio de la Constitución Peruana para los Cursantes del segundo grado de instrucción media y para los ciudadanos en general», Lima, Lib. e Imp. Gil, 1899 p.89

<sup>67</sup> Loc. Cit.

<sup>68</sup> Villarán, Luis Felipe, «La Constitución Peruana Comentada», Lima, E. Moreno Editor, 1899", p.43.

régimen federal: él no es opuesto á la naturaleza de las sociedades, y lejos de eso, ofrece ventajas en circunstancias dadas, y es dice Tocqueville «una de las más poderosas combinaciones en favor de la prosperidad y de las libertades humanas»<sup>69</sup>.

#### 14. El proyecto de Constitución de la Confederación Peruana

Finalmente, debemos hacer mención de que hasta fines del siglo XIX la opción Federalista fue tomada en cuenta. Es así que en 1895, Juan José Calle presentó por encargo del gobierno un Proyecto de Constitución de la Confederación Peruana. El proyecto señalaba:

*«Título I*

*De la forma de gobierno y del territorio*

*Artículo 1º La nación peruana adopta para su gobierno la forma representativa, republicana, federal, tal y como lo establece la presente Constitución.*

*Artículo 2º Los actuales Departamentos, salvo las modificaciones que se introduzcan en una nueva demarcación territorial, que se sancionará al mismo tiempo que esta Constitución; se establecen en Estados independientes; pero unidos y confederados á perpetuidad, formando una nación libre, soberana é independiente con el nombre de Confederación Peruana»<sup>70</sup>.*

Si bien no pasó de ser un proyecto, vale la pena destacar que el problema del centralismo impulsaba a buscar formulas alternativas al unitarismo centralista, razón por la cual, en algunos casos como el comentado en este numeral, se regresaba a las tesis federalistas y en otros casos se planteaban tesis descentralistas dentro de un marco unitario.

#### CONCLUSIONES

1. El debate sobre la forma jurídica de Estado, aunque no con esta denominación, se presentó durante todo el siglo XIX, desde el Congreso Constituyente de 1823, hasta el proyecto de Constitución de la Confederación Peruana en 1895. Esto demuestra que la experiencia Constitucional Peruana en cuanto a la forma jurídica del Estado Peruano, fue bastante rica en propuestas.
2. Durante la primera etapa del siglo XIX, que corresponde al inicio de la República y la determinación del Estado Peruano, se debatió arduosamente si el Perú debía ser un Estado Unitario o Federal. Prevalció finalmente la primera posición. Razón por la cual, en adelante, los textos Constitucionales optarían por el Estado Unitario. Sin embargo, también se observa una tendencia hacia la descentralización.
3. A partir de la segunda mitad del siglo XIX, se afirma categóricamente el carácter unitario del Estado Peruano. No obstante, el debate se plantea en términos de moderar el Estado Unitario centralista, para lo cual se planterán tesis descentralistas.

<sup>69</sup> Loc.Cit.

<sup>70</sup> Calle, Juan José, «Proyecto de Constitución de la Confederación Peruana», Lima, Imp. de la H. Cámara de Diputados, 1895 p.5-6.

Destaca entre ellas, la propuesta de Descentralización Municipal de Toribio Pacheco como la más realista y concreta.

4. En el campo del Derecho Constitucional positivo, destaca el proyecto de Constitución de Bartolomé Herrera, quien a mediados del siglo XIX plantea en dos artículos de su proyecto la diferencia teórica entre la Forma de Estado y la Forma de Gobierno. Sin embargo, por falta de un cuidado teórico durante todo el siglo XIX e inicios del XX, no se considerará tal propuesta.

## BIBLIOGRAFIA

- ALZAMORA SILVA, Lizardo, «Programa Razonado de Derecho Constitucional del Perú», Lima, Lib. e Imp. Gil. 1944.
- ARENAS, Alejandro y otros, «Proyecto de reforma de la Constitución de 1860», Lima, Imp. Torres Aguirre, 1896.
- BASADRE, Jorge: «Historia de la República», Tomos I a X, Lima, Ed. Univ. 1968.
- BASADRE, Jorge, «Perú: Problema y Posibilidad», Lima, Cotecsa 4ta.Ed. 1984.
- BOLIVAR, Simón, «Mensaje al Congreso de Bolivia, 25 de mayo de 1826» en «Doctrina del Libertador», Biblioteca Ayacucho, Caracas, 2da Ed. 1979.
- CALLE, Juan José, «Proyecto de Constitución de la Confederación Peruana», Lima, Imp. de la H. Cámara de Diputados, 1895.
- COMISION NACIONAL DEL SESQUICENTENARIO DE LA INDEPENDENCIA DEL PERU: «Colección documental de la Independencia del Perú», Lima, 1971-1975.
- CONGRESO 1855-1857 (CONVENCION NACIONAL): «Actas oficiales y extractos de las sesiones en que fue discutida la Constitución de 1860», Emp. Tip. Unión, 1911.
- GARCIA BELAUNDE, Domingo: «Las Constituciones del Perú», Ministerio de Justicia, Lima, 1993.
- HAMILTON, MADISON Y JAY: «El Federalista», FCE, Mexico, 1943.
- LUCAS VERDU, Pablo, «Curso de Derecho Político», Volúmen II, Madrid, Tecnos, 3 ed., 1986.
- MONTEAGUDO, Bernardo, «Escritos Políticos», Buenos Aires, Cultura Argentina, 1916.
- PACHECO, Francisco, «Esclarecimientos a la Constitución dada al Perú en el año 1828», Lima, Imprenta de la Instrucción Primaria por J. Fabian Solorzano, 1828.
- PACHECO, Toribio, «Cuestiones Constitucionales», en Revista Ius et Praxis, N°14, Lima, Universidad de Lima, 1989.
- PAREJA PAZ SOLDAN, José, «Las Constituciones del Perú», Madrid, Ed. Cultura Hispánica, 1954.
- PINHEIRO FERREIRA, Silvestre, «Compendio de Derecho Público Interno y externo por el Comendador», Traducido y anotado por Bartolomé Herrera. Lima, Imprenta del Colejio, 1848.
- PROYECTO DE CONSTITUCION POLITICA PRESENTADO AL CONGRESO JENERAL POR LA COMISION RESPECTIVA EL DÍA 27 DE OCTUBRE DE 1827 Y MANDADA IMPRIMIR DE ORDEN DEL MISMO CONGRESO. Lima, Imprenta de la instrucción primaria, por S. Hurley, 1827.

- QUIMPER, José María, «Derecho Político General», Lima, Benito Gil-Editor, 1887.
- SILVA SANTISTEBAN, Jose, «Curso de Derecho Constitucional», 2da. ed. Lima, Imp. del autor 1859.
- VASQUEZ, Máximo, «Estudio de la Constitución Peruana para los Cursantes del segundo grado de instrucción media y para los ciudadanos en general», Lima, Lib. e Imp. Gil, 1899.
- VIDAURRE, Manuel, «Discurso pronunciado por el ciudadano Manuel De Vidaurre Presidente de la Corte Suprema y del Soberano Congreso Nacional de la República del Perú, en el mes de julio, sobre la Base de la Constitución», Lima, Imprenta de la Instrucción Primaria, por S. Hurley, 1827.
- VILLARAN, Luis Felipe: «La Constitución peruana comentada», Lima. Moreno, 1899.