

# EL PROCESO CONSTITUYENTE Y LA CONSTITUCIÓN VITALICIA (BOLIVARIANA) DE 1826 (II)

Valentín Paniagua Corazao

**SUMARIO:** IV. PREPARATIVOS Y FRACASO DE LA FEDERACIÓN DE LOS ANDES.- 1. El plan de Federación de los Andes.- 2. Federación de Estados o federación “provincial”.- 3. La Federación del Perú y Bolivia.- V. PROMULGACIÓN, DESCONOCIMIENTO Y ANULACIÓN DE LA CONSTITUCION VITALICIA.- 1. Promulgación de la Constitución vitalicia.- 2. Juramento de obediencia a la Constitución.- 3. El intento de poner en vigencia la Constitución: la convocatoria al Congreso vitalicio y el problema de la determinación de los representantes a Congreso.- 4. El nacionalismo como factor desencadenante de la caída del régimen.- 5. Insurrección de la tercera división colombiana.- 6. Acta del cabildo de Lima desconociendo la Constitución vitalicia y convocatoria a Congreso Constituyente. Las consecuencias históricas de esos hechos.- VI. LA CONSTITUCION DE 1826.- 1. Régimen político y dogmática constitucional.- 2. La forma de Estado: unitario centralizado.- 3. La forma de Gobierno: el cesarismo absolutista del Presidente.- 4. El sistema electoral y de participación popular.- VII. CONCLUSIÓN.

**Resumen:** El presente trabajo estudia el proyecto político de Simón Bolívar en el Perú y la elaboración de la Constitución de 1826, denominada Constitución Vitalicia. Dicha Constitución fue copia de la Constitución del Estado Boliviano, que a la postre fue impuesta por el “libertador” Bolívar, a los colegios electorales, quienes simplemente, obedecieron la consigna. Esta Constitución no logró reconocimiento verdadero, tampoco tuvo real vigencia. Carecía de legitimidad política por razones ideológicas y por falta de sentimiento nacional. Asimismo, no respondía a las necesidades y aspiraciones del Perú. Por ello sus normas fueron efímeras y sus instituciones no se reflejaron en la Constitución histórica del Perú.

**Abstract:** This work studies the Simon Bolivar’s political project in Peru and the elaboration of the Constitution of 1826 called life constitution which was a copy of the Bolivarian Constitution imposed by Bolivar in the electoral schools where simply, obeyed the order. This Constitution did not achieve real recognition, neither had real force. It was lacked of political legitimacy because of ideological reasons and for lacking of national feeling. Likewise, this constitution did not answer to the needs and aspirations of Peru. For those reasons, its norms were ephemeral and its institutions were not reflected in the historical Constitution of Peru.

**Palabras clave:** Constitución vitalicia, Bolívar, Constitución peruana de 1826, elecciones congreso de 1826, proyecto bolivariano, dictadura de Bolívar.

**Key Words:** Life constitution, Bolivar, Peruvian Constitution of 1826, congress elections of 1826, Bolivarian project, Dictatorship of Bolivar.

#### **IV. PREPARATIVOS Y FRACASO DE LA FEDERACIÓN DE LOS ANDES**

##### **1. El plan de Federación de los Andes**

1. El 12 de mayo de 1826, en cartas a Sucre y Gutiérrez de la Fuente, Bolívar expuso el plan de federación y la importancia de la Constitución boliviana en dicho proyecto. La federación del Perú, Bolivia y Colombia debería ser más estrecha que la de los Estados Unidos, gobernada por un presidente, que sería él, y un vicepresidente de su elección (Sucre). Se regiría por la Carta boliviana, la que, según Pando, era adaptable al gobierno de un Estado y de muchos a la vez, y, por tanto, serviría para los estados en particular y para la federación en general, haciéndosele las variaciones del caso. Todos recibirían la Constitución como “el arca de la alianza y como la transacción de la Europa con la América, del ejército con el pueblo, de la democracia con la aristocracia y del imperio con la república”. Sucre debía iniciar el plan, instando a los miembros de la asamblea boliviana a que adopten el proyecto de Constitución, “sin restricción alguna”. El Consejo de Gobierno del Perú, entre tanto, reconocería la independencia de Bolivia y propondría un pacto de unión al nuevo Estado, pacto que también serviría para Colombia, y que Bolívar mismo haría adoptar.
2. El gobierno de los estados particulares regido por un presidente y vicepresidente (solo el vicepresidente según la carta a Gutiérrez de la Fuente), con sus respectivas cámaras, se ocuparía de todo lo relativo a la religión, justicia, administración civil, económica y todo lo que no sea relaciones exteriores, guerra y hacienda nacional, que correspondería al gobierno federal, que también se compondría de un presidente, vicepresidente y tres cámaras. Cada departamento de los tres estados enviaría un diputado al gran Congreso federal, dividiéndose éstos en las cámaras correspondientes, poseyendo cada una de éstas un tercio de diputados de cada Estado. Las tres cámaras, junto con el vicepresidente y los secretarios de Estado gobernarán la federación. El Libertador, como jefe supremo, marcharía cada año a visitar los departamentos de cada Estado. La capital federal sería un punto céntrico. Colombia, por su extensión, se dividiría en tres departamentos: Venezuela, Cundinamarca y Quito. Heres, por su parte, propuso que en vez de tres estados federados, deberían ser solo dos: Colombia y Bolivia (Perú y Bolivia fusionados), de modo que, al igual que Colombia, se formen en el nuevo Estado tres grandes departamentos. El Consejo de Gobierno se inclinaba por la federación de las tres repúblicas y a Pando le daba lo mismo. La federación llevaría el nombre que se quiera, pero boliviana sería lo probable. Habría una sola bandera, un solo ejército y una sola nación.

3. El plan debería iniciarse por los gobiernos del Perú y Bolivia. Bolívar, para justificar dicha unión, diría que era necesaria a los intereses de América, por que sin ella no se conseguiría el plan de federación general. Sucre permanecería en el Alto Perú hasta el regreso de Bolívar que haría adoptar la Constitución en dicho país y, por fin, negociaría la reunión entre ambos países, para lo cual debería mantener buenas relaciones con el Consejo de Gobierno.<sup>1</sup>
4. Este plan, muy ambicioso, no estaba exento de críticas en los consejos del Libertador. Pando solo convino en la adopción de la Constitución boliviana y, a regañadientes, aceptó la federación de estados. Proponía, más bien, medidas que, a Heres, en esos momentos, le parecían muy avanzadas: el imperio de los andes. El propio Heres convenía en el primer punto, pero difería de Bolívar y Pando respecto al segundo. Consideraba que una tal federación, a lo mucho, duraría un año. Primero, por las inmensas distancias del Orinoco y de Tupiza a Guayaquil, haciendo imposible la reunión de los representantes del gobierno federal; segundo, porque si esa reunión se lograba por una vez no habría poder humano que lograra hacerlo, por segunda vez; tercero, porque de lograrse la reunión de las legislaturas, en esta quedaría disuelta la unión o, a lo menos, germinaría la semilla de la discordia: los celos nacionales, los celos departamentales, los celos provinciales e inclusive los celos familiares liquidarían la federación, y una muestra de ello sería la disputa por el lugar de residencia del gobierno. Otros argumentos contrarios eran la carencia de hombres para las legislaturas; la diferencia de realidades que haría inadaptables las leyes que convienen a Venezuela al Perú y viceversa; el desconocimiento de los legisladores del país que habían de organizar, etc.
5. El plan de Heres, por lo tanto, se limitaba a que se reconozca a Bolivia como nación libre e independiente; que adopte como Constitución el proyecto del Libertador; que esa Constitución circule también en Colombia; que conforme a la Constitución hubiese vicepresidentes en el Perú y Colombia, asumiendo el Libertador el protectorados de los dos estados. Decía el Perú porque pensaba que dentro de un año Bolivia debía unirse *federalmente* al Perú; que el Libertador visitase con frecuencia los estados; que hubiera acuerdo estrecho con Inglaterra; que Sucre fuese el vicepresidente del Perú para contener al emperador del Brasil, para oponerse a la anarquía de Buenos Aires, mantener la unión y convidar con el ejemplo a otro para que siguiesen el plan; por fin, que la administración sea sencilla y muy enérgica, “concediendo a los pueblos cuanta libertad fuere compatible con su real y verdadera felicidad”. Concluía diciendo Heres a Sucre, que el Libertador vio lo que escribía y le encargó que le dijera que cualquiera sea el proyecto que se adopte, mucho se adelantaba con la reunión de Bolivia y el Perú “con un

---

<sup>1</sup> Carta de Bolívar a Sucre y carta de Bolívar a Gutiérrez de la Fuente, Magdalena 12 de mayo de 1826, en Vicente Lecuna, *Cartas al Libertador*, op. cit., Tomo V, pp. 291-294 y 296-297, respectivamente.

lazo federal”, de ahí se trasladaría el proyecto a Colombia, “con todo el prestigio que le daría su adopción en esos estados”.<sup>2</sup>

6. Posteriormente, Bolívar, en carta a Sucre, le mencionaba que su entorno y él habían pensado que no debían usar la palabra “federación” sino la palabra “unión”, que formarían los tres grandes estados de Bolivia, Perú y Colombia bajo un solo pacto. Decía “*unión*” por que existía el peligro de que los departamentos pidieran después las formas federales, como había sucedido en Guayaquil, “donde apenas se oyó federación” ya se pensaba “en la antigua republiquita”. Además, precisó algunos puntos no muy claros del plan de federación, como era el caso del gobierno de los estados particulares. En cada Estado habría un vicepresidente, según la Constitución boliviana; el gobierno federal debería tener un presidente, vicepresidente y sus ministros; Santa Cruz sería vicepresidente de Bolivia, Santander lo sería en Colombia y en el Perú “no faltaría un hombre de mérito”. Sucre tenía que ser el vicepresidente de la federación. Si Sucre rehusaba el cargo, Bolívar también lo haría, pereciendo todos en medio de la confusión más espantosa.<sup>3</sup>
7. La Federación de los Andes halló opositores incluso entre los personajes más cercanos al Libertador, tales como Pando, Heres o el mismo Sucre. La Federación y la Constitución vitalicia repugnaban a Santander. No era la excepción. En Chile y Buenos Aires<sup>4</sup> se miraban con desconfianza todos los planes del Libertador. Se consideraba que pretendía extender su influjo a todo el continente, impidiendo la libre determinación de las naciones. Algunos de los peruanos expatriados por Bolívar y el Consejo de Gobierno, Luna Pizarro entre ellos, recalaron en esos países y escribían desde allí contra el “usurpador”.

## 2. Federación de Estados o federación “provincial”

8. Bolívar confió al prefecto de Arequipa que en su proyecto de federación del Alto y Bajo Perú, Arequipa sería la capital de uno de los departamentos que se formarían a semejanza de los tres departamentos en que se dividiría Colombia. Tal plan, según Bolívar, interesaba sobremanera al departamento de Arequipa, “porque además de que le asegura la preponderancia mercantil, que naturalmente iba a perder con la separación del Alto Perú, ganará infinito con la reunión de los departamentos del Cuzco, Puno y Arequipa que están destinados a formar uno de los estados de la Unión y cuya capital deberá ser Arequipa”.<sup>5</sup>

---

<sup>2</sup> Carta de Heres a Sucre, Magdalena, 12 de mayo de 1826, en O’ Leary, *Historia de la independencia*, op. cit., pp. 303-308.

<sup>3</sup> Carta de Bolívar a Sucre, Lima, 18 de agosto de 1826, en Vicente Lecuna, *Cartas al Libertador*, op. cit., Tomo VI, p. 59.

<sup>4</sup> Severos en las críticas y opositores a los planes hegemónicos de Bolívar en América, fueron el semanario *El Duende de Buenos Ayres*. 33 números publicados del 6 de agosto de 1826 al 9 de abril de 1827.

<sup>5</sup> Carta de Bolívar a Gutiérrez de la Fuente, Magdalena, 12 de mayo de 1826, en Vicente Lecuna, *Cartas al Libertador*, op. cit., Tomo V, p. 297.

9. El conocimiento de ese plan, y las naturales ambiciones de los iniciados en el proyecto, provocó, de inmediato, el nacimiento de tendencias de cisión o separación en el sur del país. El español Antonio González (que suscribía como *El Federal*), a instancias del prefecto de ese departamento inició, en Arequipa, una campaña a favor de la federación del Perú, Bolivia y Colombia, regidos naturalmente por la Constitución boliviana y presidida por Bolívar.<sup>6</sup> A ese efecto –decía *El Federal*– el Perú y Bolivia deberían unirse, previa división del Perú en dos estados, a fin de que exista perfecto equilibrio con Bolivia.<sup>7</sup> La propuesta provocó, de inmediato, una contrapropuesta contenida en dos impresos que, al decir del gobierno, proponían la “federación provincial”, o mejor dicho la federación departamental.
10. Gutiérrez de la Fuente, que había tenido un altercado con los miembros del Consejo de Gobierno, con referencia a los fondos públicos que Arequipa debía remitir a Lima, logró que Mariano Eduardo de Rivero<sup>8</sup> publicara “El Zancudo Preguntón”<sup>9</sup> y “El Compadre del Zancudo”. En esas hojas se propugnaba la independencia tanto económica como política del departamento de Arequipa. Decía el primero: “¿Qué se dice de la federación? ¿Lima consentirá en ella? ¿O querrá que Arequipa esté siempre bajo su dominio, y que todas sus rentas vayan allá, para que nuestras empresas y las mejoras que se están haciendo en la ciudad se queden escritas en las gacetas”.<sup>10</sup> El Gobierno, a fin de evitar que cundieran semejantes propósitos en los demás departamentos del sur, llamó la atención severamente al prefecto arequipeño ya que ello significaba el caos y la anarquía, cuando se propugnaba un plan que debía poner en planta una federación de estados.

### 3. La Federación del Perú y Bolivia

11. Para dar inicio al plan de federación general, Bolívar designó a Ignacio Ortiz de Zevallos como Plenipotenciario del Perú para celebrar el tratado de federación con Bolivia. A ese efecto, Pando le remitió las instrucciones bajo las cuales debería arreglar su conducta. Expresaba el Ministro que la separación del Alto y Bajo Perú les impedía figurar en el mundo civilizado como personas morales respetables. El único remedio era la “reunión de las dos secciones del Perú en república una e indivisible”. Todo aconsejaba esa solución: la utilidad común, lo

<sup>6</sup> El periódico, del cual se publicaron cuatro números llevaba como título *Interesantes cuestiones políticas aplicadas a nuestro actual estado*, Imprenta del Gobierno, Arequipa, s.f.e.

<sup>7</sup> El comentario sobre el plan propuesto por *El Federal* puede verse, en *El Republicano*, Arequipa, 10 de junio de 1826, p. 129, y números siguientes.

<sup>8</sup> Sobre la autoría de Mariano Eduardo de Rivero véase, entre otras, carta de Santa Cruz a Bolívar, Lima, 23 de noviembre de 1826, en Andrés de Santa Cruz Schuhcraff, *Archivo histórico del mariscal Andrés de Santa Cruz*, Universidad Mayor de San Andrés, La Paz, 1976, Tomo 1, p. 231; *El Peruano*, Lima, 19 de noviembre de 1826, p. 3.

<sup>9</sup> Se publicaron dos números en la Imprenta del Gobierno, sin fecha, el primero apareció probablemente a fines de septiembre o primeros días de octubre de 1826. Véase la Carta de Heres a José Gabriel Pérez, donde le informa que en Arequipa “ha aparecido un papelucho (El Zancudo) sembrando ideas anárquicas”. Carta de Heres a José Gabriel Pérez, Lima, 8 de octubre de 1826, en O’ Leary, *Historia de la independencia*, op. cit., p. 321.

<sup>10</sup> “Parte no oficial. Arequipa”, en *El Peruano*, Lima, 8 de noviembre de 1826, p. 2.

homogéneo de sus habitantes y la geografía. Advertía que la federación tal vez era mejor que la separación actual pero era un partido imprudente, único a adoptarse de ser imposible la unión. El ejemplo de los Estados Unidos de Norteamérica había extraviado a sus imitadores del sur y había introducido en sus instituciones políticas “un elemento perpetuo de debilidad y un germen funesto de discordia”.

12. La negociación preliminar, según las instrucciones, confrontaría diversas dificultades, que deberían prevenirse: (i) la diversidad de constituciones, problema que se resolvería con la adopción, por ambos países, del proyecto presentado por el Libertador; (ii) la designación de la capital. Si bien no hay ninguna ciudad capaz de reemplazar a Lima, si se exigiese otra, como condición de la unión habría que aceptar; (iii) los celos e intrigas del gobierno de Buenos Aires<sup>11</sup> y de los emigrados bolivianos que por mucho tiempo vivieron en esa capital; por último, (iv) la diversa situación respecto de la deuda pública de ambos países.<sup>12</sup>
13. La unión de Perú y Bolivia era inviable. Muchos dirigentes bolivianos se opusieron a la unión porque temían perder sus prerrogativas, en beneficio del Perú. Sucre, sopesando los intereses colombianos, recelaba de la creación de un gran Estado que podría contrapesar a la Gran Colombia. En ese ambiente, Ortiz de Zevallos poco o nada pudo hacer para dar cumplimiento a sus instrucciones. Casi obligado por Sucre<sup>13</sup>, aceptó los planteamientos de los plenipotenciarios de Bolivia: un tratado de federación y un tratado de límites, contrarios a las instrucciones dadas por Pando. Este, una vez que los conoció, acorde con los demás miembros del Consejo de Gobierno, decidió no ratificarlos, formulando observaciones a ambos. El tratado de federación, de acuerdo a las observaciones, era vago e indefinido y no delimitaba las atribuciones del gobierno federal, por lo que sería un mero simulacro de poder expuesto a los caprichos y veleidades de las repúblicas federadas. El Tratado de límites no podía ser peor y lesivo al Perú; debía

---

<sup>11</sup> En Buenos Aires se publicó el texto de las instrucciones de Pando a Ortiz de Zevallos, que se suponían secretas, y fueron materia de comentarios muy ácidos y críticos con respecto a la conducta de Bolívar y del Consejo de Gobierno. Véase “Perú. Notable”, en *Mensajero Argentino*, Buenos Aires, 6 y 7 de diciembre de 1826, pp. 1 y 3, respectivamente; un comentario crítico del mismo, en “Exterior. Instrucciones que el ministro del Perú, dio a su enviado extraordinario cerca de la república de Bolivia, D. Ignacio Ortiz de Zevallos”, en *El Duende de Buenos Ayres*, 6 de enero de 1827, pp. 321-336.

<sup>12</sup> “Instrucciones del Perú a su agente en Bolivia el señor Ignacio Ortiz de Zevallos”, Lima, 5 de julio de 1826, en *Archivo Diplomático Peruano. La Misión Ortiz de Zevallos en Bolivia (1826-1827)*, Ministerio de Relaciones Exteriores, Lima, 1956, Tomo V, pp. 6-10.

<sup>13</sup> Sucre, en carta al prefecto de Arequipa, manifestaba la razón del contenido “vago” del tratado de federación. Expresaba que los de más influjo en Bolivia decían que si no se “realizaba” el tratado de federación entre Perú, Bolivia y Colombia, debería sustituirse por una federación entre ambos países, dividido el Perú en dos estados. Carta de Sucre a Gutiérrez de la Fuente, Chuqisaca, 4 de diciembre de 1826, en Daniel Florencio O’Leary, *Cartas de Sucre al Libertador*, Editorial América, Madrid, 1919, Tomo II, pp. 382-383.

ceder los territorios de Tacna y Arica.<sup>14</sup> Ciertamente un absurdo inadmisibile.

## V. PROMULGACIÓN, DESCONOCIMIENTO Y ANULACIÓN DE LA CONSTITUCION VITALICIA

### 1. Promulgación de la Constitución vitalicia

14. Recibida la respuesta de la municipalidad, el gobierno promulgó y publicó el proyecto de Constitución bolivariana como Ley fundamental del Estado peruano (30 de noviembre).<sup>15</sup> El camino para crear la Federación de los Andes estaba expedito. Por su parte el Consejo de Gobierno -instigador y ejecutor de la coacción ejercida sobre los colegios electorales- fundamentaba la promulgación de la Constitución y la proclamación de Bolívar como Presidente vitalicio en una unánime y supuesta “voluntad libre y espontánea” de la nación:<sup>16</sup>

“Y considerando:

Que estos votos de los colegios electorales, *aun han sido corroborados por las aclamaciones unánimes y espontáneas de los pueblos, y por las exposiciones libres y enérgicas de un sin número de municipalidades y cuerpos civiles, eclesiásticos y militares;* impulsados unos y otros, por el vivo deseo de que se vean cumplidos los votos de los colegios electorales, *como el único medio de asegurar el reposo y la prosperidad de la Patria;*

Que al Consejo de Gobierno le incumbe el sagrado deber de proclamar la voluntad nacional, y de cuidar de que tenga pleno cumplimiento, puesto que es el primer mandatario de la nación, encargado de promover su seguridad, no menos que su felicidad y su gloria;

Que jamás se ha manifestado la voluntad de una nación con tanta legitimidad, orden, decoro, y libertad como es la ocasión presente, en que ciudadanos diseminados en un territorio inmenso, y sin la mera posibilidad de coacción ni de influencia ajena, se han reunido para emitir un voto que demuestra a la par la necesidad urgente de reforma que toman nuestras instituciones, y la admirable sensatez y cordura de este pueblo generoso digno de la Independencia y Libertad que ha conquistado”. (Cursiva nuestra).

15. Decretó, en consecuencia, con “arreglo a la voluntad nacional altamente pronunciada”, que el proyecto de Constitución sometido a la sanción

---

<sup>14</sup> El texto de los tratados, suscritos en Chuquisaca el 15 de noviembre de 1826, y las observaciones, suscritas en Lima el 18 de diciembre de 1826, pueden verse, en O’Leary, *Cartas de Sucre al Libertador*, op. cit., pp. 76-86 y 25-38, respectivamente.

<sup>15</sup> Circular del ministerio del interior a los prefectos, en *El Peruano*, Lima, 6 de diciembre de 1826, p.1.

<sup>16</sup> Respecto a la unanimidad de los colegios electorales en proclamar a Bolívar Presidente vitalicio ha de notarse que, de los 58 pronunciados a favor de la Constitución, 10 no declararon sobre esa materia. De los 48 restantes, 41 lo hicieron en primera intención, mientras que los otro 7, bajo presión, lo hicieron en reuniones subsiguientes.

popular, es “*La Ley Fundamental Del Estado, y S.E. El Libertador Simón Bolívar, El Presidente Vitalicio de la República, bajo el hermoso título de Padre y Salvador Del Perú*” (art. 1); disponiendo su juramento el 9 de diciembre en conmemoración de la batalla de Ayacucho (art. 2); el modo, tiempo y forma en que sería prestado el juramento se establecería mediante un decreto especial (art. 3)<sup>17</sup>; el acontecimiento se comunicaría al Libertador y a los gobiernos con los que el Perú mantuviere relaciones (art. 4); por último, proclamada y jurada la Constitución se dispondrían las medidas necesarias para la formación de listas de ciudadanos que, con arreglo a ella, conformarían los colegios electorales, a fin de que el 20 de septiembre de 1827 se reúna el cuerpo legislativo (art. 5).<sup>18</sup>

## 2. Juramento de obediencia a la Constitución

16. Las ceremonias de publicación y juramento de la Constitución, en la capital, se realizaron los días 8 y 9 de diciembre.<sup>19</sup> Los miembros del Consejo de Gobierno y las principales autoridades, reunidas en el Palacio de Gobierno, prestaron el juramento de ley; luego, se celebró un *Te Deum*. El Arzobispo dedicó su homilía a exaltar a Bolívar, a la Constitución vitalicia y formuló votos por que el imperio de la Ley, bajo el nuevo régimen, traiga consigo “Paz (...) y tranquilidad; porque sólo con ellos brilla el imperio de las leyes, se conserva el orden, se respeta la moral, se honra la religión (...)”.<sup>20</sup>

17. Las autoridades, a su turno, en Palacio de Gobierno hicieron acatamiento formal del nuevo orden. Destacó entre ellos el Presidente de la Corte Suprema, quien al pronunciar una arenga, veladamente sostenía que de nada vale mudar el nombre de los amos, si no se goza de la libertad política y civil, si no se es independiente de todo otro Estado.<sup>21</sup> La arenga fue recibida con recelos por algunos miembros del

---

<sup>17</sup> El Decreto, designando las solemnidades para el juramento de la Constitución, en *Registro Oficial de la República Peruana*, Lima, 5 de diciembre de 1826, pp. 4-7; *El Peruano*, Lima, 6 de diciembre de 1826, p. 2.

<sup>18</sup> Decreto de 30 de noviembre de 1826, en *Registro Oficial de la República Peruana*, 5 de diciembre de 1826, pp. 1-4; *El Peruano*, 6 de diciembre de 1826, p. 1.

<sup>19</sup> Una descripción de la publicación y juramento de la Constitución desde el punto de vista oficial, puede verse, en *El Peruano*, Lima, 13 de diciembre de 1826, p. 4. Según Vidaurre, la promulgación de la Constitución, en Lima, no tuvo gran aclamación popular y, anecdóticamente, narra: “Se hizo que corriesen por algún rato licores en la pila principal, para embriagar al populacho. La embriaguez por lo común no hace sino exaltar la pasión que agita. El silencio y disgusto se hicieron muy perceptibles. Se arrojaron monedas que no faltaron gentes de color y niños que las recogiesen: pero no se logró que repitieran las palabras incesantes de Pando, que desde una de las galerías no cesaba de gritar: *Viva la Constitución, Viva el presidente vitalicio*. Unas cuantas voces de burla se oyeron que decían: *viva la plata* con respecto a los emisilios”. Manuel Lorenzo de Vidaurre, *Suplemento a las cartas americanas*, op. cit., pp. 213 y ss.

<sup>20</sup> Carlos Pedemonte, *Discurso que en el segundo día del Octavario de Concepción, y aniversario de la batalla de Ayacucho, con motivo de la Jura de la Constitución y presidencia vitalicia del Libertador en el Perú, pronunció el ilustrísimo señor arzobispo electo de Lima, doctor don Carlos Pedemonte*, Imprenta de La Libertad, Lima, 1826, p. 36.

<sup>21</sup> Manuel Lorenzo de Vidaurre, “Arenga pronunciada en el palacio del Supremo Gobierno por Manuel Lorenzo Vidaurre presidente de la Corte Suprema de Justicia el día 9 de diciembre de

Consejo de Gobierno (Pando y Heres). Finalmente, Santa Cruz, recapitulando todo lo expresado por los oradores, declaraba que la revolución había llegado a feliz término y que se iniciaba una era de paz y estabilidad:

“Señores.- Acabamos de jurar la gran CARTA que la nación a aceptado por un voto tan libre como uniforme. El LIBERTADOR BOLIVAR ha sido también aclamado por ella misma su Presidente Vitalicio: nos cumple pues llenar estos votos, y a la legislatura próxima perfeccionar tan importante obra.

(...).

Desde hoy cesan las incertidumbres y los temores a que nos inducía la debilidad de las leyes, que ni eran adecuadas, ni han podido aplicarse en la época pasada.

Por tan solemnes acontecimientos hemos llegado al término feliz de la revolución; mas resta que los actos de la administración jeneral sean siempre marcados por el espíritu de orden, de justicia y de moderación que tanto distinguen a nuestros compatriotas. *Preciso es confesar, que sin orden todo es un caos, sin justicia no hay mas que partidos de opresores crueles, y de víctimas desgraciadas.* Sin moderación no hay verdadera fuerza, ni las instituciones sociales pueden ser duraderas, por que el fanatismo y la exaltación son estados violentos en la naturaleza.

(...)

El consejo de gobierno sin más objeto, sin otro interés que el bien y la gloria nacional, cumplirá y hará cumplir la voluntad del pueblo Peruano por cuantos medios estén en su poder”.<sup>22</sup> (Cursiva nuestra).

18. A semejanza de Lima, las ceremonias y festejos por la proclamación y juramento de la Constitución se desarrollaban en algunas circunscripciones del interior del país, las que aún continuaban cuando se le desconoció, como lo recuerda Nemesio Vargas.<sup>23</sup>

### **3. El intento de poner en vigencia la Constitución: la convocatoria al Congreso vitalicio y el problema de la determinación de los representantes a Congreso**

19. En conformidad con la petición formulada en la “representación” de los persas, el Consejo de Gobierno convocó al Congreso (art. 5 del decreto de 30 de noviembre de 1825) para el día 20 de septiembre de 1827. Se ordenaba, en consecuencia, tomar las medidas necesarias para la formación de listas de ciudadanos que, con arreglo a ella, conformarían los colegios electorales. Estas listas de acuerdo a la Ley electoral de 1825, eran formadas por las municipalidades, que sobre la base de ellas, expedían los “boletos de ciudadanía”. Teniendo en cuenta la experiencia electoral anterior y amparándose en la Ley fundamental del

---

826, en que se juró la Constitución de Bolivia”, en *Suplemento a las cartas americanas*, op. cit., pp. 217-221.

<sup>22</sup> *El Peruano*, Lima, 13 de diciembre de 1826, p. 4.

<sup>23</sup> Nemesio Vargas, *Historia del Perú Independiente*, op. cit., Tomo III, p. 246.

Estado, “en cuanto sea posible antes de la reunión del cuerpo legislativo”, el gobierno decretó la supresión de las municipalidades en todo el territorio de la república (art. 1);<sup>24</sup> encargando a los prefectos la pronta formación de las listas de ciudadanos, con el fin de que a la brevedad pueda reunirse el cuerpo electoral, según lo prescrito en el título cuarto de la Constitución (art. 4); un decreto especial detallaría “provisionalmente” el reglamento de elecciones, en conformidad al artículo 22 de la carta (art. 12).

20. El Consejo de Gobierno estaba resuelto a lograr una representación adicta a sus designios, naturalmente, usando la influencia de que disponía y, señaladamente, el poder que detentaban los prefectos. Heres, recomendaba a Orbegoso, prefecto de Trujillo, cuidar de que los elegidos tuvieran las virtudes que él mismo le señalaba, por cuantos medios estén a su alcance. Le hacía saber que similar misiva había enviado al Cuzco, Arequipa, Puno, Junín y Ayacucho.<sup>25</sup> En esa misma fecha, informaba a Bolívar que esta vez no sucedería lo que al Consejo que presidió Unanue:

“Esto continua tranquilo. Estamos trabajando para que se reúna una buena legislatura. Podemos perder; pero al fin habremos puesto los medios para que no sea así: no nos sucederá lo que al consejo que presidió el señor Unanue.

La constitución va marchando, aunque en la práctica nos va presentando algunas dificultades, las cuales venceremos con la presencia de la mente de V.E.

(...).

Todos los prefectos se muestran amigos consecuentes de V.E. como podrá verlo en los papeles públicos”.<sup>26</sup>

21. Las tres Cámaras que conformaban el Poder Legislativo se integraban, de conformidad con el artículo 28 de la Constitución, por veinticuatro (24) miembros. Esta simetría de la representación causó graves problemas, cuando promulgada la Constitución vitalicia, se intentó elegir a sus integrantes. No había forma de establecer una exacta correspondencia de representantes (tribunos, senadores y censores), para cada una de las cincuenta y ocho (58) provincias del país. Algunas serían representadas por un tribuno, otras por un senador y las demás, por un censor, pero ninguna podría elegir un representante de cada una de las tres cámaras. Pando, recién, advirtió los defectos que hiciera notar Vidaurre en el borrador del dictamen que había escrito cuando se le propuso la calificación de las actas electorales: “No acierta –decía– con el modo de proceder a las nuevas elecciones”. Tenía entonces a la

---

<sup>24</sup> Decreto de 10 de diciembre, en *El Peruano*, Lima, 13 de diciembre de 1826, p. 1.

<sup>25</sup> Carta de Heres a Bolívar, Lima, de 22 de enero de 1827, en O’ Leary, *Historia de la independencia*, op. cit., pp. 413-416.

<sup>26</sup> Carta de Heres a Bolívar, Lima, 22 de diciembre”, en O’ Leary, *Historia de la independencia*, op. cit., p. 221. Pando era de la misma opinión. En carta a Bolívar, 8 de noviembre, lo manifestaba: “toda mi ambición es ver reunido en el próximo setiembre un Cuerpo Legislativo, compuesto de hombres juiciosos y moderados, que proclamen a V. E. Presidente vitalicio de esta República”. O’Leary, *Memorias*, op. cit., Tomo X, p. 408.

vista el cuadro de distribución de representantes, por departamentos y que, adjunto al oficio del Ministro, fue enviado a la Corte Suprema para que ésta emita una resolución que ilustre al gobierno sobre la conveniencia de su adopción.

22. En el oficio, Pando hacía constar que la gran dificultad consistía en fijar una regla para señalar a cada departamento el número de tribunales, senadores y censores que deban nombrar, dado que sobre ese punto la Constitución “no presenta norma”. Anotaba que la distribución de representantes se había efectuado en base a la distribución de diputados prevista para las elecciones de 1825. Intentaba explicar la falta de correspondencia “matemática” de los representantes de cada provincia -lo que crearía un gran descontento-, argumentando que “los miembros de las cámaras legislativas son representantes todos de la Nación, no sólo de la provincia que los elija”, y también por la “falta de un censo arreglado, la variedad de la población y otras causas bien notorias”. Finalmente, anunciaba que “el arbitrio de sortear entre las provincias la calidad de los representantes que deba nombrar respectivamente”, sería quizás el medio de “acercarse” a la resolución del problema, mas esta determinación tenía el inconveniente de que la suerte designase censores a provincias que no posean ciudadanos para tan alto cargo, teniéndolo para senadores o tribunales.
23. La Corte Suprema emitió su resolución el 17 de enero de 1827. Vidaurre y el Dictamen fiscal consideraban que la distribución de representantes determinaba un régimen carente de representatividad. Los demás vocales, en cambio, hallaban razonable la propuesta de Pando. Vidaurre, asumiendo la postura adoptada por la mayoría del Tribunal, criticaba los fundamentos con que se defendía esa posición teniendo en cuenta la forma y lugar de elección de los representantes. En su voto, sostenía que el cuerpo electoral debía reunirse en la capital del departamento y designar, en bloque, a los representantes (art. 27). En su opinión, la reunión de los electores en las capitales de provincia (art. 24), significaría alterar la Constitución creando “un nuevo cuerpo, junta o potestad electoral”; lo que, aunado a la presión que ejercerían los intendentes y otras autoridades políticas, “hechuras del gobierno”, harían de las elecciones “máquinas, cuyos resortes todos sean movidos por una mano”.<sup>27</sup> El debate quedó, finalmente, trunco. La insurrección de las tropas colombianas puso fin al régimen bolivariano. Ese hecho impidió se evidenciara que el régimen constitucional bolivariano carecía de viabilidad y que, de haberse intentado su aplicación integral hubiera perturbado la vida institucional y política del país.

---

<sup>27</sup> Manuel LORENZO de Vidaurre, *Suplemento a las cartas americanas*, op. cit., pp. 223-236; Mariano Tramaría. “Aviso del ciudadano Mariano Tramaría a los electores, y a la futura representación nacional”, en Pruvonena, *Memorias y documentos para la historia de la independencia del Perú y causas del mal éxito que ha tenido ésta*, op. cit., Tomo II, pp. 202-210.

#### **4. El nacionalismo como factor desencadenante de la caída del régimen**

24. Ausente Bolívar del Perú, la situación del país se tornó insoportable para el Gobierno. Las conspiraciones e instigaciones contra el estado de cosas eran incesantes. Bolívar tuvo que rendirse a la evidencia. En carta dirigida a Santa Cruz, luego de la absolución de Guisse y otros, acusados de conspiradores, liberó a sus Ministros de toda obligación para con él aconsejándoles, más bien, encabezar el movimiento:

“(…) diré a U. francamente que el juicio de Guisse me ha dado la medida del verdadero espíritu que se oculta en el fondo de las intenciones: para mí este rasgo es muy notable y muy decisivo, para que me atreva a instar más a U. sobre la represión de los enemigos de Colombia y de mi persona. No hay remedio, amigo; esos señores quieren mandar en Jefe y salir del estado de dependencia en que se hallan, por su bien, y por necesidad; y como la voluntad del pueblo es la ley o la fuerza que gobierna, debemos darle plena sanción a la necesidad que impone su mayoría”.

25. Más adelante, afirmaba:

“(…) Uds. serán sacrificados si se empeñan en sostenerme contra el conato nacional; y yo pasaré por un ambicioso y un usurpador, si me esmero en servir a otros países fuera de Venezuela. Yo, pues, relevo a U. y a mis dignos amigos los Ministros, del compromiso de continuar en las miras que habían formado algunos buenos espíritus. Yo aconsejo a Uds. que se abandonen al torrente de los sentimientos patrios; y que en lugar de dejarse sacrificar por la oposición, se pongan Uds. a su cabeza”.<sup>28</sup>

#### **5. Insurrección de la tercera división colombiana**

26. Los trabajos de los conspiradores continuaban. La tropa colombiana, horrorizada con las insinuaciones de que Bolívar pretendía transformar

---

<sup>28</sup> Paz Soldán, *Historia del Perú Independiente. Segundo Período 1822-1827*, op. cit., Tomo II, pp. 129-130. Bolívar, en esta misma carta, ya advertía los riesgos de la permanencia de las tropas colombianas en el país: “Cuando el Consejo de Gobierno juzgue que las tropas colombianas le embarazen o perjudiquen al Perú, debe inmediatamente mandarlas para Colombia”, *Ibíd.*, p. 130; Vicente Lecuna, *Cartas al Libertador*, op. cit., Tomo VI, p. 93. Santa Cruz también percibía que la tranquilidad pública era aparente, falaz. En carta a Bolívar, 23 de noviembre de 1826, manifestaba que el Consejo de Gobierno no había podido matar la hidra de la oposición, “sino más bien sus medidas extremas le habían proporcionado a ésta la compasión y la simpatía de la opinión pública”. O’Leary, *Memorias del General*, op. cit., Tomo X, p. 109; En el periódico oficial, rebatiendo las afirmaciones contenidas en el número 67 de *El Cóndor* de Bolivia, sobre la supuesta sinceridad de aquella carta, se decía que Bolívar la escribió en un momento de calor, por la ira que le produjo la absolución de Guisse. Así, mientras aquello escribía a Santa Cruz, a Lara impartía órdenes sobre el control que deberían ejercer las tropas colombianas en el país. “El Peruano”, en *El Peruano*, Lima, 25 de abril de 1827, p. 3.

la Constitución Política de aquel país, resolvió amotinarse.<sup>29</sup> Cincuenta días después de la proclamación de la Constitución, el 26 de enero, estalló el motín de la tercera división del ejército colombiano asentado en Lima, encabezado por el Comandante José Bustamante. En el acta justificatoria de la decisión, sospechando de las actitudes contrarias a la organización política de Colombia, por parte de generales y coroneles depuestos, declaraban su fidelidad a la Constitución diciendo:

“(…) como en efecto lo hacemos, que quedando enteramente sumisos a la Constitución y leyes de la República de Colombia, y profesando el mayor respeto a nuestro Libertador Presidente, no alteraremos de manera alguna nuestro propósito, de sostener a todo trance la Constitución, sancionada y jurada por sus representantes, observada por todos los departamentos de Colombia con universal admiración”.<sup>30</sup>

27. En mensaje a los ciudadanos de Lima y el Perú recalcan su posición de neutralidad en el proceso político peruano: “Nuestra posición de auxiliares en la República del Perú, será mantenida con sumo respeto al Gobierno y las leyes, y podéis descansar seguros de que nuestros votos serán siempre por la felicidad del Perú”.<sup>31</sup>

28. La insurrección del ejército auxiliar colombiano no solo tuvo impacto en los estados bajo el influjo de Bolívar, importó un acontecimiento de primera magnitud en los destinos de la América del sur. Traía abajo la hegemonía militar colombiana y permitía que cada país, desde entonces, forje su propio destino. Los editores de *El Duende Buenos Aires*, lo expresaron rotundamente al decir: “los argentinos hemos celebrado la reacción de Lima, porque ella nos deja esperar que aquel estado adoptará instituciones análogas a las que se ha dado la América, y con ella desaparecerán los elementos de división, y hostilidad que tan desgraciada como impolíticamente se aglomeraban”. Y al despedirse de sus lectores recalcan que tenían la satisfacción y el consuelo de “ver que empiezan a realizarse nuestros votos por el establecimiento de un régimen liberal en todo el continente de América”.<sup>32</sup>

---

<sup>29</sup> Paz Soldán, *Historia del Perú Independiente. Segundo Período 1822-1827*, op. cit., Tomo II, pp. 132-133; Tomás Heres, “Insurrección de la tercera división en Lima (relación hecha por el General Tomás de Heres)”, en O’Leary, *Historia de la Independencia*, pp. 229-244; Manuel Lorenzo de Vidaurre, *Suplemento a las cartas americanas*, op. cit., pp. 238-240.

<sup>30</sup> Acta de 26 de enero de 1827, en Manuel de Odríozola, *Documentos Históricos del Perú*. Lima: Imprenta del Estado, 1875, Tomo VII, pp. 199-200.

<sup>31</sup> *Ibíd.*, p. 202. Vidaurre, en carta a Santander del 8 de febrero, comentándole la insurrección de las tropas colombianas, afirmaba: “Este hecho en que no tube yo la menor parte, ni ninguno de los individuos de esta ciudad han producido los efectos más preciosos. Ellos no se han unido con nosotros para variar la Constitución de Bolivia. Lo que únicamente han hecho es ofrecer el de que ningún modo auxiliarán contra nuestra independencia”. *El Peruano*, Lima, 21 de febrero de 1827, p. 2.

<sup>32</sup> Véase “Exterior. Reacción en Lima” y “A los suscriptores y al público”, en *El Duende de Buenos Aires*, 9 de abril de 1833, pp. 472 y 476, respectivamente.

## 6. Acta del cabildo de Lima desconociendo la Constitución vitalicia y convocatoria a Congreso Constituyente. Las consecuencias históricas de esos hechos

29. Vidaurre, Mariátegui, Tramarria y otros,<sup>33</sup> al día siguiente de la insurrección de las tropas colombianas, encabezaron un movimiento demandando la celebración de un Cabildo abierto con la presencia de las Cortes Suprema y Superior y de todas las demás personas notables. Previamente Santa Cruz fue convencido por Vidaurre para que se restituya a la capital y no impidiera el rumbo de los acontecimientos. El propósito era evidente: poner a la cabeza del gobierno a un caudillo militar que garantizara la estabilidad mientras se consolidaba el nuevo estado de cosas. El hecho no era ninguna novedad. Confirma simplemente la mentalidad proclive al caudillismo militar que era favorecido, en la práctica, por todos. El mismo Vidaurre notificado de la insurrección de las tropas colombianas e intimado a “ponerse a la cabeza de la República” por el Dr. Manuel Chávez respondió: “No será. El Perú, sea cual fuese su suerte, necesita un hombre de armas; no un pacífico letrado”.<sup>34</sup> Reunido el cabildo y luego de escuchar las más extravagantes proposiciones,<sup>35</sup> se elaboró un Acta<sup>36</sup> en la que se hacía constar que las voces de Lima eran, en realidad, “las de todas las ciudades y villas y aun de los más pequeños distritos del Perú”. En ejercicio de esa representación y voluntad, decidían desconocer la Constitución vitalicia demandando al Consejo de Gobierno convoque a un Congreso extraordinario Constituyente “en todo conforme a los artículos de la Constitución Peruana, sancionada en el año de veintitrés, y jurada en esta Capital; *procediéndose a las elecciones y demás actos legales, de modo que dicho Congreso, necesariamente sea instalado en el perentorio término de tres meses, y que éste decida sobre la Constitución que deba regirnos, ampliando, modificando, y fundando con arreglo a la voluntad e instrucciones de los pueblos. Así también con el poder bastante para nombrar Presidente y Vicepresidente de la República*”.

30. El mismo Consejo de Gobierno que proclamara tan solemne y formalmente la Constitución y a Bolívar como Presidente vitalicio, escasamente dos meses antes, convocó a un Congreso Constituyente

---

<sup>33</sup> Heres menciona entre los “motores y cabecillas de la conmoción popular de Lima”, además de los ya mencionados, al General Otero, Aparicio, Bermúdez, Alcázar, Riofrío, el Coronel Salazar, y Herrera. Tomás de Heres, “Insurrección de la tercera...”, en O’Leary, *Historia de la emancipación*, op. cit., pp. 243-244.

<sup>34</sup> Vidaurre, *Suplemento a las cartas americanas*, op. cit., pp. 238-239.

<sup>35</sup> “En el Cabildo abierto, un hombre de la hez del pueblo y desconocido propuso que el retrato de V.E. que se hallaba allí se quitase y se quemase en la plaza pública; pero el jefe del tumulto se opuso a ello, manifestando que V.E. era el Libertador del Perú, y que jamás los patriotas corresponderían mal a los beneficios que le debían. El retrato quedó en su lugar”. Tomás Heres, “*Insurrección de la tercera...*”, en op. cit., p. 240. Véase Vidaurre, *Suplemento a las cartas americanas*, op. cit., pp. 244-245.

<sup>36</sup> Véase el acta de 27 de enero de 1826, en Vidaurre, *Suplemento a las cartas americanas*, op. cit., pp. 245-248. Según acotación de éste el acta fue concebida por él. No dudamos de ello, por la sencilla razón de que siendo el cabildo limeño quien aprobó las actas de los colegios electorales, éstos mismos deberían participar en su desaprobación.

para el 1 de mayo de 1827 a fin de decidir “cuál haya de ser la Constitución” y para nombrar al presidente y vicepresidente de la república (art. 1).<sup>37</sup> Lo hizo, esta vez, en deferencia a un pedido de la municipalidad y considerando que se habían suscitado dudas acerca de la legitimidad con que los colegios electorales de la república habían procedido a sancionar el proyecto de Constitución que les fue sometido por el Gobierno.

31. En una proclama, expedida en la misma fecha, 28 de enero, Santa Cruz se hacía eco de las demostraciones contra la Constitución vigente haciendo constar que la Constitución para Bolivia no fue recibida por una libre voluntad “cual se requiere para los códigos políticos”. El Gobierno no podía consentir en que se crea, que pudo tener la más pequeña connivencia en la coacción, porque era el garante de la libertad nacional y de su absoluta independencia. Así lo habría hecho antes de no haberse persuadido “que un consentimiento espontáneo se prestaba a la Constitución que se juró”.<sup>38</sup>
32. La reacción de la municipalidad de Lima y de sus inspiradores, era explicable y justificada. Los colegios electorales no sólo no tenían atribución alguna para aprobar o reformar la Constitución o para elegir al presidente, sino que, ni siquiera tenían mandato vigente. En efecto, designados, conforme a la Constitución de 1823, para elegir a los miembros del Congreso y de las Juntas Departamentales habían cumplido con ello, cesando en sus funciones. Naturalmente que el Consejo de Gobierno había arrancado el pronunciamiento de los colegios violentando su autonomía. Por eso mismo, el Acta, en son de velado reproche, recordaba que no hay “cosa más justa ni santa, como que el pacto social contenido en las constituciones sea espontáneo, y muy distante de toda coacción”.
33. El rechazo de la Constitución vitalicia puso fin a una etapa en la historia del Perú. Acabó con ella, la intromisión extranjera como factor decisivo para la definición del rumbo político de la República. La Confederación Perú-boliviana no tuvo la repercusión que poseyó, en sus días, la presencia e influencia, de Bolívar. Por ello mismo, puede considerarse que, a partir de ese momento, el Perú, libre de la influencia hispánica que se trasunta en la Carta de 1823 y desembarazado de la presencia e influencia de Bolívar, iniciaría su propio camino constitucional y político cerrando, así precisamente, la etapa constitucional de franca influencia extranjera para abrir el camino a la otra de matriz peruana, propiamente dicha.

---

<sup>37</sup> Véase el decreto de convocatoria, 28 de enero de 1827, en *Registro Oficial de la República Peruana*, Lima, 29 de enero de 1827, pp. 1-2.

<sup>38</sup> Manuel de Odriozola, *Documentos Históricos del Perú*, op. cit., Tomo VII, pp. 202-203.

## VI. LA CONSTITUCIÓN DE 1826

34. La Constitución vitalicia no rigió nunca en el Perú y tampoco influyó en su constitucionalismo. Inspiró, en cambio, al constitucionalismo boliviano y al de la Confederación Perú-boliviana. El Tratado de Tacna (1837), en efecto, impuso un cesarismo decenal, con reelección inmediata, y con poderes omnímodos. Este régimen, como el bolivariano, fue efímero. Es explicable. Contradecían la más acusada y expresa tendencia de la emancipación y de la república.
35. En el fondo, fue la más extrema reacción autoritaria frente al liberalismo demagógico de la Constitución 1823. Pretendía reivindicar el orden y la estabilidad frente a la anarquía y el peligro de la disolución. Sintonizaba con algunas tendencias conservadoras típicas de la elite peruana y también de la idiosincrasia del pueblo del Perú que fue y es proclive al autoritarismo. Tanto es así que, casi un siglo después, Manuel Vicente Villarán pensaba que América, como Francia, necesitaba un poder excepcionalmente fuerte que “curase las llagas de la revolución y de la guerra. Ese poder no existía en las leyes y debía buscarse en los hombres. En las épocas de transición consecutivas de las grandes catástrofes sociales, el gobierno vitalicio de un gran hombre es una interinidad necesaria, un oasis en que reposa la caravana perdida en el desierto”.<sup>39</sup> No fue, por cierto, ese el efecto de la dictadura de Bolívar entre 1823 y 1826 y nada hace presumir que, después de entonces, lo fuera. Sin embargo, ese cesarismo era, para sus defensores, la panacea como lo revela la Circular que remitió el Ministro Pando a los prefectos para promover la aprobación de la Constitución por los colegios electorales.
36. Bolívar imaginó que la estabilidad –fruto de factores que no siempre advirtió con lucidez-- se lograría por obra de “su” Constitución que, en el fondo, contradecía, sin resolver, todas las tendencias a la indocilidad, el desorden y la anarquía tan características de nuestra realidad. Quien sabe imaginó que su Presidencia (por ser precisamente suya) daría al régimen político la firmeza y la estabilidad que no se habría logrado con otros gobernantes. La tesis no es plausible<sup>40</sup>. Bolívar sabía que sus detractores y enemigos, tarde o temprano, complotarían, en contra suya, así como las tendencias nacionalistas y liberales a las que repugnaban no sólo el autoritarismo centralista del régimen vitalicio sino su ya injustificada presencia en el Perú y en Bolivia.

---

<sup>39</sup> Manuel Vicente Villarán, “Ensayo sobre las ideas constitucionales de Bolívar”, en *Páginas Escogidas*. Talleres Gráficos P. L. Villanueva, Lima, 1962, p. 31.

<sup>40</sup> Decía Santander que el sistema vitalicio, por complicado y absurdo “debía mantener al estado en continua agitación y engendrar el espíritu de insurrección, como el único remedio de contener al presidente, o de arrojarlo de su puesto”. Francisco de Paula Santander, “Memorias sobre el origen, causas y progreso de las desavenencias entre el presidente de la república de Colombia, Simón Bolívar, y el vicepresidente de la misma, Francisco de Paula Santander, escritas por un colombiano en 1829”, en *Escritos Autobiográficos. 1820-1840*, Fundación Francisco de Paula Santander, Bogotá, 1988, p. 50.

37. La Constitución de 1826 era, en verdad, una extraña mezcla de instituciones de una monarquía o un cesarismo consular hereditario y de una aristocracia vitalicia combinadas con órganos de apariencia democrática-republicana como un Poder Legislativo tricameral que no tenían viabilidad política. Contradecía tanto el ideal republicano como la realidad. Es evidente –como lo comprueba V. A. Belaunde– que, con la Constitución vitalicia, Bolívar “quiso realizar el milagro de reunir las cualidades de todos los sistemas; en realidad lo que hizo fue reunir todos sus defectos: el absolutismo del régimen vitalicio, la agitación demagógica de las asambleas electorales, los inconvenientes del centralismo y de la federación”.<sup>41</sup>
38. El mismo V. A. Belaunde cree que, en 1826, en que Bolívar “llega al apogeo de su carrera (y) es el triunfador indiscutido”, “marca la decadencia de su pensamiento político”.<sup>42</sup> No halla, en consecuencia, continuidad en su pensamiento. Las influencias ideológicas, en las diferentes etapas de su vida, a su juicio, son distintas. En Angostura Bolívar “sigue de cerca la Constitución inglesa”. En 1826, ignora no sólo las instituciones inglesas y “las amargas lecciones de las tentativas jacobinas y federales” sino que hace “concesiones al espíritu demagógico y a la tendencia provincialista” hasta “caer bajo la seducción napoleónica” a punto que: “No se puede explicar la Constitución de 1826 sin la Constitución consular”. El ambiente en 1826, concluye Belaunde, “estaba preparado en América del Sur para la constitución de un régimen autoritario”. Bolívar “era esclavo de su propio triunfo. Estaba encadenado no sólo a muy humanas y explicables ambiciones, sino a incontrastables exigencias del medio porque, en ese momento, había “manifestaciones claras del deseo de una dictadura fuerte y permanente como lo revelan los distintos proyectos monárquicos”.<sup>43</sup>
39. Es difícil no hallar continuidad esencial en el pensamiento bolivariano que se sustentaba, como es sabido, en algunas convicciones fundamentales de las que jamás se apartó conforme lo prueban precisamente la Carta de Jamaica, el Discurso de Angostura y el Mensaje del 25 de mayo de 1825. Ellas eran: la inmadurez e impreparación de América para acceder a las instituciones fundamentales del régimen democrático y, por tanto, la necesidad de asambleas representativas estables y eficaces restringiendo el sufragio a quienes podían ejercerlo con lucidez y autonomía; la urgencia de gobiernos republicanos fuertes y paternales para garantizar la unidad del Estado, por supuesto, en torno de un Presidente dotado de plena autoridad; y finalmente, la necesidad de fundar los estados sobre la base de la educación y el amor a la patria.

---

<sup>41</sup> Víctor Andrés Belaunde, *Bolívar y el pensamiento político de la revolución hispanoamericana*, op. cit., p. 190.

<sup>42</sup> *Ibíd.*, pp. 174-175.

<sup>43</sup> *Ibíd.*, p. 175.

40. Republicano convicto, Bolívar era, sin embargo, hostil a la instauración, sin más, de las instituciones democráticas y de la participación popular. “¿Se puede concebir que un pueblo, recientemente desencadenado se lance a la esfera de la libertad sin fe, como a Icaro, se le deshagan las alas y recaiga en el abismo. Tal prodigio es inconcebible, nunca visto. Por consiguiente no hay raciocinio verosímil que nos halague con esa esperanza”, decía en la Carta de Jamaica. A pesar de ello, Bolívar, según Villarán, “Buscó anhelante con esfuerzo sincero, la forma que conciliase la libertad y el derecho con la paz interna y la estabilidad social y que, por igual, apartase las anarquías demagógicas y las tiranías monócratas”.<sup>44</sup>
41. Aceptaba el principio de la soberanía popular pero no quería “que un pueblo ignorante fuese el instrumento ciego de su propia destrucción” o que abusasen de su credulidad. Creyente en el sufragio procuraba atenuar, con severas limitaciones, el voto, los peligros de elecciones hechas por los rústicos del campo y por los intrigantes moradores de la ciudad. “Los unos tan ignorantes que hacían sus votaciones maquinalmente, y los otros tan ambiciosos que todo lo convertían en facción, lo que ponía al gobierno en manos de los hombres ya ineptos, ya inmorales” (Manifiesto de Cartagena). Su propia experiencia y sus manipulaciones del voto en 1826 confirman su convicción.
42. Con el tiempo, sus prejuicios contra el sufragio se intensificaron. El proyecto de Angostura “daba al pueblo el derecho de elegir a los miembros de la Cámara de Representantes por medio del sufragio indirecto; pero en el proyecto constitucional para Bolivia, los electores no eligen: proponen candidatos, y, dentro de ellos, las Cámaras escogen en las renovaciones parciales a sus propios miembros. Es un sistema parecido al imaginado por Sieyès con aprobación de Bonaparte para la Constitución consular. Con deliberada parsimonia graduaba así Bolívar la función del voto. La democracia efectiva, completa era un ideal, no podía ser entonces un hecho”.<sup>45</sup>
43. No era distinta su concepción del Poder Ejecutivo. “Nada tan funesto, según Bolívar para las nacientes repúblicas, como la debilidad del Poder Ejecutivo”.<sup>46</sup> De allí el carácter centralista, concentrador y autocrático de sus proyectos que reñían no sólo con el federalismo sino con toda forma o modalidad de descentralización incluyendo la muy débil de índole municipal.
44. Hay quienes se esmeran en destacar la originalidad de algunas de las instituciones de la Constitución vitalicia sin advertir que algunas de ellas, como el Poder Electoral, eran una simple ficción o simulación;<sup>47</sup>

---

<sup>44</sup> Manuel V. Villarán, “Ensayo sobre las ideas constitucionales de Bolívar”, op. cit., p. 25.

<sup>45</sup> *Ibíd.*, p. 28

<sup>46</sup> *Ibíd.*, p. 29.

<sup>47</sup> Los editores del Duende lo precisaron muy claramente. Se trataba de un lujo democrático del que solo se aprovecharía el poder, muy seguro de la inutilidad de ese cuerpo. “Proyecto de

otras, como el Poder Legislativo tricameral carecían de toda viabilidad política (como lo demostró Vidaurre, sin mayor esfuerzo) y, finalmente, sin comprobar que hasta la presidencia vitalicia carecía de evidencia empírica ya que la experiencia que la inspiró (Haití y los regímenes de Petion y Boyer) agotaron por completo el modelo.

## 1. Régimen político y dogmática constitucional

45. La Constitución vitalicia (150 artículos distribuidos en 11 Títulos) consagraba un régimen “popular representativo” (art. 7) fundado en la soberanía del pueblo y su ejercicio en el “poder supremo” dividido en cuatro secciones (Electoral, Legislativa, Ejecutiva y Judicial) y dentro de los límites de sus respectivas atribuciones (arts. 8, 9 y 10). A despecho de tan enfática declaración, el régimen no era popular ni representativo. El Presidente de la República, la Cámara de Censores y los Jueces eran vitalicios. El Presidente se elegía, por una sola vez en la historia, y tenía el derecho de nombrar al Vicepresidente “para que administre el Estado y le suceda en el mando”. Tampoco eran elegibles por el pueblo los Ministros y ni siquiera los miembros del Poder Legislativo. El Poder Electoral, es decir, los electores, nada elegían; sólo proponían ternas de candidatos. De entre ellos, las Cámaras de Tribunales y de Senadores elegían, mejor dicho, cooptaban a sus miembros, periódicamente, cada cuatro y ocho años, y, por mitades, cada dos y cuatro años, en las renovaciones respectivas. (art. 30, inc. 6). Bolívar que era un republicano sui generis y un apasionado defensor de la libertad y también de la igualdad,<sup>48</sup> desconfiaba de la democracia. Justificando la designación del vicepresidente, por parte del Presidente, recordaba que las elecciones eran el más “grande azote de las repúblicas, y la anarquía que es el lujo de la tiranía, y el peligro más inmediato y más terrible de los Gobiernos populares”.<sup>49</sup> El régimen tenía más similitudes con una monarquía que con una república.<sup>50</sup>

46. La dogmática constitucional, bajo el epígrafe de “De las Garantías” (Título XI) se abría con una declaración enfática y solemne: “La libertad civil, la seguridad individual, la propiedad y la igualdad ante la ley se garantizan a los ciudadanos por la Constitución” (art. 142). A renglón seguido, sin embargo, reducía y limitaba los derechos reconocidos en la Carta de 1823. Consagraba, entre ellos, los derechos de expresión e imprenta y de locomoción, la inviolabilidad del domicilio y

---

Constitución de la República de Bolivia. Discurso con que remitió el proyecto el Libertador Bolívar”, en *El Duende de Buenos Ayres*, 21 de agosto de 1826, p. 36.

<sup>48</sup> Repugnaba a Bolívar la esclavitud. Lo demuestran muchos pasajes de sus más importantes documentos. No sentía la misma repugnancia por la servidumbre y explotación del indio.

<sup>49</sup> Simón Bolívar, “Discurso al Congreso Constituyente de Bolivia”, en *Proyecto de Constitución para la República de Bolivia y Discurso del Libertador*, op. cit., p. 9.

<sup>50</sup> Por ello González Vigil, refiriéndose a los partidarios de Bolívar, decía: “Y ¿será preciso refutar especialmente a los que presentan la monarquía con formas liberales, y aun republicanas? Ya no estamos en tiempo de confundir las cosas con los nombres: la América detesta el trono, todo lo que se le parece, y está muy avisada para que pueda desconocer el monstruo con larva constitucional”, “Reflexiones sobre el sistema de gobierno que conviene al Perú”, en *El Eco de la Opinión del Perú*, Lima, 12 de agosto de 1827, p. 3.

los derechos de trabajo, comercio, empresa e industria así como los derechos de autores e inventores. No estableció la presunción de inocencia y la inviolabilidad de la correspondencia. El derecho individual de petición se transfirió al Poder Electoral (art. 26, inc. 5), es decir, a los colegios o cuerpos electorales.<sup>51</sup> Cerraban el Título XI “De las garantías” tres declaraciones que imponían la repartición proporcional de las contribuciones, la abolición de empleos y privilegios hereditarios y la de las vinculaciones religiosas y laicas (arts. 143 a 149).

47. Completaban, en cierta forma, la dogmática constitucional, algunos principios fundamentales que eran, en realidad, garantías de la administración de la justicia, tales como la conciliación prejudicial obligatoria salvo tratándose de acciones fiscales, la triple instancia en todos los procesos, la eliminación del recurso de injusticia notoria y ciertos derechos y precauciones procesales como la interdicción de toda detención sin expresión de la causa y mandamiento judicial previo, declaración ante juez competente, sin juramento y en tiempo no mayor de 48 horas, salvo delito *in fraganti* en que la persona podía ser detenida por cualquiera para ser presentada, de inmediato, al Juez; la consagración, en las causas criminales de los principios de juzgamiento público y conforme al derecho, por jueces y jurados; prohibición del tormento y de la confesión del reo, interdicción de las penas crueles, de confiscación de bienes y de “infamia trascendental” y limitación “en cuanto sea posible” de la pena capital.

48. La Constitución permitía la suspensión de la Constitución, la de los derechos consagrados por ella y, naturalmente, la de las precauciones procesales previstas para la seguridad personal, en circunstancias extraordinarias, previa autorización del Poder Legislativo (“señalando indispensablemente el término que deba durar la suspensión”) o, en su receso, por decisión del Poder Ejecutivo dando cuenta y respondiendo de los abusos en que hubiere incurrido (arts. 150 y 123).

## **2. La forma de Estado: unitario centralizado**

49. La Constitución de 1826 -como la de 1823– omitió una definición específica de la forma de Estado. Sus instituciones, sin embargo, configuraban un Estado unitario férreamente centralizado que reposaba sobre cuatro pilares fundamentales: la Presidencia y la Cámara de Censores vitalicios, una Vicepresidencia y cuatro Secretarías de Estado totalmente fungibles y dependientes del arbitrio del Presidente (art. 77) y una administración interior centralizada y absolutamente concentrada (arts. 124 y ss.).

---

<sup>51</sup> La Constitución de 1823 declaraba “derechos sociales e individuales” inviolables de los peruanos la libertad civil, la seguridad personal y de domicilio, la propiedad, el secreto de las cartas, el derecho individual de presentar peticiones o recursos al Congreso o al Gobierno, la buena opinión o fama del individuo, mientras no se le declare delincuente conforme a las leyes, la libertad de imprenta, la libertad de agricultura, industria, comercio y minería conforme a las leyes, la igualdad ante la ley (art. 193).

50. Bolívar estaba convencido que la América no estaba en condiciones de adoptar, con éxito el federalismo, precisamente porque no era capaz de acceder, con racionalidad y prudencia, a los mecanismos democráticos del sufragio y de la participación electoral directa. Creía en los regímenes fuertes y paternos y en la necesidad de la unidad ideológica, política y territorial que imponían, por ello mismo, la concentración y centralización del poder en manos de un Presidente, con poder incontestable de mando y, libre de las contingencias del juego político. Para consolidar el Estado, era necesario colocar en el centro de acción social un “poder inmutable” que presentara obstáculos “insuperables” a la ambición, resistiera con energía y con suceso las conmociones y rivalidades de pretensiones, característicos de pueblos que nunca habían sido regidos por el “imperio de sí mismos”.<sup>52</sup> Decía:

51. “El Presidente de la República viene a ser en nuestra Constitución, como el Sol que, firme en su centro, da vida al Universo. Esta suprema Autoridad debe ser perpetua; porque en los sistemas sin jerarquías, se necesita más que en otros, un punto fijo alrededor del cual giren los Magistrados y los ciudadanos, los hombres y las cosas. *Dadme un punto fijo*, decía un antiguo, y *moveré el mundo*. Para Bolivia, este punto es el Presidente vitalicio. En él estriba todo nuestro orden, sin tener por esto acción. Se le ha cortado la cabeza para que nadie tema sus intenciones, y se le han ligado las manos para que a nadie dañe.”<sup>53</sup>

52. Pando, justificaba ese carácter, manifestando que la construcción del poder ejecutivo había sido el gran problema social de la filosofía desde la reunión de los hombres en sociedad. Mas, el que se instauraba en la Constitución reunía las ventajas que por tanto tiempo se buscó con ahínco, esto es, evitar la degradación del pueblo, que lo arrastra a la servidumbre cuando se halla sometido irrevocablemente a un mismo magistrado y ponerlo a cubierto de las conmociones y partidos, inevitables en las elecciones del poder ejecutivo. De ese modo, la arbitrariedad y la anarquía estaban por siempre desterradas de la República. Además, recibiendo su fuerza “incontrastable” de la misma Constitución que lo sostenía en la cumbre del poder, el Presidente veía identificada su eminente posición con la observancia del pacto social y el orden prefijado en él. Por tanto, un Presidente de por vida llenaba “la medida de poder y grandeza a que (se) puede aspirar en la América,

---

<sup>52</sup> José María de Pando, “Legislación constitucional”, en *El Peruano*, Lima, 17 de enero de 1826, p. 4.

<sup>53</sup> Simón Bolívar, “Discurso al Congreso Constituyente de Bolivia”, op. cit., pp. 6-7. Se trataba de un “heliocentrismo constitucional”, como calificara Luca Scuccimarra a la Constitución del año VIII francesa, donde “todo parece predispuesto para celebrar la nueva centralidad de la potestas gubernativa”. Cita además, este autor, una afirmación de Bonaparte a Mollien, aproximadamente del año 1801, que parece leyó Bolívar y la parafraseo en su discurso: A los ojos de Bonaparte, el gobierno está, de hecho, “*En el centro de la sociedad, como el sol; las diversas instituciones deben recorrer las órbitas a su alrededor, sin alejarse nunca. Es necesario, por lo tanto, que el gobierno regule las combinaciones de cada una de modo que participen todas en el mantenimiento de la armonía general*” (Cursivas agregadas). Luca Scuccimarra, “El sistema de excepción. La construcción constitucional del modelo bonapartista (1799-1804)”, en *Fundamentos. Cuadernos monográficos de teoría del Estado, derecho público e historia constitucional*, no 2, Junta General del Principado de Asturias, Oviedo, 2000, p. 326

que no consiente sino repúblicas.”<sup>54</sup> Vana y vacía retórica que solo pretendía esconder los inocultables defectos del proyecto.

53. La estructura y también el origen de los órganos y agentes de los poderes del Estado aseguraban la concentración y centralización del poder. La fuerza y vigor del Presidente eran indispensables para hacerse sentir continuamente sobre todo el cuerpo del Estado, porque de ser débil e insuficiente, “lejos de llenar los objetos de su institución”, sería un principio de desorganización “más bien que el centro vital de la República”.<sup>55</sup> El Presidente, en el que residía el Poder Ejecutivo, lo controlaba, de modo absoluto. Era su atribución nombrar al vicepresidente (art. 85) con aparente aprobación del Poder Legislativo. Este podía rechazar, uno a uno, a los tres candidatos del Presidente. Sin embargo, debía elegir forzosamente a uno cualquiera de los tres rechazados (art. 57). A él competía, naturalmente, “separar, por sí solo, al vicepresidente y a los secretarios del despacho siempre que lo estime conveniente” (art. 83, inc. 3). De este modo controlaba la conducta de sus colaboradores inmediatos. Tenía asimismo el control de la administración interior de la república (departamentos, provincias y cantones) confiada a los prefectos, subprefectos y gobernadores. Estos debían designarse por el Senado, a propuesta del Ejecutivo, propuesta formulada sobre la base de las efectuadas por el “cuerpo electoral” (art. 26, inc.3). El Senado, necesariamente también, debía elegir, entre los propuestos por el Ejecutivo, “uno de la lista de candidatos propuestos por el cuerpo electoral para prefectos, gobernadores y corregidores” (art. 83, inc. 26). El Ejecutivo mismo proponía a la Cámara de Censores, en terna, a los miembros del Tribunal Supremo de Justicia así como los candidatos a dignidades eclesiásticas (art. 83, inc. 25). El Poder Municipal, reconocido por la Constitución de 1823, fue sustituido por un Alcalde o dos Alcaldes, designados por el Ejecutivo, a propuesta del cuerpo electoral (arts. 124 a 131).

54. La centralización y concentración del Poder Legislativo era consecuencia inevitable de la cooptación y también del arbitraje que se esperaba de su composición tricameral. El Poder Legislativo debía contar, en efecto, en sus primeros 20 años, con 72 miembros, divididos en tres Cámaras (Tribunos, Senadores y Censores) a razón de 24 por cada Cámara (art. 28).<sup>56</sup> La tricameralidad –según Bolívar– debía resolver los conflictos suscitados entre las Cámaras “por falta de un juez árbitro, como sucede donde no hay más que dos Cámaras” y ninguna

---

<sup>54</sup> José María de Pando, “Legislación constitucional”, en *El Peruano*, Lima, 10 de enero de 1827, p. 4.

<sup>55</sup> José María de Pando, “Legislación constitucional”, en *El Peruano*, Lima, 13 de enero de 1826, p. 4.

<sup>56</sup> En la Constitución propuesta para Bolivia, el cuerpo electoral se integraba por un elector por cada 10 ciudadanos. En la del Perú, uno por cada 200. Las Cámaras del Perú se integraban por 24 miembros mientras que las de Bolivia, por 30 miembros. Y así la representatividad del Congreso boliviano resultaba más extensa que la del Perú sin tener en cuenta que había una enorme diferencia en el volumen de población entre ambos países. ¿Prejuicio o simple incoherencia? Desde luego que no. Bolívar conocía y sabía de la conducta de los congresos peruanos. Su decisión era pues explícita: restringir la representación democrática peruana.

ley quedaría sin efecto, o, por lo menos, habría sido “vista una, dos y tres veces, antes de sufrir la negativa”.<sup>57</sup> Se trataba de rebatir el principio de los radicales que afirmaban que el poder legislativo no debía combatir contra sí mismo y, por ende, propugnaban una sola cámara.<sup>58</sup>

55. Si bien la división del Legislativo en dos cámaras prevenía graves defectos y graves males, dimanados de la existencia de una sola, ello no salvaba el escollo que se quería evitar: “en que una sola Asamblea dé las leyes”. La prueba radicaba en que las dos cámaras podrían ponerse de acuerdo en cuestiones intrascendentes, pero disenterían en las de gran trascendencia. En consecuencia, individuos de una cámara buscarían a individuos de la otra para reducirlos a su partido, quedando libre el camino a las pasiones, y la elaboración de la ley estaría sujeta “a las combinaciones del acaso”. Se hacía necesario que un tercero dirimiera la discordia entre las partes contendientes. Una tercera cámara estaba en capacidad de hacer un examen más prolijo e imparcial de las razones que sostenían el pro o contra de una ley, esperándose de ella una decisión más conforme a la razón, “como que está desnuda del espíritu de partido natural a los que sostienen una opinión en rivalidad con los de otra.” Además, la institución reunía las ventajas de “ahogar las pretensiones recíprocas de dos cuerpos que ejercen una misma atribución”, de manera que marcharía con desembarazo y sin precipitación.<sup>59</sup>

56. Pese a que la Constitución declaraba que el Poder Legislativo debía emanar “de los cuerpos electorales nombrados por el pueblo” (art. 27), los Censores eran vitalicios (art. 61). Los Tribunales y Senadores -cuyos mandatos eran de 4 y 8 años que se renovaban por mitades, cada dos y cuatro años, respectivamente (arts. 44 y 48)- sólo eran elegidos por el cuerpo electoral “la primera vez” (art. 26, inc, 2). Después, eran cooptados, es decir, designados por sus propios pares. Las Cámaras, de esta manera, definían y defendían su composición concentrando, en sí mismas, su poder que no era muy extenso. Además de ejercer muy limitadas atribuciones electorales (nombrar por primera vez al Presidente y ratificar a sus sucesores y elegir a sus propios miembros) decidían, “en juicio nacional”, si había o no lugar a formación de causa contra el vicepresidente y los secretarios de Estado así como investir, “en tiempo de guerra, o de peligro extraordinario, al presidente de la República con las facultades que se juzguen indispensables para la salvación del Estado” (art. 30). Debe recordarse que los colegios electorales que aprobaron la Constitución decidieron, asimismo, elegir a Bolívar, como Presidente vitalicio, contrariando la formalidad de designación presidencial confiada al Poder Legislativo.

---

<sup>57</sup> Simón Bolívar, “Discurso al Congreso Constituyente de Bolivia”, op. cit., p. 5.

<sup>58</sup> José María de Pando, “Legislación constitucional”, en *El Peruano*, Lima, 20 de diciembre de 1826, p. 4.

<sup>59</sup> José María de Pando, “Legislación constitucional”, en *El Peruano*, Lima, 23 de diciembre de 1826, p. 4.

57. No eran más extensas o importantes las atribuciones específicas de las diferentes Cámaras. A los Censores correspondía la vigilancia y fiscalización del cumplimiento de la Constitución y de los tratados y la acusación, ante el Senado, del Vicepresidente y los Secretarios de Estado por infracción de la Constitución, las leyes y los tratados públicos, la acusación y suspensión de ellos mismos en casos de traición, concusión o violación manifiesta de las leyes fundamentales del Estado (arts. 51 y 52). Era su competencia, asimismo, elegir a los miembros del Tribunal Supremo de Justicia, la iniciativa en materia educativa, de cultura, proteger la libertad de imprenta y la enseñanza pública, las ciencias y las artes, honrar o condenar a quienes con su conducta enaltecían o comprometían los intereses generales (art. 60).<sup>60</sup>
58. Los Senadores ejercían, más bien funciones legislativas y de índole administrativa. A ellos correspondía formar “los Códigos y Reglamentos eclesiásticos”, elegir a las autoridades políticas y fiscalizar la administración de justicia y la conducta de sus magistrados, el culto, el imperio de la legalidad y proponer al Ejecutivo las dignidades eclesiásticas (art. 47). Era su responsabilidad proponer a la Cámara de Censores los miembros del Tribunal Supremo y tenían iniciativa en materia de legislación general (civil, judicial).
59. Los Tribunales, por su parte, tenían la exclusividad de la iniciativa en materia de demarcación territorial, tributaria, presupuestal, financiera, comercial, de transportes, monetaria y, en general, en los aspectos políticos e internacionales (art. 43). A ellos correspondía, según el propio Bolívar, “iniciar las leyes relativas a Hacienda, Paz y Guerra.” La Cámara de Tribunales, añadía, “tiene la inspección inmediata de los ramos que el Ejecutivo administra con menos intervención del Legislativo”.<sup>61</sup>
60. El Poder Judicial (Corte Suprema, Cortes de Distrito y Partidos Judiciales) se estructuraba sobre la base de magistrados y jueces inamovibles que durarían “cuanto durasen sus buenos servicios” (art. 98), aunque sujetos a vigilancia y responsabilidad por faltas graves al cuerpo electoral (art. 100). Los jueces debían limitar sus funciones a “aplicar las leyes existentes” (art. 97) y los principios de la Administración de la Justicia consagrados en la Carta. Los jueces, garantes de la libertad y de los derechos individuales, dentro de la concepción británica, eran, en la vitalicia, meros ejecutores de la legislación, según expresa e inequívoca disposición constitucional (art. 97). No obstante haber dedicado al Título VI, atinente al Poder Judicial, 26 artículos, la gran mayoría de sus normas reguló la estructura

---

<sup>60</sup> “Los Censores –decía Bolívar-- ejercen una potestad política y moral que tiene alguna semejanza con la del Areópago de Atenas, y de los Censores de Roma. Serán ellos los fiscales contra el Gobierno para celar si la Constitución y los Tratados públicos se observan con religión”. Eran, según él mismo, “Sacerdotes de las leyes” y “los que protegen la moral, las ciencias, las artes, la instrucción y la imprenta”. En su virtud, les correspondía condenar al oprobio a los usurpadores y criminales y conceder honores a las virtudes y servicios de los ciudadanos ilustres. Simón Bolívar, “Discurso al Congreso Constituyente de Bolivia”, op. cit., p. 6.

<sup>61</sup> *Ibíd.*, p. 5.

orgánica de los tribunales y los requisitos para acceder a la función judicial. Es preciso destacar, sin embargo que, en su Capítulo Primero (arts. 97 a 101) se consagraron algunos principios fundamentales (sometimiento a la ley, carácter vitalicio de la función judicial, autonomía de los jueces y fiscalización de su conducta por parte del Poder Electoral).

61. Finalmente, el Poder Ejecutivo, a diferencia de la Carta de 1823 y de las que le habrían de seguir, temerosas del pretorianismo, tenía el control absoluto del ejército y de la armada. Por ello mismo, fue muy escueta al respecto. Se limitó a declarar la existencia del “ejército de línea y de una escuadra” (art. 135), de los cuerpos de milicias nacionales (art. 136) y del “resguardo militar” para perseguir el “comercio clandestino” (art. 137). Omitió toda referencia al servicio militar, al reclutamiento, a la regulación, organización, ascensos y relaciones de las fuerzas armadas con el poder político, lo que dejaba al Ejecutivo, es decir, una vez más al Presidente vitalicio, un margen de acción vastísimo e ilimitado. Por la misma razón, sin duda, y en otra esfera de la acción estatal, se omitieron todas las normas relacionadas con la Hacienda Pública, con la educación y la observancia de la Constitución que eran tres Capítulos que integraban la Sección Tercera (De los medios de conservar el gobierno) de la Constitución de 1823 y que imponían limitaciones o quehaceres al Poder Ejecutivo. Y así, se cerraba el círculo autocrático que giraba en torno del Presidente vitalicio que, según Bolívar, daría consistencia y continuidad al régimen ya que, así como la monarquía “ha obtenido sus títulos de aprobación de la *herencia* que la hace estable, y de la *unidad* que la hace fuerte”, esas grandes ventajas “se reúnen en el *Presidente vitalicio y Vicepresidente hereditario*”.<sup>62</sup>

62. En pocos aspectos como el de la unidad y centralización del poder fue Bolívar más insistente. Era natural que, por ello mismo, combatiera tan duramente el federalismo. La naturaleza de nuestro suelo, según Pando, no permitía grandes poblaciones y provincias aisladas como se veían en otras partes de América. Nuestros mismos hábitos, usos y costumbres hacían imposible un gobierno “que no sea fuerte y vigoroso”. En los Estados Unidos del norte la estabilidad del gobierno, decía, se fijó a expensas de la unidad del poder y de todas las ventajas que resultaban de una asociación grande y homogénea, “porque hallándose las relaciones de los estados en razón inversa de las que constituyen y aúnan a los pueblos del Perú”, vieron sus legisladores al sistema federal “como el macsimun de fuerza social”, lo que entre nosotros “sería el anonadamiento y muerte de la República”.<sup>63</sup> Y es que la presidencia vitalicia requería, por lógica natural, el control absoluto de todos los recursos del poder. La descentralización, y, con mayor razón, la federación, marchaban contra la lógica del régimen vitalicio. Esa inclinación centralizadora del poder fue, quien sabe, el único rasgo vitalicio que persistió en nuestro sistema político por ser concomitante

---

<sup>62</sup> *Ibíd.*, p. 10.

<sup>63</sup> José María de Pando, “Legislación constitucional”, en *El Peruano*, Lima, 17 de enero de 1827, p. 4.

con incoercibles tendencias autocráticas que, igualmente, caracterizaron los regímenes presidenciales latinoamericanos.

### 3. La forma de Gobierno: el cesarismo absolutista del Presidente

63. A diferencia de todas las constituciones peruanas que se esmeraron en la búsqueda de equilibrio en la distribución de las competencias constitucionales, la de 1826 no dudó en crear un presidencialismo ilimitado, sin balances ni contrapesos. Bolívar era perfectamente conciente de ese hecho. Tanto que intentó embozar y disimular esos rasgos de modo muy insistente en su Mensaje al Congreso de Bolivia.<sup>64</sup> Contra la evidencia del texto constitucional decía que el Presidente de Bolivia se hallaba “privado de todas las influencias: no nombra los Magistrados, los Jueces, ni las Dignidades eclesiásticas, por pequeñas que sean”. Insistiendo en la idea señalaba que “Los Sacerdotes mandan en las conciencias, los Jueces en la propiedad, el honor y la vida; y los Magistrados en todos los actos públicos”.<sup>65</sup> Consideraba así que su influencia sería nula ya que incluso la administración pertenecía toda al Ministerio. Decía:

“Los límites constitucionales del Presidente de BOLIVIA son los más estrechos que se conocen: apenas nombra los empleados de hacienda, paz y guerra, manda el ejército. He aquí sus funciones. La administración pertenece toda al Ministerio, responsable a los Censores y sujeta a vigilancia celosa de todos los Legisladores, Magistrados, Jueces y Ciudadanos.”

64. Insistiendo en esa línea, afirmaba que el Vicepresidente era:

“(…) el Magistrado más encadenado que ha servido el mando: obedece juntamente al Legislativo y al Ejecutivo de un Gobierno republicano. Del primero recibe las Leyes: del segundo, las órdenes, y entre estas dos barreras ha de marchar por un camino angustiado y flanqueado de precipicios.”<sup>66</sup>

65. Omitía señalar que el Presidente, como Jefe de la Administración del Estado y con autoridad suficiente para nombrar y remover, por si solo,

---

<sup>64</sup> Concuera con la afirmación Villarán, decía: “Bolívar comprendía las naturales resistencias que esta organización del poder público despertaría. Por eso se esfuerza en su discurso (...) en suavizar y explicar la autoridad del Presidente, exagerando como es natural la tesis para tranquilizar al pueblo”. Manuel Vicente Villarán, *Lecciones de Derecho Constitucional*, Fondo Editorial de la Pontificia de la Pontificia Universidad Católica, Lima, 1998, p. 515.

<sup>65</sup> Simón Bolívar, “Discurso al Congreso Constituyente de Bolivia”, op. cit., pp. 7-8.

<sup>66</sup> *Ibíd.*, pp. 8-9. Incurriendo en gravísimo error sostiene que en el gobierno de los Estados Unidos “se ha observado últimamente la práctica de nombrar al primer Ministro para suceder al Presidente. Nada es tan conveniente en una República como este método; reúne la ventaja de poner a la cabeza de la administración un sujeto experimentado en el manejo del Estado. Cuando entra a ejercer sus funciones, va formado y lleva consigo la aureola de la popularidad, y una práctica consumada. Me he apoderado de esta idea, y la he establecido como ley.” *Ibíd.*, p. 9.

al Vicepresidente y al Ministerio, podía imponer su voluntad sin asumir nunca responsabilidad alguna.

66. La Presidencia vitalicia llevó el absolutismo presidencial a su mayor extremo e irracionalidad. Unipersonal, como en los Estados Unidos, era depositario de todas las atribuciones del Poder Ejecutivo y se hallaba exento de toda responsabilidad (arts. 80 y 83), ya que era inviolable. Acumulaba, pues, todo el poder imaginable. A guisa de un monarca absoluto, el Presidente que era inviolable e irresponsable, era asimismo titular de competencias que le conferían poder en todas las esferas y ámbitos de la vida del Estado (art. 83). Designaba no sólo al Vicepresidente y Secretarios de Despacho sino a todos los agentes de la administración interna, jefes y oficiales de la Fuerza Armada, dignidades eclesiásticas y autoridades locales. Administraba la hacienda nacional, dirigía las relaciones externas, comandaba la fuerza armada y decidía la integración de la Corte Suprema. No mellaban la extensión desmesurada de sus competencias, las restricciones que la Constitución imponía siguiendo las huellas de la Carta de 1823. Esas restricciones hacían relación, fundamentalmente, con el respeto a la libertad de las personas, a la propiedad privada y a las elecciones. No le era permitido, además, ausentarse del territorio nacional o de la capital de la república sin permiso del cuerpo legislativo (art. 84).

67. Finalmente, la fidelidad de la Cámara de Censores que era titular de las más importantes funciones de fiscalización (prensa, poder judicial, educación, acusación de los altos funcionarios del Ejecutivo), estaba asegurada, de antemano. Garantizaba al Presidente el pacífico desempeño de su función de “jefe de la administración del Estado sin responsabilidad por los actos de dicha administración” (art. 80), responsabilidad que recaía en el Vicepresidente y en el Ministerio (arts. 88, 89, 90 y 94).

#### **4. El sistema electoral y de participación popular**

68. Bolívar se declaraba admirador de las instituciones británicas por lo que consideraba sus expresiones de republicanismo (soberanía y origen popular, aunque limitado, del régimen representativo, división y separación de funciones, responsabilidad ante la Ley y el Parlamento del Ministerio y del Poder Ejecutivo). Parecía serlo más todavía por el carácter no electivo e inamovible de la Cámara de los Lores, pero, sobre todo, por la absoluta inviolabilidad e irresponsabilidad del monarca y del poder de que estaba investido. No obstante que, en el Discurso de Angostura, instaba a los legisladores a estudiar e imitar las instituciones británicas, la Constitución vitalicia, en cambio, ignoraba las bases del régimen popular y representativo sin las que no podía haber ni habrá genuina república.

69. La Constitución de 1823 reservó el Capítulo II de su Sección Segunda al Poder Electoral, denominación que usó también la Constitución vitalicia para regular tanto el régimen electoral como la ciudadanía. Sin

embargo, intentó dar la impresión engañosa de que los cuerpos o colegios electorales constituían una de las “secciones” del “poder supremo” (art. 9). No era así. El Electoral, como se ha visto, no tenía más poder que el de formular “propuestas” de candidatos. Si bien la Constitución declaraba que el Poder Electoral residía en los ciudadanos (art. 20) su ejercicio estaba confiado a los colegios electorales (un elector por cada 100 ciudadanos) (arts. 20 y 23), los que tenían un mandato de cuatro años (art. 25). El sistema electoral obviamente era indirecto. La ciudadanía, por otro lado, estaba reservada a los peruanos, mayores de 25 años, que supieran leer y escribir y que poseyeran empleo o industria, o que profesaran alguna ciencia o arte “sin sujeción a otro en clase de sirviente doméstico” (art. 14). Las normas de la Constitución vitalicia representaban un franco retroceso respecto de la Carta de 1823 que reconocía plenamente la soberanía popular<sup>67</sup> y que extendía más generosamente la ciudadanía, ya que no exigía el requisito de saber leer y escribir sino a partir de 1840, además que constituía los colegios electorales de parroquia con “todos los vecinos residentes en ella que estuviesen en ejercicio de la ciudadanía” (art. 32), aunque sólo permitía la designación de un elector por cada 200 electores (art. 33).

70. Bolívar usó con el llamado Poder Electoral una estrategia análoga a la que empleara para legitimar el régimen vitalicio. No sólo exageró su importancia sino que, declinando su posición adversa al federalismo, intentó demostrar que, con ese Poder, se confería a los pueblos “los derechos de que gozan los gobiernos particulares de los Estados federados”,<sup>68</sup> lo que estaba muy lejos de la verdad, dadas las muy limitadas y mezquinas competencias de los cuerpos electorales. Como se ha anotado ya, elegían, por una sola y única vez, a los primeros miembros de las Cámaras (art. 16, inc. 2) y después, se limitaban a proponer candidatos para que las Cámaras “cooptaran” a sus miembros al producirse renovaciones o vacantes (art. 16, inc. 2 y art. 61). Eran competentes, asimismo, para formular quejas o reclamaciones contra los funcionarios,<sup>69</sup> para calificar a los ciudadanos que entren o sean suspendidos en el ejercicio de sus derechos (art. 26, inc. 1), proponer candidatos al Poder Ejecutivo para la designación de autoridades políticas (Prefectos, Subprefectos y Gobernadores) y al Senado, para la designación de los funcionarios judiciales (art. 26, incs.

---

<sup>67</sup> Decía la Constitución de 1823: “Tocando a la nación hacer sus leyes por medio de sus representantes en Congreso, todos los ciudadanos deben concurrir a la elección de ellos, en el modo que reglamente la ley de elecciones (...) Esta es la única función del poder nacional que se puede ejercitar sin delegarla.” (art. 30).

<sup>68</sup> Simón Bolívar, “Discurso al Congreso Constituyente de Bolivia”, op. cit., p. 4.

<sup>69</sup> Bolívar explicando el Poder Electoral, decía: “Me ha parecido no sólo conveniente y útil, sino también fácil, conceder a los Representantes inmediatos del pueblo los privilegios que más pueden desear los ciudadanos de cada Departamento, Provincias o Cantones. Ningún objeto es más importante a un ciudadano que la elección de sus Legisladores, Magistrados, Jueces y Pastores. Los Colegios Electorales de cada provincia representan las necesidades y los intereses de ellas; y sirven para quejarse de las infracciones de las leyes, y de los abusos de los Magistrados. *Me atrevería a decir con alguna exactitud que esta representación participa de los derechos de que gozan los gobiernos particulares de los Estados federados.*” (Cursiva nuestra). *Ibíd.*, p. 4.

2 y 3) así como para conferir “a los diputados de las tres Cámaras, poderes especiales para alterar o reformar la Constitución” de conformidad con la ley que aprobaran las Cámaras (art. 26, inc. 3) 2, 3). Quien nombraba, o, en su caso, sometía a ratificación de los órganos del Legislativo los nombramientos era el Vicepresidente que, a su turno, era propuesto por el Presidente para su ratificación designando, por si mismo, a los Secretarios del despacho a los que podía separar, a discreción (art. 83, incs. 2 y 3).

71. Es lo cierto que Bolívar y, por ende, la Constitución de 1826, no favorecían la participación electoral del pueblo. “El poder electoral – decía el artículo 21- lo ejercen inmediatamente los ciudadanos en ejercicio, nombrando por cada cien ciudadanos un elector”. Ese derecho sólo podía ejercitarse cada cuatro años que era la duración del mandato de los cuerpos electorales (art. 25), lo que limitaba la participación electoral directa del ciudadano que ya había perdido su derecho individual de fiscalización y de petición a favor de los “cuerpos electorales”. Estos, a su turno, funcionaban apenas cinco días al año entre el 2 y 6 de enero para ejercitar todas sus atribuciones: calificación de ciudadanos, nombramiento de las Cámaras, por primera vez, proponer listas de candidatos (vacantes del Congreso, autoridades políticas, alcaldes, jueces de paz, jueces de distrito y de primera instancia) así como para “pedir a las Cámaras cuanto crean favorable al bienestar de los ciudadanos y quejarse de los agravios e injusticias que reciban de las autoridades constituidas” (art. 26). Es evidente que el tan pomposamente denominado Poder Electoral no pasaba de ser una ficción que encubría la hostilidad hacia el sufragio y la participación popular tanto en el ejercicio como en la fiscalización del poder.

## VII. CONCLUSIÓN

72. La Constitución vitalicia es el compendio y recorta perfectamente el pensamiento y la experiencia política de Bolívar, en su plenitud vital. Sus ideas entonces, como al final de su vida, revelaban su convicción inicial: la imposibilidad de instaurar, en el sur, las instituciones que, con tanto suceso y aplauso universal, nacieron y se asentaron en el norte del continente americano, desde luego, por la aparente o real inmadurez de los pueblos. La historia, sin embargo, se encargó de probar su error con la contundente evidencia de las experiencias de Chile y Uruguay y la longevidad de sus regímenes democráticos, precisamente en el siglo XIX, a diferencia de la inestabilidad, más bien característica, de los países de neta influencia bolivariana.

73. La Constitución vitalicia, por su extremismo autoritario, jugó un papel análogo pero opuesto al de la Constitución de 1823. En su caso, sirvió para inducir un claro rechazo al autoritarismo centralista y para abrir el camino a un presidencialismo equilibrado y racionalmente limitado por una descentralización fundada en una muy extensa participación popular. A diferencia de la Constitución de 1823 que rigió parcialmente

por breves lapsos, la Carta de 1826 fue absoluta y totalmente inviable en el Perú. Ni siquiera Bolivia asumió la Carta, redactada precisamente para ella. Ciro Félix Trigo cree que su país aceptó “el Código fundamental de mala gana, sin mayor entusiasmo ni cabal conciencia sobre su contenido y proyecciones”.<sup>70</sup> El mismo Trigo consigna este juicio, severo pero no alejado de la verdad de Sabino Pinilla, que dice de la Constitución vitalicia: “Lucubración bastarda de una política que, encarando al porvenir, se desenvolvía por caminos retrospectivos; amalgama confusa de doctrinas monárquicas y republicanas; transición pusilánime y mal disimulada del régimen nuevo con el antiguo, la Constitución bolivariana reposaba sobre principios griegos, ingleses y americanos (...). Era más idealista que práctica, más deslumbrante que sólida”.<sup>71</sup>

74. La Constitución configuraba un Estado centralista y autoritario, distante del pueblo y puesto al servicio de un Presidente mesiánico que inspiraba y dirigía el destino social con poderes omnímodos. La sociedad y los derechos ciudadanos podían y debían subordinarse a la voluntad del César cada vez que, a su juicio, las circunstancias lo exigían. La exacerbación del poder y también la inviabilidad práctica de sus instituciones tenían que dar al traste con su régimen que todos - incluyendo al propio Bolívar- sabían que era absolutamente inviable. Y así, Bolívar, guerrero afortunado que contribuyó a la libertad de algunos pueblos de la América, no logró jamás la gloria a que aspiraba como legislador y político. Ninguno de sus proyectos constitucionales, y lo que es más notorio, ninguna de sus tesis sustantivas en torno de los regímenes políticos que propuso, sobrevivió a la algazara de sus áulicos circunstanciales.

---

<sup>70</sup> Ciro Félix Trigo, *Las Constituciones de Bolivia*, Editorial Atenea S.R.L., La Paz, 2003, p. 66. “No se le defendió –dice- porque se ignoraba las bondades de sus preceptos y se carecía de los medios y la educación indispensables para llevar a la práctica normas que tenían sabor de lo exótico”.

<sup>71</sup> *Ibíd.*, p. 71.