

CASTILLA Y LA CONSTITUCION DE 1860 *

Por Gustavo Pons Muzzo

Me voy a ocupar en esta ocasión de Castilla y la Constitución Política de 1860, la de más larga vigencia en la accidentada vida política del Perú y también la que tuvo un proceso gestatorio muy irregular y accidentado.

Hasta 1856, en que se dio la constitución liberal durante la presidencia provisoria de Castilla, nuestra patria había tenido en el lapso de 35 años de vida independiente 6 constituciones sin contar el Pacto de Tacna de 1837 considerado Ley Fundamental de la Confederación Perú Boliviana. La rápida sucesión de las constituciones hasta 1856 no se debió a que ellas fueran en realidad inaplicables a la vida nacional, sino que estuvo en relación con las revoluciones y el caudillaje. Cada caudillo o grupo político triunfante aspiraba a dar su propia constitución.

Cuando caía un gobierno, acusado principalmente en las proclamas revolucionarias de haber violado la constitución, el nuevo procedía inmediatamente a dar una propia de acuerdo a la tendencia política del caudillo o grupo triunfante. Si uno u otro fijaba sus posiciones en el Parlamento o en el Poder Ejecutivo, la constitución daba mayores atribuciones a uno u otro poder, lo que traía inevitablemente la reacción del otro Poder del Estado, echando las bases de la futura rebelión. Este sucederse de las constituciones indudablemente que contribuyó a desprestigiarlas, a las instituciones que ella creaba y a los derechos y obligaciones que amparaba y establecía, y el ciudadano vio siempre con cierto desdén y como algo inútil las disposiciones de la Constitución Política, en gran parte burladas por las detentan el poder, ya que sea desde el Parlamento o el Poder Ejecutivo.

*En: *Revista del Instituto Libertador Ramón Castilla, 1867-1967, Año VII, N° 7, pág.55-63*

Este texto se reedita en honor y recuerdo cariñoso al maestro e historiador Doctor Gustavo Pons Muzzo, mi padre. María Elsa Pons Muzzo Díaz.

(Sin fines comerciales)

Si después de promulgada, una constitución no se hubiera tenido la paciencia y el patriotismo necesario que se cimentase el orden establecido y que el tiempo señalase los inconvenientes de la Constitución adoptada, las reformas se habrían basado en la experiencia y a mérito de un perfeccionamiento lento y sucesivo, hubiéramos llegado a tener instituciones estables y duraderas acomodadas a las necesidades del país. Por eso es aconsejable el procedimiento de que promulgaran una Constitución, no desaparezca del todo. La nueva Constitución debe tener en cuenta todo lo bueno que exista en la Constitución vigente, para ir gradualmente al perfeccionamiento de la ley fundamental de acuerdo a las necesidades de la Nación y del Estado y no de los partidos o grupos políticos. Este fue el procedimiento adoptado por los legisladores de 1860, de acuerdo a las insinuaciones del Presidente Mariscal Castilla y por ello posiblemente, su larga vigencia en la vida política del país.

La Constitución de 1860 tuvo como razón de su existencia la necesidad de reformar la Constitución Liberal de 1856, considerada por la opinión pública como demasiado avanzada. Efectivamente, la Constitución de 1856 fue una de las más liberales que ha tenido el Perú e introdujo variaciones sustanciales en los principios que sirvieron de fundamento a las anteriores así como a la de 1860: la abolición de los fueros personales y de la propiedad de los empleos; la supresión de la pena de muerte; la concesión de la libertad de asociación y del derecho de petición individual o colectiva; el establecimiento del sufragio popular directo; la supresión de los colegios electorales, la limitación de las atribuciones del Poder Ejecutivo; la supresión del Consejo de Estado; el establecimiento del Consejo de Ministro, la creación de Juntas Departamentales; el restablecimiento de las Municipales; el establecimiento del Fiscal de la Nación en el Poder Judicial. Esta constitución no fue cumplida en todas sus partes. Por esas contradicciones frecuentes en la vida del país, el Gobierno dejó sin aplicación algunas de sus disposiciones como la referente a las Juntas Departamentales.

Castilla recibió con disgustos de la Constitución de 1856 y antes de jurarla, hizo que su Ministro de Gobierno don Juan M. de La Mar, presentara en su nombre al Congreso (10 de octubre), un pliego de observaciones solicitando se conservaran las disposiciones sobre inmunidad personal de las personas encargadas del culto; que se mantuviera la propiedad de los empleos; que se mantuviera la facultad del Poder Ejecutivo de acceder a los jefes y oficiales del ejército y la marina hasta coronel, exclusive, que la nueva Constitución le quitaba, se mantuviera la independencia del Poder Judicial. “El Gobierno se abstiene de indicar a la Convención -decía el documento – la inconveniencia de otros puntos y se ha limitado a los expresados porque estos son los que más hiere a su juicio, los verdaderos intereses de la sociedad obstruyen las carreras más nobles y más útiles, crean embarazos en la marcha tranquila del país y pugnan con la opinión. El Presidente, interesado como el que más en que se evite a tiempo un conflicto, ha recogido cuidadosamente las opiniones de los hombres más ilustrados y juiciosos, y puede asegurar que no están conformes con esas innovaciones súbitas que han alarmado y disgustado a una proporción considerable de la República”.

La Convención, sin escuchar las observaciones del Presidente Castilla, procedió a rechazarlas. La Constitución fue promulgada con las reservas formuladas por Castilla al tiempo de jurarla. El sector conservador, el sector moderado, el clero y el ejército, la recibieron también con tajantes manifestaciones de repudio, negándose muchos a jurarla. Entre otras consecuencias se produjo la revolución del general Vivanco que ensangrentó el país cerca de año y medio.

La Constitución de 1856 disponía en su artículo 134 que para la reforma de sus disposiciones se necesitaba que el proyecto fuera aprobado en tres legislaturas distintas, previa discusión en cada una de ellas, como la de cualquier proyecto de ley. El procedimiento era demasiado complicado y Castilla buscó uno más expeditivo. Pocos días después de vencida la revolución conservadora del general Vivanco, con la cruenta toma de Arequipa en marzo de 1858 y estando disuelta la Convención Nacional por el atropello del coronel Pablo Arguedas, del 2 de noviembre de 1857, el Consejo de Ministros, que ejercía el gobierno, convocó a los pueblos el 30 de abril, ese año de 1858 a la elección de representantes al Congreso y a la elección del Presidente y Vice-Presidente de la República y que si los sufragantes decidieran autorizar a sus representantes “a hacer las reformas que consideren necesarias y las que crean convenientes al bien del país”, se pusiera en las actas la constancia respectiva.

Realizadas las elecciones se instaló el nuevo Congreso el 12 de octubre de 1858. El general San Román, Presidente del Consejo de Ministros, en el Mensaje presentado al Congreso, expreso la necesidad imperiosa de que se procediera a la reforma de la Constitución de 1856. Este Congreso hizo la proclamación de Castilla como Presidente Constitucional y el 24 de ese mismo mes de octubre Castilla juró el cargo junto con Juan Manuel del Mar como Vice-Presidente. El Congreso desoyendo las peticiones del Poder Ejecutivo no procedió a realizar las necesarias reformas constitucionales y se dedicó más bien a una vigilancia constante del Poder Ejecutivo. Finalmente en vista de la delicada situación internacional creada por las exageradas pretensiones ecuatorianas sobre los territorios de Canelos y la afrenta al representante diplomático peruano en Quito, el Gobierno resolvió terminar sus sesiones el 25 de mayo de 1859, disponiendo por su última ley (del día 24) que se volvería a reunir en Congreso ordinario, sin previa convocatoria, el 28 de julio del año entrante.

Antes de cumplirse dos meses del receso de este Congreso, Castilla decidió proceder a la reforma de la Constitución por aparentes medios legales. El 11 de julio dio un decreto, muy discutible en el aspecto legal convocando a los pueblos a la elección de un nuevo Congreso, que debería reunirse el 28 de julio de 1860, en vista de que el 1858 no había cumplido el mandato que estaba investido por los pueblos para proceder a las necesarias reformas constitucionales y que además este Congreso había incumplido el mandato constitucional al convocarse el mismo para el 28 de julio de 1860, cuando según la Constitución era potestad del Poder Ejecutivo convocar al Congreso ordinario. En realidad la Constitución vigente en el art. 48 y en el capítulo del Poder

Legislativo disponía que “El Congreso se reunirá ordinariamente cada año el 28 de julio y extraordinariamente cuando era convocado por el Poder Ejecutivo”. De la redacción de este artículo, se podía desprender que no era necesaria la convocatoria del Poder Ejecutivo, pero en el art. 89, en las atribuciones del Presidente de la República, se mencionaba en la atribución 2ª. la de “Convocar al Congreso ordinario en el tiempo designado por la ley y el extraordinario cuando haya notoria necesidad”.

El Decreto fue duramente combatido por la oposición liberal, haciendo un nuevo esfuerzo por el mantenimiento de la tan criticada Constitución de 1856. En realidad este Decreto era una forma disimulada de disolver el Congreso de 1858, poco adicto a los dictados del Poder Ejecutivo. La oposición liberal recordaba, entre otras cosas, que existía en la Constitución vigente un artículo, el 83, que establecía la vacancia de la Presidencia de la República, entre otras causas “Por impedir la reunión del Congreso, suspender sus sesiones o disolverlo”, pero a pesar de las violentas críticas contra este Decreto entre las que se encontró las del veterano líder liberal, sacerdote don Francisco de Paula Gonzales Vigil, el Mariscal Presidente continuo ejerciendo las funciones de la más alta magistratura del país con el consentimiento del sector conservador, el ejército y de la mayoría indiscutible de la opinión pública, opuesta con su innata sabiduría indubitable nacionalismo a reformas intrascendentes o la importación y aplicación de extrañas teorías políticas.

A fines de 1859 se realizaron las tales elecciones para el Congreso de 1860 según la opinión unánime de la prensa y de los políticos, las elecciones realizadas entre el 10 y el 11 de diciembre fueron una magnifica comedia política montada por el Poder Ejecutivo. Castilla para salvar su responsabilidad, no se encontraba en el país; se encontraba en Guayaquil al frente de las fuerzas peruanas de ocupación. Se dice que el fervoroso castillista y Vice-Presidente de la República encargado del mando supremo, don Juan Manuel del Mar, fue quien dirigió el proceso eleccionario obediente a los dictados del cazarro Mariscal, y no le fue difícil al gobierno conseguir que el voto popular se pronunciara masivamente en contra de las aspiraciones liberales y el por el triunfo de los candidatos moderados y conservadores obedientes a los mandatos del gobierno y de las insinuaciones del líder conservador don Bartolomé Herrera.

El 10 de diciembre de 1859 aparecieron en las plazas públicas de las diversas ciudades del país tabladillos levantados por prefectos, subprefectos y gobernadores, con mesas y ánforas para recibir el voto ciudadano. Sufragaba todo el que tenía credencial otorgada por la Municipalidad del lugar. Se dice que gendarmes vestidos de paisanos, empleados públicos, los vagos y expresidarios pagados eran los que en su mayoría acudieron a las mesas a depositar su voto. La mayoría de la población del país que evidentemente secundaba al Mariscal Castilla consideró innecesario acudir a las ánforas porque de antemano se sabía el resultado de la elección, prodigio no superado aun en nuestros días en que con las modernas máquinas IBM el pueblo conoce los resultados de la votación solo a las pocas horas de haber terminado el acto electoral pero no antes.

Al reunirse las Juntas Preparatorias y examinarse las actas las acusaciones de haber sido fraguadas ellas en las oficinas del Ministerio de Gobierno fueron frecuentes. Se decía, como ejemplo, que Lima aparecía en las actas con 20 mil sufragios, siendo que todo el mundo sabía que el número de sufragantes no había llegado a mil. Entre otros casos concretos de irregularidades cometidas, se mencionaba el caso de don Bartolomé Herrera, Obispo de Arequipa, elegido diputado por Jauja y luego Presidente de las Juntas Preparatorias por voluntad de Castilla, elección que violaba el art. 47 de la Constitución, inc. 2° que impedida ser elegidos a los Arzobispos y Obispos. También se mencionó el caso de don Miguel del Carpio elegido diputado al mismo tiempo que era Ministro, violando también las disposiciones del artículo constitucional mencionado. Se destacó la gran tolerancia con el Poder Ejecutivo que pasaron a ocupar curules parlamentarios, habiéndose presentado el caso curioso del Prefecto de Trujillo elegido Diputado por una Provincia del Cajamarca y del Prefecto de Cajamarca elegido Diputado por una Provincia de Trujillo.

El 28 de julio de 1860 se instala este Congreso que tantas dificultades había tenido en su proceso de gestación y del que tanto esperaba Castilla y el país. Resulto elegido Presidente del Congreso el gran conservador don Bartolomé Herrera. Castilla no pudo concurrir a la ceremonia de instalación que tuvo lugar en medio de tremenda ola de oposición liberal y de diversos rumores y comentarios populares sobre destierros y prisiones de sus principales líderes, pero envía un Mensaje reseñando su labor de gobierno y en que nada dice sobre la necesidad de la reforma constitucional ni sobre el criminal atentado del que había sido víctima días antes. En la noche del miércoles 25 de julio había ocurrido el atentado contra la vida de Castilla en la esquina de la Plaza de Armas y la calle Arzobispo, al disparar un embozado a caballo un tiro de pistola que hiere al Presidente en brazo izquierdo. El asesino no fue jamás habido y una persona que dijo haber visto parte del rostro del hombre embozado, una mano desconocida le arrojó, estando en el teatro, una porción de vitriolo en los ojos que le impidió el uso de la vista. El rumor popular acusó a los liberales exaltados de ser los autores del atentado.

Al instalarse el Congreso se presenta a la conciencia de los representantes el grave dilema de si el Congreso era constitucional o constituyente. Si lo primero la reforma tenía que hacerse en tres legislaturas; si lo segundo, podía hacerse ella de inmediato. En la sección del 28 de julio el líder de la minoría liberal diputado Silva Santisteban, encabeza la oposición. “No podemos reformar la Constitución de 1856, ni dar otra nueva porque somos un Congreso ordinario y no una Constituyente.

No podemos exponernos a nuevas revoluciones. Las actas electorales solo autorizan la reforma gradual; aun cuando esas actas no son la expresión de la voluntad de los ciudadanos, puesto que es público que han sido confeccionadas en Lima y remitidas después a todas las provincias”.

Herrera opto por cortar el debate suspendiendo la sesión. En la siguiente del día 30 se encuentra un sofisma para salir del impase. La asamblea resuelve

por 30 votos contra 19 antes de separarse en dos Cámaras efectuar el examen de los poderes que han otorgado los pueblos a sus representantes en el momento de la elección, para dejar establecido si se había autorizado a los representantes a efectuar la reforma constitucional el Congreso pleno y en una sola legislatura. Se nombra una Comisión con tal objeto compuesta por don Miguel del Carpio, Antonio Arenas, Ángel Ugarte, José Nicolás Rebaza y Julián Sandoval. El dictamen de la Comisión explica que de los 7,955 ciudadanos sufragantes, 520,979 habían facultado a sus representantes para la reforma constitucional en Congresos y en una sola Legislatura. La asamblea terminó por aprobar una Ley con el voto en contra de la minoría liberal, disponiendo que antes de dividirse en dos Cámaras, debería efectuar las reformas necesarias en la Constitución vigente. La Ley fue aprobada por el Congreso el día 2 y promulgada por el Ejecutivo el día 4 de agosto, con innegables manifestaciones de satisfacción como lo prueba el editorial del “Peruano” de ese día y los comunicados y oficios publicados en las ediciones siguientes. En realidad con esta Ley quedó consumada la violación de las disposiciones constitucionales vigentes, pero en concepto de muchos, esta revolución parlamentaria pacífica era necesaria en vista de las dificultades que había traído al país la Constitución de 1856 y porque en realidad, esa Constitución ya no se encontraba en total vigencia. Era urgente salir de esa situación indecisa en que vivía el país. El periodo de 2 años que establecía la Constitución de 1856 para la reforma constitucional era demasiado largo y conduciría al Perú a enojosas situaciones políticas. El principal defensor de la tesis reformista inmediata fue el notable jurista don Antonio Arenas.

Por otro lado, el criterio adoptado por la Asamblea fue prudente: no proceder a dar una nueva Constitución sino reformar la de 1856, manteniendo de ella todo lo que fuera conveniente y quitado lo que se había demostrado era inconveniente para el país. Se nombró una Comisión integrada por Antonio Arenas, José Nicolás Sandoval, José María Pérez, Ángel Ugarte, José María Jauregui, Julián Sandoval y Pedro José Calderón, encargada de presentar el anteproyecto con las reformas necesarias.

Durante el mes de agosto en que Castilla estaba restableciéndose de su herida en el brazo izquierdo en su casa de la calle Divorciadas, son muchos los conservadores y moderados que lo visitan, así como miembros de la asamblea y muy especialmente don Bartolomé Herrera. Los liberales vigilan constantemente la casa presidencial para tomar nota de quienes se entrevistaban con el Mariscal Presidente. Ellos estaban convencidos de que todo conduce irremediablemente a la muerte de la Carta del 56 y que Castilla ha traicionado los postulados de la Nación aliándose con el sector conservador. Pero cuando el 22 de agosto la Comisión entrega su proyecto muchos sufren desagradable sorpresa. La Comisión había rechazado el proyecto conservador y reaccionario elaborado por don Bartolomé Herrera y presentado en ella por don Pedro José Calderón. El proyecto presentado por la Comisión era una reforma de la Carta del 56 eliminando sus disposiciones inconvenientes para la vida política del país. En vista de la experiencia tenida, la situación del momento y la opinión de juristas experimentados y no políticos en acción.

“El proyecto presentado no satisfizo, ni a los políticos liberales, ni a los conservadores. A los liberales porque marcaba un paso atrás en la relación con la Carta del 56. A los conservadores porque no iba a un reaccionarismo franco y antes bien dejaba en pie algunas de las doctrinas liberales que habían sido combatidas” – dice un contemporáneo en realidad, representaba una solución intermedia, y por eso mereció el calificativo de moderada, más allá de los intereses y pasiones de los grupos políticos.

La asamblea debatió el proyecto entre el 28 de agosto y el 10 de noviembre y los debates se concretaron principalmente sobre el Título II que se ocupaba de la Región, en torno a la tolerancia e intolerancia religiosa, manteniendo la intolerancia, pero quedando suprimido el fuero eclesiástico lo que provocó la protesta de don Bartolomé Herrera y el 19 de setiembre presentó su renuncia a la Presidencia del Congreso y a su cargo de Diputado y se retiró para hacerse cargo de Diócesis de Arequipa apartándose totalmente de la política activa; por eso la firma del gran reaccionario peruano no se encuentra en la carta del 60 no obstante de que contribuyó poderosamente con su influencia sobre Castilla a la instalación del Congreso de 1860.

Siguió el debate en torno a la composición bicameral del Poder Legislativo y a la constitución del Senado, que se pensó por muchos sobre la necesidad de constituirlo con personas ilustradas en los diferentes ramos de la vida del país. Mucho se debatió también en torno al establecimiento de la pena de muerte que el proyecto contenía. El principal impugnador fue el liberal Silva Santisteban y el defensor don Antonio Arenas. También ocupó buena parte de los debates el problema de la reelección presidencial que los parlamentarios adictos a Castilla quisieron aprobar, pero que la mayoría dirigida por el general Manuel de Mendiburu, Vice-Presidente del Congreso y encargado de la Presidencia y que se consideraba el futuro candidato a la Presidencia de la República, logró desechar.

El 10 de noviembre quedó terminado el debate constitucional. La nueva Constitución reformada contaba como la de 1856, con XIX títulos; la diferencia estaba en que la de 1856 tenía un título dedicado a las Juntas Departamentales que quedaron suprimidas y las del 1860 incorporaba un nuevo título sobre la recién creada Comisión Permanente del Congreso.

La de 1856 contaba con 140 artículos y la de 1860, 138. Las disposiciones sustantivas de la Constitución de 1860 son las siguientes:

Mantuvo las disposiciones sobre nacionalidad y región. Mantuvo las garantías nacionales y en especial el no reconocimiento de los privilegios hereditarios y de los fueros personales y suprimió la propiedad de los empleos. Mantuvo las garantías individuales pero estableció la pena de muerte para el homicidio calificado. Amplió el concepto de nacionalidad, considerando como peruanos de nacimiento “a los naturales de América española y los españoles que se hallaban en el Perú cuando se proclamó y juró la independencia y que han continuado residiendo en él posteriormente”. Suprimió el sufragio directo establecido por la Constitución de 1856 disponiendo que ese derecho sería

arreglado para su ejercicio por una ley, pero la ley dispuso la vuelta al sistema de votación indirecta. En cuanto al Poder Legislativo, volvió al sistema de la reunión del Congreso cada dos años que solo fue modificado por la reforma constitucional del 3 de enero de 1879, que dispuso la reunión anual. Creo la Comisión Permanente del Congreso para que vigilara al Poder Ejecutivo cuando el Congreso estuviere en receso y resolviera los conflictos entre los pobres; esta disposición fue derogada por la ley del 31 de agosto de 1874. Suprimió la disposición sobre la nulidad de las leyes que se opusieran a la Constitución. La renovación por tercios de las Cámaras las modifiqué de anual por bienal. Devolví al Ejecutivo la atribución de aprobar los ascensos en el Ejército y Marina dejando al Congreso la de aprobar desde Coronel a Capitán de Navío, suprimí la disposición de acusar al Presidente de la República por la Cámara de Diputados durante el periodo de su mandato por infracciones a la Constitución del Estado, así como a los Ministros de Estado y miembros de la Corte Suprema. Mantuvo la prohibición a la reelección presidencial.

Creo la segunda Vice-Presidencia. Suprimí las Juntas Departamentales, desapareciendo todo asomo de descentralismo, para volver a tradicional centralismos perjudicial para el desarrollo de los departamentos y provincias. Mantuvo la institución del Consejo de Ministros, creada por la Carta del 56. Redujo la autonomía y funciones de las Municipalidades. Suprimí el cargo del Fiscal de la Nación creando dos fiscales en la Corte Suprema. Modifiqué la disposición para la reforma de los artículos constitucionales, que debían de ser aprobados en dos legislaturas y no tres.

El 13 de noviembre de 1860 el presidente Castilla promulgó esta nueva Carta Fundamental del país, habiendo hecho en unión de Ministro don José Fabio Melgar, don Manuel Morales, general don Juan Antonio Pezet y don Juan José Salcedo. El día 18 se presentó Castilla ante el Congreso reunido y juró complacido la nueva Constitución con lo que terminó este azaroso proceso de reemplazar o modificar la Constitución Liberal de 1856. Los liberales resentidos y pensando que los ideales de la Revolución de 1854 habían sido traicionados por Castilla, hicieron un último y repudiable intento de victimar a Castilla. Comprometieron algunas campañas de la guarnición de Lima y en la madrugada del 23 de noviembre asaltaron la casa particular del Presidente en las calles Divorciadas e Higuera, con la innegable intención de matarlo mientras dormía. El asalto que llegó a realizarse no tuvo el final deseado por los asaltantes por el oportuno aviso que tuvo el Mariscal Presidente por una de sus sirvientas, por la valiente intervención de su esposa doña Francisca Diez Canseco de Castilla y por la intervención del Coronel Arguedas que logró persuadir a las tropas que reconsideraran su innoble actitud a los que habían sido conducidos por los exaltados. La consecuencia final fue el alejamiento del país del líder liberal don José Gálvez y otras personas acusadas de estar comprometidas en el asalto, quienes asiladas en la Legación de Chile, partieron a los pocos días rumbo a la República del Sur.

Así quedó vigente la Constitución de 1860. Moderada en su concepción, alejada de principios políticos parciales, cogiendo de las anteriores lo que de

bueno tenían y aportado los legisladores de entonces sus propias y sanas experiencias, tuvo el honor de tener la más larga vida en la accidentada vida política del país, y bajo sus sabias normas se desarrollaron gobiernos prósperos y relativamente democráticos, pero principalmente el gran gobierno de don Nicolás de Piérola. (1895-99), ejemplo indiscutible del progreso, moralidad y democracia. En la vigencia de esa Constitución y en el homenaje que le rendimos, está el espíritu Castillista, profundamente enraizado en la tierra y en la historia.

Que el ejemplo de esta Constitución moderada, alejada de prejuicios y ambiciones de grupos y partidos políticos dominantes, sea aleccionador para el Perú y que podamos tener algún día una Ley Fundamental redactada bajo la inspiración de las doctrinas eternas de la República y de la democracia al servicio del Perú, como lo soñaron esos hombres ilustres que hicieron nacer la patria en 1821 y como lo quiso el gran peruano de mediados del siglo pasado, el Gran Mariscal Don Ramón Castilla.