

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ
ESCUELA DE POSGRADO



Título

**“LA CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ: Su Influencia en el
Derecho Municipal Peruano”**

**TESIS PARA OPTAR EL GRADO ACADÉMICO DE
MAGÍSTER EN DERECHO CON MENCIÓN EN DERECHO
CONSTITUCIONAL**

AUTOR

Saúl Nicolás ROMERO CHÁVEZ

ASESORÍA

Marcial Antonio RUBIO CORREA

Julio, 2019

RESUMEN

La presente tesis sobre la Constitución de Cádiz y su influencia en el derecho municipal peruano se justifica en la necesidad de establecer que nuestro municipalismo es fruto del liberalismo de la carta gaditana, que tuvo, a su vez, como fuente el contexto político e histórico anterior a la carta, que originó el decaimiento del antiguo régimen y, con ello, la concepción del monarca como gobernante omnímodo, cuya legitimidad era divina, sin participación del pueblo.

El objetivo de la investigación es establecer la ligazón, el nexo entre política y Constitución, en la medida que el contexto político (la invasión de Napoleón) originó que se dé un instrumento normativo que encauce el poder político; y así se evidencia que nuestra hipótesis es que el poder político necesita delimitarse. Otro objetivo es evidenciar que la influencia ideológica de la Constitución de Cádiz se trasladó a la búsqueda de la emancipación política de nuestro país.

La teoría de la investigación es que los postulados ideológicos de la Constitución de Cádiz terminaron por derrumbar la idea del poder como designio de Dios y dieron lugar a una descentralización del poder político mediante una nueva organización territorial del Estado, donde la democracia se inicia en los pueblos y el municipio es un órgano de gobierno local.

Los resultados de la investigación nos permiten sostener que el municipio como órgano de gobierno local es fruto de la concepción liberal de la Constitución de Cádiz, y que perdura a lo largo del tiempo.

Finalmente, la conclusión de la tesis es que el municipalismo en el Perú es fruto de la concepción ideológica de la Constitución de Cádiz, que no solo descentralizó el poder político, sino fundamentalmente, legitimó éste a través del sufragio, convirtiendo al súbdito de antes por el ciudadano de ahora.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO I	19
CONTEXTO POLÍTICO E HISTÓRICO ANTERIOR A LA CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ	19
1.1. LA DECADENCIA POLÍTICA ESPAÑOLA	19
1.1.1. El reinado de Carlos III	19
1.1.1.1. Los problemas políticos de España	19
1.1.1.2. La aguda situación económica de España	26
1.1.1.3. Los efectos de la Revolución Francesa en España	32
1.1.2. El reinado de Carlos IV	37
1.1.2.1. El nombramiento del primer ministro	37
1.1.2.2. El Proceso de Escorial	41
1.1.2.3. El Motín de Aranjuez	48
1.1.2.4. La Abdicación de Carlos IV	51
1.2. LA CRISIS DEL ANTIGUO RÉGIMEN	53
1.2.1. El reinado de Fernando VII	56
1.2.2. La Invasión Napoleónica a España	58
1.2.3. El estatuto de Bayona	63
1.2.4. El derrocamiento de Fernando VII	71
1.2.5. La sublevación del Pueblo español	73
1.2.6. La organización del Pueblo: Las Juntas	75
CAPÍTULO II	80
LA CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ	80
2.1. LA CONVOCATORIA A CORTES	80
2.1.1. La elección de los representantes	85
2.2. BASES CONSTITUCIONALES	87
2.2.1. La idea de Constitución	88
2.2.2. El Pueblo como titular de la soberanía	96
2.2.3. La Constitucionalización del principio de separación de Poderes	100
2.2.4. La democracia en los municipios	108

2.3. LA NUEVA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO	118
2.3.1. Los Niveles de Gobierno en un Estado	118
2.3.2 El municipalismo	124
 CAPÍTULO III	 129
EL MUNICIPIO EN EL DERECHO CONSTITUCIONAL PERUANO	129
3.1 LA CONSTITUCIÓN PERUANA DE 1823	129
3.1.1 La influencia de la Constitución de Cádiz	140
3.1.1.1. La Municipalidad como órgano de gobierno local	140
3.1.1.2. La elección democrática de las autoridades municipales	145
3.1.1.3. La teoría de la separación de Poderes.....	150
3.2. EL TRATAMIENTO CONSTITUCIONAL DE LOS MUNICIPIOS	154
3.2.1. Las Constituciones del siglo XIX	154
3.2.1.1. La Constitución de 1826	154
3.2.1.2. La Constitución de 1828	158
3.2.1.3. La Constitución de 1834	163
3.2.1.4. La Constitución de 1839	166
3.2.1.4.1. La situación política previa a la Constitución de Huancayo	166
3.2.1.4.2. La Carta Política suprimió las Municipalidades	169
3.2.1.4.2.1. Análisis político	169
3.2.1.4.2.2. Análisis Constitucional	170
3.2.1.5. La Constitución de 1856	171
3.2.1.6. La Constitución de 1860	174
3.2.1.7. La Constitución de 1867	177
3.2.2. Las Constituciones del siglo XX	178
3.2.2.1. La Constitución de 1920	178
3.2.2.2. La Constitución de 1933	182
3.2.2.3. La Constitución de 1979	187
3.2.2.4. La Constitución Política de 1993	191
3.2.2.4.1. La autonomía municipal	193
3.2.2.4.1.1 <i>Su extensión al orden político</i>	198
 CONCLUSIONES	 200
BIBLIOGRAFÍA	202

INTRODUCCIÓN

La Constitución de Cádiz —a pesar de que han transcurrido más de 200 años— permite una reflexión que sobrepasa la simple consideración del principio de constitucionalidad si nos situamos en el orden social y político imperante en 1812. Efectivamente, más allá de su influencia intelectual que gira en torno a la idea de Constitución, de la soberanía nacional y del gobierno representativo, de la separación de poderes, de las formas de gobierno y de la nueva organización territorial del Estado, la Constitución de Cádiz tiene una enorme trascendencia sobre la realidad política, dado que de su texto aflora la fe en sus postulados, en su carácter revolucionario, en la convicción de su capacidad de reformar la sociedad. Nos plantean que la Constitución tiene un componente jurídico, pero, a la vez, uno político que le permite presidir las relaciones políticas en una sociedad.

Y es que la Constitución de Cádiz fue una especie de bomba jurídico-política que estalló en dos mundos distintos, pero con una clara convicción social. La reunión de las denominadas Cortes de Cádiz en San Fernando, Isla de León, el 24 de septiembre de 1810 y la promulgación —cerca de año y medio después— el 19 de marzo de 1812, de aquel texto constitucional, marca un momento de superlativa trascendencia en la historia política de España, que se extendió a ésta parte del mundo. Su elaboración debe vincularse a la realidad política imperante en España en 1808 cuando Napoleón Bonaparte intentó convertir a la Península en parte de su Imperio, invadiéndola y designando como su gobernante a su hermano José llamado popularmente “Pepe Botella”, y que dio inicio a un proceso histórico que alcanzó tanto al viejo como al nuevo Mundo. La población española era reacia a ser gobernada por el hermano de Napoleón, por ello se organizó voluntaria y popularmente contra los franceses, a través de las Juntas locales y provinciales, entre las más importantes la de Sevilla, que se autodenominó Suprema de España e Indias, y todas las Juntas se refundieron en la denominada Junta Central.

Un dato relevante en estas Juntas es que se decidió dar participación a representantes del Nuevo Mundo, realizándose las primeras elecciones “populares” de nuestra historia.

Desde la baja Edad Media, en España, era usual la reunión de asambleas populares, convocados y presididos por el rey, en las que participaban los representantes de los distintos estamentos o clases sociales. Para uniformizarlas, se les dio el nombre de Cortes, aun cuando en el devenir de la historia política, adoptarían la nomenclatura de parlamentos o asambleas. Para evitar la oposición del sector conservador de la población, se optó por mantener el nombre tradicional de Cortes, aun cuando no fue convocada por el monarca.

Se debe señalar que las Cortes no se convocaban en España desde hacía demasiado tiempo hasta que por decreto de junio de 1810, se convocó a Corte por la Regencia —órgano centralizado de cinco miembros que había sustituido a la denominada Junta Central— reuniendo, por primera vez representantes españoles y americanos. En la apariencia, en la práctica, otra era la situación, existía un sentido igualitario entre los españoles peninsulares y los americanos. El número de diputados —según los autores consultados— fue de 303, pero nunca llegaron a estar todos reunidos, por las circunstancias propias de la lejanía de la sede de las sesiones, así como el periodo de duración, cerca de 18 meses. En la isla de León se realizaron 332 sesiones y 1478 en Cádiz. Los diputados americanos fueron 63, llegando a tener diez presidentes de las Cortes, de un total de 37 y hubo 35 vicepresidentes. Más allá de los números, la participación de representantes del Nuevo Mundo significó evidentemente un profundo cambio de mentalidad entre quienes, ante la ausencia del monarca actuaban en su representación, crearon un cauce político para sentar las bases de una transformación social tanto en España como en América. A partir de la amenaza de invasión de Napoleón Bonaparte se germina un nuevo concepto de Nación entre los dos mundos y que es explicado metafóricamente por el diputado del Castillo en la siguiente manera:

... Bien es sabido que cuando las partes de una máquina no están organizadas, de forma que todas propendan a un mismo fin y forman un sistema, es inevitable su destrucción. Ahora se fatiga V.M. en echar los cimientos del grande edificio de la legislación. La Constitución es su base; pero si ésta no es profunda y tan sólida como requiere la magnitud del edificio, es menester que se venga abajo...”

El texto de la convocatoria precisó los asuntos a tratar por las Cortes:

1. De la conservación de nuestra santa religión católica;
2. De libertar al rey;
3. De continuar las medidas eficaces a fin de continuar la guerra, hasta arrojar de la Nación y escarmentar al tirano que pretende subyugarla;
4. Establecer y mejorar la Constitución fundamental y resolver y determinar todos los asuntos que deban de serlo en Cortes Generales.

Como se puede apreciar *prima facie* de los cuatro temas a debatir, los tres primeros no tenían connotación constitucional, ni siquiera jurídica. Solamente, el último asunto originó un debate que dio al mundo un producto que hoy es objeto de estudio y reconocimiento. Se justifica este último tema porque tras la invasión napoleónica se intentó construir en España un Estado Constitucional redactando el texto del denominado Estatuto de Bayona aprobado en esa ciudad francesa el 6 de julio de 1808, con el que se pretendió legitimar el nuevo orden político creado un par de meses antes por la abdicación de Carlos IV a favor de Napoleón, quien, en uso de su soberanía, designó poco después a su hermano José rey de España y de las Indias. Conforme se ampliará en el primer capítulo de esta tesis, explicaremos que el texto de Bayona recopilaba un modelo político que se había implantado ya en otros territorios denominados por Napoleón, como Holanda, Nápoles, Westfalia y el Gran Ducado de Varsovia.

Habíamos señalado que la Constitución de Cádiz significó un detonante que transformó la estructura social y política del viejo orden, tanto en España como en América. Los sucesos acontecidos en 1808, a raíz de la ocupación político-militar francesa, reflejaron para los españoles peninsulares que estaban ad portas de la desintegración del Estado Español, el quebrantamiento del orden jurídico y social que los unía al Nuevo Mundo. Pero no se trata solo del fin del denominado antiguo régimen —de por sí de connotación constitucional— sino también de la aprobación en España de un ideario político de extraordinaria repercusión en la historia constitucional española. Ello explica que aún hoy, doscientos cuatro años después, la Constitución de Cádiz es rememorada y reconocida, a pesar de no tratarse de una obra novedosa en el constitucionalismo comparado de la época y pecar de excesivo reglamentarismo.

El constitucionalismo es el emblema ideológico de esta carta fundamental, destacando tres aspectos: i) Limitación del poder absoluto del gobernante; ii) la justificación a la obediencia a la autoridad; iii) La democracia en los municipios.

Para el nuevo mundo, la Constitución de 1812 significó el soporte ideológico que permitió entender -a raíz de la invasión napoleónica- que los pueblos deben luchar por su independencia bajo un cimiento democrático, por eso unos años después se germinaron las gestas emancipadoras en todo el territorio de América.

Las Cortes en Cádiz, se reunían en el oratorio de San Felipe Neri. El recinto era de planta oval y el ingreso de los diputados se hacía por el altar mayor, adornado de dos columnas jónicas y círculo de la iglesia de pilas tras del mismo orden. En el frente, y bajo dosel, estaba el retrato del rey Fernando VII. Dos órdenes de bancos y uno de sillas, ocupaban en cada semicírculo los diputados; en el centro se hallaba colocada la mesa del presidente y secretario y las tribunas. Una primera galería permitía el acceso del público y de los taquígrafos que tomaban las palabras de los oradores; otra más alta era sólo para el público. No había preferencia de asientos entre los diputados, de modo que cada cual se ubicaba conforme a las circunstancias del día.

Tras el saludo del Consejo de Regencia y la elección del presidente y secretario de las Cortes basado en un procedimiento improvisado, dado que como es obvio no existía un Reglamento, Diego Muñoz Torero fue quien pronunció el primer discurso. Se oyó por primera vez un concepto de soberanía distinta de la del monarca, a pesar de que no fue una Constitución impuesta al rey, sino que se redactó y aprobó para encumbrar en el trono a Fernando VII, y en el artículo 179 se le reconoció como monarca.

El 24 de setiembre de 1810, en la sesión inaugural, elaboraron su primer decreto —preparado por Muñoz Torero— donde se establece que *“Los diputados que componen este congreso, y que representan a la Nación Española, se declaran legítimamente constituidos en Cortes Generales y extraordinarias, y que reside en ellas la soberanía nacional”*.

También señala dicho decreto que *“Los dominios españoles en ambos hemisferios forman una sola y misma monarquía, una misma y sola nación, y una sola familia, y que por lo mismo los naturales que sean originarios de dichos dominios europeos o ultramarinos son iguales en derechos a los de esta península”*.

Según afirma el historiador José Luis Comellas, *“Aquella noche, la del 24 de septiembre, día de la sesión inaugural, aunque casi nadie —aun entre los protagonistas— se diese cuenta, había caído en España el Antiguo Régimen”*. La Constitución de Cádiz resolvió conflictos de la añeja sociedad española en crisis frente a una nueva estructura de tipo individualista y liberal. Produjo un gran cambio, una verdadera revolución, el derrumbamiento del antiguo régimen. Lo que se debe resaltar es que ése producto no fue, inicialmente, la intención de los autores, ya que en su Discurso Preliminar fueron reiterativos al manifestar que toda su labor estaba orientada a un estudio minucioso y de selección de la antigua tradición jurídica española, precisando *“nada ofrece la Comisión en su proyecto que no se halle consignado del modo más auténtico y solemne en los diferentes cuerpos de la legislación española, sino que se mira como nuevo el método con que ha distribuido las materias, ordenándolas y clasificándolas para que formasen un sistema de ley fundamental y constitutiva, en el que estuviese contenido con enlace, armonía y concordancia cuanto tienen dispuesto las leyes fundamentales de Aragón, Navarra y de Castilla en todo lo concerniente a la libertad e independencia de la Nación, a los fueros y obligaciones de los ciudadanos, a la dignidad y autoridad del rey y de los tribunales, al establecimiento y uso de la fuerza armada y al método económico y administrativo de las provincias”*. Se disculpa que por premura de tiempo e impaciencia pública no pudiera presentar en el informe todos los comprobantes que en nuestros códigos demuestran haberse conocido y usado en España cuanto comprende el presente proyecto; recuerda que en el fuero juzgo la soberanía de la Nación está reconocida y proclamada del modo más auténtico y solemne en las leyes fundamentales de este código y afirma que de la vieja legislación española se penetró profundamente en su índole y espíritu extrayendo por decirlo así de su doctrina los principios inmutables de la sana

política, ordenó su proyecto nacional y antiguo en la sustancia, nuevo solamente en el orden y método de su disposición”.

La Constitución de Cádiz es una muestra de que, en derecho, las ideas priman sobre las intenciones, y a pesar de que en las Cortes de Cádiz hubo tres corrientes ideológicas distintas; la conservadora, la innovadora y la renovadora, en la larga sesión del 24 de septiembre —con pocos opositores, el más relevante fue el Obispo de Orense que abandonó a modo de protesta la asamblea— se adoptó los dos principios básicos del Estado de derecho liberal burgués: la soberanía nacional y la división de poderes.

A estas alturas de la introducción, el lector podrá plantear la interrogante *¿Cómo se justifica el tema? ¿Cuál es el engarce entre la Constitución de Cádiz y el municipalismo peruano?*

Sin que ello implique agotar el tema, dado que ello es el contenido de la presente tesis, podemos señalar que la Constitución de Cádiz recogió las influencias de la organización territorial de los poderes del Estado que derivaron de las revoluciones de fines del siglo XVIII. Reguló un Estado unitario descentralizado. En lo referente al régimen local, el citado texto constitucional dispuso la existencia de ayuntamientos en los pueblos, para su gobierno interior, compuestos por alcaldes, regidores y el procurador síndico (artículo 309); todos electos (artículos 312, 313 y 314). Si bien es cierto que, con la invasión española, se introdujo el municipio en el Perú, fue la primera vez que la institución adquirió un rango constitucional, cuya nota distintiva —respecto de las épocas anteriores— fue la elección popular de las autoridades municipales, confiriéndole el perfil democrático que lo vigoriza. La Constitución de 1812 le confirió al municipalismo el papel de ser una de las nuevas formas de descentralización política de distribución territorial del poder del Estado, afirmación que nos obliga en esta etapa preliminar de nuestro trabajo a efectuar una resumida, pero necesaria referencia a la historia, a fin de verificar que el dogma ideológico que nos dejó la Constitución de Cádiz de 1812 fue que el ejercicio del poder político solo puede ser ejercido mediante votación popular. Es decir, culminó el perfil político-jurídico de las municipalidades.

Esta remembranza se explica siguiendo la línea de pensamiento de Allan R. Brewer-Carías cuando sostiene *“Las instituciones políticas contemporáneas de nuestros países hispanoamericanos no se entienden, sin tener claras las raíces que originaron la formación de los Estados en la América Colonial, que tenemos que ubicar en la más fenomenal y amplia de las empresas colonizadoras de la historia universal: la colonización española en América, (...) siendo como ha sido la obra cultural más grande y espectacular de la historia de España”*. Y no le falta razón al profesor venezolano porque —siguiendo la línea de pensamiento de Jorge Basadre en su libro *Fundamentos de la historia del derecho*— *“La historia trata de responder a la necesidad de saber cómo se ha venido a producir el estado actual de las cosas”*, “por qué razones el mundo se ha constituido tal como se encuentra así ante nuestros ojos”.

Al producirse la invasión española al Imperio Incaico, el choque de dos mundos, dejó en evidencia dos formas distintas no solo de gobierno local, sino también maneras de asentamiento de la población. Así, se tiene que en el Nuevo Mundo, en época anterior a su descubrimiento e invasión por los españoles, solo había formas de asentamiento disperso o muy reducidos núcleos de población. Los pueblos y ciudades, hoy predominante en todo el país, es una herencia europea. Con los españoles, se toma el modelo de ciudad y se rompe la vinculación interregional, se transforma el modelo de gobierno local, surgiendo de este modo nuevos espacios de regulación de la sociedad. La casi totalidad de los pueblos y ciudades españolas existentes hacia 1500 surgieron muchos siglos antes. Civitas para los romanos fue toda comunidad, grande o pequeña, que gozaba de organización propia y autónoma, aunque en el Bajo Imperio entró en crisis, por lo que se utilizó dicha nomenclatura a las comunidades más importantes, tanto por su desarrollo como por ser residencia de las autoridades superiores civiles o eclesiásticas. A partir de allí, siglo XV, se diferenció ciudad de las villas.

En tal sentido, la necesidad de establecer, concentrar gentes en un lugar determinado obedece a una idea, producto de la doctrina aristotélica. En los últimos siglos de la Edad Media, se fortalece la convicción de que la vida comunal es la que permite el pleno desarrollo del hombre, de modo tal que la tarea de poblar se convierte en parte de la política estatal. En 1483, al fundar Puerto

Real, los Reyes Católicos nos explican por qué se necesita poblar, indicando que *“tanto poderosos como humildes conociendo que no podían vivir sino se juntaban en el lugar y ayuntamiento, donde los unos comunicaban con los otros los placeres o los pesares, y los unos socorriesen a los otros con el consejo o con las cosas necesarias para sustentar la vida humana”*.

La figura política prehispánica fue el curaca, gobernante local con considerables poderes. Gobernó territorios de extensión a veces muy considerables, pero se pone en tela de juicio su papel de gobernante porque la autoridad del curaca derivaba fundamentalmente de su función religiosa, que lo facultaba a presidir los rituales y ceremonias, así como a servir de intermediario con las divinidades locales, encabezando los rituales agrarios y los demás que configuraban el calendario sagrado de la población. Mediaba entre los diversos grupos familiares incorporados e intervenía para zanjar las diferencias originadas en los propios vínculos y obligaciones de reciprocidad.

Pero no debemos olvidar que, para el poblador de esta parte del mundo, el gobernante tenía un origen teocrático, de modo tal que poder político no debemos entenderlo dentro de una concepción europea, sino desde la perspectiva del antiguo poblador; entonces, su intervención en la administración de bienes comunales, así como en zanjar diferencias con otros pobladores, le confieren el status de gobernante local.

La base de la organización pre incaica era el ayllu, como formación social primaria del área andina y constituido por grupos de familias unidas por lazos de consanguinidad y por la creencia en descender de un mismo antepasado mítico. Esta unidad familiar y social descansaba por otro lado en la propiedad de la tierra, dentro de la cual cada hombre casado recibía una porción para su cultivo (topo). No existe unanimidad entre los estudiosos en lo concerniente a la existencia de poder político en el Perú pre incaico. Para algunos, no hubo autoridad y, para otros, hay un reconocimiento de una organización política presidida por un jefe, jefatura en la que se sucedía a través de un orden.

La tendencia mayoritaria niega la existencia de jefes y refiere que la forma de gobierno se generaba con ocasión de conflictos entre comunidades y donde se elegía a un jefe, el “cinche”, caracterizado por la transitoriedad del cargo, pero

sin que se confiera privilegio para éste o para sus descendientes. Otra corriente adoptada entre los cronistas e historiadores presupone una organización político-social conforme a la idea de una jerarquía en la que se sucede según un orden. La finalidad de esta organización es mantener la paz y la armonía, así como guiarlos en caso de guerra. En esta segunda postura destacan Fray Jerónimo Román y Fray Bartolomé de Las Casas, quienes señalaban que las colectividades pre incaicas estaban regidas por un señor o rey, investido de jurisdicción y que accede a la dignidad con carácter vitalicio y debido a su talento para gobernar. Según los estudios de Las Casas, la sucesión de los jefes o gobernantes era por elección de aquella persona que mayor probabilidad y concepto podía gobernar bien y no por herencia. Se aprecia que la sucesión tenía un contenido subjetivo plasmado en la intuición de la habilidad para gobernar del elegido.

Teniendo en cuenta que en el mundo prehispánico, la organización política se basó en el ayllu, ésta exigía una jefatura, de modo tal que era la forma de ejercer un poder dentro de la comunidad. Es pacífico sostener a la luz de los estudios realizados que los Incas no tuvieron un sistema de escritura, sólo cuerdas y nudos, de modo que no utilizaron las leyes a la usanza occidental. Los Incas guiaron su existencia a través de normas de contenido ético y elevó a la categoría de deberes públicos los preceptos de no ser ocioso; no ser perezoso; no ser ladrón.

Respecto a la organización territorial del Imperio Incaico, los historiadores sostienen que se caracterizó por los 4 suyos, liderado por un "Capac" del mismo linaje de los incas y que era designado directamente por el Inca. La gobernación del Imperio estaba a cargo de los cuatro capac, uno por cada suyo, con el Inca, formando una especie de Consejo de Gobierno. Cada suyo fue subdividido en lo que hoy sería "provincias" bajo el gobierno de un "tocticoc" o "toquirico" designado directamente por el Inca, que tenían como función la inspección de las autoridades inferiores de la provincia: los Curacas, que asumían el cargo por designación del toquirico, por un curaca superior o accedían al cargo mediante herencia. En lo concerniente a la división al interior del Imperio Incaico, las provincias se dividían en dos partes: "hanan" y "hurin" sobre cuyo significado y origen se dan dos versiones: una, en cuanto división de ayllus y tribus desde el

punto de vista social; otra, como división de las tierras ocupadas por aquéllos, con una base geográfica. Son estas las divisiones territoriales mayores en que quedaba configurada la organización del Imperio de los Incas.

En el Incanato, el ayllu tiene el mismo tratamiento que en el periodo pre incaico, esto es, como agrupación de una familia de tres generaciones, con vínculo consanguíneos. El cacicazgo supone una relación de tipo señorial, era el principal de una guaranga, que tendría a su cargo más indios que el titular de una pachaca.

Una de las cuestiones aún por descifrar de la política hispana en el Perú es determinar si los curacas o caciques hallados por los españoles eran simples funcionarios puestos por los incas para el gobierno de los indios, o si, por el contrario, eran verdaderos señores de sus indios, que habían sido sometido por los incas. Es difícil sostener que no haya existido autoridad antes del dominio inca, dada lo extenso del territorio y la jerarquización del mando. No obstante, los estudios presentan una discrepancia de opiniones al respecto. De un lado, algunos historiadores afirman que los "curacas" son considerados como jefes locales anteriores a los incas; sin embargo, se atribuye al Inca Tupa Yupanqui la organización de los indios en curacazgos. Para Garcilazo, los pueblos anteriores a los incas conservaron sus costumbres, concretamente, se estableció tres tipos de sucesión: sucesión por vía de primogenitura, designación del hijo más apto para gobernar; sucesión de los hijos del difunto por su antigüedad. Huamán Poma de Ayala, establece una jerarquía sucesoria, basado en el origen de los descendientes, esto es, línea legítima, ilegítima. Para otros, como Polo de Ondegardo, Enríquez Toledo no existía en la etapa pre incaica un régimen organizado de la sociedad. El curacazgo había sido una creación típica de los incas.

Si analizamos las funciones a desempeñar por los curacas, entenderíamos que no era, en puridad de conceptos, un gobernante, sino más bien un funcionario del Inca. Se le confirió la atribución de recaudación de tributos, funcionamiento de los "tambos", el conocimiento de causas litigiosas no muy trascendentes, el cuidado y numeración de los indios.

En el imperio de los incas, hubo dos clases de autoridades regionales —por la extensión del territorio donde desempeñaron sus funciones— los agentes del poder central, funcionarios, y la que corresponde al curaca. No debe olvidarse lo agreste del territorio del Perú, que genera tendencia a la autonomía y al aislamiento. Por ello cada curaca en su provincia se erigió en déspota, con albedrío sobre la vida y territorio, sin ningún tipo de restricción. Cada pueblo tenía su curaca propio, sometido a su vez al de la encomienda o repartimiento, que era una suerte de curaca grande, que era de un extenso territorio. Desarrolló una organización política que se caracterizó por satisfacer las necesidades colectivas basado fundamentalmente en criterios redistributivos y de reciprocidad, donde el curaca tenía un rol superlativo como autoridad, pero no se puede señalar que sea de índole local, dado que, dentro de la estructura del poder político, solo había la autoridad del Inca, de alcance en todo el territorio, y la autoridad del curaca diseñada para extensos territorios. Es innegable que el municipio es una institución europea que se introdujo en el Perú con la invasión española.

La voz **alcalde**, significa en árabe el juez, ello explica porque, en sus inicios, el alcalde asumía funciones jurisdiccionales como las de un Juez de Paz. Los municipios tienen un precedente castellano-leonés. Debe tenerse en cuenta que, para España, el Nuevo Mundo, jurídicamente, no tuvo la consideración de colonias, sino más bien de Reino. La organización territorial del Nuevo Mundo bajo la denominación española se divide en virreinos, subdivididos éstos en audiencias, éstas en gobernaciones y, finalmente, en ciudades y pueblos. Dentro de esta estructura del poder, la institución de gobierno provincial de gran importancia no fue el alcalde, sino el gobernador. Ello se explicaría en darle el status a esta institución, en el entendido de que se trataba de un Reino. Su origen se remonta al memorial o capitulaciones de Santa Fe (17 abril de 1492) y en la Real carta-merced (30 abril) en cuyas cláusulas aparece el oficio de gobernador atribuido a Cristóbal Colón (separado del título de virrey). Colón sería gobernador general de las tierras, islas y de la nueva tierra que “por su mano o industria —de Colón— se descubrirán o ganarán en las dichas mares océanos”. Al quedar sometida a la autoridad de Colón no habrá más que una autoridad superior, con título transmisible a sus herederos, con iguales derechos

y facultades que los de Castilla. La mención siempre conjunta de los oficios de virrey y gobernador que poseía Colón, no permitía distinguir lo que corresponde a cada uno de los cargos, lo que se complicaba por la incertidumbre de si sus sentencias en las causas civiles y penales se podrían apelar a la Real Audiencia y Chancillería de Valladolid.

El Municipio que se trasplanta al Nuevo Mundo no es el de corregimiento, sino el tradicional, regido por los dos alcaldes ordinarios y alcaldes mayores. Estos no son más que jueces superiores que conocen en apelación de las sentencias dadas por los alcaldes ordinarios. El primer alcalde mayor de la primera ciudad del Nuevo Mundo (Santo Domingo-República Dominicana) nombrado por Cristóbal Colón fue Francisco Roldán (quién después se sublevó contra Colón).

Posteriormente, a partir del año 1555, debido a la deficiente administración municipal, así como discordias internas, se implantaron en las ciudades principales los corregimientos, que sustituyeron a los alcaldes ordinarios en el gobierno ciudadano. En las poblaciones menores, los alcaldes mayores asumieron el gobierno municipal. El corregidor indiano raramente es letrado, pero es un personaje de “capa y espada”, de vestimenta especial (de negro, con el símbolo de la vara como emblema de su autoridad).

El alcalde mayor indiano, a su vez, es un hombre de leyes, viste de negro, lleva golilla, como emblema de su posición y cargo. El número de corregidores y alcaldes mayores indianos es extenso. A unos los nombra el rey debido a la importancia de la ciudad, pero la mayoría son designados por los virreyes y gobernadores en su territorio jurisdiccional. Tanto la ciudad de Lima como la de México, debieron ser gobernadas municipalmente por un corregidor, pero a través de un donativo al monarca, se consiguió la supresión temporal del corregimiento y Lima fue gobernada por alcaldes ordinarios elegidos anualmente. Estos cargos duran cinco años si eran nombrados por el rey y residen en España y tres años si ya viven en las Indias. Solo duran dos años si son designados por las autoridades indianas. El municipio tradicional estuvo regido por dos alcaldes ordinarios que ejercieron el gobierno y la justicia, en unión de un determinado número de regidores.

Los estudios de historia nos reflejan que España no solo descubre y coloniza al Nuevo Mundo, sino que da lugar a un urbanismo indiano, fundando ciudades y villas a semejanza de las castellanas.

En el Virreinato, los municipios cuando no son regidos por corregidores o alcaldes mayores, se gobernaron por dos Alcaldes Ordinarios, el Alférez Real; un número variable de regidores (veinticuatro, a semejanza del municipio de Sevilla, que le sirvió de modelo; doce en las ciudades metropolitanas; ocho o seis en las sufragáneas y cuatro o más en las villas); dos jurados, por cada una de las parroquias o barrios; fieles ejecutores; alguacil mayor del cabildo secular; procurador general; escribano o secretario; mayordomo; depositario; funcionarios burocráticos y personal. De los alcaldes ordinarios, uno de ellos representaba a los vecinos o encomenderos; y el otro, a los domiciliados. También, se les llamó alcalde de primer voto, o de segundo voto, según hayan sido elegidos en primero o segundo lugar. Debían de ser vecinos, es decir, habitantes, con residencia de varios años, que sepan leer y escribir, no deudores. Llevaban alta vara de justicia como insignia de su autoridad judicial. No podían ser reelegidos hasta pasados tres años.

A modo de ilustración, y a fin de perfilar cómo se desempeñaban los alcaldes en el virreinato, podemos señalar que sus atribuciones en el orden gubernativo eran el gobierno de la ciudad; en lo judicial, conocían en primera instancia de las causas de los vecinos. A su muerte o enfermedad, eran sustituidos por el Alférez Real, o el regidor más antiguo; en lo económico, vigilaban el cumplimiento del presupuesto municipal y supervisan la administración de la economía del Municipio.

Al Alférez Real, le correspondía llevar el pendón Real en las ceremonias patronales y públicas. Hacía la proclamación del nuevo rey conforme al protocolo tradicional, tenía el mando de la milicia ciudadana, entraba al Cabildo con armas. Era nombrado por el monarca, luego se convirtió en un cargo vendible y renunciable.

Por su parte, los regidores, elegidos inicialmente por los vecinos, luego por la autoridad superior y, finalmente, convertidos en oficios vendibles, debían ser vecinos, que no podían ser comerciantes ni trabajar en oficios viles. Los

jurados eran elegidos anualmente por los vecinos. Colaboraron en el gobierno municipal y atienden preferentemente a las necesidades de sus electores. Eran cargos vendibles.

Los fieles ejecutores son dos o más regidores nombrados anualmente en el cabildo. Estaban encargados de la regulación de las pesas y medidas de los productos que se expendían. El alguacil mayor era un cargo vendible. Tenía la prerrogativa de entrar con armas en el salón de sesiones y estaba a cargo del cumplimiento de los acuerdos de las autoridades municipales y el castigo a los infractores. Conjuntamente con los denominados alguacillos hacía la ronda para proteger a la población. El cargo de Procurador General era muy importante en la estructura del municipio. Representaba jurídicamente a la institución, contando con amplias facultades. El cargo era elegido anualmente en el cabildo de elecciones. El escribano o secretario, tenía a su cargo la redacción de las actas de las sesiones y acuerdos municipales y expedir copias autorizadas de ésta documentación. Custodia el archivo y brinda información. El mayordomo llamado también mayor de la casa, lo nombra el Consejo y es el funcionario encargado del manejo de los gastos del municipio. El depositario es el tesorero y custodio de los bienes del cabildo. Se encargaba de guardar la caja del municipio y llevaba los libros de cargo y data. Eran nombrados por el Cabildo.

Los pregoneros, maceros son el personal subalterno del municipio, que tuvieron más importancia cuando se desarrollaron los cabildos abiertos, pues eran los encargados de llamar a los vecinos para la reunión.

Los cabildos abiertos —el vecindario reunido— eran los que debían adoptar decisiones sobre los problemas sociales y fue una instancia donde se desarrolló la democracia directa.

La fundación de los municipios se hacía por orden del monarca, o de una autoridad superior indiana en su nombre; y no pueden ser suprimidos sin expresa autorización real. Sin embargo, resulta necesario —en base a los estudios de los historiadores— señalar que las poblaciones hispanas se clasificaban en realengas y de señorío; en aquellas es el monarca quien directamente se comunica con el pueblo; y en estas el rey lo hace indirectamente, es decir, mediante un señor. En el Nuevo Mundo, todas las

poblaciones fueron realengas, salvo los señoríos de Colón, Cortés, Pizarro. Los corregidores están a cargo de los municipios de realengo, especialmente, en las ciudades importantes, donde eran la principal autoridad municipal, dado que los alcaldes mayores sólo se encargaban de resolver las causas menores. Los alcaldes mayores se encuentran en las poblaciones de señorío.

Todo este estado de cosas reclamaba una regulación jurídica. Se dice que el denominado derecho Indiano nace el 17 de abril de 1492 al expedirse por los Reyes Católicos, en Santa Fe, las Capitulaciones que hacen posible el viaje de descubrimiento de nuevas tierras. Pero es innegable que las bases de este nuevo sistema jurídico establecidas en las capitulaciones de Santa Fe solo podían ser intuitiva porque la organización de estas tierras se hizo sin saber si existían o si estaban habitadas; entonces, el derecho de Castilla se trasplanta en su totalidad, en bloque, y los reyes dictaban disposiciones concretas, formándose así una legislación indiana nueva.

La primera etapa, caracterizada por la sumisión de los indios, reducidos a la esclavitud, que no fueron incorporados, que concluyó con la suspensión de Colón, y la rectificación de la política, donde resaltó, sin duda, la declaración de libertad de los indios y la evangelización del Nuevo Mundo. El tránsito de una etapa a otra lo determina el sermón del dominico Fray Antonio de Montesinos en la Iglesia que su orden acaba de construir en Santo Domingo, donde fustigó con palabras muy fuertes el maltrato que los españoles daban a los indios, que motivó que el rey Fernando El Católico, haciendo honor a su apodo, se planteó seriamente si la actuación de sus representantes en el Nuevo Mundo se ajustaba o no a la concepción filosófico-política del derecho natural.

Sin embargo, los colonizadores no tomaron en cuenta que el Nuevo Mundo (lo que hoy es México, República Dominicana, Venezuela tenía una cultura diferente a la del Perú, Ecuador, Colombia) no era una sola, sino varias, con una enorme extensión, de modo tal que los mandamientos de gobernación solo podían dar solución en una situación determinada y concreta, pero no siempre para otra parte, en las que a veces fue injusta. Por ello, en 1531, Las Casas inició una campaña para denunciar la injusticia de la legislación relacionada a los indios.

Carlos II el 18 de mayo de 1680 promulga la Recopilación de las Leyes de Indias, y con ello termina los trabajos de dotar a las Indias hispanas de un cuerpo general y concordado de leyes. Estaba compuesto de 9 libros, divididos a su vez en títulos y éstos en leyes. El libro primero contiene 24 títulos sobre la legislación referida a materias eclesiásticas. El segundo, distribuido en 34 títulos, regulaba al Real y Supremo Consejo de Indias, en sus diversas funciones, personal, y a las audiencias de Indias. El libro tercero, que abarca 16 títulos, trata de las normas sobre el gobierno territorial de las Indias Occidentales y Orientales, preferentemente sobre la institución virreinal y la de los presidentes-gobernadores, así como los temas de la guerra. El cuarto, con 26 títulos, regula las materias del gobierno municipal vigentes en los dominios hispánicos del Nuevo Mundo. El quinto, distribuido en 15 títulos, comprende las disposiciones vigentes sobre gobierno provincial indiano (gobernadores, corregidores, alcaldes mayores, alcaldes ordinarios y las materias de las justicias menores). El sexto consta de 19 títulos y está totalmente dedicado a los indios, comprendiendo todos los preceptos vigentes referentes a las múltiples cuestiones que afectan a los naturales. El séptimo, sólo tiene 8 títulos. Su contenido es variado. Trata de materia penal, de disposiciones sobre vagos y maleantes, sobre juegos y mestizaje. Este libro ha sido el más cuestionado. El octavo, contiene 30 títulos y en él se regulan todas las materias de la Real Hacienda indiana, relacionada con el personal, los ingresos y los gastos de la misma. El noveno, con 46 títulos, el más extenso, incluye toda la legislación vigente sobre comercio y navegación, así como de la Real Casa de la Contratación de la Indias.

La recopilación de 1680 deja vigentes las Ordenanzas de las audiencias y las municipales que no estaban incluidas en el texto general, pero señala que es de aplicación supletoria la Recopilación de Castilla y los textos legales castellanos de 1567.

En una apretada síntesis, diremos que, a raíz de la política de la Corona Española de fundar ciudades en el vasto territorio del Nuevo Mundo, llegó el municipio como instrumento de gobierno local, inicialmente, a través del denominado Concejo abierto, que fue la reunión de todos los vecinos para debatir y solucionar los problemas comunitarios y defendiéndolos de las imposiciones y demandas de los señores de la tierra y reivindicaba los privilegios

y exenciones que hubiera concedido el rey. Defendía lo que se denominó el Fuero. Posteriormente, la representación que algunos se irrogaron hizo que los integrantes del cabildo se reduzcan, dando origen al Concejo abierto, que fue un mecanismo a través de la cual la Corona Española acentuó su poder centralizado en cada parte del territorio, pues tuvo la atribución de decidir quienes iban a integrarlos. Esta manera de elegir a las autoridades municipales hizo que éstas se preocupen más de satisfacer las expectativas del monarca, de cumplir sus instrucciones, antes que preocuparse de los problemas de los vecinos, a pesar que la autoridad municipal gobernó la ciudad en todos los aspectos, inclusive, los asuntos judiciales.

Luego de la remembranza, la Constitución de 1812, materia de esta tesis representa —en opinión de Luis Alayza Paz Soldán que compartimos— para los peruanos su bautismo político, en virtud a que no solo le confirió postulados ideológicos, germinando así una conciencia por la libertad política, que se fue desarrollando años después y que desencadenó en la independencia de los Estados Americanos, sino que sentó las bases del constitucionalismo en nuestro país.

En este trabajo, vamos a establecer como tesis principal que el espíritu liberal de la Constitución de Cádiz hizo que germinará la idea de que toda autoridad debía ser libremente elegida por los ciudadanos, rechazando el origen divino del gobernante. Este postulado trasladado a los municipios vigorizó la institución municipal como instrumento de descentralización del poder político. El cabildo, una de las añejas instituciones hispánicas, fuente del poder político en las ciudades, tanto como reunión de vecinos como cuando fue de representantes del pueblo, se fue perfilando, redimensionando, alcanzando su plena evolución en el artículo 312 del texto materia de este trabajo, acabando con los nombramientos perpetuos y otorgándole al pueblo la atribución de manejar los destinos de su jurisdicción.

Para desarrollar la tesis hemos estructurado el trabajo en 3 Capítulos. El primero se refiere al contexto histórico que rodeó a la Constitución de 1812, que comenzó con la decadencia política y militar de España, en contraposición a Inglaterra y Francia, con la caída del reinado de los Borbones. La invasión de

Napoleón a España, la imposición de la Constitución de Bayona llamada Estatuto, la designación a favor de su hermano José Bonaparte como nuevo rey de España, generó una reacción del pueblo español, cuyo producto final fue la Constitución de 1812. En el segundo capítulo, desarrollaremos la Constitución de Cádiz, pero enfocando el análisis en la descentralización del territorio y la regulación de los municipios, con la finalidad de demostrar la tesis planteada.

En el tercer y último capítulo, analizaremos el efecto jurídico-político de la Constitución de Cádiz en nuestro derecho constitucional, esto es, su influencia en la primera Carta Política de 1823, que recogió sus postulados cuyo artículo 138 estableció que *“En todas las poblaciones, sea cual fuere su censo, habrá municipalidades”* y en el artículo 139 hace hincapié en la naturaleza electiva de los cargos municipales, la misma que —salvo un nefasto período— ha sido un derrotero en nuestra historia constitucional. En este capítulo, se analizará el tratamiento constitucional a la institución municipal a lo largo de los siglos XIX y XX, evolución que la fue consolidando.

Finalmente, culminamos la tesis con la enumeración de los autores que nos han servido de soporte al trabajo, bibliografía que puede guiar al lector para ahondar en algunos asuntos específicos del trabajo y que, por lo demás, es un necesario gesto de honradez intelectual.

CAPÍTULO I

CONTEXTO POLÍTICO E HISTÓRICO ANTERIOR A LA CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ

1.1. LA DECADENCIA POLÍTICA ESPAÑOLA

1.1.1. El reinado de Carlos III

1.1.1.1. Los problemas políticos de España

La delicada situación internacional que afrontó España en 1700 tras el reinado de Carlos II generó la idea de una amenaza de desintegración del territorio español debido al Tratado de reparto del Imperio Hispánico entre Francia, Inglaterra y Holanda de 1698¹. Carlos II había firmado dos testamentos designando sucesor sin éxito. En marzo de 1700, las potencias europeas firmaron un nuevo Tratado en Londres y La Haya, donde el archiduque Carlos de Austria obtendría España, Las Indias y los Países Bajos. Se generó, entonces, una crisis de la identidad territorial española. Carlos II en su testamento –tercero y definitivo- de octubre de 1700 dejó como heredero de la

¹ García Cárcel, Ricardo (Coordinador). *Historia de España siglo XVIII, La España de los Borbones*, 1ra. edición, Ediciones Cátedra, Madrid, 2002, pág. 10 nos habla de la situación de España en el reinado de Carlos II, “*Endeudamiento municipal, corrupción administrativa, vacío ideológico, debilidad extrema... generaban una conciencia general de tocar fondo, situación generada por la política internacional de los reyes anteriores*”. La situación era tan extrema que este autor –basado en el estudio de Domínguez Ortiz– señala “*El Estado español en la época de Carlos II no tenía ejército, no tenía marina y sus recursos hacendísticos habían descendido a tan bajo nivel que fue preciso llevar una contabilidad regular basada en previsiones normales de ingresos y gastos, separar ingresos para la “causa pública”, es decir, para sostener el mínimo de servicios imprescindibles, y dejar una pequeña suma para los acreedores y servidores del Estado*”.

Corona española a Felipe de Anjou, nieto de Luis XIV, quien asumió el reinado como Felipe V con el sobrenombre de Animoso. La instauración de los Borbones en España con Felipe V desencadenó el primer conflicto dinástico europeo del siglo XVIII.^{2 3}

En el reinado de Felipe V, la autonomía municipal fue sometida a una rigurosa revisión y se implantó la figura del corregidor. Se puso fin a la organización municipal tradicional ampliando el modelo castellano de regidores vitalicios que eran designados por la corona entre los leales a la casa borbónica, favoreciendo a la nobleza.

Uno de los errores garrafales del sucesor de Fernando VI, que como monarca adoptó el nombre de Carlos III, fue seguir la política bélica de los reinados anteriores, que tras largos años había dejado esquilmada la economía de España⁴. Sin embargo, a pesar de ese error, Carlos III destacó entre los monarcas Borbones. Accedió a la Corona Española el día 10 de agosto de 1759 cuando tenía 53 años y tenía experiencia de gobierno como Duque de Parma y rey de Nápoles. Se tenía conocimiento que era un gobernante reformista, con criterio propio. La plenitud de la Ilustración española coincidió con

² Este conflicto bélico es conocido como la Guerra de Sucesión española. En un principio, Felipe V había sido aceptado en Europa como nuevo rey, pese a que el tratado le otorgó a España al archiduque Carlos de la dinastía de Habsburgo de Austria. Sin embargo, algunas acciones del abuelo de Felipe V, Luis XIV, específicamente, la presencia de tropas francesas en las plagas españolas de la barrera en Flandes, reconocimiento de Jacobo III Estuardo como rey de Inglaterra y la cesión por parte de España el asiento de negros a la compañía de Guinea Francesa, originó que las potencias europeas (Inglaterra y Holanda) apoyaran al archiduque Carlos de Austria y declararon la guerra a Francia y España. Luego se adhirieron a esta alianza, Prusia, los príncipes alemanes y Portugal. Los motivos que utilizaron las potencias europeas fueron pretextos, ya que su real interés fue obtener la hegemonía marítima. El archiduque Carlos fue proclamado rey de la monarquía española el 12 de febrero de 1703 en la Corte Imperial Viena. Este conflicto bélico generó una división al interior de España. Las coronas de Castilla y de Aragón. La primera apoyó a Felipe V, y la segunda al archiduque de Austria.

³ La paz de Utrecht basada en la idea del equilibrio, el reconocimiento de Felipe V como rey de España y su renuncia al trono francés sentó las bases para el fin del conflicto que se dio recién con el acuerdo entre España y Austria en 1725.

⁴ Enciso Recio, Luis Miguel y otros, Historia de España, Los Borbones en el siglo XVIII, Tomo 10, Editorial Gredos, Madrid, 1991, págs. 473-557 "La incapacidad para dar un heredero a la Corona Española dio lugar a numerosas expectativas en las dinastías europeas, que desencadenó la Guerra de la Sucesión. El reinado de Felipe fue una sucesión continua de guerras que retrasaron la recuperación del país. La abdicación de Felipe V y el reinado relámpago de su hijo Luis I, no supusieron un cambio apreciable. Dos peligros habían amenazado la política internacional española: el peligro francés y el peligro inglés. Después de Utrecht, los problemas con Francia quedaron superados. En cambio, el peligro inglés enfrentaba a británicos y españoles: la reivindicación de Gibraltar y el restablecimiento del poder español en Italia, y la amenaza sobre las Indias".

el gobierno de Carlos III (1759-1788) pero el monarca no tenía un amplio bagaje cultural, dado que leía poco y no demostró interés cultural.⁵

Una de sus aficiones personales —más que gobernar— era la caza de animales, que lo practicaba dos veces al día durante todo el año excepto en Semana Santa, lo que nos permite inferir que no le dedicaba a su reinado todo el tiempo y el interés que se requería, muestra de ello fue su poca preocupación por las desigualdades de la sociedad dividida por estamentos, clases y privilegios, que no le permitió entender que esa desigualdad —por influencia del nuevo espíritu intelectual de Europa— iba generar la revisión del absolutismo y, con ello, la decadencia del modelo político basado en una monarquía ^{6 7}

Y ese nuevo espíritu intelectual se germinó en Francia, pero se difundió por toda Europa. La preeminencia intelectual del idioma francés, así como la hegemonía política de Francia facilitó la difusión. Y ese espíritu coincidió con el desarrollo de la burguesía, grupo social que surge en la Edad Media, integrada por artesanos y mercaderes, que a través de su actividad económica habían transformado la sociedad agraria a una sociedad urbana caracterizada por el desarrollo económico. Estos dos fenómenos sociales coadyuvieron para fijar la idea de que el rey era el primer servidor del Estado, de forma que debía asumir la responsabilidad por el bienestar del pueblo. Y teniendo en cuenta esta finalidad, Carlos III emprendió reformas en el ámbito de las actividades económicas porque después de tantas guerras el principal obstáculo para el desarrollo de España era la economía. El impulso de la reforma fue demasiado brusco para la sociedad española que se encontraba resentida y decepcionada

⁵ García Cárcel, Ricardo, *ob. cit.*, pág. 174 anota “Carlos III fue un hombre de escasa cultura, al que no le gustaba leer ni escribir, para quien la música era poco más que un “ruido ensordecedor”, y que se aferraba con obstinación a sus convicciones, entre las cuales tenía un peso prioritario: la religión”.

⁶ Herr, Richard. *España y la Revolución del siglo XVIII*, Editorial Aguilar, 1ra. edición, 4ta. impresión, Madrid, 1979, pág. 3 sostiene: “Cuando el apogeo de la cultura de la Edad Media había llegado a su término, el espíritu intelectual de Europa sufrió lentamente una evolución que culminó en el siglo XVIII. La religión, base en que los hombres de la Edad Media apoyaban el razonamiento de los problemas vitales, fue poco a poco desalojada de su posición encumbrada, por conocimientos más seculares. Paralelamente, aumentó la libertad para expresar ideas heterodoxas”.

⁷ Bernecker, Walther L. *España entre tradición y modernidad Política, económica, Sociedad (siglos XIX y XX) siglo 21 de España editores*, 1ra. edición, 1999, Madrid, pág. 1 “El Absolutismo Ilustrado, que en España alcanzó su cúspide con el gobierno de Carlos III significó la respuesta que la élite política había dado a la crisis del sistema estatal y social, que se había plasmado en la decadencia socio económica y política a partir del siglo XVII”

del monarca debido al fracaso en la Guerra de los siete años, la inflación y los impuestos exigidos para financiar la guerra de Carlos III y sus reformas; entonces, la reforma iba a tener rechazo popular.

La estabilidad del denominado antiguo régimen se basaba en un orden social, estructura estamental que se inicia en la Edad Media y dividía la sociedad en tres estamentos: clero; nobleza y Estado llano, en donde cada estamento tenía una función específica. Así, el clero era el encargado de la enseñanza, tanto en el ámbito académico como espiritual. La nobleza tenía una finalidad tutelar, protectora, a cuyo cargo estaba la defensa del país. El Estado llano procuraba el sostenimiento de la sociedad mediante el trabajo. Las dos primeras clases vivían una situación de ventaja porque debía ser mantenida por esta y esta situación generó descontento popular en el estamento mayoritario de la sociedad. Efectivamente, tener que trabajar, pagar impuestos y el no poder ocupar altos cargos públicos generó no solo descontento, sino que a la luz de las nuevas ideas del siglo XVIII, propició un fenómeno de masas, las mismas que, por ser mayoría y el motor de la sociedad, desencadenó en protestas y alzamientos que poco a poco fue destruyendo los cimientos del antiguo régimen⁸.

El decreto de Squillace, de fecha 20 de marzo de 1766 dispuso que se debía acatar la ley que prohibía a los hombres llevar sombreros redondos y capas largas porque era un camuflaje para los criminales, generó una campaña de críticas que estalló el domingo 23 de marzo en lo que los historiadores han denominado “Motín de Squillace” y que para Ricardo García Cárcel⁹, fue una

⁸ Comellas, José Luis. *Historia de España Moderna y Contemporánea (1474-1975)*, 7ma. edición, Ediciones RIALP S.A., Madrid, 1980, pág. 414 sostiene que “Los primeros censos se hicieron en el reinado de Carlos III y Carlos IV y al consignar los datos vemos que en el año 1768 hubo una población de nueve millones y medio, pero no se anota la población del Estado laico. En 1781, con un poco más de diez millones, los nobles son un 30% menos que hace diecinueve años, y entre artesanos y labradores había más de dos millones. Diez años después, la población de nobles y eclesiásticos disminuyó 15%, pero del Estado laico se mantuvo. El autor refiere que en el último censo, “Los nobles ya no representaban una distinción especial, perdiéndose el sentido de la nobleza, ello debido a que el Estado pretendía hacer pagar impuestos a todo el mundo”.

⁹ *Ob. cit.*, pág. 181. Según este autor, este motín tiene una trascendencia mucho mayor de lo que su denominación indica. Fue mucho más que “*Un movimiento desordenado de la muchedumbre*” e iba mucho más allá de la pretensión de provocar la destitución de Squillace. Este motín generó una crisis política que transformó el reformismo de Carlos III, por ello el citado autor afirma “*no parece desorbitado considerar aquellos hechos como un precoz exponente de la llamada primera crisis del Antiguo Régimen*”.

crisis política. Unas seis mil personas se reunieron en la Plaza Mayor de Madrid y avanzaron hacia la casa de Squillace y la saquearon mientras que el secretario de Carlos III se refugió en el Palacio Real. A las ocho de la noche había quince mil personas en las calles en actitud violenta. Al día siguiente, una gran multitud de unas treinta mil personas acudió a la Puerta del Sol, donde pretendieron llegar a Palacio Real, pero fueron repelidos por los guardias, enfrentamiento que ocasionó la muerte de diez guardias, con la multitud enardecida se quemó a dos de ellos, y se arrastró los cuerpos mutilados de otros guardias por las calles.

Frente a esta protesta popular, Carlos III autorizó a varios representantes a ofrecer la reducción del precio de los alimentos y libertad para que cada persona vistiera como quisiera. La población no aceptó dicha oferta, y exigieron el exilio de Squillace, el cese de todos los ministros extranjeros y su sustitución por españoles, la abolición de los guardias valones, la renovación de las ordenes sobre vestimenta y la reducción del precio de los alimentos. Ante la negativa de la población, Carlos III, a media noche huyó en secreto a Aranjuez, llevando consigo a *Squillace* y Grimaldi. El día 25 de marzo de 1776, la población tomó conocimiento de la huida del rey, lo que enfureció a la multitud, tomaron las calles, recorriendo la ciudad en grupos de quinientas personas gritando:

¡Viva el rey, muera *Squillace*!

Estos sucesos de la situación política en el reinado de Carlos III nos permiten hacer una reflexión sobre la ideología imperante en esa época referente al origen del poder. La huida del rey frente a un reclamo popular y la toma de las calles por parte de la población rebelde, no despertó la idea de sustituir al rey, derrocarlo por decisión popular¹⁰. Los hombres del siglo XVIII, vivieron seguros de ese viejo orden, no dudaron que Dios les proporcionó el sistema político más apropiado para el gobierno de los pueblos —la monarquía— y que la estructura social más conveniente era aquella en que unos enseñan (el clero), otros protegen (la nobleza) y la monarquía trabaja (Estado llano). Esta ideología era la

en Europa; o para decirlo con palabras del historiador italiano Franco Venturi, “del primer momento de ruptura con el antiguo régimen en el conjunto del mundo europeo”.

¹⁰ Se debe indicar que a raíz de estos sucesos, durante cuatro días, Madrid estuvo sin gobierno, desaparecieron las leyes y el orden, gobernó el pueblo: sin embargo, nadie pensó en derrocar a Carlos III pese a que quebró la voluntad popular al no aceptar, en un primer instante, los reclamos populares.

que sostenía el antiguo régimen. Esta seguridad se explica porque la población —ante la negativa del rey a sus reclamos y su huida— envió emisarios a Aranjuez, adicionando dos exigencias a las ya planteadas: que el rey regresara a Madrid y que se otorgara un perdón general por el motín. Carlos III les escribió una carta donde prometía cumplir las promesas, pero pedía tranquilidad. Aquella noche del 26 de marzo de 1766, los habitantes de Madrid devolvieron las armas, estrecharon las manos a los soldados y se fueron a sus casas como si nada hubiera ocurrido.^{11 12}

El resentimiento del monarca, que no parecía dispuesto a volver a Madrid sino se le resarcía de la humillación padecida, dio pie a las iniciativas del recién nombrado presidente del Consejo de Castilla —el Conde de Aranda— instando a las instituciones municipales, eclesiásticas, gremios y nobles para pedirle a Carlos III que revoque todas las concesiones hechas por el monarca a raíz del motín. Aranda restableció el orden, expulsando de Madrid a los vagabundos, prostitutas y eclesiásticos foráneos, ajustició a los principales responsables de la revuelta, hizo que los guardias valones volvieran a circular por las calles, convenció a los representantes de los gremios para que acataran la orden referida a los trajes y sombreros, todo ello logró que Carlos III retornara al poder el 01 de diciembre de 1766. La excelente cosecha de aquel año coadyuvó a la tranquilidad de la sociedad. Pero el resentimiento de Carlos III por la humillación y el pánico vivido a raíz del motín de Squillace no podía ser contra el pueblo —que le demostró su poder fáctico— sino que debía dirigirse a quienes serían

¹¹ García Cárcel, Ricardo, ob. cit., pág. 188 sostiene “Las revueltas de 1766, y entre ellas especialmente la de Madrid, deben ser tomadas en consideración como un momento clave en el reinado de Carlos III. Entre ellas confluyen un conjunto de factores que evidencian la complejidad y conflictividad latente, así como las limitaciones de la capacidad de respuesta que desde el poder político de la monarquía absoluta se era capaz de ofrecer. La secuela del motín lo vivió el propio Carlos III, que no llegaría a superar hasta el fin de sus días la huella del pánico, la humillación y el desafío con que vivió aquellos días. El autor citado transcribe la anotación de Jovellanos en su diario:

“Le quedó [a Carlos III] tal horror a los movimientos populares después de 1766 que, habiendo oído ruido en las cercanías de palacio una noche de San Pedro, se levantó asustado y preguntó a su ayuda de cámara Pini (Don Américo) por la causa de él. Pini le dijo que eran las gentes del pueblo, que acostumbraban a bajar en aquella noche a la Tela para divertirse en bailes y alegrías”.

¹² *Ídem*, pág. 174. En la carta que escribe el embajador español en Nápoles anota: “Carlos III tenía una opinión óptima acerca de su buen juicio; y tenía tal seguridad y obstinación que raramente se le puede convencer para que modifique sus resoluciones. Tiene ideas muy altas de su prerrogativa y de su independencia, y se halla convencido de ser el soberano más absoluto de Europa “.

los instigadores de ese motín. El dictamen elaborado por Campomanes fue el instrumento documentario de que los jesuitas llegaron a ser considerados ante la sociedad como responsables del motín. Esa animadversión de Carlos III se agravó por dos sucesos: la acérrima oposición de los jesuitas en la causa de canonización del obispo de Puebla, don Juan de Palafox, por quien el monarca sentía admiración; y en segundo lugar, el rol beligerante de los jesuitas en la condena del catecismo de Menseguy, que representaba la desautorización de la protección de Carlos III.

Con sigilo se hicieron la planificación y ejecución de la orden de expulsión de los jesuitas de los territorios de la monarquía española. El Dictamen de Campomanes fue presentado en enero de 1767 al Consejo de Castilla, que lo aprobó y decidió aconsejar la expulsión de los jesuitas de todos los territorios de la monarquía. El rey ordenó que se formase una Junta para evaluar dicha decisión. Efectuada la consulta, Carlos III decretó el 27 de febrero de 1767 la expulsión de los jesuitas. El 31 de marzo, el rey comunicó al Papa la medida adoptada¹³.

Algunos historiadores, tal vez, exageran cuando señala que la expulsión de los jesuitas originó la decadencia cultural de España, pero sí es evidente que la enseñanza decayó porque las cátedras universitarias jesuitas fueron abolidas y las universidades debían presentar nuevos planes académicos, con el objetivo de poner énfasis en la ciencia.

Otro problema político que afrontó el reinado de Carlos III fueron los conflictos internacionales. La rivalidad entre Francia e Inglaterra en el mar y en las colonias. Las rivalidades entre Austria y Prusia, generó una inestabilidad.

La situación política –agravada por las desgracias familiares- atravesó dificultades en esos años a causa de las críticas de que era objeto de José Moñino –luego Conde de Floridablanca– porque se opuso a la constitución de

¹³ Enciso Recio, Luis Miguel y otros, Ob. cit., pág. 631 nos da otra fecha. Dicho autor consigna *“El decreto de expulsión fue aprobada el 29 de enero de 1767 por un reducido Consejo, formado por cuatro secretarios de Estado –Grimaldi, Roda, Muniain y Muzquiz– y presidido por el Duque de Alba. El rey lo firmó el 20 de febrero, y Aranda sería encargado de su aplicación”*.

la Junta de Estado en 1787 y las medidas por la que algunos militares perdieron el trato de “excelencia”; pero el rey se mantuvo en el cargo.

Tras los fallecimientos de su hijo Gabriel y su familia, Carlos III sintió debilitarse rápida y súbitamente, y se trasladó de El Escorial a Madrid en diciembre de 1788. Floridablanca redactó su testamento, y en la madrugada del día 14 de diciembre de 1788, murió a los sesenta y dos años de edad, rodeado de su entorno más íntimo. Posteriormente, fue objeto de un reconocimiento póstumo.

1.1.1.2. *La aguda situación económica de España*

En las postrimerías del siglo XVIII había tres millones más de habitantes en España que en los comienzos de la centuria. A raíz de las cifras, se habló del “cambio de rumbo demográfico” y se superó la idea de despoblación del país, que fue un argumento para diagnosticar el estado económico de España.

Entre los factores que contribuyeron al desarrollo demográfico se cuenta las medidas poblacioncitas impulsadas desde la monarquía, así como las mejoras sanitarias y urbanísticas en las ciudades.¹⁴

Las nuevas poblaciones surgieron en la segunda mitad del siglo XVIII, aunque en años anteriores, la Monarquía había hecho frente al desplazamiento poblacional de grandes masas desde el siglo XVI. Carlos III emprendió la repoblación de Sierra Morena con colonos holandeses y alemanes.

Este aumento demográfico creó la demanda para el desarrollo económico general, pero el mundo agropecuario en España tenía una estructura de la propiedad de base feudal en la que más de la mitad de la tierra productiva se encontraba en poder del clero y la nobleza. En la España del siglo XVIII, proporcionalmente al número de sus integrantes, los que tenían mayores propiedades son los eclesiásticos, luego los nobles y, por último, los del Estado llano. Se debe tener en cuenta que, de acuerdo a las funciones de cada uno de

¹⁴ Véase el artículo de Bernardo Hernández, *Economía y Sociedad en el siglo XVIII*, en el libro de Ricardo García Cárcel, ob. cit., pág. 288-289 se hace una referencia a la explosión demográfica en España, indicando las ciudades.

los tres estamentos que formaba parte de la estructura social del antiguo régimen, el clero —los que atesoraban más propiedades— era el encargado de la enseñanza, tanto de la fe cristiana como de la transmisión del conocimiento. La nobleza, en cambio, se encargaba de la seguridad del país. A ninguno de estos estamentos le correspondía trabajar; sin embargo, poseían tierras que, por su función dentro de la estructura social, no las podían trabajar.

Por eso, el afán, tanto de la nobleza como del clero, durante siglos, fue acumular propiedades inmuebles capaces de rentar lo suficiente para permitirles vivir de acuerdo con su posición¹⁵.

La situación económica de España se caracterizó en esta época por el aumento constante de la población y una tendencia al alza de los precios de los productos. Lamentablemente, no hubo una planificación en el crecimiento demográfico, sino por el contrario, una desorganización que afectó la economía nacional. Efectivamente, el crecimiento no era uniforme, sino desigual entre el centro del país y las regiones periféricas. De 932 despoblados, 739 estaban en las dos Castillas y en León; sin embargo, no existía una ciudad de más de 25,000 habitantes, excepto Madrid. Cerca de Bajadoz había una zona de más de ocho mil kilómetros cuadrados, donde los pastos se dilataban, sin que los hallase la morada humana. El reino de Aragón también estaba desierto, excepto en las Vegas y las laderas de los Pirineos. Tenían sesenta y un despoblados.¹⁶

Esta deficiente planificación agravó la situación de España en la época de Carlos III teniendo en cuenta que en España —producto de la sociedad estamental y el crecimiento poblacional— la inmensa mayoría de la población se dedicaba a la agricultura.

¹⁵ Confróntese Comellas, José Luis, *ob. cit.*, pág. 412. Para este autor, esta evolución del rol de los estamentos de la sociedad fue resquebrajando sus funciones, así afirma *“La nobleza, al hacerse cortesana, olvidó su función de “servicio” y tutela, para agarrarse únicamente a sus privilegios. Por su parte, los eclesiásticos fueron perdiendo su papel de transmisores de la cultura conforme la ciencia fue haciéndose laica y la universidad pasaba a manos de intelectuales seculares. También el estado llano perdió memoria de su función de mantenimiento de la sociedad, y ya no comprendía el sentido que tenía el pagar censos a unos nobles que vivían en la corte o a unos eclesiásticos a quienes se había escapado la función de enseñanza”*. Esta variación del sentido funcional de los estamentos generó las críticas del Estado llano, que con la influencia de los intelectuales de la Ilustración, fueron entendiendo que eran la clase social que debía liderar la sociedad.

¹⁶ Herr, Richard, *ob. cit.* págs. 73-74.

Frente a esa coyuntura, inmediatamente después de haber subido al trono Carlos III en 1759, el gobierno empezó a intervenir directamente en la agricultura, ya que era un sector económico que, por su situación y su importancia, requería medidas. La situación como ya la hemos mencionado era que algunos propietarios no trabajaban sus propiedades, por ello su política favoreció al pequeño propietario y al arrendatario, contra los que explotaban el campo sin trabajarlo.

En 1760, Carlos III decretó que una comisión especial vigilase las haciendas municipales. Los regidores serían responsables ante los funcionarios de la Corona del empleo que se hacía del caudal, de las propiedades municipales y habían que sacar a subasta todas las tierras de propios.¹⁷

Otro decreto de Carlos III fue expedido en 1766, que creaba dos nuevas clases de cargos municipales: los procuradores síndicos personeros del público y los diputados del común. Debían funcionar en todos los consejos municipales y ser elegidos por todos los contribuyentes en las localidades. Era su misión intervenir en las cuestiones relativas al abastecimiento de las ciudades y pueblos y debían asistir a todas las reuniones en que se tratase de la hacienda municipal. Carlos III atacó la autoridad irresponsable que los nobles –interesados más en cobrar la renta que en la producción- ejercían en sus señorías.¹⁸

Los señoríos legos no eran –como los mayorazgos– posesiones familiares, sino tierras sobre las cuales el rey había dado derecho de señor a seglares, la mayoría de ellas habían sido vendidas a la nobleza y a los plebeyos

¹⁷ Herr, ob. cit., págs. 76-77 nos explica que *“Como la mayoría de los pueblos tenían más tierras comunes de las necesarias, nació la costumbre de emplear algunas para proveer rentas que sufragasen los gastos del municipio. En algunos sectores, especialmente en el norte de España, se cultivaban estas tierras en común y el producto se rendía para el beneficio del pueblo. Es decir, se arrendaban tierras cultivables a particulares. La renta de estos campos unida a otros ingresos fijos constituían los propios del pueblo. En el siglo XVIII, los propios (rentas de las tierras) y los arbitrios fueron englobados y constituyeron la base de los presupuestos de los ayuntamientos. Tanto la ley como la tradición prohibían la enajenación de propiedades municipales. Varias veces, durante la Edad Media y el siglo XVI, la Corona forzó a algunas municipalidades a vender tierras de propios, a particulares para pagar impuestos excepcionales a la Corona. Las tierras municipales: Las de “aprovechamiento común” y las de “propios” formaban así la porción más importante del territorio español”* y, por ende, requería que se adopten medidas en el reinado de Carlos III dado que la agricultura –pilar de la economía española- estaba en crisis.

¹⁸ Ídem, pág. 79 anota como un dato a resaltar para entender la problemática de los nobles en la economía española que *“A finales del siglo XVIII, cerca de medio millón de españoles se decían nobles; en Francia, con tener ésta más de doble de población que España, mucho menos ciudadanos reclaman este derecho”*.

ricos, por los Asturias empobrecidos. El señor tenía jurisdicción sobre su señorío: nombraba a los jueces y a las autoridades locales.¹⁹

Estos decretos no dieron el resultado esperado, ya que el problema de la agricultura tenía aristas no solo económicas, sino sociales y culturales.²⁰

Herr hace un análisis del fracaso de las medidas de Carlos III:

“No sólo era utópico esperar que los necesitados se convirtiesen en agricultores prósperos, por el mero hecho de entregarles parcelas yermas, sino que las oligarquías de los pueblos viciaban las nuevas leyes. Los regidores de la mayoría de los Ayuntamientos decidieron pasar por alto decretos que les hubieran privado de mano de obra barata y arrendatarios hambrientos; mientras otros vieron en la orden de repartir los baldíos, una oportunidad excelente para acrecentar su propia hacienda. Las clases modestas mostraron muy poco interés en los nuevos diputados populares, quienes, en su mayoría una vez elegidos, optaban por aliarse con el enemigo”.²¹

El otro problema de la economía española de la época materia de estudio es el alza de los precios de los productos. No era problema solo de España, sino que la sufrieron también Inglaterra, Francia y Holanda. Las causas fundamentalmente eran dos: i) la producción acrecentada de metales preciosos

¹⁹ Ob. cit., pág. 79 se debe anotar que este autor afirma “*Los señoríos no eran, como los mayorazgos, posesiones familiares, si no tierras sobre las cuales el rey había dado derecho de señor a seglares, y (..) tenían jurisdicción sobre su señorío (..)*”.

²⁰ Ídem, ob. cit., pág. 99 “Los labradores eran analfabetos e ignoraban casi totalmente lo que ocurría fuera del lugar que habitaban. Su visión del mundo era una cristiandad burda, llena de milagros y de demonios, que les enseñaban los curas del pueblo o los frailes, hombres pocos más cultos que ellos. El campesino sentía el desprecio que las otras clases sociales tenían por su profesión, y su mayor ambición era ver a su hijo entrar en la Iglesia”.

²¹ Ob. cit. pág. 95. En la página 97, el autor señala que, pese a todos los óbices, “El gobierno de Carlos III jamás abandonó al agricultor”.

en las minas mexicanas; ii) El aumento de la población que requería más productos alimenticios que el mercado no abastecía adecuadamente.^{22 23}

Desde el punto de vista económico, la guerra de 1779-1783 fue perjudicial para España y afectó el grueso de la población, que tuvo que sufrir la peor parte y que se plasmó en una exigua oferta de producto que ocasionó el alza de los precios. Esos años de conflicto bélico generó una grave sangría para los recursos económicos de España. Pero lo grave de esa situación es la falta de visión del monarca respecto a los efectos nocivos de la guerra. Carlos III y sus asesores Floridablanca y Gálvez pensaban que la guerra aún no había terminado y planeaban un nuevo conflicto y saldar las viejas rencillas de una vez por todas. Carlos III consideraba la guerra como un instrumento de política, pero no entendió que la estabilidad de la situación financiera se alteraba por la exigencia para atender gastos no previstos, por ello plantearon que la solución inmediata y práctica sería la creación de un impuesto único; sin embargo, el óbice fue la resistencia de los privilegiados y del pueblo.

Otro aspecto que mermó la economía de España fue los metales preciosos extraídos de América, que representaba la cuarta parte de los ingresos ordinarios. Y la remesa de América dependía de si España estaba o no en guerra con Gran Bretaña porque el conflicto bélico significaba bloqueo.

Este panorama de la economía de España en el reinado de Carlos III, más allá de las cifras, tuvo repercusiones sociales y políticas que fueron poco a poco minando las estructuras del antiguo régimen. Su reinado se puede resumir en dos palabras: priorizó el poder sobre el bienestar. Continuó buscando el apoyo

²² Espadas Burgos, Manuel y De Urquijo Goitia, José Ramón. *Historia de España Crisis de la Independencia y época Constitucional (1808–1898)* Editorial Gredos, Madrid, Tomo 11, 1990, pág. 140 sostiene “La economía del antiguo régimen estaba determinada por unos condicionamientos estructurales (limitaciones jurídicas y escasez de comunicaciones) que obligaban al policultivo, incluso de productos de escaso rendimiento. Los mercados abastecían a comarcas no muy alejadas de la población. Este hecho condicionaba la existencia de fuertes oscilaciones en los precios que no podían ser compensadas por el abastecimiento desde otras regiones”.

²³ Bernardo Hernández, ob. cit., pág. 293 afirma que “La estructura de la propiedad de base feudal en la que más de la mitad de la tierra productiva se encontraba en poder del clero y la nobleza, vinculada a mayorazgos y manos muertas. Además, las prácticas de cultivo se movieron en el plano de la tradición, manteniéndose el barbecho y el aprovechamiento extensivo de latifundios y baldíos frente a escasas iniciativas de inversión en técnicas intensivas. Las consecuencias generales de este panorama fueron una productividad muy baja, la concentración de los beneficios del crecimiento agrario en manos de los sectores privilegiados y la continuidad del endeudamiento secular del campesinado”.

de la nobleza y el clero, respetando los privilegios heredados o adquiridos, protegiendo las propiedades nobiliarias y las de la Iglesia, permitiendo que los mayorazgos alcanzaran su máxima extensión y que el pueblo siga esperando por cambios estructurales.

Este estado de cosas, y con el influjo de las nuevas ideas, fue el germen que, poco tiempo, después mostró la disconformidad del pueblo frente a los yerros del rey en lo que se conoció como el motín de Squilache, secretario de hacienda y de guerra, cuya impopularidad era entre las clases altas como entre las populares. Hubo una estrofa satírica que resumió el descontento hacia el aludido secretario de origen italiano:

“Yo, el gran Leopoldo primero
 Márquez de Esquilache augusto,
 a España rijo a mi gusto
 y a su rey Carlos tercero,
 Entre todos lo prefiero.
 Ni lo consulto ni informo,
 A los pueblos aniquilo,
 Y el buen Carlos, mi pupilo,
 Dice a todo: “Me conformo”²⁴

Finalmente, la reforma municipal fue reducida a la mínima expresión y lo más resaltante fue la figura del procurador síndico personero (magistrado en el ámbito municipal) que debía garantizar las medidas de libre circulación de granos. Otro aspecto de interés es la participación indirecta de una población, a través del sistema electoral. La reglamentación de las elecciones, en las que los vecinos elegían, por parroquias, a unos electores para que éstos elijan los cargos, constituye un precedente del sistema electoral que décadas después se consignaría en la Constitución de Cádiz, en 1812.

Carlos III, luego de afrontar diversas vicisitudes en sus últimos años, murió el 14 de diciembre de 1788.

²⁴ Lluís Rourai Aulinas. *Expectativas y frustración bajo el reformismo borbónico*, en el libro de Ricardo García Cárcel, ob. cit., pág. 183.

1.1.1.3. *Los efectos de la Revolución Francesa en España*

En principio, se debe señalar que, en el siglo XVIII, se produjo una revolución en el espíritu intelectual de Europa. La cultura y la religión que eran, en la Edad Media, el fundamento de la vida pasó a ceder su posición en las ideas políticas que se heredó de la Revolución Francesa, especialmente, la libertad para expresar el pensamiento.²⁵ Esa revolución se caracterizó por la idea de que el pensamiento humano se desarrollaría más mientras se emancipara de la religión. Inclusive, en el siglo XVII, Francis Bacon desmereció el pensamiento de Aristóteles, ícono del pensamiento filosófico y científico.

A mediados del siglo XVIII, la Iglesia Católica había cedido la hegemonía social que siempre había tenido en Europa e, incluso, cayó bajo el dominio del Estado en varios países. Gabriel H. Lovett,²⁶ nos plantea otro escenario y sostiene “En la España del siglo dieciocho, la tradición y la religión eran demasiado sólidos e inspiraban demasiado temor, respeto y amor para poder ser objeto de un ataque frontal. La institución de la monarquía no se discutió nunca y la gran masa del pueblo apoyaban firmemente a la Iglesia”.

Durante el reinado de Carlos III, tuvo su apogeo el ideal eclesiástico del regalismo, aquella corriente de pensamiento que unía iglesia con el poder político y entendía que la reforma de la Iglesia debía hacerse desde el poder. El rey creía que los Jesuitas podrían convertirse en baluarte de intereses ajenos al poder político, es así que el gobierno tenía como política someter a su dominio todo lo relacionado a la iglesia. El Concordato de 1753 firmado con la intención de solucionar la tensa relación entre la Iglesia y el Estado, solo contribuyó a

²⁵ Fernández Sarasola, Ignacio. *Los primeros parlamentos modernos de España (1780–1823)*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2010, págs. 22-27 nos explica que “En la segunda mitad del siglo XVIII las posturas políticas estaban divididas en España en tres grandes sectores: tradicionalista, reformista y rupturista. Entre los primeros destacaba el grupo de los “apologistas”, que recelaba de toda contaminación foránea y reivindicaba el espíritu nacional y las tradiciones patrias. Los reformistas, por el contrario, aspiraban a enmendar el sistema de gobierno español, aunque sin introducir quebrantos ni cambios abruptos. Nada las espantaba más que los excesos de la Revolución Francesa, que habían inducido, incluso, a que algunos antiguos ilustrados renunciasen, en una suerte de expiación, a su bagaje intelectual anterior. Para este sector, el monarca debe ejercer por sí mismo todo el poder público. Fueron los intelectuales “rupturistas”, la tercera corriente, quienes más claramente anticiparon la necesidad de unas Cortes. Conscientes de que la monarquía absoluta no podía superarse sino a través de medidas traumáticas.

²⁶ Lovett, Gabriel H. *La guerra de la Independencia y el Nacimiento de la España Contemporánea*, tomo 2, Barcelona, 1975, pág. 9.

consolidar los beneficios económicos en favor del rey, así el Papa cedió al rey el derecho a la nominación y presentación de los beneficios económicos (quedaba extinguido imponer pensiones, exigir cédulas bancarias y otras contribuciones) a cambio de una compensación económica. El problema iba más allá de lo económico, se ubica en quien tiene una mejor relación con el pueblo. Era una pugna de poder. las relaciones entre la Iglesia y el Estado se mueven en torno a dos reivindicaciones: control de la Iglesia española en las instituciones y organismos que puedan albergar posibilidades de acción antiregalistas y, en relación con Roma, en completar lo que el Concordato de 1753 dejó pendiente.²⁷

Estas nuevas ideas difundieron una nueva interpretación del concepto del derecho natural. Se entendía así como una ley de la Sociedad humana fundada en el razonamiento y en la naturaleza del hombre. Locke declaró que los hombres poseían derechos naturales, tales como la libertad y propiedad, que eran los acuerdos esenciales para formar una sociedad, pero que en esa época, no se entendía en su plenitud.

Al siglo XVIII, caracterizado por la difusión en toda Europa las nuevas ideas renovadoras, se le llamó "siglo de las Luces" o de la Ilustración. Se intercambiaron ideas, teorías. Voltaire regresó a Francia, después de un viaje a Inglaterra, llenó de admiración por la ciencia de Newton y la filosofía política de Locke. Con esta transformación del pensamiento coincidía con otro fenómeno social: el desarrollo de la burguesía. Este grupo social se originó en la Edad Media y se desarrolla mediante el comercio ya que sus miembros eran artesanos y mercaderes que habían transformado la sociedad agraria medioeval en una economía de centros urbanos y de intercambio comercial internacional.

Estas ideas renovadoras chocaban con el antiguo pensamiento español porque a partir del siglo XVI nunca se puso en discusión que Dios presidía en el cielo, y el monarca en la tierra por designio divino. Había críticas contra la

²⁷ Enciso Recio, L.M. y otros. Ob. cit., pág. 387. Lovett, Gabriel H. La Guerra de la Independencia y el Nacimiento de la España Contemporánea, 1ra. edición, ediciones Península, Barcelona, 1975, pág. 45 explica la relación Iglesia-pueblo: "Con todos sus defectos, el " culto rural era uno de los pilares de la sociedad española, pastor y consejero de su rebaño, y con frecuencia el único elemento intelectual del pueblo. Los frailes procedían del pueblo, vivían con el pueblo y "compartían" en un alto grado "sus virtudes y sus defectos", confiándolo mejor que nadie".

administración de la Hacienda, se discrepaba de las decisiones del rey —como en el motín de Squillace— pero lo que nadie podía pensar menos decir es que se debía derrocar al rey porque éste había sido designado por mandato divino.

Recién en las postrimerías del gobierno de Carlos III, los españoles empiezan a interesarse por las ideas de los pensadores franceses, así el interés por la economía política es tema de conversación. En aquella época, la economía y la política eran los asuntos públicos relevantes, sobre todo la economía que tuvo un declive. El pensamiento español se nutre de ideas innovadoras, en el aspecto de la filosofía política. En ése época, la obra más exitosa fue la del francés Montesquieu, “Del espíritu de las leyes”, que enfocó su análisis en el funcionamiento del gobierno. Precisó que en una monarquía, el interés es la codicia del honor; en una república lo es la virtud, el amor a la patria y a la igualdad. Su ideal de libertad política se garantizaba por una monarquía liberal como la inglesa.²⁸

Durante el reinado de Carlos III, en abril de 1764, el nombre de Rousseau fue inscrito en el índice español como filósofo hereje, y sus obras totalmente prohibidas.

Por su parte, Voltaire, se puede parangonar con Rousseau por haber dejado un rastro en España. Los efectos de la revolución francesa —que coadyuvaron a socavar los cimientos del edificio del antiguo régimen— fue la crítica de la estructura social, política y religiosa de su época. Atacaron las columnas de ese viejo edificio: la libertad (religiosa y civil) y la propiedad.

En España, dentro de la política de Carlos III, tres entes tuvieron un rol preponderante de la difusión del pensamiento de la revolución francesa: las universidades, los periódicos y las sociedades de amigos del país. Las universidades, por su naturaleza, eran las llamadas a difundir, debatir los aportes teóricos en las ciencias. Durante el reinado de Carlos III, antes de 1765, la mayoría de las universidades impartían educación basada en textos anticuados. Durante los últimos años de Carlos III, se publicaron diversos artículos que

²⁸ El mencionado libro del francés cuestionó a los Inquisidores de España y Portugal respecto a la libertad de conciencia, lo que ocasionó que la Inquisición prohibiera el libro en 1756 y, por ello, “no se publicó ninguna traducción española de él antes de 1820”, véase el libro de Richard Herr, ob. cit., pág. 49.

constituyeron un conducto de difusión del pensamiento. Su labor era criticar las modas sociales, a la nobleza ociosa, al clero ignorante. En 1761, José Clavijo y Fajardo fundó el *Pensador*, puso énfasis en la posición de los españoles respecto de las ideas innovadoras: condenó a los españoles que, para justificar su ignorancia, acusaban de herejes o ateos a los que profesaban nuevas ideas. El *Pensador* dejó de publicarse en 1767, pero inició una posición crítica del periodismo al statu quo. En 1764, 16 nobles vascos pidieron autorización al gobierno para fundar una organización: sociedad Vascongada de amigos del país. Su finalidad era fomentar la agricultura, la industria, el comercio, las ciencias. 11 años después, se otorgó licencia para fundar otra organización en la capital: la Real Sociedad Económica de Madrid. Si bien es cierto su rol no fue preponderante, si fue un medio para el debate, el impulso a las ciencias, pese a la dificultad de su tarea. Sin embargo, uno de las conductas de la penetración de la Ilustración en España fue la reforma de la educación universitaria que el gobierno de Carlos III emprendió con ahínco. Lo resaltante fue su plan de estudios²⁹. Dentro de ese impulso a la educación universitaria se debe resaltar -para el desarrollo de las ideas- la enseñanza del curso de introducción del derecho natural y de gentes que se enseña por primera vez en 1771.

“Carlos III contribuyó a difundir su conocimiento exigiendo que, para ejercer en la capital, los abogados siguiesen un curso durante un año y ofreciendo pensiones vitalicias a los estudiantes más aventajados.”^{30 31}

En 1787, la creación de la Junta de Estado había centralizado el gobierno bajo dicho órgano y Floridablanca transmitió a través de todas las ramas administrativas de ese organismo, la voluntad de suprimir las noticias de Francia. Pero estas ideas ya no podían dejar —pese a los obstáculos del gobierno— de

²⁹ Herr, Richard, ob. cit., pág. 137-138 anota que la introducción al proyecto de plan de estudios alababa a René Descartes por haber destruido el escolasticismo y reanimado los estudios científicos en Europa, y decía “Por nuestra desgracia no ha entrado en las Universidades de España ni un rayo de esta Luz”. El autor también señala que en las universidades “tenían noticias de Tomás Hobes y del inglés Juan Lochio, (sic), pero el primero es muy oscuro, y el segundo, sobre ser muy oscuro, se debe leer con mucha cautela”. Nótese los yerros al escribir los nombres de los pensadores mencionados.

³⁰ *Ídem*, pág. 145. En otras universidades, donde no se había creado cátedras especiales de esta asignatura, y en las que no había sido incluido en el plan de estudios oficial, el derecho natural y de gentes, se enseñaba, no obstante, en otros cursos. Incluso, el clero, “en 1787, el rey y Floridablanca recomendaron que, incluso el clero, recibiese instrucción en derecho de gentes”.

³¹ *Ob. cit.*, pág. 146 anota que el catedrático a quién Carlos III le otorgó la cátedra, Joaquín Marín y Mendoza, acataba el requerimiento real de subyugar la enseñanza a la religión y a la moral

transmitirse, de que “la luz” que irradiaba Francia alumbra España. Richard Herr sostiene “los hombres de aquella época no anticipaba un cambio en el futuro próximo”. En la España de 1785, nadie podía prever que en el plazo de una década se encontrarían comprometidos, sin tener culpa, en el mayor levantamiento que sacudió a Europa entre el siglo XVI y el XX y que dicho levantamiento revelaría la inestabilidad del equilibrio logrado por Carlos III entre las diversas fuerzas de la sociedad española”³².

En base a la coyuntura política que se vivió, es acertado sostener que: “El factor que desencadenó el nacimiento del constitucionalismo español fue exógeno, no endógeno: la invasión francesa. Este es un hecho notable, que debe tenerse en cuenta para comprender el alcance y las limitaciones de la revolución española. Desde luego, las ideas constitucionales habían empezado a difundirse entre la élite intelectual desde la segunda mitad del siglo XVIII, pero sólo tras una invasión francesa comienza a construirse en España un Estado Constitucional”.³³

Precisamente, una de las ideas que socava el absolutismo y que germina la semilla del Estado Constitucional es “el ideal del gobierno de las leyes y no de los hombres”; entonces, el carácter abstracto de la ley, crea la unidad entre todos porque quiebra la estructura política de un Estado absoluto basado en el arbitrio del monarca.

Metafóricamente, podemos decir que en el reinado de Carlos III, ya las “luces se habían prendido y no se apagarían nunca”.³⁴

³² *Ob. cit.* pág. 194. Este autor refiere que “Los historiadores que vituperan o elogian a este rey y a sus ministros, porque los cambios que fomentaron tuvieron un resultado distinto del pronosticado, pecan, porque forman juicio retrospectivamente fundándose en acontecimientos posteriores cuyas consecuencias nadie podía anticipar o concebir entonces”. También, anota este autor que aquel decenio (1781-1790) ya había un impulso a las luces, plasmado en el sin número de escritos que cada año se publicaban, en las disertaciones de las academias, (...) en las reformas que se iban introduciendo en las universidades, (...); en todo, finalmente, se veía una fermentación que prometía, continuada, los mayores progresos en la riqueza y civilización española”.

³³ Varela Suanzes-Carpegna, Joaquín. *El primer Constitucionalismo Español y Portugués* (Un estudio comparado) en Revista electrónica de Historia Constitucional, N° 13, 2012, pág. 100. Véase del mismo autor: Los primeros parlamentos modernos de España, *ob. cit.*, pág. 35 “La idea de Cortes modernas ya empezaba a latir en el pulso de la Ilustración española desde la segunda mitad del siglo XVIII y, sobre todo, a partir de la década de 1780. Los acontecimientos revolucionarios de la vecina Francia no hicieron sino ahondar la querencia por una institución representativa, (...)”.

³⁴ García Cárcel, Ricardo, *ob. cit.*, pág. 249–250 afirma “Como han demostrado los estudios de los últimos años, a pesar de ciertas apariencias y de las estrictas medidas formales adoptadas por el gobierno para

1.1.2. El reinado de Carlos IV

1.1.2.1 El nombramiento del primer ministro

Carlos III murió el 14 de diciembre de 1788. A partir de 1787, Carlos III se interesó personalmente para que su hijo, el Príncipe de Asturias, asistiera regularmente a las reuniones que, de manera habitual, mantenía con el gobierno. Estas reuniones tenían un doble propósito: introducir al futuro monarca en el conocimiento directo de la política y, además, la permanencia de su primer ministro Floridablanca, que, en la práctica, y en los últimos años del reinado, asumió responsabilidades que Carlos III había mantenido para sí en otro tiempo³⁵.

La principal garantía de continuidad política para Carlos III pasaba por asegurar que su hijo mantuviera a su ministro en el cargo³⁶. El príncipe de Asturias, hijo de Carlos III, le sucedió en el trono. El nuevo rey contaba con cuarenta años de edad cuando asumió el cargo.³⁷ Su capacidad política era

evitar la entrada y circulación de ideas, informaciones, textos procedentes de la Francia revolucionaria, su penetración en España fue una realidad innegable". "Las noticias llegaban, sobre todo, en las zonas fronterizas, sin demasiada dificultad. De hecho, ya en 1789 circulaba por España la Declaración de Derechos del Hombre. En segundo lugar, cabe señalar la importancia de la presencia de la población francesa en España (unos 18,000 en 1792). Está claro que la llegada de franceses se convirtió en un elemento de primer orden para la circulación de noticias y comentarios, o en motivo de referencia permanente a la revolución (...)"

³⁵ Bernecker, Walther L. ob. cit., pág. 1 "Si se contempla la segunda mitad del siglo XVIII reflejado en las personalidades y gobiernos de los dos monarcas Carlos III (1759-1788) y Carlos IV (1788-1808), destacan dos tendencias contradictorias, orientadas una hacia la centralización del poder estatal en el sentido del absolutismo ilustrado y otra que intenta socavar el sistema absolutista".

³⁶ Floridablanca, en 1776, asumió el cargo de secretario de Estado, que la ejerció hasta 1782. A partir de 1783, José Moñino, luego conde de Floridablanca, ejerció los cargos de Secretario de Justicia y de Estado, hasta 1789. En el año 1790, estuvo como secretario de Estado en los inicios del reinado de Carlos IV. De origen hidalgo (era hijo de un notario de Murcia) estudió leyes en Orihuela y a los veinte años alcanzó una cátedra en el seminario de San Fulgencio de Murcia. Se trasladó a Madrid, donde ejerció la abogacía. Fue procurador del Consejo de Castilla. Alcanzó fama luego del cargo de alcalde de Casa y Corte, en 1763, y poco más tarde fue nombrado segundo fiscal del consejo. En 1772, fue elegido como embajador en Roma, donde destacó por su gestión para conseguir la extinción de la Compañía de Jesús. Ejerció el cargo de ministro de Carlos III en circunstancias políticas adversas y con el menosprecio de la aristocracia por su origen humilde, demostró capacidad política, ello aunado a la fidelidad al rey, se ganó la confianza absoluta de Carlos III.

³⁷ Lluís Roura I Aulinas, El reinado de todos juntos (1789-1808) en el libro de Ricardo García Cárcel, ob. cit., pág. 234-235 señala "Cuando Carlos III tomó posesión de la Corona Española, su hijo Carlos -que tenía once años- fue reconocido como Príncipe de Asturias. Carlos era el séptimo hijo de los entonces todavía reyes de Nápoles, pero los cinco primeros habían sido hembras y el sexto, Felipe Pascual Antonio, incapacitado mental, había sido dejado en Nápoles, (...). La formación del futuro Carlos IV vino marcada por la preocupación y las facilidades puestas por sus padres, (...) y por sus evidentes limitaciones intelectuales. Carlos IV mostró toda su vida especialmente inclinado a las habilidades mecánicas. Pero, sobre todo, dedicó la mayor parte de su tiempo a lo que había sido la gran afición de su padre, la caza".

desconocida. En los primeros meses como monarca, Carlos IV afrontaba la escasez de granos que, en los últimos días de fiebre de 1789, generó el alza repentina del precio del pan en Barcelona, que importaba mucho trigo del extranjero. La primera intención de Carlos IV al asumir el cargo fue conservar los hilos del poder que heredaba. Mantuvo al Conde de Floridablanca en el puesto de primer secretario.

El día 21 de septiembre de 1789, se realizaron las fiestas para celebrar la coronación de Carlos IV, que duraron ocho días. Hubo una multitud que participó en la Plaza Mayor. A Carlos IV, le tocó reinar en un escenario internacional belicoso, derivado de la difusión de las ideas revolucionarias, de la pugna por los dominios coloniales y del Imperio napoleónico³⁸.

En 1781, cuando todavía era Príncipe de Asturias, el futuro Carlos IV pedía opinión al entonces embajador en Francia, Aranda, quien a través de sátiras promovió una estrategia contra Floridablanca, que años después, ya como rey dio frutos cuando en 1792 le relevaría del cargo. El 28 de febrero de 1792, Carlos IV destituyó a Floridablanca y designó en su lugar al Conde de Aranda. La destitución de este ministro fue sorpresiva y no se supo las razones. Para algunos, la causa se debió a la presión de la nobleza que rodeaba al reemplazante. A decir de otros, primó el odio de la reina María Luisa por Floridablanca, debido a que la había desairado en vida de Carlos III (por el poder acumulado en ese reinado), pero algunos señalan que el motivo real fue la intención de la reina de colocar en el cargo a un amante suyo, un joven y atractivo guardia de Corps: Manuel Godoy.

Otro factor que debilitó la imagen del primer ministro de Carlos III en el reinado posterior, fue su pánico por la revolución francesa, que lo llevó a un giro en su quehacer político: enemistarse con los franceses —aliados de España y cuyos reyes tenían vínculos familiares con Carlos IV— y resucitar la Inquisición

³⁸ Fernández Sarasola. Los primeros parlamentos modernos de España, ob. cit., pág. 37 “Durante el siglo XVIII las intenciones de reunir un Parlamento representativo se habían quedado reducidas al terreno de las ideas. No existía una coyuntura política favorable, con un rey, Carlos IV, más refractario que su padre respecto de cualquier renovación institucional. Espoleado por los aires revolucionarios, Carlos IV optó por una postura regresiva, acentuando el cariz absolutista de la monarquía”.

y desahogar sus iras sobre los ministros e instituciones que habían apreciado el extinto Carlos III ³⁹.

Al poco tiempo de asumir el cargo, el Conde de Aranda viró su rumbo político. A petición suya, Carlos IV abolió inmediatamente la Junta Suprema de Estado, creada por Carlos III y Floridablanca, que había permitido al primer ministro dirigir las actividades de los otros ministerios. Este órgano fue reemplazado por el Consejo de Estado, presidido por el rey e integrada por los secretarios de Estado y personas designadas por Carlos IV. Este cambio representaba que el gobierno ya no iba depender del ministro (que concentraba el poder del rey, así como de los demás ministros) sino del rey. Otra medida de Aranda fue una actividad más complaciente con la revolución francesa y la presencia de los franceses en España, que tenían fluida relación comercial en España⁴⁰.

Sin embargo, Aranda no compartía los ideales de la Revolución francesa. Ese pensamiento como los acontecimientos ocurridos en Francia (declaración de guerra a Austria y Prusia; insurrección en París con el asalto al Palacio real; el encarcelamiento de Luis XVI, masacres en las cárceles de París) cambio su política exterior hacia Francia.

Aranda, frente a la aptitud bélica de Francia, adoptó la tesis de la “neutralidad armada”. El 15 de noviembre de 1792, Aranda fue destituido, y en su lugar, se nombraba a Manuel Godoy como primer ministro del reinado de Carlos IV. Fueron ocho meses los que tuvo Aranda al mando de la política española fue él mismo quien señaló la condición de provisionalidad en que asumía el cargo, a fin de no tener que renunciar a su carrera militar, ya que sabía

³⁹ García Cárcel, ob. cit., pág. 242 sostiene que desde el reinado de Carlos III era usual las críticas de Floridablanca, ya que asumió –concentró- poder. “En 1788, circulaba varios anónimos con el propósito de desacreditarlo. La presión llegó al punto de publicarse una fábula en el diario de Madrid titulada “El Raposo”.

“De un león poderoso
Ministro principal era un raposo;
Por lo que sagaz y astuto
Orgullo como el hombre tiene el bruto”.

⁴⁰ Aranda había sido embajador en París y su designación generó expectativas en el gobierno francés y los secretos ilustrados de Francia.

de qué era un cargo sujeto a críticas y problemas en el frente interno como externo⁴¹.

Godoy, tenía veinticinco años, pero, a pesar de su juventud e inexperiencia política, supo ganarse la confianza de los reyes, en especial de la reina María Luisa. Provenía de una familia hidalga de Bajoz y siguió la carrera militar. Antes de asumir el cargo de ministro de Estado era guardia de corps. Desde 1788 que estableció vinculación con los monarcas tuvo una carrera militar exitosa en pocos años. “En mayo de 1789 ya era Coronel de Caballería y en el mismo año fue distinguido como comendador de la Orden de Santiago; en muy poco tiempo se le nombró gentilhombre de cámara, brigadier de los ejércitos, mariscal de campo, sargento mayor del Real cuerpo de guardias de Corps, caballero de la Real y distinguida Orden de Carlos III. Designaciones sin justificación alguna. Tuvo nombramientos honoríficos que, al igual que los cargos militares, sin mérito alguno, tales como duque de la Alcudia y grande de España, consejero de Estado, Superintendente general de correos y caminos, príncipe de la Paz (tras la firma del tratado de Basilea, en 1795); Generalísimo de los ejércitos (1801) o gran Almirante (1807)”⁴².

Los historiadores, basado en la juventud, inexperiencia y nombramientos inmerecidos de Godoy, se han formulado interrogantes ¿Por qué Godoy?

¿Estaba preparado para el cargo?

Godoy, 40 años después de dejar el cargo, “en su exilio en París, escribió, o dictó, sus memorias. Según su versión, los monarcas lo eligieron por su misma insignificancia política, para que ellos pongan en práctica su propia política, sin restricciones, a través de él. Dijo en esas memorias:

“No fue culpa ni ambición de parte mía
que se hubiera propuesto y quisiese

⁴¹ Lynch, John. *El Siglo XVIII Historia de España, XII*, Editorial Crítica, Barcelona, 1991, pág. 343, señala que “La posición de Aranda era precaria. La reina y Godoy monopolizaron los nombramientos en el gobierno y marginaron cada vez más al ministro. El derrocamiento de Luis XVI y el apresamiento de la familia real francesa en agosto de 1792, junto con las victorias militares de la nueva república y su política de expansión revolucionaria, indujeron a España a cerrar filas una vez más y al monarca a intentar otro camino. Cesó a Aranda el 15 de noviembre y finalmente liquidó, así, la política y a los políticos de Carlos III, en favor de un nuevo régimen”.

⁴² García Cárcel Ricardo, ob. cit., pág. 245.

Carlos IV tener un hombre de quien fiarse como hechura propia suya, cuyo interés personal fuese al suyo, cuya suerte pendiese en todo caso de la suya, cuyo consejo y cuyo juicio, libre de influencias y relaciones anteriores, fuese un medio más para su acierto o su resguardo, en los días temerosos que ofrecía Europa. Por esta idea, toda suya, me colmó de favores, me formó un patrimonio de su propio dinero, me elevó a la grandeza, me asoció a su familia y ligó mi fortuna con la suya”.⁴³

1.1.2.2. *El Proceso de Escorial*

Godoy encontró, desde su llegada al poder, una corriente de oposición que se inició con el grupo que apoyó a Aranda, al que se adhirió los que estaban escandalizados por el ascenso vertiginoso y su juventud.⁴⁴ Al margen de las murmuraciones cortesanas, Godoy tenía el reto de afrontar la política internacional. Tuvo que gobernar una España golpeada por la aguda crisis económica y sortear el conflicto generado por la Francia Revolucionaria y después, por las ambiciones de Napoleón Bonaparte.

Si América podía sobrevivir sin España, no era tan evidente que España pudiera sobrevivir sin América. La consecuencia de las guerras coloniales agravó la economía española. Tanto los productores como los consumidores

⁴³ Lynch, ob. cit., pág. 343-344. De “rey nacido para días de paz” calificó Godoy a Carlos IV, y sus memorias se tituló “Príncipe de la Paz, Memorias” en alusión al monarca. Para este autor “Los acontecimientos, y no una relación amorosa, (se le vinculó sentimentalmente con la reina) determinaron el ascenso de Godoy”.

⁴⁴ Ídem, pág. 344 cuenta un episodio que sería el que lo introdujo a Godoy en la corte y la política: “En setiembre de 1788, cuando fue arrojado de su caballo mientras realizaba una labor de escolta en San Ildefonso. María Luisa contempló el accidente desde su carruaje y se sintió impresionada inmediatamente por el joven de 21 años, de fina figura y gran sangre fría, que se levantó y volvió a montar sin hacer el menor aspaviento. Unos días más tarde, la princesa de Austrias lo presentó a su marido y, sin ningún otro argumento le inició en su sorprendente carrera”.

acusaron la falta de productos coloniales y la interrupción del envío de metales preciosos afectó tanto al Estado (esas remesas representaban el 25 % del presupuesto nacional) como a los comerciantes. La corona tuvo que buscar nuevas fuentes de ingresos: desde 1799 exigió una contribución anual de 300 millones de reales. Se emitieron nuevas emisiones de vales reales, se exigieron impuestos más elevados, y también, se decretó la medida desesperada de la consolidación. Fue un desastre económico que debía de tener un efecto político.

En el contexto internacional, la crisis también afectaba a España. En 1792 y en especial en 1793, Francia —aliada de España— se hallaba ante una Europa hostil, los gobiernos europeos tenían la convicción de que la revolución —con el alzamiento del pueblo y el debilitamiento de la autoridad— había destruido a Francia como gran potencia. La trilogía: Dios, Patria y rey fue la bandera ideológica que se enarboló en la guerra contra la Francia revolucionaria y el elemento más representativo de la imagen de unidad que se pretendió dar a la guerra. El propósito principal de esta guerra fue reforzar la vetusta estructura del antiguo régimen, que las ideas revolucionarias amenazaban socavar.

En este capítulo, relacionado al primer ministro de Carlos IV, debemos señalar que —por su repercusión política y la extensión en el cargo— nos referimos a Manuel Godoy, que tuvo dos etapas de gobierno: la primera de 1792–1798; y la segunda de 1801 a 1808. El periodo intermedio de poco más de un año entre la negociación de la paz con Francia y la guerra con Inglaterra, ayudó al gobierno y se promulgó una legislación económica. El 29 de enero de 1793, se suprimió los gremios de devanadores de seda y el rey declaró que ese oficio estaba abierto “a todas las personas”. El segundo decreto del 24 de mayo de 1793 ordenaba que los concejos de la provincia de Extremadura repartiesen sus tierras distribuyéndolas entre los particulares que las solicitasen para cultivarlas. Godoy estaba apoyando la ley agraria de Jovellanos.

Hasta marzo de 1798, la política española estuvo a cargo de Manuel Godoy, como secretario de Estado. Demostró astucia política porque buscó a través de medidas de gobierno obtener el apoyo de un sector importante de la sociedad. Se enfocó a captar el apoyo del clero, decretando la suspensión del breve papal de 1780, que autorizó a Carlos III a apropiarse de la cuarta parte de

las rentas del clero. Asimismo, su manejo —pese a los conflictos bélicos— de la política internacional, que lo llevó a ser reconocido como Príncipe de la Paz, le dieron una preeminencia dentro del reinado de Carlos IV. Pero sus iniciativas corresponden a un espíritu reformista e ilustrado: fomento de instituciones culturales y científicas; apoyo a la prensa; iniciativas para mejorar la infraestructura (camino, postas) y favorecer la libertad económica, etc. No solo lo encumbraron en la cúspide del poder, sino también fue captando enemigos. El control personal y preponderante que ejercía del poder, así como la afectación de algunos privilegios, fueron germinando entre sus enemigos los cortesanos, nobles. Se sostiene que el factor preponderante para su destitución en su primer período fue las críticas por la particular alianza política con Francia, que ocasionó tensiones entre ambos gobiernos, que se agudizaron cuando el aliado consideró a Godoy como traidor y creía que había colaborado con Inglaterra en contra de los intereses del Directorio. La presión diplomática ejercida por el aliado sobre la monarquía española para que destituya a Godoy logró que en marzo de 1798 fuera destituido.

Un episodio que grafica las simpatías del monarca con Godoy es el siguiente:

“Carlos IV, lo sacó [el decreto de destitución], en fin de su bolsillo con ojos humedecidos, me alargó la mano de la misma, me dio el decreto, y sin hablar ni una palabra se salió a otro aposento”.⁴⁵

Godoy fue sustituido por gente del gobierno, que ya trabajaban: Saavedra y Urquijo, de modo tal que la política de gobierno iba a tener la misma línea de acción, esto es, su política reformista. Como quiera que no fue reemplazado por personas ajenas al gobierno, sus enemigos políticos, que pensaron que podían gobernar estaban insatisfechos. Sin embargo, su reemplazante Urquijo asumió una política más radical contra los eclesiásticos y se enfocó en uno de sus privilegios más importantes: sus bienes. Se publicaron decretos que afectaban a las propiedades pertenecientes a hospitales, hospicios e instituciones religiosas y de beneficencia. Urquijo llevó su política radical a

⁴⁵ García Cárcel, ob. cit., pág. 267 atribuye a Godoy esa versión.

pretender la supresión del tribunal del Santo Oficio, pero este radicalismo le generó dos frentes de oposición que terminaron por su destitución: de un lado, los afectados, que iniciaron una agresiva campaña de desprestigio contra él; y, también, del mismo Godoy que vio esa coyuntura la oportunidad de regresar al poder.

En diciembre de 1800, Carlos IV destituyó a Urquijo y nombró a Manuel Godoy en lo que sería su segundo mandato como Ministro de Estado (1801-1808)⁴⁶ A pesar que no tuvo responsabilidad directa de gobierno, Godoy recuperó todo su poder. Carlos IV le nombró “generalísimo” y le encargó la guerra contra Portugal. El gobierno, en lo formal, era manejado por Cevallos. La designación de “generalísimo” fue una creación del monarca, en cuyo decreto, le precisaba sus funciones, que tenía capacidad para entender “cualquier asunto”, que, en la práctica, situaba a Godoy detrás del rey, pero por encima de los ministros. Si Godoy tuvo poder en su primer mandato; en el segundo periodo, con la designación de “generalísimo”, su poder se acrecentó. Los sectores de la sociedad de la época, veían como un joven -que no integraba la monarquía- era prácticamente el que fungía de rey, y eso despertó una constante oposición, sean o no afectados por las medidas del gobierno. Todo ello coadyuvó a la conspiración política que desencadenó el proceso de El Escorial. Esta conspiración política generó un clima de absoluta impopularidad de Godoy, que en plazas se cuestionaba al que despectivamente denominaban “choricero” y se creó un verso en su nombre:

“vino de castuera
y medró, quien lo dijera.
Y en las alforjas traía
ambición y hipocresía.
Traía, a más de ambición,
poquísima educación,
amor desatado al vino
y a la carne de cochino.
Entró en la Guardia Real

⁴⁶ *Ídem*, pág. 268, Los nombrados, específicamente Pedro de Cevallos, inició una persecución política contra Urquijo y Jovellanos, que fueron encarcelados.

Y dio el gran salto mortal.
 Con la reina se ha metido
 Y todavía no ha salido”.⁴⁷

El 21 de febrero de 1807, el gobierno de Godoy publicó un breve papal autorizando al rey de España a vender una séptima parte de todas las propiedades eclesiásticas. También, decretó la confiscación de los señoríos episcopales. Estas medidas no se adoptaron por cuestiones ideológicas, sino básicamente, por dinero⁴⁸. España afrontaba una crisis económica, que Godoy pretendió superar con esas medidas, sin advertir que dentro de las estructuras del antiguo régimen no era, políticamente, correcta. Lynch señala un hecho para el análisis *“entre las clases privilegiadas quedaban todavía importantes reservas que no contribuían al Estado”* y plantea la interrogante *“¿Por qué se ignoró este hecho? La razón es que el gobierno no podía escapar a sus propios orígenes; no era lo bastante fuerte ni independiente respecto a la sociedad existente como para desafiar las estructuras del antiguo régimen”*.⁴⁹ ⁵⁰ Dentro de este clima hostil, Godoy recibe la información de que había una conspiración no

⁴⁷ García Cárcel, ob. cit., pág. 272.

⁴⁸ Enciso Recio, L.M., ob. cit., pág. 667, nos explica que *“Inglaterra, no podía aspirar a conquistar militarmente territorio español, ni siquiera América, pero la utilización de su poderosa flota para interrumpir el comercio atlántico y copar los puertos resultó una forma de hacer la guerra mucho más eficaz. Sufragar los gastos de guerra sin el aporte de los metales americanos era imposible, pues los impuestos en la Península no podían dar más de sí y el crédito del Estado había perdido credibilidad desde las emisiones masivas de vales reales, después de la guerra contra la Convención. El conflicto bélico amenazaba con el estrangulamiento de la economía española”*.

⁴⁹ Lynch, ob. cit., pág. 374. El autor en la siguiente página nos explica la situación *“Nada se exigió a la aristocracia. Se eligió a la Iglesia porque, desde el punto de vista social, era la institución más débil en el sector de los privilegiados y porque era poco probable que protagonizará una revuelta. La Iglesia fue, pues, el gran perdedor del hundimiento del Antiguo Régimen y de la transición al nuevo, mientras que las otras clases privilegiadas consiguieron salir relativamente indemnes. La ironía no se les escapó a la Iglesia y a sus seguidores: “El rey, dicen, hace la revolución en España, el pueblo la hace en Francia”*.

⁵⁰ Herr Richard, ob. cit., pág. 332 sostiene *“Las clases pudientes, sobre cuyos hombros el gobierno había tratado de poner la carga de mantener el crédito de la deuda real que aumentaba rápidamente, tenía aún menos razones para aprobar la política de la corona o una guerra que carecía de incentivo emotiva. Los grandes no saboreaban las amenazas de confiscación de sus tierras cuando no contribuían a disminuir el déficit del Estado; a la Iglesia le desagradaba tener que pagar mayores impuestos a la corona y la decisión de Carlos IV de demorar la concesión de los beneficios vacantes; los comerciantes y los fabricantes veían cómo los mercados que su esfuerzo había ganado se les escapaban de las manos, mientras se veían obligados a comerse el capital y oponerse a las exacciones de impuestos gubernamentales”*. Este autor anota *“Muchos historiadores coetáneos y posteriores han visto en la guerra contra Inglaterra el error capital de Godoy, causa de la ruina de España”*

solo contra él, sino que pretendían colocar a Fernando en el trono, luego de conseguir la abdicación del rey.

Carlos IV siguió confiando en su “amigo Manuel”, a pesar de sus errores y su política vacilante. En enero de 1807, Godoy recibió nuevos honores y empleos que revelaban la gran confianza del monarca: el título de Almirante General de España y de las Indias y el tratamiento de “Alteza Serenísima” con lo que se estrecha su vinculación a la familia real.

Napoleón seguía con éxitos sus proyectos bélicos y le prometió a Godoy convertirlo en Príncipe de los Algarves, a cambio debía apoyarlo en su proyecto político de reorganizar el mapa político de Europa. Para ese propósito, se firmó el Tratado de Fontainebleau (27 de octubre de 1807) que sentenciaba la desaparición de Portugal y su desmembración de su territorio en tres partes: el norte, para la reina de Etruria; la franja entre Duero y Tajo, reservada para futuras negociaciones; el sur, para el Príncipe de la Paz. En el segundo gobierno de Godoy fue un servilismo hacia Francia e, inclusive, cuando Inglaterra renovó la guerra con Francia, en mayo de 1803, y se advirtió que su alianza ponía en peligro las remesas de metales preciosos de Sudamérica —fuente importante de su presupuesto— porque aquella no permitía que lleguen, Godoy no dudó en esa alianza.

Los opositores de Godoy —nobles y eclesiásticos— entendieron que debían -para destituir a Godoy- propiciar el ascenso al poder de Fernando, heredero al trono. Ellos no aceptaban ser dirigidos por un advenedizo que se había encumbrado sobre la más alta nobleza. Entre ellos, cabe destacar a los Duques del Infantado y San Carlos y los Condes de Orgaz y Montijo, además de la Duquesa de Alba⁵¹. Pero no solo Godoy demuestra debilidad, sino también Fernando, que entabla conversaciones secretas con Napoleón y le solicita la mano de alguna princesa de su familia, buscando relacionarse familiarmente con el monarca francés y obtener su protección. Se enviaron cartas a Napoleón

⁵¹ Enciso Recio, L.M., ob. cit., pág. 675. El autor anota que “La Iglesia, que había recibido con parabienes el retorno del Duque de Alcudia en 1800, pronto cambió de signo ante las desamortizaciones ordenadas para cubrir la deuda del Estado y, sobre todo, para entregar a Francia enormes cantidades de dinero en concepto de subsidios”. Lynch, ob. cit., pág. 363 nos explica que Napoleón obligaba a España a comprar el derecho de permanecer neutral en su conflicto bélico con Gran Bretaña a cambio de un subsidio mensual que llegó a ser 800,000 dólares.

solicitando formalmente su ayuda para destituir a Godoy. Alertado Godoy de dicha conspiración nobiliaria, puso en conocimiento del rey. El mismo Carlos IV se presentó en las habitaciones de don Fernando en el Palacio de El Escorial. Se hallaron documentación, entre ellos, el decreto firmado y sin fecha que contenía el nombramiento de su equipo de gobierno. El heredero fue interrogado y confesó la existencia de la conjura y dio el nombre de los implicados. El rey dirigió un manifiesto al pueblo el 31 de octubre de 1807, en el cual informaba de la existencia de un complot para derrocarlo que estaba encabezado por su hijo⁵². Se le inició un proceso contra los conjurados, lo que se conoce como el proceso de El Escorial, pero Godoy no logró que se juzgara también al heredero.⁵³

“Godoy chocó con algunos miembros del Consejo de Castilla, alegaron la ilegalidad de cualquier proceso contra la persona del Príncipe que no hubiese sido decidido en una reunión extraordinaria de las cortes del reino”.⁵⁴

El proceso de El Escorial tiene, en nuestra opinión, una trascendencia político-constitucional, más que histórica, por dos razones:

- 1) La absolución de los procesados causó gran alboroto en los ciudadanos, que lo entendió como una maniobra de Godoy contra sus opositores, lo que ocasionó su desprestigio y su debilitamiento en el poder que conllevó, más adelante, la caída del antiguo régimen;
- 2) La preeminencia que alcanzó Napoleón respecto de la monarquía española que lo llevó, después, a pretender invadirlo y nombrar un gobernante, su hermano José.

García Cárcel señala: “Napoleón se distanció claramente de aquella trama, y se complació de poder actuar de árbitro, consolando al mismo tiempo al rey y al príncipe, que acudían a él para expresarle las denuncias y las súplicas

⁵² *Ídem*, págs. 676-677.

⁵³ García Cárcel, ob. cit., pág. 273 explica “Tan solo la suma de diversos factores hicieron posible que el proceso por aquellos hechos no apartara a Fernando de toda expectativa sucesoria: por un lado parece que la propia reina sustrajo el documento más comprometedor para su hijo; por otro, Fernando no tuvo reparo en cargar toda la responsabilidad sobre aquellos que habían confiado en él, así como en escribir, con sumo infantilismo, a su padre y a su madre, sendas cartas en las que, reconociendo haber delinquido y haberles mentido, les suplicaba el perdón tras alardear de haber delatado a los verdaderos culpables.

⁵⁴ Enciso Recio, ob. cit., pág. 677.

que cada uno por separado le dirigía de forma absolutamente indigna de un soberano (o de quien aspiraba a serlo)".^{55 56}

1.1.2.3. El Motín de Aranjuez

Luego del proceso de El Escorial, la monarquía española se debilitó frente al pueblo, pero el emperador francés asumió una posición de gran cautela frente a la crisis política española, pero ya con la idea —dado su espíritu conquistador— del control peninsular que le permitiría la incorporación al Imperio de España y sus dominios coloniales.⁵⁷

De acuerdo a su objetivo político, exigió el cumplimiento del tratado de Fontainebleau, que le permitía que sus tropas entraran como aliadas en el territorio español. Ante la recriminación de Carlos IV referente de que su embajador había actuado en favor del Príncipe de Asturias, el emperador francés contestó que: *“cualquier pretexto para entorpecer los acuerdos entre Francia y España le llevaría a [declarar] al instante la guerra a España; pondré al frente de*

⁵⁵ Ob. cit., pág. 273. El autor analiza la injerencia del Emperador en la España a finales del reinado de Carlos IV: *“La rivalidad por el poder al final del reinado de Carlos IV no fue, sin embargo, cosa de dos (fernandinos frente a godoyistas), como en una perfecta alegoría tragicómica, planteamiento, desarrollo y desenlace de la rivalidad por el poder iban a girar en torno a un auténtico triángulo, cuyo tercero en discordia iba a ser la figura del emperador. Receloso frente a un Godoy que en 1806 se había atrevido al desplante, Napoleón acababa de conseguir, en cambio, nuevos pactos claramente favorables, que debían culminar en el de Fontainebleau (27 de Octubre de 1807) que bendecía la entrada de tropas francesas en la península, bajo el pretexto de la conquista de Portugal. Pero, al mismo tiempo, el emperador se hallaba secretamente cortejado por el Príncipe de Asturias, quien, siguiendo los proyectos trazados por Escoiquiz, pretendía nada menos que se dignara ofrecerle como esposa a alguien de su familia”*.

⁵⁶ Comellas, ob. cit., pág. 395 sostiene *“Conforme el emperador de los franceses se iba dando cuenta de la debilidad de posición en que se encontraba el gobierno de Godoy, iba modificando sus planes sobre España. Estos planes sucesivos pueden sintetizarse en tres palabras: intervención, desmembración, sustitución (Artola). En un principio pensó tan solo intervenir en España, manejarla como un títere y valerse de sus recursos; luego se dio cuenta de que podía engrandecer su imperio a costa de algún pedazo del territorio español sin más que ofrecer a España alguna compensación en Portugal; y por último comprendió que podía aprovecharse de la disputa dinástica surgida entre los Barbones españoles, Carlos IV y Fernando VII, para sustituirlos por la propia dinastía Bonaparte. Las cosas se le ponían cada día más sencillas”*.

⁵⁷ Enciso Recio, L.M. ob. cit., pág. 677 sostiene *“Es difícil saber exactamente cuándo decidió Bonaparte la invasión de España y la sustitución de la dinastía borbónica por algún miembro de su familia. Aunque ya la Convención había mostrado sus apetencias territoriales sobre el noreste peninsular, fue en 1806 cuando Napoleón se planteó, abiertamente al menos, la desmembración de España. El decreto de bloque continental contra las islas británicas incluía la invasión de los Estados que se negaran a seguirlo. Como resultaba inminente la ocupación de Portugal, no es extraño que Bonaparte decidiera ampliar sus planes sobre la Península Ibérica, sobre todo, si se tenían en cuenta los sucesos de El Escorial y las actitudes de Godoy y el Príncipe de Austria”*.

*las tropas para entrar en ella [...] voy a mandar, desde luego, que entre mayor número de batallones”.*⁵⁸

Las tropas francesas para la conquista de Portugal entraron en la península antes de la ratificación oficial del tratado de Fontainebleau. Al mando de Juniot, las tropas francesas ingresaban al territorio español, y a pesar de que Lisboa fue tomada, Godoy pudo advertir que seguían ingresando contingentes franceses, que se estaban apoderando de las fortalezas y plazas más estratégicas. El 16 de febrero los franceses se apoderaron por sorpresa de la ciudadela de Pamplona, y el 28 de ese mes lo hicieron con la ciudadela y el castillo de Montjuic, en Barcelona. Mientras tanto, el emperador francés había nombrado a su cuñado Joachim Murat lugarteniente suyo en España.

Napoleón a fines de 1807 tuvo unas entrevistas con sus hermanos José y Luciano. El emperador tenía varias alternativas: casar a una hija de Luciano con el heredero Fernando; anexionar el territorio español desde los Pirineos hasta el Ebro o derrocar a Carlos IV. La actitud del pueblo español frente a la invasión soterrada del emperador agudizó aún más el desgobierno y el desprestigio porque fue el rey y Godoy quienes avalaron el ingreso de las tropas francesas.⁵⁹ La sensación de desgobierno se hizo más latente y la impopularidad de Godoy se incrementó con el traslado de la guardia walona y de la guardia nacional a Aranjuez, lo que hizo pensar que los monarcas tenían la intención de trasladarse a Andalucía y como la monarquía portuguesa, huir hacia América. Esta coyuntura fue aprovechada por el entorno político de Fernando, que lo hizo aparecer como la víctima de las intrigas de Godoy, y decían que se debía “liberar” y “retener” al Príncipe español.

El pueblo español estaba inquieto por la “invasión sutil” de las tropas francesas que —sin razón aparente— estaban en su territorio cuando ya los

⁵⁸ García Cárcel, ob. cit., pág. 274. Para Fernando García de Cortázar y José Manuel Gonzáles Vesga en su libro *“Breve historia de España”*, 3ra. Edición, ampliada y actualizada, Alianza Editorial S.A., Madrid, 2004, pág. 401 sostiene *“A punto de terminar 1807, quebrada ya toda posible ayuda por parte de la débil monarquía de Carlos IV, Napoleón había decidido convertir la península en un Estado satélite de París”*

⁵⁹ Enciso Reacio, ob. cit., pág. 678 comenta lo sucedido: *“Febrero de 1808 marca el paso de la sospecha a la evidencia: el príncipe de la Paz ya no alberga ninguna duda sobre las intenciones de Napoleón. Traicionado, reacciona y propone la salida de la familia real hacia Sevilla para su embarque con destino a América, en consonancia con el ejemplo de la dinastía portuguesa. Pero ya era tarde para Godoy, pues su desprestigio había tocado fondo y carecía de credibilidad”*.

reyes de Portugal habían huido al Brasil.⁶⁰ Por eso, Carlos IV, el 16 de marzo, se vio obligado a dar un mensaje al país en la que aseguraba las intenciones pacíficas de la presencia de tropas francesas en España. Ya era demasiado tarde. Al día siguiente, la población de Aranjuez instigada por el conde de Montijo, irrumpió en la casa de Godoy, pero no lo encontró. Se trataba de un motín, con un marcado interés político tanto para los instigadores como para la población. A diferencia de la revuelta de 1766 que hizo huir al monarca, luego del cual el pueblo reclamaba el retorno del rey, ahora el influjo de las ideas de la revolución francesa cambiaba el panorama político, hacía peligrar no solo al monarca, sino al sistema.⁶¹

El pueblo al no encontrar a Godoy, se presentaron a Palacio y solicitaron al rey la destitución del odiado. Carlos IV accedió, pese a su estrecha amistad. El sábado 19, cansado y hambriento, Godoy salió de su escondite —dicen que estaba oculto en su casa— y fue apresado. El pueblo envalentonado también pidió la abdicación del rey, a diferencia de la revuelta de Squillace.

Enciso Reacio, sostiene que se debe desterrar la idea de la espontaneidad popular del motín. Nos explica:

“Días antes había síntomas evidentes de una conspiración a gran escala: ni el Consejo de Castilla ni los jefes militares aceptaron las órdenes de Godoy para concentrar tropas en el camino de la Corte hacia Sevilla. Es evidente que la oposición fernandina se encargó de dirigir el descontento popular contra el favorito de los Reyes. (...) prefiere denominar los sucesos que llevaron a don Fernando al trono como “golpe de

⁶⁰ Ob. cit., pág. 678 “La inquietud en el gobierno y en la Corte alcanzó su punto más alto cuando se conocieron las dieciocho “cuestiones proponibles”, en las que Napoleón planteaba la anexión de las provincias pirenaicas al Imperio, a cambio del territorio portugués. Por entonces, ya había sondeado a su hermano José sobre su entronización en España, aunque éste se mostraba renuente”.

⁶¹ Lovett, ob. cit., pág. 97 refiere “Con el asunto de Aranjuez llegó a su fin una era de la historia española. La Monarquía, la aristocracia, la Iglesia, habían logrado, durante siglos, canalizar totalmente la vida política española, y el pueblo, lamentándose siempre, pero sin llegar nunca a romper sus ligámenes, había ido por donde habían querido llevarlo sus dirigentes. Pero este estado de cosas había concluido. El pueblo, las masas de España, habían hablado finalmente y derribado a un rey, a una reina, y un favorito real”.

Estado de Aranjuez”, porque la entronización es el fruto de una acción de fuerza dirigida por un grupo político para derribar el poder legítimo”⁶².

Por su parte, Lynch,⁶³ opina que *“El motín de Aranjuez no fue una rebelión “popular”. A su frente estuvieron el Príncipe de Asturias y sus seguidores, fue organizada por los grandes y por los nobles titulados, protagonizada por el ejército y por la multitud y activada a nivel popular por el radical conde de Montijo, disfrazado —disfraz escasamente verosímil— de trabajador. Los monarcas estaban convencidos de que Fernando era el autor tanto de la conspiración de El Escorial como de la revuelta de Aranjuez, siendo su objetivo apartar a Godoy y destruir al rey”.*

Lynch analiza el motín de Aranjuez y dice *“no se trataba simplemente de un golpe de Estado para sustituir a un gobernante por otro”*.⁶⁴

1.1.2.4. La Abdicación de Carlos IV

El historiador José Luis COMELLAS tiene una perspectiva distinta de los demás respecto al motín de Aranjuez acontecida en marzo de 1808. Para él:

“El motín de Aranjuez ha sido con frecuencia mal interpretado. Figura como alzamiento popular

⁶² *Ob. cit.*, pág. 678. Lynch, *Ob. cit.*, pág. 376 resalta la labor del ejército en el motín, dice: *“La revuelta no habría triunfado sin el apoyo del ejército, 10 000 hombres que Godoy había llegado a Aranjuez desde Madrid. Los militares se oponían a Godoy y a todo cuanto representaba y no fue difícil conseguir que las tropas participaran en el golpe (...) El ejército estaba dominado por los grandes y los nobles con título y estaba vinculado a la facción fernandista. (...) fue un golpe aristocrático. Su base social era la alta nobleza, decidida a librarse de Godoy y a manipular un gobierno alternativo bajo Fernando VII”.*

⁶³ *Ob. cit.*, pág. 376.

⁶⁴ *Ob. cit.*, pág. 376. El historiador inglés le confiere al motín de Aranjuez una connotación constitucional, afirma *“El Consejo de Castilla, propuso que se introdujeran cambios en el sistema de gobierno, que se convocara una junta extraordinaria de “vasallos instruidos”. En otras palabras, la revuelta fue planeada no solo para liberarse de Godoy, sino para cambiar la monarquía absoluta por una monarquía más constitucional, instaurando simultáneamente un nuevo monarca e introduciendo un gobierno aristocrático frente a un gobierno de favoritos y burócratas”.* De diferente opinión es Ronald Fraser en su libro *La Maldita Guerra de España historia social de la Guerra de la Independencia, 1808-1814*, 2da. edición, Editorial Crítica, Barcelona, 2008, pág. 45 sostiene *“No se había derramado ni un sola gota de sangre en el motín, excepto las pocas heridas de Godoy; y el rey no se vio amenazado ni por el pueblo ni por los soldados, que no habían dejado de gritar: ¡Viva el rey!, tan sólo desobedecieron sus deseos en lo relativo a Godoy. Durante aquellos tres difíciles días, ni sus consejeros ni sus ministros, aparte de oponerse a su huida, le sugirieron que diese un paso definitivo. Un rey suelto, decidido a conservar la corona, no habría tenido demasiados problemas para mantenerse en el poder”.*

*contra el odioso personalismo del favorito, cuando en realidad fue un golpe palaciego, en el que, al parecer, estuvieron complicados varios miembros de la nobleza y elementos militares. El pueblo no se lanzó a la calle hasta que supo que Godoy había caído. Pero este carácter de conjura interna no le resta un ápice de importancia: el motín de Aranjuez es la primera revolución de la historia moderna de España que provoca no ya la caída de un ministro, sino la de un monarca”.*⁶⁵

La coyuntura política y el estado de salud de Carlos IV fueron el detonante para que a los tres días del motín de Aranjuez abdicara. El rey abandonado y temeroso por la reacción violenta de los revoltosos, entregó la corona a su hijo Fernando. La coyuntura política era complicada: Napoleón tenía tropas en España y avanzaba hacia la capital. Enfermo y viejo, el rey —sin el apoyo del ejército que se adhirió a la revuelta ni con el apoyo de Godoy— entendió que era el momento propicio para abdicar. Pero “después de firmar el decreto de abdicación, le dijo a su confesor, el arzobispo Amat:

*“Hablemos claro: Bonaparte viene y no con buenas miras. Fernando sacará siempre mejor partido que yo para la nación: esta es la verdadera causa de mi renuncia”.*⁶⁶

⁶⁵ *Ob. cit.*, pág. 395-396.

⁶⁶ Fraser, Ronald, *ob. cit.*, pág. 45.

1.2. LA CRISIS DEL ANTIGUO RÉGIMEN

La crisis del antiguo régimen fue una crisis total que afectó al conjunto de España: al Estado, la Iglesia, el ejército, la economía. Se debe precisar que el gobierno de Carlos III no la provocó. El desarrollo del absolutismo y la expansión del Estado centralista bajo su reinado generó conflictos al interior de la sociedad. Los sectores privilegiados se consideraban ignorados por el Estado absolutista, cuestionaron la preminencia de sus ministros Floridablanca o Godoy, que vulneraba sus derechos aristocráticos. Alejados del gobierno, este sector importante conspiró para derrocar a quienes —por no pertenecer a su estamento— venían ejerciendo el poder.

A la muerte de Carlos III, las instituciones más desacreditadas de España todavía tenían vigencia: las oligarquías de los ayuntamientos, los Fueros corporativos, la Inquisición. La diferencia entre Carlos III y Carlos IV estriba, fundamentalmente, entre un gobierno fuerte y un gobierno débil. El primero generaba respeto, y el otro dejó el poder en manos de Godoy y debilitó el sistema. A ello se sumó las epidemias de finales de reinado de Carlos III, la fiebre amarilla que afectó en 1800 a Cádiz, Sevilla y Jerez.

El antiguo régimen estaba dividido, en el ámbito rural, entre una oligarquía de grandes propietarios y sus satélites locales, de una parte, y una masa de campesinos, de otra parte. Y esta división generó conflictos por los excesos. Los grandes propietarios explotaban su monopolio de tierra y de grano; en cambio, los campesinos trabajaban tan solo para poder pagar su arrendamiento, sus cargas fiscales y los diezmos que exigía de ellos el sistema señorial. Jovellanos que estudió la situación de la agricultura para proponer una reforma planteó la interrogante *¿Por qué en nuestros pueblos hay muchos brazos sin tierra y en nuestros campos muchas tierras sin brazos?*

La situación agraria en España se hizo más grave durante el reinado de Carlos IV, ya que el abastecimiento de productos alimentarios se hizo difícil debido a la inflación provocada por la guerra que afrontó la península. La inflación ahondó las fisuras de la sociedad española, ya que afectaba a todos, pero no de la misma proporción. Muchos hombres de negocios, ante la situación, invirtieron sus ahorros. Los altos funcionarios de la corona fueron uno

de los sectores más beneficiados, con altas remuneraciones y desempeñando más de un cargo.

Otra característica del antiguo régimen fue la estructura impositiva, que por una mala política del gobierno, se convirtió en otra desigualdad, que generó descontento. El gobierno, antes que reorganizar y solucionar la política tributaria, prefería realizar empréstitos mediante emisiones sucesivas de títulos del Estado y el cobro de impuesto a un solo sector de la sociedad. Las guerras, las enfermedades, agobiaron la economía española y producía el déficit presupuestario. No olvidemos que tres guerras sucesivas, contra Francia en 1793-1795; contra Inglaterra en 1796-1802 y, de nuevo en 1804-1808, costaron muchos recursos que afectaron la economía⁶⁷.

El antiguo régimen —dice Comellas— nos produce una sensación de sosiego y paz interior; el nuevo régimen, de inquietud y búsqueda; el antiguo régimen tiende más a lo esencial; el nuevo, a lo existencial. El paso del uno al otro -con o sin violencia, según los casos- es lo que llamamos Revolución⁶⁸.

Se debe señalar que la estabilidad del antiguo régimen se basaba en un orden social, en los tres estamentos: clero, nobleza y estado llano. Estructura social que se inicia en Edad Media y que establecía los roles de cada estamento. Lo que caracterizaba a esta estructura social fue la desigualdad. En la práctica, las dos clases minoritarias —clero y nobleza— eran los privilegiados, pero después del siglo XV, los comerciantes tuvieron éxito económico que les permitió vivir mejor que muchos nobles.

Posteriormente, a partir del siglo XVIII, se iniciaron las críticas contra la estructura social, debido, principalmente, al aporte de la ilustración, al conocimiento de ideas que entendían la sociedad de otra forma. Estas ideas

⁶⁷ Comellas, ob. cit., pág. 386-387 explica que “El Tratado de Basilea (paz con Francia) se iría transformando progresivamente en una dependencia. Hasta 1805, aun pudo soñarse en un provecho mutuo, porque cada una de las dos fuerzas aliadas necesitaba de la otra: España del ejército francés, y Francia de la flota española. La pequeña habilidad de Godoy no pudo resistir por mucho tiempo a una habilidad superior (Bonaparte), respaldada además por la fuerza (...) La historia, entre 1796 y 1806, se repite hasta tres veces: España se ve constreñida entre la presión diplomática de Francia, (...) España y Francia entran en una guerra común contra los británicos, (...)”.

⁶⁸ Ídem, pág. 410.

revolucionarias, el historiador aludido en las páginas precedentes, las clasifica respecto de su contenido en los siguientes ámbitos:

- a) En lo político, se tiende a disminuir el poder llamado “absoluto” de los monarcas, aumentando en cambio las garantías de todos los ciudadanos. Locke, y luego con más claridad Montesquieu, propugnan la división de poderes.

Rousseau llegó más lejos, al admitir la soberanía del pueblo. El poder va de abajo hacia arriba, y el Estado debe ser un organismo atento solo a la voluntad popular;

- b) En lo administrativo, los ilustrados racionalistas encuentran indefendible la disparidad de cargos o de territorios dependientes de un mismo Estado. La ideología racionalista formuló un plan radical y claro: igualdad y centralización, aunque hubiera que romper con costumbres o tradiciones;
- c) En lo social. Se pide la abolición definitiva de los estamentos, supresión de privilegios e igualdad absoluta de los ciudadanos ante la ley. Aunque como la revolución es obra, más que del Estado llano en general, de su minoría burguesa, el nuevo régimen no tardará en falsear estos presupuestos, estableciendo una nueva diferenciación: en lugar de estamentos, clases sociales. El ejercicio del gobierno, y hasta el derecho del voto, se reservarán para el grupo de los más distinguidos;
- d) En lo económico, se impone también la idea de libertad. Adam Smith formula ahora la tesis del librecambismo. Nada de cortapisas ni intervenciones legales: en la actividad económica no debe imperar otra ley que la oferta y la demanda, que lo rige todo de la manera más justa.⁶⁹

⁶⁹ Ob. cit., págs. 416-418. El autor refiere, en la página 418 de la obra citada, que “*liberalismo político y liberalismo económico van siempre unidos. Y llevan aparejado un fenómeno social: la supervaloración de un pequeño, pero poderoso, grupo dentro del Estado llano: la buena burguesía*”.

1.2.1 El reinado de Fernando VII

En marzo de 1808 estalló –como ya se ha mencionado en este trabajo– el motín de Aranjuez. Godoy fue apresado, y Carlos IV, solo e intimidado por la muchedumbre, abdicó⁷⁰. Comenzó el reinado de Fernando VI. Suele decirse que el año 1808 es el comienzo de la edad contemporánea en España. Fernando, al ungir en el trono, se llamó Fernando VII. Subió al trono por aclamación popular sin que mediara el refrendo legal de las Cortes del Reino. Inmediatamente, después de ser coronado, Fernando VII colocó a sus más allegados en los puestos de jerarquía. Por ejemplo, el Duque del Infantado, recibió el mando del ejército y la Presidencia del Consejo de Castilla.⁷¹ Sin embargo, desde el inicio del reinado de Fernando VII, sus consejeros nobles (los denominados “fernandistas”) revelaron ser ineptos. Se creía, por parte del pueblo, que se iba a solucionar el problema de la invasión de las tropas francesas, y se generó expectativas de cambio.

El nuevo rey, Fernando VII, entró en la capital al mismo tiempo que el general francés Murat, cuando ya la mitad de la península estaba ocupada por tropas francesas, que sutilmente habían ingresado. El nuevo rey esperaba a que la capital recuperase la calma, proclamaba un anuncio oficial, poniendo de manifiesto el terror del antiguo régimen a las movilizaciones populares. Para llegar a la capital desde Aranjuez, el nuevo rey apenas tenía que moverse, mientras que Murat tenía que obligar a sus hombres a marchar desde Castilla La Vieja. La algarabía popular estaba reservada para Fernando VII que entró en Madrid montado a caballo el 24 de marzo sin escolta militar y recibió una entusiasta bienvenida. Una gran multitud se congregó a su alrededor, y

⁷⁰ Comellas, ob. cit., pág. 396 explica como sucedió la abdicación: *“Napoleón aprovechó hábilmente los incidentes de Aranjuez; llamó a Bayona a los dos reyes, Carlos IV y Fernando VII, que acudieron al emperador como dos partes litigantes que quieren resolver un pleito y una vez allí, Bonaparte jugó con ellos como el gato con el ratón. Después de varios días de forcejeo, consiguió que Fernando VII abdicase de nuevo en su padre... sin saber que éste ya había renunciado a todos sus derechos en favor de Napoleón. Este, generosamente, abdicó a su vez en su hermano José Bonaparte. A primeros de mayo de 1808, dice el autor, España parecía haber perdido definitivamente su independencia nacional”*.

⁷¹ Este Duque figura en el decreto firmado cuando era heredero para asumir el reinado como capitán general, documento que generó el proceso de El Escorial.

lanzando arengas y gritos de alegría, lo levantaron a él y a su caballo a hombros por las calles.

El reinado de Fernando VII abrigó esperanzas en el pueblo español, que se debatía en una crisis económica y con descontento en la estructura social. Un pueblo que no quería ni el “despotismo arbitrario” de Godoy ni tampoco el “despotismo ilustrado” de Floridablanca. Se quería —en lo económico— una gran disminución en la administración del Real Fisco y de aduana interior a favor del libre comercio interno, así como la abolición del impuesto sobre objetos de consumo doméstico. En lo político, un clérigo ilustrado de esa época, Joaquín Lorenzo Villanueva suscribió: ⁷²

“No querían los españoles, como habían querido los franceses en su revolución, alterar el sistema originario de su gobierno: no deseaban convertir su monarquía en república: contentos estaban con ser regidos por el rey... fiel al pacto jurado de las leyes fundamentales, que los gobernase según ellas, del cual estuviesen seguros que en nada perjudicaría a los derechos de los súbditos, y menos a los de la Nación. En este restablecimiento de la monarquía moderada convinieron desde luego todos los españoles”⁷³

Los cambios en el reinado de Fernando VII consistió en nombrar ministros “anti-godoyistas”, liberan a Jovellanos injustamente preso durante siete años, y permitir el regreso a la corte de otros miembros de la élite política a los que Godoy había expulsado, es decir, los cargos públicos fueron asignados como favores políticos a quienes de una u otra manera habían ayudado a la caída de Godoy.

⁷² Fraser, Ronald, ob. cit., pág. 54.

⁷³ Ídem, pág. 54. Nadie se opone a las reformas “era la idea de consenso”. No olvidemos esa trilogía: Dios, Patria y rey. El rey encarnaba el origen de las leyes, el puente entre éstas y los ciudadanos. No se trataba de la persona, sino que el rey constituía el fundamento del sistema del antiguo Régimen.

Gabriel H. Lovett nos explica la situación sobre la monarquía: “El pueblo español, que seguía decididamente leal a la monarquía, pero le repelía la afección del rey y la reina por Godoy, concentró todo su amor en Fernando porque éste representaba su única esperanza de la redención final de España del deshonor. El autor critica ásperamente al gobernante “Resulta trágico en verdad que una figura de tan poca valía hubiera sido el beneficiario de la devoción indeclinable de su pueblo, (...)”.⁷⁴

1.2.2. La Invasión Napoleónica a España

La situación política imprevista que vivía la monarquía española sorprendió al propio Napoleón, al punto que originó que se varíe su plan respecto a España para hacer realidad su idea de situar a uno de sus hermanos en el trono español. La falta de personalidad tanto de Carlos IV como de Fernando VII reflejada en buscar al monarca francés como “intermediario” en sus disputas políticas por el poder, le dieron la idea de que se podía cristalizar su anhelo político.⁷⁵

La intervención napoleónica en España, fue el desenlace de varias circunstancias marcada por una crisis política e institucional que atravesó España desde el año 1807. El descontento popular de Godoy, la aproximación a Inglaterra para ser aliados, así como la pugna por el poder entre el príncipe Fernando y Godoy le ofrecieron a Napoleón la imagen de una corona dividida, fragmentada en dos, débil.^{76 77} El 18 de octubre de 1807, nueve días antes de que se firmara el Tratado de Fontainebleau, la 1ra. división francesa atravesó el Bidasoa hacia el sur con destino a Portugal. La 2da. División fue por el camino

⁷⁴ Ob. cit., tomo 1, pág. 31.

⁷⁵ De Diego, Emilio. *España, El Infierno de Napoleón 1808-1814 Una historia de la Guerra de la independencia*, Editorial La Esfera de los libros, Madrid, 2008, pág. 19 sostiene: “Tal vez ninguno de los acontecimientos de los dos últimos siglos, con excepción de la guerra de 1936 a 1939, ha marcado tanto la historia española como la contienda anti napoleónica de 1808 a 1814. He escrito en más de una ocasión que la llamada Guerra de la Independencia, The Peninsular War para los británicos, “el infierno de España, (...) vino a ser el hecho fundente y fundante de la España contemporánea”.

⁷⁶ Ob. cit., pág. 53 señala que —según confesión de Napoleón— “La guerra en España fue el gran error”. Ya en 1794 —dice el autor— Napoleón había escrito “el carácter sufrido de esta Nación, el orgullo y la superstición que en ella predominan, los recursos que ofrece una gran población, la harán temible si se viera atacada en su propio suelo. No puede, pues, caber en un cerebro frío la idea de tomar Madrid. Atacar a Alemania, jamás a España...”.

⁷⁷ Ob. cit., pág. 53. “Para Napoleón, la invasión de la Península había pasado a ser necesaria, fácil y rentable desde todos los puntos de vista”.

de Burgos y Valladolid hacia Salamanca. Así, de manera soterrada, se inició la invasión de la península. El 30 de noviembre de 1807, los franceses tomaron Lisboa. A pesar de ello, y sin tener en cuenta que la ocupación de Portugal fue pacífica, el 22 de diciembre de 1807, Dupont había establecido su cuartel general en Valladolid. Envío otros destacamentos hacia Salamanca, ese comportamiento de los franceses alarmó a la Corte de Madrid cuando recibió informes del general don Pedro Rodríguez La Boria, quien era el que debía coordinar con tropas francesas. Emitió varios informes en el sentido de que las intenciones de Napoleón eran muy diferentes a la que se había pactado. Se trataba de una "invasión soterrada". Comenzaba así la ocupación militar, con el avance de un ejército francés hacia Madrid, lo que provocó descontento popular que se evidenció en el trato que los habitantes de cada lugar le brindaban a los franceses.

Otro hecho que causó alarma fue el ingreso de otras tropas francesas que se dirigían a Cataluña, específicamente, a Barcelona, ruta que no era la más apropiada para llegar a Portugal, más aún cuando este ingreso ocurrió en los primeros días de febrero de 1808 cuando desde noviembre de 1807 ya tenían ocupada Portugal. En febrero de 1808, más de 70 000 soldados se hallaban instalados en varios lugares de España, personal que requería de apoyo logístico (alimentación) que perturbaron la vida diaria de los campesinos españoles que debían satisfacerlas sin recibir a cambio la prestación dineraria. Se fueron generando pequeños enfrentamientos entre las tropas francesas y el pueblo español, pero el hecho que desencadenó la confrontación general fue la liberación de Godoy impuesta por los franceses a la junta y su salida para Francia, que se convertía en su protector. El 27 de abril, el denominado Príncipe de la Paz quedó bajo la protección del jefe del ejército francés, Murat. El disgusto público fue enorme por la intromisión del emperador en asuntos de España.

Otra intromisión de Napoleón fue ordenar el traslado a Francia de los últimos miembros de la familia de Carlos IV, que se realizó en la mañana del 2 de mayo de 1808. Allí estalló un levantamiento popular, que se inició a la hora de partir el carruaje que debía llevar a los infantes Antonio y Francisco de Paula,

uno de la multitud, lanzó el primer grito ¡Mueran los franceses! Y en el balcón de aquel edificio apareció otra persona que exclamó: ¡Vasallos, a las armas! ¡Que se lleven a los infantes! Un grupo de personas penetró en el palacio intentando evitar que se trasladasen a los miembros de la familia de Carlos IV. La respuesta de las tropas francesas fue inmediata. Se detuvo a muchas personas y las que no fueron fusiladas por las tropas francesas, pasaron a disposición de una comisión militar.

En la primavera de 1808, Napoleón tenía en España, unos 92 000 hombres al mando de Murat, pero cuyo jefe del Estado mayor era el general Belliard. Después del 2 de mayo, y con la situación controlada en la Corte, Napoleón pensaba que era prioritario asegurarse el dominio de España. El 6 de junio, la Junta de Sevilla, había declarado formalmente la guerra a Napoleón. Al día siguiente, las tropas de Dupont, tras bombardear la puerta nueva de la Muralla, entraron a la ciudad de Córdoba.

Los españoles, al mando de Castaños, formaron el llamado Ejército de Andalucía. La batalla de Bailén ocasionó la derrota de Dupont y su ejército de más de 20 000 hombres. Napoleón, luego de sostener conversaciones con el Zar Alejandro, pidió información sobre la situación del conflicto. Su propósito era acabar con la guerra a la manera en que estaba habituado “de un solo golpe”. El 25 de octubre de 1808, el emperador anuncia su salida a España, con el fin de “coronar en Madrid al rey de España y plantar mis águilas en los fuertes de Lisboa”. Contaba con un ejército de 240 000 hombres.

El 30 de noviembre de 1808, la Junta Central decidió salir de Aranjuez. Una comisión integrada por Floridablanca, Astorga, Valdés, Jovellanos, Contamina y Martín de Garay, se encargarían de los asuntos urgentes. La tarde del 2 de diciembre, las tropas francesas —luego que no aceptaron la capitulación de la plaza exigida por Napoleón— iniciaron el ataque. A primeras horas del 4 de diciembre, Morea acompañado de don Fernando de la Vera, capitularon ante Bonaparte, pero pidiendo la conservación de la religión católica, libertad y seguridad de las vidas y propiedades de los vecinos de Madrid, militares y empleados públicos. Pidió que se conservaran las leyes, costumbres y

tribunales. Ese día Napoleón dictó decretos: abolió los derechos feudales, suprimió el tribunal de la Inquisición, redujo a la tercera parte el número de conventos existentes, anunció la supresión de las barreras arancelarias, limitó el número de encomiendas, suprimió el Consejo de Castilla y creó un Tribunal de Casación. Las últimas victorias de las tropas francesas, la dispersión de los ejércitos españoles, con una Junta Central refugiada en Sevilla y Madrid tomada, todo hacía aparecer que Napoleón había invadido España. Frente a este panorama, Napoleón dirigió una proclama a los españoles llamando al cese de toda resistencia, al reconocimiento de su hermano José I como rey de España y al acatamiento de la Constitución de Bayona⁷⁸. En caso contrario, España será sometida y anexada al Imperio.

Una vez dominada la situación en la capital española, Napoleón tenía como objetivo la destrucción del ejército británico, que era la única manera de asegurar el sometimiento de España. Por su parte, las tropas españolas, a inicios de octubre de 1808, eran reorganizadas por la Junta Central. A comienzos de 1808, pese a que los españoles habían sido derrotados en varias batallas y Napoleón había replegado a los británicos, la Junta Central había expresado —con la reorganización del ejército— que la voluntad de continuar la lucha era evidente.

No se pretende —dado el objetivo de este trabajo— hacer una enumeración exhaustiva de la invasión de Napoleón a España, que tuvo como respuesta de los españoles la lucha por librarse de la presencia napoleónica y lograr reestablecer en el poder a Fernando VII. Esta guerra que duró varios años (1808-1814) fue un conflicto de gran complejidad, plegada de planes estratégicos y tácticos como de una secuencia de acontecimientos. Pero, desde un ángulo político-constitucional afianzó la trilogía conceptual del liberalismo político: Nación, Estado, Patria. Solo había —ante la presencia de Bonaparte en la península— dos alternativas: someterse al emperador francés o luchar unidos contra ellos. Los españoles, ya sean valencianos, vascos, navarros,

⁷⁸ De Diego, ob. cit., pág. 274 sostiene “La buena voluntad del emperador por apoyar a su hermano resultaba contraproducente. La imagen de éste se identificaba con la de una especie de sicario de Napoleón y con ella la de los españoles como súbditos de segunda clase”.

andaluces, gallegos o catalanes antepusieron el valor de la identidad española, la lucha por la independencia, a cualquier otra diferencia entre ellos. Los unía el amor a la fe y a la religión católica, la fidelidad al mismo rey Fernando VII. Las proclamas y manifiesto resaltaban esa identidad común.⁷⁹ Pero si bien es cierto la unión de los españoles fue de superlativa trascendencia para combatir la invasión napoleónica, también fue crucial la formación de la coalición anti napoleónica de agosto de 1813, ya que el ejército español estaba diezmado⁸⁰, y el emperador se vio enfrentado a cuatro potencias, Austria, Rusia, Prusia e Inglaterra. La llamada “Batalla de las Naciones” demostró el desequilibrio de fuerzas que debía soportar a partir de 1813. En noviembre de 1813, los aliados hicieron una propuesta de paz a Bonaparte, la llamada “Propuesta de Frankfurt”, que fijaba las fronteras de Francia en los Alpes, el Rin y los Pirineos. Napoleón no aceptó y la guerra continuó. Era, sin embargo, el principio del fin de la invasión napoleónica en España.

El 13 de noviembre de 1813, Napoleón le escribe una carta a Fernando VII para llegar a un Tratado de Paz, con exclusión de Inglaterra. En tres semanas, el 8 de diciembre de 1813, los enviados del monarca español concluyeron un tratado por el que Napoleón reconocía a Fernando VII y sus herederos como reyes de España y de las Indias. Se comprometía también a devolver las provincias y plazas que estaban tomadas por los franceses. Sin embargo, la regencia se negó a ratificar el acuerdo. Pese a que no se concretó la ratificación del Tratado de Valencay, Napoleón presionado por la coalición, puso en libertad a Fernando VII. El 22 de marzo de 1814, Fernando VII ingresó

⁷⁹ Mejía Chávez, Carlos Gustavo. *El más amado de los monarcas todos: historia de un plan para rescatar a Fernando VII* (Nueva España, 1808-1809) en revista Estudios de Historia Novohispana N° 54 (2016), Universidad Nacional Autónoma de México, pág. 8 “Las ceremonias y festividades organizadas por los ayuntamientos y cabildos en las ciudades de Nueva España dedicadas a jurar fidelidad al “Deseado”, así como los varios sermones y rezos ofrecidos por los sacerdotes desde los púlpitos, y las innumerables muestras de lealtad como las ofrecidas por algunas repúblicas de indios y de otras corporaciones que se hacían llegar al virrey fomentaron, entre buena parte de la población, la unión y animadversión contra el enemigo en común, Napoleón Bonaparte, sus secuaces los franceses y los más bellacos “afrancesados”, y a su vez avivaron el afecto y la clemencia hacia la triste figura del rey cautivo, a quien creían víctima de la traición y la alevosía, pues era a través de estas ceremonias públicas y privados como se constituían e impulsaban los sentimientos de lealtad y amor hacia el soberano”.

⁸⁰ De Diego, ob. cit., pág. 464 señala “Entre sus tropas, los españoles vivían en situación extrema y necesidades de todo tipo. Al igual que había ocurrido prácticamente a lo largo de toda la guerra, ahora que la victoria definitiva estaba cerca, aquellos soldados tampoco cobraban, ni recibían alimentos, vestuario y calzado. Unos 8,000 hombres, más de la mitad del total, habían ido a parar a los hospitales”.

a España e hizo un periplo a Tarragona, Reus, Valencia y luego a Madrid. El rey español supo en Valencia de la abdicación de Napoleón producida el 6 de abril, y llegó a Madrid el 14 de mayo de 1814. La invasión de Napoleón había terminado.

1.2.3 El estatuto de Bayona

En febrero de 1808, el ejército napoleónico irrumpió España e impuso un nuevo monarca: José Bonaparte, conocido popularmente como “Pepe botella”⁸¹. Era el rey José I, pero el pueblo español cuestionó al usurpador y reclamó el regreso de Fernando VII, “El Deseado”.⁸²

La idea del general francés Murat de reunir cortes, fue utilizada por el Emperador para, desde el punto de vista político, consolidar a su hermano José como monarca español, y también, para dar a España su primer texto constitucional, aprovechando que había un grupo proclive a una reforma de la monarquía española. Así enlazaba Napoleón lo político con lo constitucional para su propósito expansionista.⁸³

⁸¹ Escobar Fornos, Iván. *La Constitución de Cádiz, modelo de Constitucionalismo*, Anuario Iberoamericano de Justicia constitucional, N° 16, Madrid, 2012, pág. 168 afirma: “José era aborrecido por los españoles, que lo apodaban “Pepe Botella”, por su supuesta embriaguez”.

⁸² Véase el artículo de Gonzalo Cruz Sandoval. *El Liberalismo en la formación y Legislatura de las Cortes de Cádiz* en el libro *Las Cortes y las Crisis ensayos en torno a la Constitución de Cádiz y su dimensión americana*, Volumen I, 1ra. edición, Instituto de Estudios Humanísticos de la Universidad de Piura, Lima, 2013, pág. 18. Para Silvio Mezarina García en su artículo *Aproximación Jurídica a la Constitución de Cádiz de 1812*, en la Revista de Análisis Especializado de Jurisprudencia, Tomo 48, junio del 2012, Lima, pág. 72 la fecha del nombramiento de José Bonaparte como Rey de España es el 10 de julio del 1808.

⁸³ Fernández Sarasola, Ignacio. *Los primeros parlamentos modernos*, ob. cit., págs. 41-42 afirma “Inicialmente Napoleón apenas pretendía que esta Asamblea legitimase las renuncias acaecidas en aquella localidad, dando así cobertura formal a la coronación de José I. (...) Sólo más tarde, hacia finales de mayo, Joachim Murat conseguiría convencer a Napoleón de que la Junta -ya convocada desde el 19 de mayo de 1808- debía participar también en la elaboración de un documento constitucional que rigiera España. Para convencer a Napoleón de la conveniencia de conceder a España una Constitución, Murat le envió una serie de misivas entre el 14 y 17 de abril, en las que le comentaba que O’Farrill y Azanza, dos de los ministros de Carlos IV más partidarios de la intervención bonapartista en España, eran partidarios de que el Corso se hiciese con el dominio de España y le concediese una Constitución. El Emperador no fue inicialmente muy receptivo (...) y accedía con el único cometido de dar su respaldo a la coronación de José I, y proponer algunas medidas reformadoras de menor calado. En la página 43, el autor sostiene: “La convocatoria de la asamblea de Bayona, de 19 de mayo de 1808, fijaba la estructura del órgano. Había de componerse de ciento cincuenta vocales a la sazón designados conforme a un criterio de representación estamental a fin de guardar las apariencias de que se estaba de algún modo recuperando la esencia de las antiguas Cortes medievales”.

La denominada Junta de Gobierno de Madrid, presidida por Murat, Duque de Bergi convocó el 24 de mayo de 1808 a 150 notables españoles, los llamados “afrancesados”, para llevar a cabo en el pueblo de Bayona la célebre Asamblea de Diputados, con el objetivo de sancionar un estatuto Constitucional que sirva de marco al nuevo orden político del nuevo rey.⁸⁴ La estrategia de Napoleón fue convocar por primera vez a representantes de las Indias (Perú, Nueva Granada, Guatemala, México, Cuba, Rio de la Plata) elegidos por el propio general Murat y su Junta de Gobierno, entre los que residían en Madrid. Los designados de Perú y Cuba no asistieron a Bayona; en cambio, los representantes de Rio de la Plata y Guatemala elogiaron la política del emperador de otorgar representación a las colonias.⁸⁵ Los diputados que debían asistir a Bayona fueron 65, de los cuales veintidós fueron representantes hispano americanos. Asimismo, en el Consejo de Indias, se integrarían seis representantes más con voz en las materias de su interés.⁸⁶ En la redacción del Estatuto de Bayona intervino una Junta de notables españoles llamados, con rigor, “josefinos”, la mayor parte de ellos proclives al despotismo ilustrado, verbigracia Azanza, que veían en la ocupación militar francesa una posibilidad de modernizar la monarquía española sin los peligros de la revolución. Sin embargo, la libertad para redactar el Estatuto fue limitada, pues, tras solo una semana de debate, se limitó a dar el visto bueno a un texto redactado previamente elaborado por Maret y por el propio Napoleón, en el que apenas se introdujeron algunas reformas con el fin de darle una pátina más española.⁸⁷

⁸⁴ Saravia Avilés, Roger. *Contexto Histórico de la Promulgación de la Constitución de Cádiz*, en Revista de Análisis Especializado de Jurisprudencia, Tomo 48, junio de 2012, Lima, pág. 86 refiere que a la convocatoria asistieron 65 y celebraron dos sesiones, luego del cual salió la Constitución de Bayona.

⁸⁵ Landa Arroyo, César. *El Rol de la Constitución de Cádiz en la Gestación de la Independencia del Perú*, en Revista de Análisis Especializado de Jurisprudencia, Tomo 48, junio 2012, pág. 59.

⁸⁶ Ob. cit., pág. 60.

⁸⁷ Confróntese el artículo de Varela Suanzes-Corpegna, Joaquín. *El Constitucionalismo Español en el Contexto Comparado*, en el libro *Constitución y Democracia: Ayer y Hoy* libro homenaje a Antonio Torres Del Moral, Editorial Universitas, Madrid, 2012, pág., 773. Para Chanduví Cornejo, Víctor en su artículo *Constitucionalismo y acontecimientos de las Cortes de Cádiz*, en la Revista de Análisis Especializado de Jurisprudencia, Tomo 48, junio 2012, pág. 13 afirma “*La Constitución de Bayona buscó ser la respuesta napoleónica a las exigencias de la emancipación americana, con ello deseaba ser su aliado frente al dominio colonial español*”. Ello explicaría que la convocatoria al debate de Bayona se haya invitado a representantes de la Indias residentes en Madrid.

Durante el conflicto, Napoleón se presentó ante el pueblo español como el regenerador de la política española. La convocatoria de la que suele denominarse Junta de Bayona se publicó en Gaceta de Madrid el 24 de Mayo de 1808, pero generó dos posiciones divergentes, de un lado, aquellos que estaban de acuerdo con el Emperador y, del otro, los opositores; entonces, esta discrepancia de criterios originó que no se pueda reunir un número significativo de representantes, que los estudios han señalado que fueron menos de un centenar (75 en la primera sesión y 91 en la última).⁸⁸

La Junta de Bayona comenzó sus sesiones el 15 de junio de 1808, y el día 6 de julio de ése año la promulgó José I y al día siguiente fue reconocida. El poco tiempo de elaboración y debate se explica por el hecho de que antes de realizarse la primera Sesión de la Junta de Bayona, Napoleón ya había comenzado a diseñar el proyecto constitucional.⁸⁹

La justificación teórica se dio a partir de la tesis de la soberanía compartida que se originó por la acción del monarca español, de modo tal que “las renunciaciones de Bayona” implicaba el final de la dinastía borbónica; entonces, ante la acefalía de poder, el pueblo habría recobrado la soberanía “radical” o “potencial”. Dicha situación política generaba dos soberanos, el Emperador (soberano actual) y el pueblo (soberano “potencial”), que tenían que suscribir entre sí un nuevo pacto político, que viene a ser una Constitución formal y escrita.⁹⁰

La tesis de la soberanía compartida la esgrimieron tanto la Junta Suprema de Gobierno y algunos diputados de la Junta de Bayona, entre ellos, su

⁸⁸ Fernández Sarasola Ignacio. *La primera Constitución Española: El Estatuto de Bayona*, en Revista de Derecho N° 26, Barranquilla, 2006, pág. 91. Según este autor en el libro mencionado, pág. 43, La Asamblea de Bayona debía componerse de 150 vocales, designados conforme a un criterio de representación estamental a fin de guardar las apariencias de que se estaba recuperando la esencia de las antiguas Cortes medievales.

⁸⁹ Ídem pág. 91. Escobar Fornos, ob. Cit., pág. 168 sostiene “Los debates se dieron solamente en diez sesiones”. Fernández Sarasola, Los primeros parlamentos modernos de España, ob. cit., pág. 46 afirma: “Sea como fuere, el número de diputados que, finalmente, se reunió en Bayona estaba fuera de los ciento cincuenta previstos en la convocatoria. El 5 de junio apenas se hallaban presentes en la ciudad francesa veintiséis vocales; cuando empezaron las sesiones de la Junta, el 15 de junio, el número se elevaba a sesenta y cinco, y cuando se celebró la última sesión, el 7 de julio, tan solo se contabilizaban noventa y un vocales, procedentes en su mayoría de Madrid.

⁹⁰ Ídem, pág. 94.

Presidente Azanza y los diputados Angulo y Francisco Antonio Cea. No obstante esta tesis no tenía mayor asidero, en la medida que el Emperador, a través del texto constitucional, pretendía consumir su invasión a España. Era un instrumento político dentro de un panorama creado por él, que pretendía romper el antiguo Régimen mediante el pacto entre el rey con su pueblo.⁹¹ Efectivamente, ya desde el preámbulo del texto de Bayona se pre configura un modelo de modernización del poder real, en apariencia Napoleón pretendía establecer un nuevo modelo político, caracterizado por establecer reglas y crear el consejo de Estado, que es un órgano del ejecutivo, pero que su composición dependía de la voluntad de una persona, el Emperador, que pretendió que sea un sucedáneo de la voluntad nacional.

El principal modelo del Estatuto fue la Constitución francesa del año VIII, de conformidad con las innovaciones que introdujo el Senado-Consulta del año XII (1804), es decir, se trata de la Constitución francesa actualizada, que no solo se utilizó para España porque el modelo original se había utilizado ya en otros territorios dominados por Napoleón, tales como Holanda, Nápoles, Westfalia y el Gran Ducado de Varsovia. El 8 de julio de 1808, José Bonaparte juró fidelidad a la Constitución de Bayona con el título de rey de España y de las Indias.⁹² El estatuto se inspiraba en el principio monárquico, de acuerdo a su preámbulo: “en nombre de Dios Todopoderoso: Don José I Napoleón, por la gracia de Dios, rey de las Españas y de las Indias: habiendo oído a la Junta Nacional congregada en Bayona de orden de nuestro hermano Napoleón hemos decretado y decretamos la presente Constitución para que se guarde como ley fundamental en nuestro Estado. De acuerdo a dicho preámbulo, la Constitución sería la

⁹¹ De la Cuadra-Salcedo, Tomás. *El Consejo de Estado en las Constituciones de Cádiz y Bayona*, en revista Documentación Administrativa N° 244-245 (enero-agosto 1996) pág. 16-17 “El contrato social entre personas desaparece para ser sustituido por el pacto entre el rey, por la gracia de Dios, y sus súbditos. El Reino es así una creación del pacto o contrato social, sino un elemento de la realidad natural que tiene un fundamento divino y que se impone a la nación”.

⁹² De Diego, ob. cit., pág. 243 refiere que José I había jurado la Constitución de Bayona el 7 de Julio de 1808, y tras repartir la mayoría de los cargos palatinos entre los nobles españoles que habían aludido a Francia -los duques del Parque, de Frías, del infantado, de Híjar, de Osuna, de Fernán-Nuñez de Sotomayor, los marqueses de Santa Cruz, de Ariza, y los condes de Orgaz y Castel-Florido- había cruzado la frontera el 9 de julio. El 20 entraba en Madrid y el 25 era proclamado públicamente Rey de España. Escobar Fornos, ob. cit., pág. 168 afirma “El Proyecto de Constitución fue presentada por Napoleón el 7 de julio de 1807, redactado por Esmernard, un francés residente en España, y revisado por Napoleón y Murat”.

expresión de un pacto entre el rey José I y el pueblo español, basado en el constitucionalismo pactista de las leyes fundamentales medievales, puesto que el artículo 14 establecía “El Gobierno de la Nación Española es una monarquía moderada hereditaria”, lo que implicaba que ya no había “gobierno de hombres” como una monarquía absoluta, sino que se trataba de un “gobierno de Leyes”.⁹³

Una vez aprobado el Estatuto de Bayona, algunos de los denominados “afrancesados” hicieron una difusión, indicando que el texto era un pacto. Así Amorós, la catalogaba como “La obra más perfecta y completa que se conoce en todos los estados constituidos de la Europa”. No obstante, se sostiene que fue una Constitución otorgada porque fue impuesta a la fuerza por el Emperador, en contra de la voluntad del pueblo español.⁹⁴

La llamada Constitución de Bayona fue una carta otorgada. La promulgó José Bonaparte. Al respecto, Juan Mercedes Riba explica el desarrollo del debate para elaborarla:

“La Constitución de Bayona, no fue el resultado de una deliberación y menos aún la expresión de la voluntad de unos representantes de la nación española, por más que hubiese algún asomo de debates en alguna de las sesiones de la misma, y aunque también se diesen votaciones relativamente a algunos puntos. En todo caso los diputados de Bayona pudieron expresar

⁹³ Fernández Sarasola, Ignacio. *La forma de gobierno en la Constitución de Bayona*, en la revista electrónica Historia Constitucional, N° 9, 2008, pág. 64 sostiene “La definición del gobierno de la Constitución de Bayona como “monarquía Constitucional” es igualmente satisfactorio, si como tal entendemos aquella en la que el rey ve limitado su poder por una Constitución, pero conservando importantes parcelas de dirección política que lo siguen convirtiendo en el principal órgano de decisión del Estado, muy a diferencia de lo que sucede en una Monarquía Parlamentaria o en una Monarquía nacional o asamblearia (en la que el rey se ha convertido apenas en un ejecutor de la voluntad parlamentaria).

⁹⁴ Escobar Fornos, ob. cit., pág. 168. Fernández Sarasola, Ignacio. *La primera Constitución española*, ob. Cit., pág. 4 opina “La Constitución de Bayona es una auténtica Carta otorgada, expresión de la sola voluntad del Emperador”; este autor en su libro Los primeros parlamentos modernos de España, ob. Cit., págs. 48-49 anota que hubo declaraciones en la Junta central que declaraban que “no hubo tiempo de deliberar, ni libertad para resistir, ni poderes para establecer”. Se dice que participaron “traidores y débiles de carácter”.

moderadamente sus votos y opiniones a fin de que sirvieran de consulta a quién en definitiva, era el que debía decretar el citado Estatuto para España, que no era otro sino el propio Napoleón”⁹⁵.

El estatuto de Bayona estableció un Estado en cuyo centro ubicaba al monarca, auxiliado por unas cortes estamentales y meramente consultivas. Dentro de sus disposiciones, y “a pesar de su carácter autoritario, reconocía la libertad individual frente a detenciones arbitrarias, la libertad de imprenta, la igualdad fiscal y de fueros, la inviolabilidad de domicilio, la abolición del tormento, la supresión de privilegios y la promoción de los funcionarios de acuerdo con su mérito y capacidad. La protección de la libertad individual y de la libertad de imprenta se encomendaba al Senado que, pese a su nombre, no era un órgano legislativo. Se trataba de otro órgano consultivo del rey, al que se atribuía también, en consonancia con lo que Sieyès había sustentado: la defensa de la Constitución, para lo que podía fiscalizar la labor de los secretarios del despacho, designados y destituidos libremente por el monarca”.⁹⁶

Se ha sostenido que el modelo político de la Constitución de Bayona es la Constitución francesa del año VIII, ello se explica en el hecho de que Napoleón no conocía las instituciones políticas españolas. La influencia se plasma no solo en la literalidad del texto, sino también de las instituciones y técnicas.⁹⁷

⁹⁵ Citado por Saravia Avilés, ob. cit., pág. 86. Para este autor, la Constitución de Bayona fue redactada “sobre la base de un proyecto presentado por el Emperador, a fines de mayo, a la consideración de los más destacados españoles de la Junta de Gobierno y del Consejo de Castilla. A partir del 5 de mayo de 1808, de manera secreta, Fernando VII cedió el poder a la Junta Suprema de Gobierno, de la que el General Murat pasaría a ser presidente por orden de Carlos IV. El Consejo de Castilla, desde los sucesos de El Escorial, en octubre de 1807, había mostrado simpatía hacia el bando fernandino, pero acotó las órdenes de Murat.

⁹⁶ Varela Suanzes-Carpegna, ob. cit., pág. 774. Para este autor, “Aunque su cauto autoritarismo reformista fuese acogido posteriormente por el sector más conservador del liberalismo español, la principal contribución del Estatuto a la historia de España consistió en haber alentado la aprobación de la Constitución de 1812. Su contrapunto “patriótico” y liberal.

⁹⁷ De la Quadra Salcedo, ob. cit., pág. 27. Para este autor “El examen de la Constitución del año VIII no puede hacerse sin recordar la peripecia política a la que responde y el proceso de evolución de la historia de la revolución en Francia. La Constitución del año VIII es la respuesta de la burguesía triunfante con la revolución a los excesos de ésta, que amenazaron su propia posición a lo largo del proceso y que encontró aliados en muchos sectores sociales a consecuencia de la inseguridad que la Revolución generó en su desarrollo”.

Para Ignacio Fernández Sarasola,⁹⁸ es fácil colegir que las cortes de Bayona se hallaban hasta tal punto limitadas que su diseño se hallaba pensando más para instaurar un órgano de apoyo al monarca que una auténtica asamblea legislativa. Ello se entiende porque el modelo político de dicha Constitución tiene al rey como centro político del Estado. Efectivamente, el rol superlativo del rey no se desprende del texto de la Constitución, sino más bien de sus atribuciones, teniendo en cuenta que no creó un título propio para el monarca, que hubiera permitido establecer expresamente las funciones; no obstante, el Estatuto reconoce al monarca ciertas facultades –normativas- que le confiere el status de órgano de gobierno, dado que las leyes eran “decretos del rey”. Se le otorgó la atribución de suspender las sesiones o de disolverlas, con ello se le confirió facultades de dirección política, de modo que podía actuar sin el Parlamento. El estatuto de Bayona solo se aplicó en la España ocupada por los franceses y aun así de forma imperfecta, debido a la guerra que afrontaba España por la invasión napoleónica. El artículo 143 prescribía la gradual entrada en vigor de esta Constitución a través de sucesivos edictos regioes, que nunca llegaron a aprobarse.⁹⁹ Fue un instrumento que utilizó Napoleón para convencer al pueblo español de las bondades del gobierno de la dinastía napoleónica. El texto, de corte liberal, que propugnaba los ideales de la revolución francesa, fue la semilla que se afianzaría con la Constitución Gaditana. La Constitución de Cádiz no surge del azar, es producto de los cambios políticos que se produce en Europa, que tuvo un avance, desde la perspectiva constitucional, con el Estatuto de Bayona. Otra lección que nos lega el Estatuto de Bayona es la legitimidad que una Constitución necesita, ya que, a pesar del corte liberal y el reconocimiento de varios derechos tales como la libertad de imprenta, la igualdad fiscal tan importante en la España de la época, el pueblo español no aceptaba el

⁹⁸ Véase su libro “Los primeros parlamentos modernos de España”, ob. cit., pág. 57.

⁹⁹ Bar Cendón, Antonio. *Las Cortes de Cádiz y la Constitución de 1812* en su contexto en el libro de Colomer Viadel, Antonio, *las Cortes de Cádiz, la Constitución de 1812 y las independencias nacionales de América*, Edita Ugarit, Valencia, 2011, pág. 29 “*Los cambios políticos que se produjeron en Europa con motivo del estallido de la Revolución Francesa tuvieron una repercusión inmediata en España (...) porque las ideas motrices de la Revolución Francesa habían cruzado ya la frontera bastante tiempo antes, y el pensamiento liberal había anidado ya en las mentes y en los corazones y en un sector de la intelectualidad española del momento*”. Fernández Sarasola, Ignacio. *La primera constitución Española*, pág. 3 “El estatuto sólo tuvo una vigencia muy limitada, puesto que las derrotas militares, especialmente la de Bailén, impidieron la vigencia efectiva del texto”.

texto que provenía de la usurpación; entonces, la legitimidad de la Constitución no la otorga el gobernante, sino el pueblo.

Es importante señalar que hubo dos momentos en los que el texto se invocó como derecho vigente. En primer lugar, adquirió eficacia jurídica con ocasión de la toma de posesión del cargo de los Consejeros de Estado, ocurrida el día 3 de mayo de 1809, cuando se requirió jurar la observancia de la Constitución; por otro lado, en una segunda ocasión fue cuando se invocó la vigencia de la Constitución de Bayona para reclamar su legítimo derecho a gobernar frente a las continuas intrusiones de los mandos militares de Napoleón en la política española.¹⁰⁰

También, se debe indicar que uno de los argumentos que utilizó Napoleón para tratar de atraer a la élite española fue la promesa de restablecer las Cortes españolas en su antiguo apogeo, que fue una de las instituciones políticas que caracterizó la vida política antigua. Esa promesa no se logró cumplir por la situación política, ya que las Cortes se encontraban debilitadas, tanto en los aspectos organizativos como los funcionales.¹⁰¹

No fue únicamente la coyuntura política, sino también el ideario de aquella época. La Constitución no aparecía concebida como el producto de un acto constituyente. Jovellanos decía: “Y aquí notaré, que oigo hablar mucho de hacer en las mismas Cortes una nueva Constitución y aun de ejecutarla; y en esto sí que, a mi juicio, habría mucho inconveniente y peligro.

Uno de los postulados teóricos que enarbolaban la vanguardia intelectual para socavar las bases sociopolíticas que cimentaban el antiguo régimen era implantar un Parlamento en España, en la creencia que no se podía desterrar el

¹⁰⁰ Fernández Sarasola, *La primera Constitución Española*, pág. 93 sostiene “Esta eficacia “política” fue incidental; de hecho ni el propio José Bonaparte estaba convencido de que la Constitución de Bayona pudiese aplicarse. Así, rechazó constituir el Senado, órgano encargado de velar por la Constitución, porque entendía que sería prematuro reunirlo cuando la Constitución no podía tener vigencia (y mucho menos eficacia directa) en la situación excepcional de contienda militar”.

¹⁰¹ Ídem, *La forma de gobierno en la Constitución de Bayona*, pág. 72. En el proyecto de estatuto de Bayona, a las Cortes se les asignaba exclusivamente la función de “deliberar” los decretos propuestos por el rey, es decir, una función meramente consultiva.

absolutismo. Sin embargo, de acuerdo al pensamiento del Emperador, la monarquía constitucional que instaura la Constitución de Bayona responde a un modelo autocrático, caracterizado porque el rey se convierte en el órgano político más relevante del Estado; entonces, la ley que es el producto del Parlamento no dependía de éste sino del monarca. No obstante sus deficiencias, se debe resaltar que a pesar de ser un texto autoritario, reconocía ciertas libertades, por lo que aun cuando cayó en “el olvido de los perdedores”, hay muchos estudiosos que le reconocen su relevancia como el primer ensayo constitucional en España¹⁰². También representa una paradoja en la historia constitucional.¹⁰³

1.2.4. El derrocamiento de Fernando VII

Desde el principio, el general francés Murat se negó a reconocer a Fernando VII. Otro hecho sintomático fue la actitud del embajador francés, Francois de Beauharnais, que había sido anteriormente un ardiente fernandista durante el motín de Aranjuez, no reconocía al nuevo rey. En realidad, los sucesos del motín de Aranjuez y la poca personalidad de Fernando VII propiciaron que Napoleón piense que era el momento de expandir su reinado a España. Napoleón no quería que un joven y popular Borbón impidiera sus deseos expansionistas. Es así que ordenó a la prensa francesa que lanzase una campaña contra el nuevo rey español declarando que Fernando VII se había ceñido la corona mediante abyectas intrigas y que, por consiguiente, el trono estaba vacante.

Al margen de ésta campaña, Napoleón, con la consabida sagacidad que lo ha inmortalizado, envió a Madrid al general Savary, para engatusar a Fernando VII con falsas promesas a fin de que se reuniese con él en Burgos en su rumoreada visita a España, que no tenía la menor intención de hacer, pero preparaba el escenario para derrocar al rey español. Una vez reunido Savary con el rey español le juró a este que Napoleón le reconocería en cuanto se

¹⁰² Fernández Sarasola, *La primera Constitución española*, pág. 14 donde acota “su influencia en la historia constitucional española fue prácticamente nula. Su principal aportación derivó por vía negativa, ya que sirvió de revulsivo a los “patriotas” para que elaborasen la Constitución de 1812, verdadero envés liberal del Estatuto”.

¹⁰³ De la Quadra, ob. Cit., pág. 81 señala que la paradoja de que resistiendo al invasor en el terreno de las armas; en el terreno de los modelos políticos las nuevas ideas revolucionarias triunfan en nuestro país.

reúnan, y que el emperador estaría encantado y halagado si Fernando VII salía a recibirlo en territorio español. Savary tenía órdenes de conducir al monarca español ante Napoleón en Bayona y retenerlo hasta que renunciase a su derecho al trono a cambio de una compensación en Italia; por ejemplo, el reino de Etruria. Se debe tener en cuenta que en los primeros días de su reinado, Fernando VII le escribió una carta al emperador donde le decía que *“procurara por todos los medios posibles estrechar más y más los vínculos de amistad y estrecha alianza que felizmente subsisten entre la España y el imperio francés”*, por eso el monarca español no podía sospechar el siniestro plan de Napoleón. Su plan era sencillo y eficaz, pues el traslado voluntario del rey español a Francia evitaría conflictos bélicos. Tras unos días de duda en Victoria, donde recibió muchos consejos de que no aceptase la invitación e incluso que huyese disfrazado y luego de recibir una carta de Napoleón, Fernando VII se dejó convencer. El 20 de abril, Fernando cruzó el Bidasoa y entró en Francia. Fue recibido por el hermano menor del emperador, Carlos y por tres más. Ellos le dieron la noticia: Napoleón había decidido poner fin al mandato de los Borbones en España.¹⁰⁴ Fernando fue derrocado y en su reemplazo Napoleón designó como rey de España a su hermano como José I, que se había trasladado a España, el 20 entraba en Madrid y el 25 era proclamado públicamente rey de España.

Ocho semanas después de que Fernando VII accediera al trono, el emperador francés lo derrocó y puso a su hermano en su lugar. Al respecto, Lovett nos explica la imagen que del hermano de Bonaparte tenían: “Los españoles que no vieron nunca al rey en persona creían esos dichos (que era tuerto, que le gustaba la baraja con pasión y que era devoto de la botella) y en las caricaturas aparecía José caracterizado en calidad de rey de copas, o sentado sobre un pepino enorme, sosteniendo vasos y botellas, mientras un esclavo negro le ofrecía una bota de vino y un mono sostenía una carta de la baraja en la que mostraba el rey de corazones. Así lo motejarían como Pepe Botellas.”¹⁰⁵

¹⁰⁴ Fraser, ob. cit., págs. 57–58.

¹⁰⁵ Véase la obra de dicho autor, Tomo 2, pág. 77.

Este hecho político tuvo repercusiones jurídicas. No olvidemos que el pensamiento político tradicional se sostenía sobre el carácter natural del poder político, que éste era conferido por Dios dentro de la clasificación filosófica de los hombres: de oro, plata y cobre: entonces, el hecho de que un monarca (Fernando VII) haya sido derrocado y, por ende, perdió el poder político generaba un estado de cosas *sui generis*, que reclamaba jurídicamente una respuesta. Por ello, no le falta razón a Tomás Ramón Fernández Rodríguez cuando dice: “(...) al comenzar a discutir el texto de la Constitución el terreno estaba ya jurídicamente allanado, apto en consecuencia para levantar sobre él el nuevo edificio institucional. Aquí, sin embargo, radicaba el problema, porque hasta entonces las decisiones políticas adoptadas, contaban con precedentes y modelos de los que servirse, amén de la propia fe liberal de la que brotaban con naturalidad las respuestas. A partir de aquí, -dice el profesor español- todo era *terra ignota*. Porque ni Francia, ni los Estados Unidos se habían tenido que enfrentar con un problema semejante: organizar una monarquía dispersa (...)”.¹⁰⁶

1.2.5. La sublevación del Pueblo español.

Mientras el rey estaba retenido por Napoleón, la Junta de Gobierno o Consejo que Fernando había formado para que, en su ausencia, se ocupase de los asuntos más urgentes, solo se encargaba de dar órdenes para mantener la paz con los franceses, sin advertir que estos tenían con el pueblo español constantes rencillas por su conducta, tales como la falta de respeto a las mujeres españolas, su irreverencia religiosa. Cuando se dio a conocer oficialmente la marcha del rey en dirección a Francia, muchos lo dieron por perdido. Las voces vagas (hermosa expresión para referirse a los rumores) hacían su papel para generar tensión. La sátira escatológica era, también, otro medio para mantener agitada a las masas.¹⁰⁷

¹⁰⁶ Fernández Rodríguez, Tomás Ramón. La Constitución de 1812: Utopía y Realidad, Editorial Dykinson, Madrid, 2011, pág. 17.

¹⁰⁷ Fraser, ob. cit., págs. 63-64. El autor señala que otro mecanismo utilizado eran los boletines reales procedentes de Bayona eran casi invariablemente “optimistas” y creaban nuevas esperanzas acerca de un resultado satisfactorio de las conversaciones”

El 22 y 23 de mayo se reprodujeron tumultos como lo del Dos de Mayo y el 24 se llegó a la ruptura con las autoridades de Madrid. Al día siguiente, se celebró la guerra al emperador francés y la Junta se apresuró a proclamarse soberana, se hizo cargo del poder y, a la par, que se preparaba para la guerra, envió una petición de ayuda a Inglaterra, enemigo de España. Se formaron otras juntas en otras ciudades como Zaragoza, Badajoz, Tenerife, Sevilla.

La sublevación del Dos de Mayo fue, en opinión de algunos autores, una estrategia urdida por los personajes afines a Fernando VII. Las actuaciones de algunos grupos durante los días previos, las entradas y salidas de palacio de varios personajes; la actitud de la Junta de Gobierno; la afluencia masiva de las gentes de los reales sitios; el hecho de que muchos de los notables del entorno fernandino armaron a su criados; el que la multitud se dirigiera rápidamente por las armas que sabían que había en el Parque de Artillería; la actitud de un buen número de militares; la sincronía con la que se produjo el levantamiento; la organización inmediata de diversos grupos, todo señala a un complot.¹⁰⁸

Esta sublevación del pueblo español, la explica Toreno: “*Encontrados afectos habían agitado durante dos meses a las vastas provincias de España. Tras la alegría y el júbilo, tras las esperanzas, (del nuevo monarca) tan lisonjeras como rápidas de marzo, habrían venido la zozobra, las sospechas, los temores de abril*”.¹⁰⁹ Se debe tener en cuenta que el pueblo español estaba con un rey retenido fuera de su país, con tropas extranjeras en su territorio, con el nombramiento de un nuevo rey, a quién no aceptaban, todo este estado de cosas motivó que aflorara la identidad española y se sublevará frente al usurpador. El pueblo —sin gobernante— expresó su voluntad de ser gobernado por quién ellos reconocían como su monarca.

Esta situación política de España, germen de la Constitución de Cádiz, tuvo dos actores relevantes, de un lado, Napoleón Bonaparte, con su afán expansionista; y, de otro lado, Fernando VII. El primero, al derrocar al monarca

¹⁰⁸ De Diego, ob. cit., pág. 204. Para el autor, lo relevante es el ejemplo. La semilla del Dos de Mayo arraigó en todos el país y la insurrección daría paso a la guerra.

¹⁰⁹ Ob. cit., pág. 205.

español, quebró el espejismo del pensamiento político sobre el cual se cimentaba las bases de la monarquía: el poder político deriva de Dios; en ese contexto, la organización del pueblo —a través de Juntas y, después, de Cortes— tenía un propósito político: defender su derecho a ser gobernado por el monarca de su elección; entonces, la sublevación del pueblo español era una respuesta política a la invasión francesa; no obstante ello, los representantes optaron por elaborar una Constitución que le dé legalidad a la legitimidad del monarca, - véase el preámbulo- sin embargo, es necesaria admitir la conducta de Fernando VII frente a la Constitución de Cádiz, que terminó por sucumbir la lealtad del pueblo al monarca y, con ello, derrumbar los cimientos del antiguo régimen.¹¹⁰

Hemos efectuado una breve reseña de la sublevación del pueblo español porque lo que interesa para efectos de esta tesis es señalar que, a partir de esta sublevación, se sembró las ideas emancipadoras de las colonias, fue un espejo en el que se miraron los nobles de América hispana y, también, porque fue un suceso relevante en esa cadena de acontecimientos que fueron minando los cimientos del antiguo régimen.

1.2.6. La organización del Pueblo: Las Juntas

Se debe advertir que un hecho militar: invasión de Napoleón originó el vacío de poder, impensable para el pensamiento político tradicional, pero a la vez con el derrocamiento del monarca vino una respuesta política, con base normativa,¹¹¹ la organización del pueblo, que fue el foro para el debate de las ideas dispersas que traía la influencia liberal, lo que propició el derrumbe del edificio del antiguo régimen.

Pese a que el estatuto de Bayona representaba un texto moderado, respetuoso de las creencias religiosas de los españoles, que recogía derechos

¹¹⁰ Bermúdez Tapia, Manuel. La Importancia de la Constitución de Cádiz en el Contexto Contemporáneo. En revista de Análisis Especializado de Jurisprudencia, Tomo 48, junio 2012, Lima, pág. 7 dice: “La nula visión histórica de Fernando VII, quien lejos de congraciarse con su pueblo (el que le fuese leal) optó por reprimir los deseos de expansión de derechos de los ciudadanos tanto ibéricos como americanos”.

¹¹¹ De acuerdo a la Partida Segunda, título 15, ley 3 se preveía que cuando el bien común se hallaba en riesgo los nobles, prelados, hombres de fortuna y las personas buenas y honradas podían formar Juntas en ausencia del monarca.

que antes habían reclamado los españoles (liberaba tierras y el mercado, reformaba un sistema judicial anticuado, atacaba privilegios de los nobles) para los españoles no era más que una Constitución impuesta por el usurpador y validada por una asamblea no representativa en suelo extranjero. No necesitaban ser “regenerados” por una potencia extranjera, aunque se tratase del más poderoso de los emperadores. Los españoles entendían que sabían las reformas que necesitaba el país y eran más que capaces de ponerlas en práctica.

La invasión napoleónica y la respuesta del pueblo español en lo que se denomina para los peninsulares la historia de la guerra de la Independencia duró varios años (1808-1814) y se caracterizó por las múltiples insurrecciones, pero los españoles entendieron que la operación militar no era el medio adecuado para frenar al invasor, no solo por el poder de las tropas francesas en armamento y soldados, sino porque el ejército español estaba diezmado. Ello explicaría que en forma unánime todas las principales insurrecciones desembocaron en la inmediata creación de Juntas¹¹². Con el rey Fernando VII fuera de España, había un vacío de poder, pues Madrid estaba bajo el control del general francés Murat. Los líderes locales y organizadores de cada insurrección llenaron el vacío de poder local que se había generado, así surgieron juntas locales y provinciales como una respuesta institucional para resolver los asuntos urgentes, y además, para llevar a cabo las proclamas que trataban de crear conciencia del problema que afrontaban.¹¹³

¹¹² Lovett, ob. cit., pág. 269 anota: “Se convino en que las Juntas provinciales se limitarían a delegar dos diputados cada una y a constituir así una junta central que pudiera proseguir la guerra de liberación de modo más efectivo. El proyecto se llevó a a término y nació una junta suprema que ostentaba el título de Junta Suprema Central de Gobierno de España e Indias, compuesta primero de veinticuatro miembros, y luego de no menos de treinta y cinco”.

¹¹³ Fraser, ob. cit., pág. 193 sostiene “Además de la necesidad de llenar el vacío de poder, la rapidez con que se crearon las juntas respondía a la necesidad que tenían los fernandistas de que les vieran formando gobiernos locales “patrióticos” para satisfacer al pueblo con el objetivo de garantizar la estabilidad del orden social existente y de poner fin a los disturbios callejeros que pudieran ponerlo en peligro. Para reforzar la condición de que los levantamientos no habían modificado ni modificarían el statu quo social, varias de las juntas más importantes eligieron a sus miembros en representación de los tres estados del antiguo régimen. Huelga decir que los miembros de las juntas, con una sola excepción constatada, eran nombrados, no elegidos. Los líderes -dice el autor- argumentaban que la premura hacía inviable cualquier otro procedimiento”.

Una de esas proclamas decía:

“Valerosos españoles, la independencia de la patria y sus instituciones, la sagrada religión que profesamos, y la conservación de nuestros reyes, vidas y haciendas, nos llaman imperiosa y prontamente a las armas... un traidor (Godoy) á la patria nos ha puesto á la dura alternativa de su subyugados por este aliado pérfido, o de someter a la suerte de las armas nuestra independencia y derechos (sic) ¿Qué español dudará el partido que debe tomar? Ninguno ciertamente.”¹¹⁴

Ronald Fraser, nos explica que los temas presentes en las proclamas eran la justificación de la guerra —que incluía la conservación de la vida y las propiedades— la necesidad de unión, la defensa de la patria, la invocación a Dios y el llamamiento a los ricos para que demostrasen su patriotismo.¹¹⁵

Lo resaltante de las Juntas —desde el ángulo político-constitucional— es que representaba una revolución política, una ruptura institucional con el centralismo de los Borbones y sus órganos de poder, y su sustitución por nuevas formas de gobierno: Las Juntas. Las rupturas con las instituciones del antiguo régimen ya se dieron en la práctica.¹¹⁶ Se debe indicar que si bien las principales Juntas fueron el resultado directo de los levantamientos, no surgieron a partir de ellas, ni siquiera los representaban. Eran fruto de la decisión de unos. Todas las Juntas consideraban indispensable la presencia de las autoridades reales

¹¹⁴ Fraser, ob. cit., pág. 191.

¹¹⁵ Ídem, pág. 192

¹¹⁶ Ídem, pág. 193 explica la situación “En la zona insurgente, sólo cuatro de los ocho capitanes generales, la autoridad regional más importante, permanecieron en su puesto, y con vida, después del mes de junio. Por supuesto perdieron gran parte de su antiguo poder en aras de las Juntas. El cuerpo superior del país, el Consejo de Castilla, había sido deslegitimado por haber contemporizado con los franceses. Otras instituciones importantes, como por ejemplo las audiencias y los intendentes, continuaron existiendo pero su papel de facto quedó muy reducido: la ruptura fue profunda pero no revolucionaria en el sentido actual de la palabra”.

locales y de los concejales municipales, al punto que éstos llegaron a ser un grupo mayoritario (el 40%) del total de miembros de las juntas.¹¹⁷

Otro grupo social, ajeno al ejercicio del poder, que “fue esencial para reforzar la autoridad de las juntas fueron los militares. En todas partes los militares ocuparon casi una quinta parte de los puestos de las primeras juntas, y su presencia fue mayor en las ciudades donde se produjeron los levantamientos”.¹¹⁸

“Las Juntas adoptaron el título de “supremas” en sus regiones (salvo Sevilla, que se declaró suprema sobre toda España y las Indias) y asumieron poderes soberanos. Justificaron este poder basándose, en primer lugar, en la abdicación forzada, y, por tanto, ilegal, de su rey “legítimo” (y su familia); y, en segundo lugar, en la urgencia de las Juntas por luchar para que retorne al cargo Fernando VII”.¹¹⁹ Las Juntas tuvieron bastante activismo en la lucha contra el usurpador francés. Negociaron tratados con Inglaterra, reclutaron ejércitos, utilizaron los fondos estatales y municipales, enviando proclamas. Se acuñó un refrán “*Con todo el mundo guerra y paz con Inglaterra*”.¹²⁰

Sin embargo, “la Junta de Murcia, el 22 de junio de 1808, había lanzado la primera llamada para la creación de un gobierno central que evitara, a cualquier precio, la división. Se imponía la necesidad de un plan conjunto. Ya el 16 de julio, la Junta de Valencia publicó un manifiesto, a las demás del reino, para formar una sola Nación y una autoridad suprema que, en nombre del rey, reuniera Cortes o formase un Cuerpo Supremo, compuesto de los diputados de

¹¹⁷ Fraser, *ob. cit.*, págs. 194-195. El autor afirma que otro sector con presencia en las Juntas fue la jerarquía eclesiástica, casi una cuarta parte del promedio total.

¹¹⁸ *Ídem*, págs. 194-195 explica que los militares eran necesarios para planificar la defensa de su región contra los inminentes ataques de los franceses porque raramente imaginaron poder pasar a la ofensiva para prevenir el ataque. En las ciudades sin guarnición los miembros de la junta eran ingenieros militares y expertos en fortificación. El autor refiere que un diez por ciento de los miembros de las juntas procedían de las élites locales, casi exclusivamente de la alta y baja nobleza”

¹¹⁹ *Ídem*, pág. 196.

¹²⁰ *Ídem*, pág. 197. Sin embargo, la Junta no pretendía, en realidad, ir a la guerra porque era una estrategia ilusionaria, sólo pretendían restablecer a su monarca.

las provincias, en el que residiera la regencia del reino y la representación nacional”.¹²¹

La Junta de Granada, el 24 de julio, propuso la reunión, en Sevilla, de los miembros de la que debía ser la Junta Central. “Al fin, luego de la inicial reticencia de la Junta de Sevilla, en los primeros días del mes de septiembre, la mayoría de las Juntas Provinciales fueron designando sus representantes para la Central. El 25 de septiembre de 1808, se instaura en Aranjuez la Junta Central Suprema gubernativa de España, la presidía Floridablanca, y de Vicepresidente el Márquez de Astorga, y Martín Garay como secretario. Estaba compuesta por 35 miembros. Se dividió en secciones: Estado, Gracia, Justicia, Guerra, Marina y Hacienda. En los primeros días de octubre de 1808, Jovellanos y otros miembros de la Central propusieron que se anunciase la convocatoria de Cortes para el momento en que España se viera libre de las tropas napoleónicas, y que se formase una Regencia, con carácter interino, que empezara a ejercer sus funciones el 1 de enero de 1809”.¹²²

¹²¹ De Diego, ob. cit., pág. 255-256.

¹²² Ob. cit. págs. 256-257.

CAPÍTULO II

LA CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ

2.1. LA CONVOCATORIA A CORTES

La historia de algunos sucesos relevantes nos permite señalar que la historia Constitucional no se forja por un recuento de hechos ordenados cronológicamente, sino más bien por interpretaciones jurídico-política de éstas. Respecto de la convocatoria a Cortes, hay un contexto político que se debe precisar, en la medida que confluyen una crisis institucional generada por las renunciadas de Bayona, plasmada que sin rey ni instituciones, no había una base institucional, a ello se aunaba la crisis bélica, la invasión napoleónica, ocasionaron una nueva coyuntura que ameritaba asumir el poder público, ordenar el reino. Sin embargo, esta convocatoria a Cortes tuvo como objeto afrontar la guerra con los franceses, una finalidad bélica, temporal, que desencadenó una evolución política que cimentó las bases del Estado moderno.

Conocer el momento histórico coyuntural de la Convocatoria a Cortes nos permitirá entender no solo el marco histórico de la Constitución de 1812, sino fundamentalmente la evolución política y el constitucionalismo que representó

para España —como destaca Miguel Artola—¹²³ ¹²⁴ “La quiebra total de las personas e instituciones representativa del antiguo régimen”, sino que representó para América —más allá de su influencia ideológica— la definitiva conmoción independista, que iba a significar la ruptura de los lazos con España. Las instituciones implantadas por la Constitución de Cádiz, acabarían impregnadas para siempre en los regímenes políticos latinoamericanos.

No olvidemos que la crisis del antiguo régimen tiene su origen remoto en la lucha por las libertades básicas y el poder del Parlamento frente al absolutismo monárquico que lleva a la guerra civil en Inglaterra, entre el año 1642 y 1649, a la ejecución del rey Carlos I, y al establecimiento del régimen republicano entre 1649 y 1660. Una nota configuradora del antiguo régimen era, sin duda alguna, la monarquía absoluta. Francisco Javier Díaz Revorio nos explica “La monarquía es una forma de gobierno existente desde la antigüedad, y aunque ha conocido muy diversas variantes, en general puede decirse que se caracteriza porque la

¹²³ Artola Miguel. *Los orígenes de la España Contemporánea*, Editorial del Instituto de Estudios Políticos, 1959, Madrid, pág. 103.

¹²⁴ Bar Cendón, Antonio. *Las Cortes de Cádiz, la Constitución de 1812 y las Independencias nacionales de América*, Antonio Colomer Viadel (coordinador) Colección Amadis, Universidad Politécnica de Valencia, Valencia, 2011, págs. 24-29 sostiene “Es verdad que el detonante de la explosión y de los cambios producidos entonces fueron la invasión y las guerras napoleónicas, pero es igualmente cierto que esta invasión y esta guerra no hubiesen producido los cambios políticos sino hubiese sido porque había ya entonces un proceso de ebullición que sólo necesitaba que se abriese la válvula para que pudiese producirse el desbordamiento político y social que entonces tuvo lugar”; con dicha afirmación refuta la tesis de otros autores, verbigracia, Carlos Meléndez Chaverri en su trabajo *Las Cortes de Cádiz en sus circunstancias históricas orígenes de la Constitución de 1812* en el libro colectivo *la Constitución de Cádiz y su influencia en América (175 años 1812-1987)*, Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1ra. Edición, Costa Rica, 1987, págs. 30-31 de que “La reacción española que generó esta convocatoria, fue ciertamente un modo de respuesta al paso dado previamente por Napoleón, al intentar dotar a España y a su imperio de una Constitución, la de Bayona, fruto directo de las claudicaciones de los monarcas barbones de España, ante el mismo Napoleón”. Para aquel autor, pág. 24 “El cambio político que se produce en España a comienzos del siglo XIX no es ni un fenómeno aislado del contexto político de la Europa del momento, ni tampoco puede decirse que sea solo la consecuencia de las guerras napoleónicas y, por lo tanto, simplemente el resultado de una reacción aislada a la invasión de la península ibérica por las tropas francesas, el 18 de octubre de 1807. Es verdad que el detonante de la explosión y de los cambios producidos entonces fueron la invasión y las guerras napoleónicas —la “guerra de independencia”—, pero es igualmente cierto que esta invasión y esta guerra no hubiesen producido los cambios políticos sino hubiese sido porque había ya entonces un proceso de ebullición que sólo necesitaba que se abriese la válvula para que pudiese producirse el desbordamiento político y social que entonces tuvo lugar. Proceso que, por un lado, estuvo fuertemente influenciado y condicionado por los procesos revolucionarios que habían tenido lugar muy poco tiempo antes en Inglaterra. Estados Unidos y Francia, (.....)”. Sin embargo, como señala Jorge Mario García Laguardia, en su artículo *Las Cortes de Cádiz y la Constitución de 1812 un aporte americano* en el libro colectivo publicado en Costa Rica, pág. 11 la elaboración de la Constitución de Cádiz “debe vincularse estrechamente a los sucesos españoles de 1808 y a la invasión napoleónica”.

más alta magistratura se desempeña por una sola persona, que accede a la misma con carácter hereditario y vitalicio”.¹²⁵

La denominada “Revolución Gloriosa”, aquella que, en 1688, logró destronar al rey Jacobo II y que el Parlamento llame al trono a Guillermo de Orange (Guillermo III), estableció un sistema político que se cimienta en dos pilares; en primer lugar, la limitación drástica de los poderes del rey, que son compartidos con el Parlamento y el rey; y, en segundo lugar, el reconocimiento formal y expreso de los derechos y libertades de los ciudadanos consagrados en el *Bill Of Rigths* de 16 de diciembre de 1689, sistema político que un siglo después coló en esta parte del mundo como un anhelo independista. Efectivamente, durante la noche del 11 de enero de 1780, un grupo de manifestantes pegó un pasquín en la puerta de la Catedral de Arequipa en el que leía lo siguiente:

¿Hasta cuándo ciudadanos
de Arequipa habéis de ser
blanco de tantos que nos
imponen por el rey?

¿Hasta cuándo el sufrimiento
ha de omitir el despecho justo,
como injustos pechos que
amenazan ya tan presto?
¡Ea! nobles y plebeyos,
¿a cuánto, pues, esperamos,
que sin pérdida de tiempo
todos no nos levantamos?

Tras uno, seguirán todos,
con esfuerzo universal
y dirás que viva el rey
y en su gobierno muera el mal.

Que el rey de Inglaterra

¹²⁵ Díaz Revorio, Francisco Javier. *La Monarquía Parlamentaria*, entre la Historia y la Constitución, en Revista Pensamiento Constitucional, Fondo Editorial de la Pontifica Universidad Católica del Perú, vol. 20, N° 20, Lima, 2015, pág. 70. En la página 74, dicho autor afirma “Es claro que los orígenes del constitucionalismo en los siglos XVII (Inglaterra) y XVIII (Europa Continental) vienen indisolublemente unidos a la limitación del poder real y el fin de las monarquías absolutas, dando paso al establecimiento de monarquías limitadas, constitucionales, y más tarde parlamentarias”.

es amante a sus vasallos;
 al contrario es de España
 hablo del señor don Carlos.¹²⁶

En 1808, y debido a los sucesos político militares que hemos enumerado en el capítulo anterior, el pueblo español estuvo contra Napoleón Bonaparte y sus proyectos de invasión, pero el país se encontraba acéfalo al trono, sin guía ni dirección, en esa circunstancias el pueblo se organizó contra los franceses, y surgieron juntas locales y provinciales en diversas ciudades de España, alguna de las más importantes es Sevilla, que se autodenominó Suprema de España y Indias, y todas ellas, al final, se refundieron en la Junta Central.¹²⁷

Al transformarse la Junta Central en Regencia, trajo como correlato la convocatoria a cortes. La regencia era el órgano centralizado compuesto por cinco miembros que había sustituido a la Junta Central. El verdadero antecedente a dicha convocatoria, se dio el día 22 de enero de 1809, mediante la Real orden fechada en el Real Palacio de Alcázar de Sevilla que dentro de la anarquía y desorganización de la monarquía, se impregnó de un espíritu nuevo que buscaba reunir a todos los miembros del imperio hispánico.¹²⁸

¹²⁶ Brown, Kendall W. *Guerras, Impuestos y reformas y reformas financieras: Las colonias españolas e inglesas del siglo XVIII* en Revista Histórica, Fondo Editorial de la PUCP, Vol. 39, N° 2, 2015, págs. 118-119. Meléndez Chaverri, Carlos, ob. cit. pág. 29 nos recuerda “Desde la baja Edad Media era usual en España la reunión de asambleas populares, convocadas y presididas por el rey, en las que participaban los representantes de los distintos estamentos o clases sociales. Para generalizarlas se le dio el nombre de Cortes, aun cuando en el proceso global de la historia europea, las mismas devendrían en parlamentos o asambleas. El espíritu liberal que subyacía en la convocatoria de 1810, buscó indudablemente vestir con traje tradicional esta convocatoria, llamando a Cortes y no a Parlamentos, para de ese modo eludir los riesgos de una oposición fuerte por parte de los sectores más tradicionales. Se buscó así procurarse el amparo del derecho tradicional, que el asomo de las ideas políticas de la Revolución Francesa”.

¹²⁷ Brown, ob. cit., pág. 119. El autor aclara que ese pasquín “insinuaba que, mientras Jorge III de Inglaterra amaba a sus súbditos, Carlos III de España odiaba a los suyos. Los arequipeños desconocían las acusaciones de los colonos angloamericanos en contra de Jorge III: lo consideraban un tirano que no solo los había privado de sus derechos políticos, sino que, además , había permitido su comercio , les había impuesto contribuciones injustas y permitido que el Parlamento británico promulgara leyes abusivas en su contra”.

¹²⁸ Ídem, págs. 31-32, afirma que “era preciso un nuevo espíritu para mantener esos vínculos que se debilitan cada día. Era necesario adoptar un espíritu franco e innovador, para encarar la difícil situación que se vivía, (...) pero aclara el autor “El proyectado diálogo de las Cortes, que obligaba a un hondo espíritu de amistad y tolerancia, no habría de funcionar al final de cuentas conforme a lo que se esperaba (...), ello debido –según el autor– a que la soberbia y la miopía de los más, lo llevaría a acabar de destruir lo que ya se desintegro.

El decreto de 22 de mayo de 1809 de la Junta Central convocó a Cortes en Cádiz que finalmente va a reunirse el 24 de Setiembre de 1810, en la isla de León, en la bahía de Cádiz.¹²⁹

Tras el saludo del Consejo de Regencia y la elección del presidente y secretario de las Cortes por un procedimiento improvisado al no existir reglamento, Diego Muñoz Torrero fue quien pronunció en la célebre Corte el primer discurso. Oyese por primera vez el concepto de una soberanía distinta de la del monarca. En el Discurso Preliminar se indica: (...) no ha podido menos de adoptar (la comisión) el método que le pareció más análogo al estado presente de la Nación, en que el adelantamiento de la ciencia del Gobierno ha introducido en Europa un sistema desconocido en los tiempos en que se publicaron los diferentes cuerpos de nuestra legislación, sistema del que ya no es posible prescindir absolutamente, así como no lo hicieron nuestros antiguos legisladores, que aplicaron a sus reinos de otras partes lo que juzgan útil y provechoso.¹³⁰

En la Real Orden mencionada, se sostuvo las razones por las cuales los hispanoamericanos debían acreditar sus respectivos representantes en las Cortes:

“Los vastos y preciosos dominios que España posee en las Indias no son propiamente colonias o factorías, como las de otras naciones, sino una parte esencial e integrante de la Monarquía Española.

Que los reinos, provincias e islas que formar los referidos dominios, deben tener representación nacional inmediata a la real persona y constituir parte

¹²⁹ Fernández Almagro, M. *Del antiguo régimen a las Cortes de Cádiz*, en Revista de Estudios Políticos, N° 126 págs. 9-29, reflexiona sobre como las Cortes no se convocaban en España desde hacía demasiado tiempo, (...) tuvo como principal preocupación convocar a Cortes con el fin de promulgar un texto constitucional patrio que enfrente al impuesto por el emperador francés. Igualmente nombro, antes de su disolución en enero de 1810, un Consejo de regencia, que se encargara de gobernar, en nombre de Fernando VII. Es este Consejo el que procede a convocar cortes ese mismo mes, (...) “.

¹³⁰ Sánchez Agesta, Luis. *Historia del Constitucionalismo español*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1974, págs. 64-69.

de la Junta Central Gubernativa del Reino por medio de sus correspondientes diputados.¹³¹

La decisión de dar participación americana en el seno de las Cortes que, dentro de los temas a tratar, se consignó “libertar al rey” y “continuar las medidas eficaces hasta arrojar de la Nación y escarmentar al tirano que pretende subyugarla”, generó que se realicen las primeras elecciones “populares” que, con sus imperfecciones, constituye la fuente y origen del derecho electoral.¹³²

2.1.1. La elección de los representantes

Por Real Orden de 22 de enero de 1809, la Suprema Junta Gubernativa del Reino, conocida como la Junta Central, decide convocar a unas cortes extraordinarias que se encarguen de crear una legislación y sancionar un gobierno acorde con las excepcionales condiciones por las que atraviesa la Nación.

Por primera vez, más Cortes se formaban con diputados provenientes tanto de la metrópoli como de las colonias americanas. Sobre un total de 303 representantes, 37 provenían de las colonias (7 del Virreinato de México, 2 de la Capitanía General de Guatemala, 1 de la Isla de Santo Domingo, 2 por Cuba, 1 por Puerto Rico, 2 de Filipinas, 5 del Virreinato de Lima, 2 de la Capitanía General de Chile, 3 por el Virreinato de Buenos Aires, 3 por Santa Fe, y 2 por la Capitanía General de Caracas. Los cabildos elegirían tres candidatos de los que se

¹³¹ García Laguardia, ob. cit., pág. 12 sostiene “Se produjo la primera campaña política en el país, con propaganda y debate. Las paredes de la capital aparecieron pintadas con leyendas adversando al que saldría finalmente electo, utilizando un palíndroma político:

Al derecho y al revés

No va pavón

No va pavón

¹³² Ídem, págs. 11-12. El autor citado en las págs. 14-15 anota “En la composición de las Cortes de 12, se introdujo la representación nacional moderna, basada en la idea individualista de que no existen grupos intermedios entre la Nación y el individuo, y que este, el ciudadano no es la única base de la organización política. Se oponía a la representación estamental y se engarzaba con la idea de soberanía nacional; los diputados ya no representaban a las circunscripciones por las cuales fueron electos, (...) sino representaban abstractamente a la Nación, ese nuevo cuerpo político que significaba la unidad del país, la base sociológica del nuevo régimen”.

sortearía uno; la audiencia, en real acuerdo, formaría una terna entre todos los propuestos, sorteándose el que sería electo.^{133 134}

Inicialmente, las Cortes, se instalaron en la Isla de León, a partir del 24 de Setiembre de 1810, pero, desde un inicio, se sintió, entre los diputados, cierta sensación de inseguridad debido a la proximidad de las tropas francesas que sitiaban la isla, se creyó que Cádiz, lugar donde no habían penetrado los franceses, ofrecía mayor seguridad, por lo que se decidió el cambio de ubicación.

El 24 de febrero de 1811, se inició las sesiones en Cádiz, las que se prolongarían hasta el 14 de setiembre de 1813.

El número de diputados en las Cortes de Cádiz fue de 303, aun cuando nunca llegaron a estar todos reunidos.¹³⁵ Se celebraron 1,810 sesiones, entre ellas 978 ordinarias, 18 extraordinarias y 814 secretas. En la isla de León se realizaron 332 sesiones y 1,478 en Cádiz. Diputados americanos que se integraron a estas Cortes fueron 63. Cabe afirmar que los americanos constituían apenas la quinta parte, o sea, el 20 % del total.^{136 137}

¹³³ Gálvez Montero, José Francisco. El Estado Peruano y las Cortes de Cádiz en Revista de Análisis Especializado de Jurisprudencia, Tomo 48, junio 2012, Lima, pág. 18 sostiene: “Aunque el diseño original proponía la composición por estamento: la nobleza, el clero y las corporaciones, en el fondo se innovó la convocatoria por una de corte de una sola cámara o asambleísta que era lo usual (...)”. El autor transcribe un mensaje que tiene una connotación política y jurídica que se debe resaltar: “Desde este momento, Españoles Americanos, os veis elevados a la dignidad de hombres libres: no sois ya los mismos que ántes encorvados baxo un yugo mucho más duro ... tened presente que el pronunciar ó al escribir el nombre del que ha de venir ó representaros en el Congreso Nacional, vuestros destinos ya no dependen ni de Ministros, ni de los Vireyes, ni de los Gobernadores, están en vuestras manos. Tal y tanta es, Españoles de América, la confianza que vais á poner en vuestros Diputados”.

¹³⁴ Ídem, pág. 19 sostiene: “La elección de los diputados se llevó a cabo mediante las Juntas Electorales parroquiales. Para ser elegido se impusieron los criterios de ser vecindado o residente de la parroquia y mayor de 25 años, (...). De sus 303 representantes sólo 63 fueron americanos, pese a que el número de pobladores tomado en cuenta para los comicios era de doce millones de individuos en cada hemisferio”.

¹³⁵ Algunos autores como Vera Santos, José Manuel. *Que veinte años no es nada...O de las evidentes semejanzas entre la Constitución francesa de 1791 y la Constitución Española de 1812*, pág. 795 refiere que fueron doscientos cuarenta diputados. Otro autor, Varela Suanzes-Carpegna, Joaquín. *El primer constitucionalismo Español y Portugués*, ob. cit., pág. 102 afirma “No se sabe con exactitud el número de Diputados elegidos. Pero puede decirse que fueron alrededor de trescientos, aunque lo más probable es que nunca llegasen a estar todos juntos”.

¹³⁶ Meléndez, ob. cit., págs. 34-35. El autor hace una mención a las profesiones de los Diputados doceañistas: los eclesiásticos fueron 97; los catedráticos 16, los militares 37; los abogados 60; los funcionarios públicos 55; los propietarios 15; Marinos 9; Comerciantes 5; Escritores 4; Maestranes 3 y 3 Médicos.

¹³⁷ Se apreció 3 corrientes ideológicas distintas: conservadora, la innovadora y la renovadora. Conservadores son aquellos que no quieren reformas, estimando que la España del antiguo régimen no necesita transformarse para mejorar. Innovadores son aquellos que se oponen a todo lo antiguo como trasnochado e inútil, y pretenden levantar una España nueva, calcada más o menos del modelo de Francia posterior a la Revolución. Renovadores, los que estiman necesarias ciertas reformas, y la adaptación del

2.2. BASES CONSTITUCIONALES

Se ha escrito mucho sobre la Constitución de Cádiz.¹³⁸ Sobre su influencia ideológica, fue un mito ideológico en la primera mitad del siglo XIX, significó el tránsito ideológico de un Estado absoluto a uno constitucional y aunque no tuvo una vigencia longeva ni continua, su techo ideológico irradió dos hemisferios. Para España representa el constitucionalismo, el derrumbamiento de una monarquía absoluta, donde el rey tenía poderes absolutos y un gobierno vitalicio sin participación popular. Fue su primera Constitución Política, como lo reconocen diversos autores. Para los Estados americanos representó el despertar de una idea independentista,¹³⁹ se incentiva la actividad política en la cual la elección democrática de los gobernantes es pilar fundamental, de modo tal que convierte a los antiguos súbditos coloniales en ciudadanos.

Por ejemplo, a fines del mes de noviembre de 1812, el Virrey Venegas anula las elecciones municipales para relevar a los “Regidores y demás oficios perpetuos del ayuntamiento”, amparándose en las irregularidades y desordenes que habían acompañado la emisión del voto y dispuso que siguiera en funciones el anterior cabildo, por ellos sus integrantes manifestaron que se encontraban en una situación muy comprometida y desagradable por permanecer en sus cargos:

“el pueblo nos mira con poco aprecio, o porque no tuvo parte en elegirnos, o porque cree que no hemos hecho todo lo que debíamos en guarda de sus derechos, y en alivio de sus terribles males, o porque es muy arraigada la idea de que la forma

país a los nuevos tiempos, pero si estiman necesarias ciertas reformas, y la adaptación del país a los nuevos tiempos, pero sin romper con la tradición, ni con el propio carácter de nuestro pueblo, es decir, una reforma a la española”.

¹³⁸ Karl Marx en una publicación en el diario *tribune* de New York el 23 de marzo de 1855 escribió “Se ha escrito toda una biblioteca en pro y en contra de la Constitución de 1812”.

¹³⁹ Alayza Y Paz Soldán, Luis. *La Constitución de Cádiz 1812 El egregio Limeño Morales Y Duarez*, Editorial LUMEN S. A, Lima, 1946, pág. 68 afirma que —a diferencia de la península donde los pueblos exteriorizan su fanatismo por la monarquía despótica con frases como ¡viva Fernando VII!; vivan las cadenas— “en América, la Constitución reconfortó y perfeccionó el sentimiento separatista, y los pueblos amodórrense tan pronto a la libertad, que ya no pudieron pasarse sin ellas y la revolución fue incontenible.

actual de los Ayuntamientos es perjudicial a la causa pública".¹⁴⁰

2.2.1. La idea de Constitución

Lovett explica cómo se proclamó la carta gaditana: "Por la tarde del diecinueve de marzo se proclamó solemnemente la Constitución de Cádiz. Era un día lluvioso, la Constitución se anunció por todos los sitios más visibles de Cádiz y revestida de la mayor solemnidad sobre una serie de tribunas erigidas a tal efecto".¹⁴¹ En nuestra opinión, las proclamas al momento de salir a la luz la carta política ¡Viva España! ¡Viva Fernando! y ¡Viva la Constitución! reflejan el sentimiento político de aquél entonces, la fe del pueblo español sobre su sistema político.

Es significativo las frases que utilizó el Arzobispo de Mallorca al hacer entrega de la Carta a los Regentes del Reino de España:

"Ya feneció nuestra esclavitud....
Compatriotas míos, habitantes de las cuatro partes del mundo:
Ya hemos recobrado nuestra dignidad y nuestros derechos....
¡Somos españoles!....
¡Somos Libres!¹⁴²

Consta la Constitución de diez títulos y de 384 artículos. En el primero de ellos se asienta que "La soberanía reside esencialmente en la Nación" y se declara españoles a los nacidos en los dominios de España en una y otra parte del mundo, sin distinción alguna.

El título segundo enumera entre las provincias de España a los diversos virreinos y capitanías generales de los indios y a Filipinas.

Los artículos 14 y 15 señalan "El gobierno de la Nación Española es una monarquía moderada y hereditaria"; y para imprimir un matriz ideológico agrega "la potestad de hacer las leyes reside en las Cortes y en el rey". El título

¹⁴⁰ Citado por Alayza y Paz Soldán, ob. cit. pág. 63.

¹⁴¹ Ob. cit., tomo 1, pág. 370. El autor precisa que la Constitución se proclamó el día 29 en la isla de León.

¹⁴² Citado por Alayza y Paz Soldán, ob. cit, pág. 63.

tercero se refiere a las Cortes, que antiguamente, estaba compuesta de tres o cuatro estamentos, ahora estaba con una sola cámara.

El título cuarto regula la monarquía. En el artículo 168 establece “La persona del rey es sagrada e inviolable, y no sujeta a responsabilidad”.

El título quinto asigna a los Tribunales la potestad de aplicar las leyes en las causas civiles y criminales, y consagra una de las ideas rectores de la Constitución Gaditana: la división de poderes. Establece la responsabilidad de los jueces y magistrados por la falta de observancia de las leyes de procedimiento.

El título sexto regula el gobierno local, disponiendo que haya alcalde o alcaldes en cada uno, regidores y síndicos, elegidos por los vecinos y en número proporcional al de estos. Estableció un Jefe superior político para el gobierno de las provincias, nombrado por el rey. También, estableció la diputación provincial compuesta de 7 representantes y presida por el Jefe político.

El título séptimo, en el artículo 338, consagró la facultad de las Cortes de fijar anualmente las contribuciones sean directas o indirectas, generales, provinciales o municipales.

El título octavo se refiere a la fuerza militar nacional, disponiendo que es obligatoria el servicio para todos los españoles.

El título noveno prescribe la obligación de crear escuelas en todos los pueblos, y “un número competente” de universidades y otros establecimientos de instrucción que se juzguen convenientes.

En el penúltimo capítulo, consagra la libertad de imprenta.

En el título décimo, otorga a los ciudadanos el derecho de reclamar la observancia de la Constitución y dispone que está no podrá alterarse antes de pasado ocho años.

Luego de efectuar una somera enumeración de los títulos de la Constitución de Cádiz, es indudable que se advierte *prima facie* que se inaugura —para España y América— nuestra historia constitucional, evoluciona el

pensamiento político trayendo consigo a un debate jurídico constitucional conceptos como Nación, soberanía, separación de poderes, la proscripción de la monarquía absoluta, caracterizada por un poder omnímodo, y estableciendo que el monarca y las Cortes debían ser los sujetos titulares del poder; en buena cuenta, se fijan las bases constitucionales del nuevo modelo político, y eso es, precisamente, lo que vamos a estudiar en el numeral siguiente del presente capítulo del trabajo.

Para explicar la idea de Constitución, se debe entender, previamente, que nos referimos a un proceso político-jurídico, que hunde sus raíces en las primeras organizaciones políticas (tribus, ciudades-Estados) y que luego fue evolucionando paulatinamente, en un inicio, configurando una estructura de poder, caracterizada por el binomio mando-obediencia,¹⁴³ y, de otro lado, el constitucionalismo que significa, en puridad de conceptos, una racionalización del poder, en virtud de la cual todo título de mando y su ejercicio legítimo debe derivar de una competencia asignada por la Constitución.¹⁴⁴ Pero el constitucionalismo, en su fase primaria, no solo entraña la regulación del poder político, sino también representa un nuevo tipo de régimen la nomocracia o “gobierno de la ley”.^{145 146}

En este orden de ideas, teniendo como escenario la España de 1800, no podemos analizar la idea de Constitución conforme al desarrollo que hoy tiene,

¹⁴³ Para algunos autores habría constitucionalismo desde las épocas más remotas, véase André Hauriou, para quien Grecia “es la cuna del derecho constitucional”. Las instituciones políticas romanas citada por Linares Quintana, Segundo V. *Tratado de la ciencia del derecho constitucional argentino y comparado*, 2da. Edición, Buenos Aires, Plus Ultra, Tomo I, 1997. págs. 34-35.

¹⁴⁴ Sagües, Néstor Pedro. *Teoría de la Constitución*, 1ra. reimposición de la 1ra. Edición, Editorial Astrea, Buenos Aires, 2004, pág. 1 Para otros autores como Zagrebelsky, Gustavo. *El Derecho dúctil Ley, derechos, justicia*, Editorial Trotta, Madrid, 1995, pág. 21 “El siglo XIX es el siglo del “Estado de derecho” o, según la expresión alemana, del *Rechtsstaat*”.

¹⁴⁵ Véase Zagrebelsky, Ob. cit., pág. 24 “La primacía de la ley señalaba así la derrota de las tradiciones jurídicas del absolutismo y del *Ancien Régime*”. En la página siguiente, el profesor italiano anota “*El hecho de que el rey fuera ahora sustituido o apoyado por las asambleas parlamentarias cambiaba las cosas en muchos aspectos, pero no en la consideración de la ley como elemento de sostén o fuerza matriz exclusiva de la gran máquina del Estado*”.

¹⁴⁶ Rubio Llorente. Francisco. La forma del poder (Estudios sobre la Constitución) Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993, pág. 34 “Este concepto único (se refiere a la Constitución puede ser entendido, de muy diversas formas, a las que llamamos “ideas” de Constitución, resultado de teorías que pretenden explicar, entre otras cosas, la naturaleza misma de la Constitución (decisión de una fuerza política o pacto entre diversas fuerzas) de una parte, y la relación entre Constitución y Ley, de la otra”.

sino se debe interpretar estos precedentes fundamentales en el régimen político y la regulación del poder político.

En ese contexto, resulta pertinente reproducir el pensamiento del profesor español Díaz Revorio:

“Antes de que pudiera hablarse de Constitución, ya existía la Constitución antes incluso de que pudiera hablarse de Estado en sentido estricto, había monarquías. la monarquía es una forma de gobierno existente desde la antigüedad, y aunque ha conocido muy diversas variantes, en general puede decirse que se caracteriza porque la más alta magistratura se desempeña por una sola persona, que accede a la misma con carácter hereditario y vitalicio. De hecho, el Diccionario de la lengua español define monarquía como “organización del Estado en la jefatura y representación suprema son ejercidas por una persona que, a título de rey, ha recibido el poder vía hereditaria y puede transmitirlo del mismo modo”.¹⁴⁷

La teoría del Estado ha podido diferenciar entre varios tipos de monarquía, según el mayor o menor poder del rey: la monarquía absoluta, caracterizada porque el rey concentraba todos los poderes y teóricamente estaba por encima del Derecho; la monarquía limitada, llamada también constitucional o moderada, cuyo paradigma es la Constitución de 1812, en la que el rey conserva la titularidad del Ejecutivo y comparte el Ejecutivo; y la monarquía parlamentaria,

¹⁴⁷ Consúltese Díaz Revorio, ob. cit., pág. 70. En la página 71 el autor sostiene “Si bien tanto los orígenes históricos como etimológicos de la palabra nos remiten a la singularidad en el ejercicio del poder, lo cierto es que a partir de cierto momento los monarcas tienen que hacer frente a otras fuentes de poder que tratan de contrarrestar o mermar su capacidad de decisión política. La lucha por limitar el poder real comienza probablemente desde que algunos colectivos se sienten por fuerza suficiente para provocar ese contrapeso, pero en términos institucionales se manifiesta en el nacimiento de la institución parlamentaria”.

en la que no retiene ninguno de los clásicos poderes estatales, convirtiéndose en una magistratura simbólica e integradora.^{148 149}

Se debe entender que la monarquía absoluta que regía en la España del Siglo XVIII se basaba en esa concatenación entre tradición y religión, que estaban tan arraigadas que generaban respeto y fidelidad, razón por la cual no era objeto de cuestionamientos. El origen divino del monarca no estaba en discusión. Para socavar esa idea de la monarquía, de que el sistema político ideal debía estar estructurado en estamentos en los que unos enseñan (El clero), otros defienden (La nobleza) y otros trabajan (El Estado Llano) debía suceder un hecho de superlativa relevancia: el resquebrajamiento del poder, que dio la imagen de un antiguo régimen incapaz para instaurar un régimen político seguro, el vacío de poder con la abdicación de Fernando VII. La realidad política exigía un nuevo régimen, una respuesta frente al vacío del poder.

Los nuevos actores políticos no solo ya no tenían un origen divino como el rey, sino que actuaban en Cortes en forma corporizada, y es en esa forma en que debían tomar decisiones, se dice por ello que la Constitución gaditana de 1812 está concatenada al imperio de las circunstancias que les rodearon.¹⁵⁰

Desmoronada la monarquía absoluta por la abdicación de Fernando VII, con el peligro de la invasión francesa, las Juntas Populares en forma espontánea ocupan el poder, integradas por representantes proclives al pensamiento liberal de la Ilustración, pero sin el apoyo de la mayoría del pueblo español, que sigue fiel a las ideas tradicionales, de respeto a la Monarquía, a la Iglesia, de modo tal que en España -a diferencia de Francia- la idea de Constitución no germinó

¹⁴⁸ Torres del Moral, Antonio. *Principios de Derecho Constitucional Español*, Volumen 2, 2da. Edición, Atonio ediciones, Madrid, 1988, págs. 4-5.

¹⁴⁹ Artola Gallego, Miguel. *La Monarquía Parlamentaria* en el Libro de este autor Las Cortes de Cádiz, Editorial Marcial Pons, Madrid, 1991, págs. 105-106 afirma "El sistema político del antiguo régimen era la monarquía absoluta. El rey tomaba las decisiones, después de consultar personas e instituciones determinadas. La atribución de un origen divino al poder había llevado a considerar como autoridades legítimas a los descendientes, de acuerdo con un orden de sucesión establecido". En la página siguiente nos explica que "no se consigue acabar con un sistema político sin destruir la legitimidad que lo justifica. Y a su vez la única forma de poner fin a una legitimidad es crear otra nueva".

¹⁵⁰ Gullón Abao, Antonio; Gutiérrez Escudero (Coordinadores) *La Constitución gaditana de 1812 y sus repercusiones en América*, Universidad de Cádiz, 1ra. Edición, volumen 1, Cádiz, 2012, pág. 100.

en el pueblo, a pesar que no hubo una ideología prerrevolucionaria española porque los reformistas españoles se nutrieron de la teoría política francesa.¹⁵¹

La idea de Constitución que aparece *prima facie* de la Constitución de Cádiz se configura a partir de las siguientes disposiciones:

- a) El artículo primero al prescribir “la soberanía reside esencialmente en la Nación”.
- b) El artículo 15 señala “La potestad de hacer las leyes reside en las Cortes y en el Rey”.

En el artículo 168, la Constitución gaditana señala “La persona del rey es sagrada e inviolable, y no sujeta a responsabilidad” y en el artículo 15 le confiere potestad para hacer leyes, esto es, hay una sutil separación de poderes.

Otra idea de Constitución la encontramos en el Título Décimo, cuando otorga a los ciudadanos el derecho de reclamar la observancia de la Constitución, que le confiere a ésta un valor normativo que se debe resaltar, ya que si bien no se le otorga la prelación jurídica que le confirió el constitucionalismo americano, tenía una fuerza política que le hacía exigible por cualquiera. Disminuye la preponderancia que tuvo la voluntad absoluta del monarca para hacer que las leyes también tengan una incidencia en el esquema político de un nuevo régimen, aumentando las garantías de los ciudadanos que ya no van a depender de la voluntad del rey, sino también de la ley.¹⁵²

¹⁵¹ Varela Suanzes-Carpegna, Joaquín. *La teoría del Estado en los orígenes del Constitucionalismo Hispánico. Las Cortes de Cádiz*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1983, pág. 16 sostiene “La influencia del constitucionalismo inglés se había dicho que constituyó el tercer filón doctrinal que se percibe en la tesis de los diputados realistas. Martínez Sospedra subraya la expansión durante este siglo de los escritos de Sidney y de los comentarios constitucionales de Blakstone, así como la divulgación del constitucionalismo británico merced a la prensa”.

¹⁵² Díaz Revorio, F. Javier. *Textos Constitucionales Históricos. El Constitucionalismo Europeo y Americano en sus documentos*. 1ra. edición, Palestra editores, Lima, 2004, pág. 16 sostiene “(...) en sentido propio o estricto, el termino o idea de Constitución, tal y como hoy lo entendemos, tienen un origen histórico relativamente concreto, que podemos ubicar primeramente en el siglo XVIII en Inglaterra pero sobre todo un siglo después en la Revolución Francesa y en la independencia norteamericana. Solo en ése momento se fragua la idea de que la limitación del poder requiere la división de poderes y el reconocimiento y garantía de la libertad de los ciudadanos, y de que ello conlleva en la mayoría de casos la plasmación escrita de estos límites en una o varias normas, que son las básicas en el sistema. Si “Estado de derecho se refiere en esencia al sistema en el que el poder se somete definitivamente al derecho, y ello implica entre otras consecuencias la separación de poderes y el principio de legalidad, será preciso el reconocimiento de esta limitación, es que vienen a hacer las primeras constituciones contemporáneas”.

Es pacífico sostener que el constitucionalismo surge como respuesta a la necesidad de limitar el poder absoluto que el monarca había tenido en una sociedad política y esta idea de constitución se configura en Cádiz con la limitación del poder absoluto del rey Fernando VII a través de instituciones de gobierno donde se “expandía” el poder político.¹⁵³

El artículo 3 de la Constitución de 1812 prescribía:

“La soberanía reside esencialmente en la Nación,
y por lo mismo pertenece a ésta exclusivamente el
derecho de establecer sus leyes fundamentales”.

Se quiebra la identificación del rey, la representación política de la Nación ya no reside en una persona, sino más bien en un colectivo abstracto, uno nuevo: La Nación.^{154 155}

Recordemos que en el antiguo régimen, el poder político se imputaba exclusivamente al monarca, en el entendido que los demás enajenaban su poder originario. Esa era una característica de las monarquías. No había un poder público ya que el poder se atribuía a un sujeto concreto y particular.

En Cádiz, germina una idea distinta. Se hacía recaer el nacimiento del Estado en la colectividad de individuos que se reunían y se asociaban para fundar el Estado, de forma tal que la soberanía no podía imputarse a una

¹⁵³ García Laguardia, ob. cit., págs. 15-16 “En el primer Decreto de Cortes aprobado sobre una proposición de Muñoz Torrero –antiguo Rector de Salamanca- y Luján, se establecía que no conviniendo quedasen reunidas las tres potestades legislativas, ejecutiva y judicial, las Cortes se reservaban solo el ejercicio de la primera en toda su extensión y que en las Cortes residía la soberanía nacional. Así en esa larga sesión del 24 de septiembre, con pocos contradictores – el más importante y lucido el obispo de Orense que abandonó como protesta la asamblea- se adoptaron los dos principios básicos del Estado de derecho liberal burgués: la soberanía nacional y la división de poderes; este último adoptado, sin un planteamiento teórico frontal, sino eufemísticamente disfrazado de una doméstica conveniencia de tipo administrativo”.

¹⁵⁴ Varela Suanzes-Carpegna, La Teoría del Estado, ob. cit., pág. 175 afirma “A partir de las Cortes de Cádiz la idea de Nación pasaría a engrosar, en un lugar de honor, al acervo terminológico de la naciente ciencia del Derecho Público Constitucional. La Nación -afirma Sánchez Agesta, refiriéndose a la Constitución de 1812-, este personaje que cierra la historia política del siglo XVIII, se ha colado de rondón en la política española. Este es sin duda el signo más patente de la profunda transformación política de la Edad Moderna”.

¹⁵⁵ Ídem, pág. 176 “Es preciso dejar en claro –nos dice el autor citado- que cuando aquí se alude al concepto de Nación, se requiere aludir a su concepto jurídico-positivo, y no a su concepto histórico-cultural. Es decir, conviene referirse tan sólo al concepto de Nación como sujeto a quién se imputa el poder o la soberanía del Estado y no al concepto de nacionalidad como entidad histórica real”.

persona, sino a la colectividad humana que era el sujeto legitimador o fundamentador.¹⁵⁶

También, se aprecia que esta Constitución consagró derechos fundamentales:

Artículo 4.-

La Nación está obligada a conservar y proteger por leyes sabias y justas las libertad civil, la propiedad y los demás derechos legítimos de todos los individuos que la componen”.

Artículo 23.-

Sólo los que sean ciudadanos podrán obtener empleos municipales, y elegir para ellos en los casos señalados por la ley.

Artículo 181.-

Las Cortes deberán excluir de la sucesión aquella persona o personas que sean incapaces para gobernar o hayan hecho cosa por que merezcan perder la corona.

Otro rasgo de constitucionalismo en la Carta Política de 1812 se da en la creación de instituciones de gobierno que destruyen el poder omnímodo del monarca:

- Parlamento.- Era unicameral para evitar interferencias entre los representantes del pueblo y el rey.

Ejercía la potestad legislativa junto con el rey, ya que la iniciativa se atribuía a éste y al diputado individual. También tenía una potestad financiera en cuanto fijaba los gastos de administración y aprobaba el reparto de las contribuciones.¹⁵⁷

- El rey y el Consejo de Estado.- La figura del monarca se regulaba como un órgano constitucional que tenía poderes limitados (poder constituido)

¹⁵⁶ Ídem, pág. 188 “El atribuir la soberanía a la colectividad era una consecuencia lógica con el punto de llegada del pensamiento estatal (controlar el poder del Estado sin destruir su soberanía) (...) si el nacimiento del nuevo poder se explicaba como resultado de la voluntad colectiva de los individuos, la soberanía del Estado debía recaer en esta voluntad”.

¹⁵⁷ Cáceres Arce. Jorge Luis. *La Constitución de Cádiz y el Constitucionalismo Peruano*. 1ra. Edición, Editorial Adrus, Arequipa, 2007, pág. 52.

en la medida que compartió el poder político con otras instituciones de gobierno.¹⁵⁸ Algunos autores denominan al régimen como monarquía constitucional.

El Poder Ejecutivo era el rey, quien ejercía las atribuciones inherentes al gobierno, pero se preveía la existencia de un Consejo de Estado cuyos miembros eran nombrados por el monarca a propuesta de las Cortes que asesoraban al rey y no tenían función jurisdiccional.¹⁵⁹

- Secretario de Estado y de Despacho.- Eran nombrado y cesado por el rey.¹⁶⁰
- Organización Territorial.- Se reconocían la integración del Estado en comarcas y provincias con cierta descentralización incipiente de carácter administrativo. El gobierno se articulaba a través de diputaciones y ayuntamientos y se preveía la figura del Jefe Superior, nombrado por el rey, al que se le confería el gobierno político de las provincias y presidencia de los Ayuntamientos.¹⁶¹

Como se puede apreciar con la idea de que la soberanía reside en la Nación, el establecimiento de derechos fundamentales que deben respetar las leyes, así como una nueva distribución del poder político se disuelve la sociedad del antiguo régimen y se va germinando la idea de Constitución.

2.2.2. El Pueblo como titular de la soberanía

En el siglo XVIII, en España, la soberanía del monarca se defiende desde dos perspectivas distintas: desde una impronta racionalista, o desde un enfoque

¹⁵⁸ Ídem, pág. 52.

¹⁵⁹ Ídem, pág. 52.

¹⁶⁰ Ídem, págs. 52-53. El artículo 125 de la Constitución de Cádiz señalaba “En los casos en que los secretarios del despacho hagan a las Cortes algunas propuestas a nombre del rey, asistirán a las discusiones cuando y del modo que las Cortes determinen, y hablarán en ellas; pero no podrán estar presentes en la anotación”.

¹⁶¹ Ídem, pág. 53. Se critica el gobierno del jefe Superior por ser una excepción al principio electivo de quienes detentan el poder político.

teocrático. La primera posición fue asumida por los prohombres de Ilustración. La segunda sería asumida por los detractores del aludido movimiento intelectual. Sin embargo, pese a ser posiciones divergentes, tenían un denominador común: su condena a las teorías revolucionarias de la soberanía popular o nacional.¹⁶²

Estas posiciones teóricas tuvieron que sucumbir a la realidad que afrontó España a partir de 1808. Esa idea que le otorgaba legitimación concreta a la sociedad del antiguo régimen producto de la religión (El rey viene a representar la autoridad y la persona de Dios, un intermediador entre éste y los hombres) fue diluyéndose ante la realidad: la ausencia del monarca. Frente a este nuevo escenario político, se considera a la Junta Suprema Central y Gubernativa del Reino el órgano investido de legitimidad y soberanía.^{163 164}

Varela, nos explica que en las Cortes de Cádiz, el empleo del término “Nación”, como sujeto de imputación del poder, no fue privativo de los diputados liberales de la metrópoli, sino que a él se sumaron también los diputados americanos y algunos de los más destacados realistas. De este modo, el

¹⁶² Véase Varela Suanzes- Carpegna, ob. cit., págs. 21-22.

¹⁶³ Berbesi de Salazar, Ligia. *De la Junta Central Gubernativa del Reino a la Constitución de Cádiz: alianzas y disidencias*. Venezuela, 1808-1812 en el libro *La Constitución gaditana de 1812 y sus repercusiones en América*, Alberto Gullón Abao y Antonio Gutiérrez Escudero (Coordinadores), 1ra. Edición, Servicio de publicaciones de la Universidad de Cádiz, Volumen 1, 2012, pág. 270 sostiene “Los acontecimientos que se suceden en la España peninsular durante 1808: los hechos del Escorial, el motín de Aranjuez, la invasión de Napoleón Bonaparte y las abdicaciones en Bayona entre otros trastocan las profundas estructuras políticas, mentales, económicas y sociales que por mucho tiempo habían sustentado una forma de hacer política y de gobernar, mediada por valores características de una sociedad del antiguo régimen, en la que prevalece el orden y la subordinación social, (...). En nuestra opinión, en el imaginario de la época y respecto a esta crisis se planteaba dos interrogantes ¿Dónde está el rey? ¿Cómo gobernar en ausencia del rey? En la página 272 del texto citado, la autora señala que “La primera cuestión de resolver es ¿Quién ejercerá ahora el poder? ¿A quién obedecer ahora? ¿Quién suplirá y con qué legitimidad?”

¹⁶⁴ Núñez Rivero, Cayetano. *Historia Constitucional Española I* en el libro *La Constitución española y las fuentes del derecho constitucional*, pág. 21 nos explica que la ausencia de una clase burguesa española diferenciada de la sociedad estamental con intereses definidos y con peso en el país, hacía impensable que se reprodujeran los acontecimientos revolucionarios que habían puesto fin al antiguo régimen en los Estados Unidos o en Francia. El rol que hubiera debido asumir la burguesía como motor del cambio de los mismos, hubo de ser desempeñado por el contrario por otros sectores de la sociedad, imbuidos de los nuevos ideales que defendía la burguesía revolucionaria, pero sin ser plenamente burgueses. De esta forma, sectores de la baja nobleza española y algunos funcionarios tomaron el papel que debía haber correspondido a la citada clase social.

principio de soberanía nacional fue invocado y defendido desde presupuestos ideológicos muy dispares.¹⁶⁵

En el debate del texto constitucional, los diputados realistas asumieron una posición dual, propugnando la tesis de la “soberanía compartida”, que se plasmaba en que la soberanía era conjunta entre el rey y las cortes. Para estos representantes, no se trataba tanto de distinguir y separar la titularidad del ejercicio del poder, como de fraccionar el poder mismo entre estas dos instituciones históricas. El monarca y las Cortes no solo debían ser los sujetos titulares del poder, sino también las máximas instituciones ejercitantes del mismo.¹⁶⁶

Para los diputados liberales, a su vez, el principio de soberanía nacional no solo era una doctrina ideológica y política, sino su misma idea objetiva y jurídica.¹⁶⁷

Un hecho histórico marca la pauta en la germinación del concepto de soberanía del pueblo: El traslado de la Junta en 1809 a Sevilla y en enero de 1810 a la Isla de León donde se transforma en Consejo de Regencia debido al acoso de los franceses.¹⁶⁸ A partir de allí, la Junta, el 22 de enero de 1809, declara mediante decreto que “los dominios de España en las Indias son parte esencial de la monarquía española, y no colonias o factorías”.¹⁶⁹

¹⁶⁵ Ob. cit., págs. 177-178. Esta multivocidad –dice el autor- del principio de soberanía nacional, y de la voz Nación que en él subyace, constituye una importante característica de las Cortes de Cádiz, que se mantendrá viva en la posterior doctrina constitucional española

¹⁶⁶ Ídem, pág. 289

¹⁶⁷ Ídem, pág. 289. La soberanía se presentaba como lo que realmente es: una facultad unitaria e indivisible, inalienable y perpetua, originaria y jurídicamente ilimitada. Estos presupuestos si eran capaces de servir de cimiento a la idea y a la vertebración práctica, histórica, del Estado, es decir, de un poder unitario, común y público, ejercido en nombre de un todo social formalmente unificado e igual, aunque realmente atomizado y desigual.

¹⁶⁸ El acoso de los franceses refleja la precariedad de la monarquía y pone en tela de juicio el sentido teleológico de la monarquía. Al respecto, Sánchez Agesta, Luis. Principios de Teoría Política, Editorial Revista de Derecho Privado, pág. 374 nos explica “*El verdadero fundamento histórico de la monarquía occidental europea es la necesidad de establecer un poder superior e independiente que garantice la paz, suprimiendo la guerra y la represalia privada y que administre la justicia para resolver los conflictos que surgen dentro de una Comunidad. El nacimiento de las monarquías se identifica así con el nacimiento mismo del Estado como un orden de paz, que exige un poder superior que mantenga esa paz*”.

¹⁶⁹ Para Antonio Annino, citado por Ligia Berbesí de Salazar, ob. cit., pág. 274 “Con esta decisión se inicia el fin del proyecto colonial borbónico. Esto va ser trascendental no solo para la posterior conformación

Uno de los temas centrales de la teoría política en los siglos anteriores ha sido la soberanía, unida a la idea del Estado como comunidad política, pero con varios enfoques que, a lo largo de su evolución histórica, se han ido planteando.

Sánchez Agesta¹⁷⁰ nos explica que en su investigación sobre los orígenes del Estado en España ha verificado como la definición de este poder público como soberano se realiza sobre la interpretación de dos fórmulas jurídicas medioevales, que analizan y construyen Vitoria, Soto, Covarrubias y Vásquez de Menchaca (en la primera mitad del siglo XVI). La primera de ellas enuncia la superioridad del rey y la exención de su poder. Para Vitoria y su escuela implican esencialmente el monopolio del derecho de guerra y la justicia suprema en el orden interno. La segunda de estas fórmulas es las *potestas legibus soluta* o *potestas* absoluta, que, iniciada en Bartolo, se refiere a la potestad extraordinaria del rey para resolver ciertos casos sin sujetarse al derecho común.¹⁷¹

Se puede entender, entonces, que la soberanía como concepto político implica que en un Estado debe establecerse una unidad jerárquica del poder político. Para Bodino ese poder soberano recaía en el monarca, era una soberanía personal. Para los constituyentes de Cádiz era una soberanía colectiva, que reposaba en el pueblo. Para este autor, no se puede ser soberano, esto es, titular de un poder absoluto y perpetuo, y admitir junto a sí otro soberano que habría de reunir estas mismas calidades excluyentes. Con la idea del soberano pasa como con la idea de Dios; por definición el soberano no admite otro soberano junto a sí, compartiendo el político.

Sin embargo, el texto gaditano, al consagrar el principio de soberanía nacional, le da un cimiento al Estado, ese ente político se convierte en un Estado

de Juntas con aspiración autónoma de gobierno en América, sino también para el debilitamiento de la soberanía central y el fortalecimiento de la provincial. Cádiz impone una idea de soberanía rígidamente abstracta, unitaria, indivisible, y por tanto, igual para todas las partes del imperio”.

¹⁷⁰ Ob. cit. pág. 426.

¹⁷¹ Ídem, págs. 426-427 señala “En otra dirección, Bodino, unos años más tarde, en 1576, analiza los caracteres que definen esta supremacía del poder soberano como primado jerarquía del príncipe en el orden estatal. Es poder perpetuo, esto es, incondicionado en el tiempo que se ha de ejercer por el soberano, que no ha de dar cuenta de su ejercicio sino a Dios; absoluto, no sujeto a otro imperio ni a otra ley, ni extraña ni propia, (...) indivisible por su misma y propia naturaleza de potestad suprema y porque no habrá paz ni estabilidad en un orden donde la soberanía estuviera dividida”.

Constitucional donde el poder político no lo puede tener el príncipe, el monarca, sino esboza una doctrina ideológica según la cual la soberanía es una facultad unitaria e indivisible, inalienable y perpetua, que solo puede ser ejercido por un órgano colectivo y no personal. Se podría decir, entonces, que el poder es temporal y la soberanía es perpetua.¹⁷² Esa es la enseñanza gaditana.¹⁷³

2.2.3. La Constitucionalización del principio de separación de Poderes

El principio de división de poderes lo habían formulado dos autores de gran influencia ideológica: Locke y Montesquieu, y había sido el fundamento para que se dé tres tradicionales Constituciones: la británica, la norteamericana y la francesa. En España, este principio se recogía por primera vez en el decreto I, de 24 de septiembre de 1810.¹⁷⁴

En el desarrollo de las funciones intrínsecas del Estado, se suele diferenciar entre división de funciones con división o separación de poderes. Así, se puede hablar de una división de funciones cuando se atribuye a cada órgano una función específica con cierto rigor, pero con un sentido un poco más profundo que lo que significaría una simple división del trabajo.¹⁷⁵

Sánchez Agesta nos explica que el problema es distinto cuando coexisten varios principios de autoridad y los órganos o agencias de decisión a los que se

¹⁷² Varela Suanzes-Carpegna, La teoría del Estado en los Orígenes del constitucionalismo hispánico, ob. cit., págs. 430-431 sostiene “Al distinguir la titularidad del ejercicio de la soberanía, estos diputados pudieron conciliar el carácter unitario e indivisible de la soberanía (de su titularidad) con el postulado de la división de poderes, y su naturaleza inalienable y perpetua con la delegación de su ejercicio, a través del instituto de la representación. Por ultimo –y principalmente- el distinguir la titularidad del ejercicio de la soberanía, les permitió diferenciar a esta facultad del poder constituyente, y a la Nación del órgano encargado de ejercer este poder. Como resultas de todo ello, estos diputados pudieron defender y articular la técnica de la rigidez sin lesionar la ilimitada soberanía de la Nación. El poder constituyente se convertiría en adelante en un poder constituido de reforma, y, por tanto, limitado, aunque distinto del poder legislativo ordinario, formado por las Cortes y el rey.”

¹⁷³ Ídem, pág. 432. Para los diputados liberales, representantes en las Cortes de esta endeble burguesía, el principio de soberanía nacional era el único axioma capaz de neutralizar las pretensiones de sus enemigos (los franceses y los “afrancesados”), y de sus adversarios (los realistas y los americanos).”

¹⁷⁴ Varela Suanzes-Carpegna. La Monarquía doceañista (1810-1837), Editorial Marcial Pons, libros de Historia, Madrid, 2013, pág. 92. El autor en la página siguiente acota “El principio de división de poderes cristalizaría en los artículos 15, 16 y 17 del Código Constitucional de 1812”.

¹⁷⁵ Sánchez Agesta, ob. cit., pág. 415

atribuyen esas funciones se apoyan en principios de autoridad diversos. En este caso estamos ante un problema neto de división del poder.¹⁷⁶

La división del poder tiene un fin político, trasladar el poder político a varias autoridades para que sea eficaz, al ser una actuación específica. Hay quienes sostienen que más que una división de poderes, se trata, en realidad, de una coordinación o colaboración de distintos principios de autoridad.¹⁷⁷

Para los profesores Pablo Lucas Verdú y Pablo Lucas Murillo de la Cueva, la separación de poderes es un postulado, un principio dogmático surgido en el Estado Constitucional liberal, que se considera indispensable para asegurar la libertad de los ciudadanos en la medida que limita el poder político, atribuyendo a órganos distintos, correspondientes a instituciones diferentes, el ejercicio de cada función estatal de modo que un individuo, un grupo de individuos, o una asamblea, no puedan, al mismo tiempo, dictar leyes y aplicarlas por una vía administrativa o judicial. Para los autores españoles es, además, un principio institucional, porque a partir de la Constitución norteamericana de 1787, de la Declaración de los Derechos del Hombre y de la Constitución de Cádiz de 1812, ha servido para una distribución de funciones del Estado entre órganos distintos, sin perjuicio de sus interrelaciones y colaboraciones. Es decir, dicho postulado configura la arquitectura institucional del Estado Constitucional.¹⁷⁸

¹⁷⁶ Ídem, pág. 416. Este autor hace la distinción conceptual “Cuando los principios de autoridad están concentrados en una misma agencia de poder, como última agencia de decisión, y las modalidades funcionales se atribuyen a órganos diversos, nos encontramos sólo ante una división de funciones. Cuando las diversas agencias de decisión responden a distintos principios de autoridad nos hallamos propiamente ante una división de poder que produce una voluntad de decisión compleja resultantes de una colaboración.”

¹⁷⁷ Ídem, pág. 417.

¹⁷⁸ Véase su *Manual de Derecho Político*, 3ra. Edición corregida, Editorial Tecnos, reimpresión, 2000, Madrid, Volumen Primero, pág. 175. Agregan que el postulado de la separación de poderes no solo sirve para identificar el Estado Constitucional y, por tanto, distinguirlo del Estado absoluto del antiguo régimen, sino también con el propósito de diferenciarlo de formas más maduras de índole autoritaria o totalitaria. Isidre Molas en su libro *Derecho Constitucional*. 1ra. Edición. 2da. Reimpresión. Editorial Tecno, Madrid, 2002, págs. 107-108 nos explica: “El Estado concentró el uso legítimo de la fuerza sobre un territorio y sus habitantes. Esta unidad del poder surgió inicialmente bajo forma política de la monarquía absoluta en la que el rey ejercía todo el poder sin más limitaciones que las de hecho. John Locke, fue el primero en formular una teoría de la división de poderes al legitimar en su Segundo Tratado del Gobierno Civil (1689) el régimen mixto creado en Inglaterra tras la gloriosa Revolución de 1688. Pero la difusión del principio de la división de poderes está ligada a la obra de Montesquieu, inspirada sólo en parte en la de Locke. Su teoría está movida por su deseo de crear en Francia un gobierno mixto, basado en el acuerdo y equilibrio entre diferentes grupos sociales, con el objetivo de modificar la forma absolutista de la Monarquía y establecer un gobierno limitado, como tenía entonces Inglaterra”.

Efectivamente, esa arquitectura del Estado se construye frente a la concentración de poderes, frente a las libertades políticas que eran los cimientos del vetusto edificio del antiguo régimen. Su finalidad, más allá de afianzar intereses de una clase que pretende imponerse, es limitar el poder para afianzar las libertades políticas.

Antes de analizar la Constitución gaditana, debemos precisar que en la historia de la teoría política encontramos que en el mundo antiguo, ya Aristóteles entendió de una división de funciones en las polis (senado, autoridades, Tribunal popular), pero sin pretender esbozar un postulado de la separación de poderes como hoy la conocemos.

John Locke, un teórico de la Revolución gloriosa de 1668, ya dio un avance significativo en la evolución de este postulado. Distinguió el poder legislativo, al que otorga primacía, del ejecutivo y del poder federativo. Consideró, como consecuencia de la primacía de la ley, que el poder legislativo no puede delegarse. El poder federativo, que al igual que el ejecutivo lo ejerce el rey, comprende las relaciones exteriores (alianzas, tratados, guerra y paz).

Montesquieu, al estudiar el gobierno de Inglaterra en el siglo XVIII, tuvo en cuenta el modelo americano de división del poder, así tenemos que el presidente y el congreso realizan funciones distintas (gobernar y administrar, por una parte; legislar y controlar, por otra), pero ambos responden al respecto a la Constitución que les atribuye esas funciones y a su legitimación democrática. El Tribunal Supremo, en cambio, sí representa una división de poder, en la medida que su autoridad responde exclusivamente al respecto del derecho.¹⁷⁹ Para este filósofo, los tres poderes, por el movimiento necesario de las cosas, han de actuar concertados, así cada uno detenga los intentos desmesurados de los otros mediante las facultades del derecho de ordenar por sí mismo y de impedir las determinaciones adoptadas por otros poderes. Es una visión cartesiana-newtoniana del movimiento político.¹⁸⁰

¹⁷⁹ Sánchez Agesta, Ob. cit., pág. 416. El autor resalta una expresión elocuente del filósofo francés: para que no se pueda abusar del poder es preciso que por disposición natural de las cosas el poder frene al poder. El objetivo –dice el profesor español– era garantizar así una esfera de libertad.

¹⁸⁰ Pablo Lucas Verdú, ob., cit., pág. 179.

Se entiende que en el siglo XVII, ya la teoría política había delineado el esquema del poder del Estado, con matices, pero estableciendo –como criterio imperante- que el ejercicio del poder político no podía recaer en el monarca. Se requería de una división de poderes que nos garantice límites y, por ende, preservar libertades a través del imperio de la ley como expresión del poder del pueblo.

Pese al desarrollo de la teoría política de Inglaterra y Francia,¹⁸¹ España era renuente a todo aquello que sea foráneo y la falta de políticos preparados, hacia un terreno estéril sembrar la semilla del constitucionalismo. Frente a los cambios políticos que se produjeron en Europa, el gobierno español reaccionó, tratando de evitar la repetición de ese fenómeno político (la toma de la Bastilla del 14 de julio de 1789). Una de esas medidas que nos trae la historia fue la prohibición de textos franceses que contengan el pensamiento liberal.

Sin embargo, no fueron los cambios políticos de Inglaterra o de Francia ni la Constitución Americana los que fueron anidando el pensamiento liberal para consagrar la separación de poderes sino más bien el propio escenario político español. Recordemos el motín de Aranjuez, que representó la abdicación de Carlos IV a favor del príncipe de Asturias, que luego se convierte en Fernando VII; el secuestro de la familia real en Bayona, así como las renunciaciones y abdicaciones forzadas de Fernando VII en Carlos IV, y de éste a favor de Napoleón (5 de Mayo de 1808), que posteriormente, designó a su hermano José Bonaparte como rey de España (6 de Junio de 1808) fueron minando a los ojos del pueblo español el vetusto dogma del antiguo régimen: el poder del rey proviene de Dios y aquel es el intermediario para conseguir la paz y la seguridad de todos. Los españoles fueron testigos de que su rey era manejado a criterio del usurpador. Esa debilidad y crisis política de la monarquía española, acrecentada por la quiebra económica causada por el esfuerzo militar, por la pérdida del poderío naval, por la quiebra de los valores tradicionales –políticos

¹⁸¹ No podemos soslayar que fue la Constitución de Estados Unidos de 1787 que consagró a ese nivel el postulado de la separación de poderes, estableciendo tres poderes en el Estado: legislativo, ejecutivo y judicial, con una rígida separación de poderes entre el legislativo y el ejecutivo, pero caracterizada por un contrapeso de poderes, un control mutuo. Se apartaba de la teoría lockeana de establecer una primacía de poder, opta por el equilibrio de poder.

y religiosos— que caracterizaron el gobierno y la sociedad del antiguo régimen, fueron el detonante para que los asambleístas de Cádiz instauren un nuevo modelo político.¹⁸²

Efectivamente, Juan Ignacio Marcuello Benedicto nos explica la génesis del famoso Decreto I, de fecha 24 de septiembre de 1810 sobre la constitución de Cortes, que se considera como la verdadera Carta Fundacional de las Cortes Generales y Extraordinarias y base esencial de sus poderes:

“El parte liberal, se aprestase a definir, sin condicionamientos previos de autoridades ajenas a las Cortes, con total discrecionalidad, la organización y poderes de éstas en perfecta funcionalidad con sus objetivos.

Simultáneamente, las Cortes sentaron las bases esenciales de su organización, zanjando definitivamente, y en sentido adverso, la conflictiva cuestión sobre la división de las mismas por estamentos y cámaras.

Paralelamente, en el decreto se proclamaría el principio de división de poderes como punto capital de ruptura con el entramado político de la monarquía del antiguo régimen y piedra maestra del nuevo sistema político constitucional.”¹⁸³

¹⁸² Marcuello Benedicto, Juan Ignacio. *Las Cortes Generales y Extraordinarias: organización y poderes para un gobierno de asamblea*, en el libro de Miguel Artola Gallego (editor) *Las Cortes de Cádiz*, Editorial Marcial Pons, Madrid, 1991, pág. 66 anota: “En el marco de la guerra de la Independencia se abrió una excepcional situación política –un vacío de poder motivado por el “secuestro” de la familia real en Bayona y por la profunda crisis de las instituciones de la monarquía tradicional al hilo del levantamiento nacional– en la cual el naciente liberalismo radical aprovecharía su liderazgo y posición mayoritaria en las Cortes. Generales y Extraordinarias, para convertir éstas en la gran palanca del profundo proceso de cambio político y social a la vez que se configuraba a aquellas como un órgano constituyente en orden a definir un nuevo sistema político, materializado en la Constitución de 1812”.

¹⁸³ Ídem, págs. 70-71. El autor refiere que “En la argumentación empleada en el discurso preliminar al proyecto de la que sería la Constitución de 1812 se justificaría la adopción de aquel principio como una técnica racionalizadora para el ejercicio del poder y, muy especialmente, por el convencimiento de que la división y consiguiente equilibrio de poderes, creando un poder limitado, era la única garantía de la libertad política y las seguridad personal, la experiencia de todos los siglos ha demostrado hasta la evidencia que no puede haber libertad ni seguridad, y por lo mismo justicia ni prosperidad, en un Estado en donde el ejercicio de toda la autoridad está reunido en una sola mano”.

En el artículo 170 de la Constitución de Cádiz se establece:

“La potestad de hacer ejecutar las leyes reside exclusivamente en el rey, y su autoridad se extiende a todo cuanto conduce a la conservación del orden público en lo interior, y a la seguridad del Estado en lo exterior, conforme a la Constitución y a las leyes”.

Igualmente, respecto del Poder Ejecutivo, en el artículo 171 señala:

“Además, de la prerrogativa que compete al rey sancionar las leyes y promulgarlas, le corresponden como principales las facultades siguientes:

Primera. Expedir los decretos, reglamentos e instrucciones que crea conducentes para la ejecución de las leyes.

Segunda. Cuidar de que en todo el reino se administre con la justicia.

Tercera. Declarar la guerra, y hacer y ratificar la paz, dando después cuenta documentada a las Cortes”.

Por otro lado, en lo referente al Poder Legislativo, la Constitución gaditana establece:

“Se juntarán las Cortes todos los años en la capital del reino en edificio destinado a este solo objeto”
(Artículo 104).

“Las sesiones de las Cortes en cada año duraran tres meses consecutivos, dando principio el día primero del mes de marzo” (Artículo 106).

“Los diputados serán inviolables por su opiniones, y en ningún tiempo ni caso, ni por ninguna autoridad podrán ser reconvenidos por ellas” (Artículo 128).

Respecto al Poder Judicial, el texto gaditano prescribió:

“La potestad de aplicar las leyes en las causas civiles y criminales pertenece exclusivamente a los tribunales” (Artículo 242)

“Habrá en la Corte un Tribunal, que se llamará Supremo Tribunal de Justicia” (Artículo 259).

“Pertenece a las audiencias conocer de todas las causas civiles de los juzgados inferiores de su demarcación en segunda y tercera instancia, y lo mismo de las criminales, según lo determinen las leyes; y también de las causas de suspensión y separación de los jueces inferiores de su territorio, en el modo que prevengan las leyes, dando cuenta al rey” (Artículo 263).

“Las leyes señalarán el orden y las formalidades del proceso, que serán uniformes en todos los tribunales; y ni las Cortes ni el rey podrán dispensarlas” (Artículo 244).

“Los tribunales no podrán ejercer otras funciones que las de juzgar y hacer que se ejecute lo juzgado” (Artículo 245).

“Ningún español podrá ser juzgado en causas civiles ni criminales por ninguna comisión, sino por el Tribunal competente determinado con anterioridad por la ley” (Artículo 247).

“Los magistrados que hubieren fallado en la segunda instancia, no podrán asistir a la vista del mismo pleito en la tercera” (Artículo 264).

Diego Sevilla plantea una tesis: la revolución española es distinta de la francesa, en su origen, ideas y desarrollo. El siglo XIX –dice este autor- es más español que extranjero, en lo bueno y en lo malo, aunque España no vivía de espaldas a Europa, o a las nuevas ideas, europeas la más, y otras reelaboradas en Norteamericana.¹⁸⁴

Pese a ello, este autor, luego de señalar que el Discurso Preliminar aporta una cuidadosa erudición para justificar el giro violento que supuso la Constitución de Cádiz, afirma que uno de los principales objetivos del texto gaditano es “Fijar las bases de la potestad judicial” y ese planteamiento respira influencia de Locke, así como la exaltación del Juez, la dilatada extensión que a los códigos y a la potestad judicial dedica el Discurso. Recuerda a Montesquieu y su concepto de monarquía moderada en la exigencia de leyes fijas y conocidas, la imparcialidad judicial, el proceso debido y la uniformidad legislativa, puede encontrar sus antecedentes o en las “leyes comunes establecidos” de Locke, o en el sentimiento de Sieyes de que la unidad legislativa es el fundamento de la Nación.¹⁸⁵

¹⁸⁴ Sevilla Andrés, Diego. *Historia Constitucional de España (1800-1966)*, Valencia Escuela Social, 1966, pág. 13. Anota el autor en la página 40, que “La división o distribución de poderes es una consecuencia del examen y “la experiencia de todos los siglos que han demostrado que no puede haber libertad ni seguridad, justicia ni prosperidad en un Estado en donde el ejercicio de toda autoridad está reunido en una sola mano”.

¹⁸⁵Ídem, pág. 39. En la página 33, el autor refiere “Muchas de las ideas, las que parecen más revolucionarias del Decreto proceden de la convocatoria que redactaran Jovellanos y Martín de Garay, y en lo referente a la división a la división de poderes, recoge las ideas del político asturiano, muy devoto de encontrar la balanza de poderes en toda ordenación del Estado” Cayetano Núñez Rivero, ob. cit., pág. 28 sostiene “en el primer decreto que producen las cortes al iniciar el proceso constituyente se establece la división de poderes, con un carácter de rigidez, justificado en virtud de la ausencia de Fernando VII, que luego se modificaría en el texto Constitucional”.

Se ha sostenido que si bien en el primer Decreto se sentó como uno de los principios fundamentales la división de poderes, se debe hacer énfasis que el modelo español —a diferencia del modelo americano e inglés— la división de poderes se acompaña de una jerarquización de los mismos entre sí por las distinta relevancia intrínseca de cada una de aquellas en referencia a la legitimación del poder en el pueblo, y que lleva, con una concepción de la primacía de la ley como expresión de la voluntad general, estableciendo la preponderancia del órgano legislativo, triunfando la concepción de “quien fija la ley, manda, y el que ejecuta, obedece”.¹⁸⁶

2.2.4. La democracia en los municipios

El español invadió y derrotó al Inca con lo que estableció sus reglas políticas. Así introdujo el municipio en el Perú desde muy temprano.¹⁸⁷

Francisco Pizarro fundó Lima el 18 de enero de 1535 y nombró cabildo, alcaldes y regidores, “(...) haciendo uso de poderes excepcionales y basándose en que los antiguos regidores de Xuaxa habían expirado en sus oficios al terminar el año de 1534 y no podían por ellos mismos hacer la dicha elección”.¹⁸⁸

Antes de la Constitución gaditana, la vida, al interior de los pueblos, era decidir quién era o no “vecino”, discutir la legitimidad de los electores, de los representantes, ya que salvo los cabildos de indios y de españoles, en la colonia,

¹⁸⁶ Sánchez Agesta, Luis. *Poder Ejecutivo y División de poderes*, en Revista Española de Derecho Constitucional, N° 03, Madrid, 1981, págs. 14-17. Se ha afirmado que esa concepción jerarquizada del poder político se debe a las propias circunstancias políticas de la España de aquella época, caracterizada por la crisis y la debilidad política del ejecutivo. Varela Suanzes—Carpegna, J. *Rey, Corona y Monarquía en los orígenes del constitucionalismo español: 1808-1814*, Revista de Estudios Políticos, N° 55, Madrid, 1987, págs. 123-195, sostiene que la recepción del postulado del principio de división de poderes “no sólo radica en la ideología liberal europea, sino, combinadamente, en las mismas circunstancias históricas de la jerarquización de poderes en favor de la preeminencia del órgano legislativo: a este respecto no debe olvidarse que en el marco de la situación excepcional en que vivía la España del momento —secuestro de la Familia Real en Bayona, profunda crisis de la Monarquía tradicional provocado por la propia dinámica de la guerra de Independencia, etc.—, el partido liberal no contaba más que con ese recién conquistado poder, que era las Cortes generales y extraordinarias, en orden a desarrollar su programa de profundo cambio político y social”.

¹⁸⁷ Rubio Correa Marcial. *Lecciones históricas para el municipio democrático* en el Libro Constitución y Proceso Libro Homenaje a Juan Vergara Gotelli, Jurista editores, Lima, 2009, pág. 1111.

¹⁸⁸ Ídem, pág. 1112

las oligarquías locales y regionales dominaban en virtud de su riqueza, por la compra de sus puestos.¹⁸⁹

Históricamente, el municipio que se traslada al nuevo Mundo en 1492 no es el de corregimiento, sino el tradicional, regido por los dos alcaldes ordinarios, pero también existían los alcaldes mayores, estos no son más que jueces superiores que conocen en apelación de las sentencias dados por los alcaldes ordinarios, o justicias menores.¹⁹⁰

El nombramiento de casi todos los corregidores y alcaldes mayores indianos (a excepción de la ciudad de México y Lima) es una prerrogativa concedido por el monarca, a los virreyes, presidentes y gobernadores, cada uno en su propio territorio jurisdiccional. Son preferidos los descendientes de los conquistadores, descubridores y primeros pobladores y, entre ellos, los casados a los solteros.¹⁹¹

La historia también nos muestra la crisis que afrontó la institución municipal en el año 1784 plasmada en una inercia administrativa y política. El

¹⁸⁹ Bonilla, Heraclio. *La Constitución de 1812 y el Perú del Virrey Abascal* en el libro *la Constitución de 1812 en Hispanoamericana y España*. 1ra. edición, Universidad Nacional de Colombia, 2012, pág. 170.

¹⁹⁰ Muro Orejón, Antonio. *Lecciones de Historia del Derecho Hispano-Indiano*, 1ra. edición, Editorial Porrúa, México, 1989, pág. 217. En la página 216, el autor explica que los alcaldes ordinarios no eran letrados, o perito en derecho, necesitaban para ejercer la función judicial del asesoramiento de un alcalde letrado, al que se le denomina mayor.

¹⁹¹ Ídem, pág. 219. En la pág. 225 el autor señala que el urbanismo de las nuevas poblaciones puesta en práctica desde los albores de la colonización recoge toda una teoría arquitectónica regulado en las Ordenanzas de descubrimiento, nuevas poblaciones y pacificaciones promulgadas por Felipe II el 13 de Julio de 1573. Explica, por ejemplo, que “escogido el terreno, se procede al replanteamiento de la población, aplicando el trazado de un plano cuadrícula, con calles tiradas “a regla y a cordel” y plaza mayor central. De la plaza mayor partirán las cuatro calles más importantes y también otras secundarias. No se debe olvidar que en el mundo americano anterior a su descubrimiento y ocupación por los españoles, vale decir, en la época Incaica, salvo contadas excepciones, sólo se hallan formas de asentamiento disperso o muy reducidos núcleos de poblamiento. Con los españoles llega, entonces, a proliferar en todas partes los pueblos y las ciudades. A lo largo del siglo XII se forja el sistema municipal —el Concejo— que tiene un precedente castellano-leones, y ya desde el siglo XIII toda población supone constituir un concejo. Lo esencial en este proceso cultural no es el número de viviendas o personas, sino la formación de una comunidad de un ente jurídico. Se trataba, sin duda, de afianzar el dominio español sobre los territorios colonizados, por ello, al fundarse una ciudad, el rey lo autorizaba de modo expreso y formal a través de un documento denominado Real Provisión.

cabildo era un organismo parado en el tiempo. Las sesiones se celebraban irregular y esporádicamente, y la asistencia se había reducido al mínimo.¹⁹²

Lohman Villena nos explica que una concausa se hallaba en el aspecto económico, que ahuyentaba a los candidatos. El desembolso de 11 000 pesos para comprar el cargo no guardaba correspondencia con la dotación de 55 pesos anuales fijada en 1567, que luego se redujo a 45. Ni la oferta en subasta con facilidades para un pago aplazado ni los ruegos a quienes tenían opción sucesoria pudo cambiar la situación.¹⁹³

La situación se agudizó cuando el Conde de Superunda el 11 de mayo de 1748 percatado del empobrecimiento general que sufría el Virreinato peruano, autorizó la enajenación de los cargos sin fijar una base mínima, pero dicha iniciativa fracasó estrepitosamente porque “al cabo de los treinta pregones de rigor” nadie había acudido a la licitación” y el 20 de noviembre de 1749 se repitió la iniciativa, sin que hiciesen acto de presencia postores. Ello originó que el 18 de enero de 1750, el fiscal de la audiencia, en base a la cédula de G. IV. 1619 propuso que las varas se ofreciesen bajo la modalidad de arrendamiento. Tampoco se logró quebrantar la absoluta indiferencia.^{194 195}

Una medida que alivio la situación edilicia la dio Escobedo, en su condición de Gobernador-Intendente, al nombrar a “nueve sujetos de pública distinción crédito, caudales y conducta”, a los cuales se dispensaba la gracia de ocupar un escaño a título vitalicio. Uno de los designados, José Antonio de Lavalle y Cortés, Conde de Premio Real, en 1797, solicitó que se le autorizara a

¹⁹² Lohmann Villena, Guillermo. *Los Regidores Perpetuos del Cabildo de Lima (1535-1821)* Sevilla, 1983, pág. 125.

¹⁹³ Ídem, pág. 128.

¹⁹⁴ Lohmann, ob. cit., págs. 128-129. El historiador anota que el sistema del arrendamiento de cargos, facultado por cédulas de 1675 y 1678, había tenido que ser prontamente derogado al comprobarse que no solamente no se presentaban postores, sino que el fisco dejaba de ingresar los derechos provenientes de los tercios, los trasposos y las confirmaciones. Se dice que consternado por la “negligencia de sus vecinos o poco celo patricio negado a su propio esplendor” se implantó el nombramiento de alcaldes comisarios de barrio, dependientes directamente del Supremo Gobierno. Así se paliaría en alguna medida la inacción edilicia.”

¹⁹⁵ Ídem, pág. 128 se criticó esta medida porque al derribarse la barrera económica, al grado de no fijarse una base mínima, se abrió un portillo para que “personas de baja clase” pudiesen escolar posiciones que tradicionalmente eran ocupadas por quienes pertenecían a los más granado de la sociedad local.

transferir el cargo a su primogénito Simón, reservándose él el privilegio de asistir a las ceremonias como miembro honorario de la Corporación, y eventualmente, ejercer aquellas funciones que su edad (62 años) y fuerzas le consintiesen.^{196 197}

El profesor Brewer-Carías anota: “Siguiendo el postulado de la Revolución Francesa, esto es, despojar al monarca de la soberanía y otorgársela a la Nación, se puso a fin al principio de soberanía absoluta del monarca que había sido lo característico del antiguo régimen”.¹⁹⁸ Al elegirse a los diputados que iban a participar en los debates de la Constitución de 1812, se afianzó el principio de la representación, democratizando el acceso al poder político.¹⁹⁹

El artículo 312 de la Constitución gaditana establece:

“Los alcaldes, regidores y procuradores síndicos se nombrarán por elección en los pueblos, usando los regidores y demás que sirvan oficios perpetuos en los Ayuntamientos, cualquiera que sea su título y denominación”

El artículo 317 del texto gaditano prescribía:

¹⁹⁶ Ídem, pág. 134. Se le permitió conservar la categoría honorífica, sin que sirviese de precedente; en cuanto al traspaso del escario, se decretó que se expidiera título en forma a favor de su hijo, dejándose al arbitrio del Virrey determinar la cuantía del donativo por la merced (Cédulas de 21-VIII. 1797).

¹⁹⁷ Vargas Ezquerria, Juan Ignacio. *Los Cabildos Constitucionales del Perú (1812-1814)* en el libro *La Constitución gaditana de 1812 y sus repercusiones en América*, 1ra. Edición, Universidad de Cádiz, Cádiz, Volumen 1, 2012, pág. 257 afirma “Hasta la fecha, los cabildos se habían caracterizado por su rechazo a la periodicidad en las reuniones, cierta dejadez en la compra-venta de cargos municipales, en la corrupción y uso indebido de fondos, en el estancamiento urbanístico y en la impotencia de reaccionar frente a los problemas graves, pero tras la visita del inspector Escobedo en 1784, se promovió el aumento y la venta de los cargos de regidores vitalicios, la elección anual de alcaldes y el incremento de las recaudaciones de propios y arbitrios, con el objetivo de convertir al cabildo en un apoyo de la labor de la Intendencia sobre los problemas municipales”.

¹⁹⁸ Brewer-Carías, Allan R. *Sobre el inicio del constitucionalismo en América hispana en 1811*, antes de la sanción de la Constitución de Cádiz de 1812, artículo publicado en la Revista Pensamiento Constitucional, N° 17, 2012, PUCP, Lima, pág. 72. Se advierte que si bien es cierto el sufragio fue limitado, reservado a hombres y censitario respecto de los elegidos, se incorporó por primera vez un completo sistema de elecciones libres para la elección de los diputados a las Cortes, con una regulación detallada del sistema electoral y con un procedimiento electoral indirecto, en cuatro fases de elección de compromisarios de parroquias, de partido y de provincia; conforme al cual estos últimos elegían los diputados a Cortes.

¹⁹⁹ Ferrer Muñoz, Manuel. *La Constitución de Cádiz y su aplicación en la Nueva España (pugna entre antiguo y nuevo régimen en el Virreinato, 1810-1821)*, 1ra. Edición, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1993, pág. 224 nos explica que había en las colonias un “estado de opinión generalizado a partir de la confianza que la Constitución había despertado en la eficacia del sufragio como antídoto frente a la corrupción y la ineficiencia”.

"Para ser alcalde, regidor o procurador, síndico, además de ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos, se requiere ser mayor de veinticinco años, con cinco a lo menos de vecindad y residencia en el pueblo. Las leyes determinarán las demás calidades que han de tener estos empleados".

Melchor Fernández Almagro, anota que, entre los problemas que afrontaban las 5 colonias, el de mayor gravedad en la vida política local americana no residía en la subordinación de la administración local a los mandos políticos, sino se debe destacar la discriminación a que se sometía a las costas, excluidas de la condición de electores o elegibles para los oficios municipales. Si bien se seguirán conceptuados como agentes del poder central y, como tales, sometidos a reglas fijas y uniformes. No obstante, ello, dicho autor sostiene que *"era innegable el propósito de las Cortes de revitalizar el gobierno municipal facilitando el acceso a cargos públicos a ciudadanos de mérito y eliminando a funcionarios rutinarios que habían heredado o comprando aquellos cargos"*.²⁰⁰

201

José Miguel Ramos Arizpe, diputado por Coahuila, fue el principal propulsor de las reformas que desembocaron en la creación de las diputaciones y en la libre designación de los ayuntamientos, pero primaron la posición mayoritaria que sostenía:

"Los municipios obtenían el poder del rey y de las cortes".²⁰²

²⁰⁰ Ferrer Muñoz, ob. cit. pág. 224 señala "El gobierno interior de las provincias y de los pueblos aparecía regulado en título 6 de la Constitución como una delegación del poder ejecutivo más que como cauce de participación ciudadana, lo cual no obstaba para que se previera la intervención del cuerpo electoral en el nombramiento de las personas que debieran ocupar cargos en el régimen provincial o local".

²⁰¹ Ídem, pág. 226, se precisa los órganos colegiados entendían en lo económico- administrativo, en tanto que los monocráticos asumían la dirección político-ejecutivo.

²⁰² Ídem, pág. 232. El autor explica que "obedecen estas disposiciones de las Cortes a una situación de hecho, y es que tanto en la península como en América habían sido muchas veces las corporaciones municipales las primeras en organizarse para resistir a la agresión francesa de 1808 y promover las juntas revolucionarias que catalizaron la sublevación popular y encauzaron las expresiones de fidelidad al rey en el exilio. En los cabildos abiertos el pueblo cabalgaba sobre el poder de los virreyes, gobernadores y otras autoridades impopulares, sintiéndose depositario del más genuino patriotismo. Surgidas las Juntas –dice Ferrer Muñoz- con el pretexto de defender las posesiones americanas y salvaguardarlas de la ambición francesa, pasaron después a pretender el gobierno efectivo, en un proceso que habría de conducir de forma ineludible a la proclamación de la Independencia".

Se afirma que para prevenir el peligro del federalismo se preocuparon de equilibrar a los órganos colegiados de origen popular —diputaciones, ayuntamientos— con los monocráticos —jefes políticos, alcaldes— que respondían más bien a los intereses gubernativos.²⁰³

El artículo 313 de la Constitución del 12 prescribía:

“Todos los años en el mes de diciembre se reunirán los ciudadanos de cada pueblo, para elegir a pluralidad de votos, con proporción a su vecindario, determinada número de electores, que residan en el mismo pueblo y estén en el ejercicio de los derechos de ciudadano”.^{204 205}

Ferrer Muñoz nos explica que “De acuerdo con las previsiones constitucionales, el procedimiento de voto era indirecto: los electores nombrados por los vecinos que se hallaran en el ejercicio de sus derechos de ciudadanía eran quienes, bajo la presidencia del jefe político o del más antiguo de los alcaldes, escogían a las personas “que puedan convenir para el mejor gobierno del pueblo”. Las designaciones de los electores se llevaban a cabo en juntas de parroquia, cada una de las cuales nombraba el número que el correspondiera de acuerdo con el “total relativo a la población de todas”.²⁰⁶

El sufragio como antídoto contra la corrupción y la ineficiencia ya estaba haciendo efecto en la vida política, así cuando en México el Virrey Venegas anuló las elecciones y dispuso que siguiera en funciones el anterior cabildo, sus miembros manifestaron:

²⁰³ Colomer Viadel, Ob. cit., págs. 854-855 cita a Martínez Marina, que sostiene que los dos capítulos de la Constitución del 12 es excelente y “todo se encamina a proteger las libertades y derechos de los cuerpos municipales, a proporcionarles riqueza, abundancia, comodidad, y promover la opinión, el decoro y engrandecimiento de esas pequeñas sociedades, de cuya gloria y prosperidad está como colgada la de toda la nación”.

²⁰⁴ Artículo 314.- Los electores nombrarán en el mismo mes a pluralidad absoluta de votos el alcalde o alcaldes, regidores y procurador o procuradores síndicos, para que entren a ejercer sus cargos el primero de enero del siguiente año.

²⁰⁵ Artículo 316.- El que hubiere ejercido cualquiera de estos cargos no podrá volver a ser elegido para ninguno de ellos, sin que pasen por lo menos dos años, donde el vecindario lo permita.

²⁰⁶ Ob. cit. pág. 235. En la página siguiente, el autor afirma que se “encomendó a los sacerdotes la responsabilidad de explicar el procedimiento del voto y de decidir conforme a su prudencia quienes podrían acercarse a las urnas”.

“El pueblo nos mira con poco aprecio, o porque no tuvo parte en elegirnos, o porque cree que no hemos hecho todo lo que debíamos en guarda de sus derechos, y en alivio de sus terribles males o porque es muy arraigada la idea de que la forma actual de los Ayuntamientos es perjudicial a la causa pública”.²⁰⁷

La elección de las autoridades municipales y, por ende, la extinción de los cargos perpetuos en los ayuntamientos, generó la protesta de quienes eran los afectados. En las sesiones del 30. VII y 18. VIII. 1812 tanto los concejales que todavía disfrutaban de una vara a título vitalicio, obtenida en 1784, como los que posteriormente las habían agenciado a título oneroso bien directamente en remate, bien por sucesión, presentaron todos una consideración del pleno sendos recursos, recaudados con los correspondientes testimonios de las constancias de tomas de posesión, en los que se demandaba que lejos de alterarse su estatuto y de sufrir la “degradación” derivada de aplicarles el mandato constitucional, se le respetasen los derechos adquiridos, teniendo en cuenta los relevantes servicios que cada uno había prestado a la Monarquía.²⁰⁸

En el caso de Lima, se celebraron las primeras elecciones para los nuevos representantes al cabildo el 9 de diciembre de 1812, que hasta entonces regían a perpetuidad por medio de la compra de los sitios y ahora serían elegidos entre la élite capitalina, además del resto de las diecisiete capitales provinciales peruanas, debiendo de elegir a 25 electores para 2 puestos de alcalde, 16 de regidores y otro para síndicos procuradores. Sin embargo, sólo gozaron de la calidad de electores el 8% del total de la población (5,000 personas).²⁰⁹

²⁰⁷ Ídem, pág. 239.

²⁰⁸ Lohmann, ob. cit. pág. 145 “Confrontadas las opiniones, seis votos estuvieron por allanarse a lo prevenido en la Constitución, y, por tanto, que no se hiciese lugar a trámite alguno de dichos recursos (...); en cambio, otros tres dejaron sentada su protesta por lo que entendían sin paliativos un injusto despojo del capital invertido en la adquisición de los cargos; solo Arias de Saavedra, en un raptó de generosidad, manifestó que renunciaba a cualquier eventual compensación y desde luego cedía su importe el tesoro público”.

²⁰⁹ Vargas Ezquerro, Juan Ignacio, ob. cit., pág. 260. Se excluyeron a los negros, a los miembros de órdenes regulares, a los sirvientes domésticos, a los criminales, presos y morosos públicos, a los militares en activo y a los funcionarios por designación real. Las mesas electorales se distribuyeron por parroquias, siendo los vecinos de la parroquia del Sagrario (39%) los que votaron en el convento de la Merced, los de Huérfanos lo ejercieron en el convento de San Juan de Dios, los de Santa Ana (14%) en el colegio de San

En el caso de Cabildo de Cuzco, se llegó a convocar hasta tres elecciones municipales. Finalmente, se convocaron nuevas elecciones constitucionales para el cabildo cuzqueño previstas para el 7 de febrero de 1813. De una población aproximada de 330000 almas, sólo tenían derecho a voto 900 personas, un 2.7 % del total.²¹⁰

Estas estadísticas nos plantean interrogantes:

¿Qué rol tuvieron las elecciones, en el proceso de formación de la soberanía? ²¹¹

¿Fue una práctica de elites o de participación popular y en qué medida dio legitimidad al régimen político?²¹²

Si bien es cierto que en los albores del constitucionalismo las elecciones generaron una “ficción democrática” y Riva Agüero, en su manifiesto de 1824, presenta sólo como un ejemplo el caso de Manuel Antonio Colmenares, que obtuvo la representación de Huancavelica:

“En este departamento, ocupado por los españoles, había pocas personas naturales que residieran en la Capital. Colmenares, que no lo conocía (dice Riva Agüero) tomó unos cuantos indios de lo que cargaban en la puerta del mercado, los condujo al recinto electoral

Fernando, los de San Sebastián (10%) en la iglesia de Santo Domingo, los del cercado (6%) en la Iglesia del Refugio.

²¹⁰ Ídem, págs. 263-264.

²¹¹ De este modo, la representación moderna a través de las elecciones se considera un fracaso, cuyo origen y explicación se puede encontrar en la falta de afirmación de la ciudadanía, entendida como autonomía individual. Por el contrario, algunos consideran que se afirma o predomina un dominio condillesco y/o caliguil, con la supervivencia de culturas y estructuras sociales sumamente heterogéneas, lo que da lugar a la doble “ficción democrática” entre la realidad y el Estado de Derecho sancionado en la Constitución y entre representados y representantes. Se afirma que las elecciones durante el siglo XIX, son un fenómeno en lo sustantivo de las élites y por tanto pareciera que las revoluciones liberales no cumplieron con su cometido y queda pendiente aún el establecimiento de un régimen verdaderamente liberal”.

²¹² Aguirre Covarrubias, María Teresa. *La Constitución gaditana y su influencia en las Constituciones mexicanas* en el libro *La Constitución gaditana de 1812 y sus repercusiones en América*, Alberto Gullón Abao y Antonio Gutiérrez Escudero (coordinadores) Universidad de Cádiz, 1ra. Edición, 2012, pág. 119 expresa una realidad que se hizo evidente desde los orígenes del Constitucionalismo Latinoamericano.

proveyéndolos de cédulas escritas para que votaran por él y por los demás que figuraban en la misma lista y así salió elegido diputado únicamente por ocho o nueve individuos que él mismo reunió para el acto de sufragio”.²¹³

En esta perspectiva, se debe tener en cuenta que, en un sistema político, la legitimidad es una imagen que los individuos de una sociedad tienen del sistema, pero, además, transforma el poder en autoridad, es decir, se convierte en poder legítimo y no impuesto, lo que desencadena la adhesión de los gobernados hacia el sistema.

No olvidemos que el municipio se generó por un largo proceso político-social. Las ciudades europeas de la alta Edad Media sólo eran ciudades en el aspecto material, sin ninguna organización jurídico-pública de carácter local o municipal, habían tenido que adaptarse a la forma política del Estado feudal, fundamentada esencialmente en el gran dominio, fuese este del rey o de los “señores “ o vasallos feudatarios. Las ciudades y los poblados rurales del Occidente europeo en la alta Edad media carecieron de personalidad jurídico-política y de órganos propios para la regulación de la vida local. En los siglos XI al XIII, la formación y desarrollo de las ciudades y de sus instituciones propias de gobierno local fueron un fenómeno de superlativa trascendencia. En la baja Edad Media, todas las ciudades y muchos poblados rurales eran municipios, investidos de jurisdicción y dotados de sus propias instituciones locales, con lo

²¹³ Basadre, Jorge. *Historia de la República del Perú 1822-1933*, 8va. edición, Universidad Ricardo Palma, Tomo 1, Lima, pág. 2. Refiere el historiador nacional respecto a los primeros grupos políticos en el Perú “En un extremo estuvieron los partidarios del antiguo régimen, absolutistas o reaccionarios, o sea, los enemigos, declarados o encubiertos, de la Constitución que emanó de las Cortes, reunidas en la isla de León en 1810 (...) Formaron el otro extremo los partidarios de la independencia insertica e inmediata, cuyo número fue al principio escaso en esa clase social y cuyos jefes vinieron a ser José de la Riva-Agüero y el Conde de la Vega del Ren. Y en el medio se colocaron los que pensaron en diversas formas conciliadoras, de tipo monárquica constitucional, reformistas frente al Virreinato tradicional, pero conservadores frente a quienes querían romper el ligamen con la Metrópoli. Oscilaron estas fórmulas de la “tercera posición” desde la lisa y llana vigencia de la Constitución de Cádiz bajo el reinado de Fernando VII (..) o hasta el propio virrey Abascal”.

cual la ciudad llegó a ser en el ámbito local un órgano de la administración del Estado, encargado de atender los asuntos de la vida.^{214 215}

En este orden de ideas, se plantea como interrogante en este capítulo ¿Cuál fue el legado de la Carta de 1812 en el transito del viejo Cabildo al ayuntamiento?

Recordemos que antes del texto gaditano había quienes como el Conde Toreno que, en el debate de enero de 1812, sostuvo:

“Los ayuntamientos no son más que unos agentes del poder ejecutivo”.²¹⁶

La Constitución de Cádiz, al establecer las competencias de la autoridad municipal en el artículo 321, nos dejó como enseñanza que gobernar es un proceso distribuido entre diversos órganos, jerárquicamente estructurado, de modo tal que éstos comparten un poco del poder político. Esta Carta Política dio “existencia política a muchos pueblos”. Se dice que el municipio constitucional (a partir del texto gaditano) redefine a los pueblos como un sujeto político nuevo.²¹⁷

La concepción del Conde Toreno quedo desvirtuada en la praxis, basada en la democracia como nota configuradora del régimen político.²¹⁸

²¹⁴ De Valdeaveliano G. Luis. *Curso de Historia de las Instituciones Españolas*, Alianza Editorial, Madrid, 1922, págs. 529-531.

²¹⁵ OTS Lapdequi, José María. *Manual de Historia del Derecho Español en las Indias y del Derecho propiamente Indiano*, Instituto de Historia del Derecho argentino, Tomo II, Buenos Aires, 1943, pág. 166 sostiene “El Municipio hispano americano del periodo colonial es, en esencia, un fiel trasplante del viejo municipio castellano de la Edad Media”.

²¹⁶ Esta connotación del municipio se evidencia en el rol que jugó los pueblos en la gesta emancipadora. El grupo armado encontró un aliado importante en los vecinos cuyo concurso probablemente no se hubiera concretado la emancipación.

²¹⁷ Gallego Anabitarte, Alfredo. *España 1812: Cádiz, Estado Unitario, en perspectiva histórica*, en el Libro de Miguel Artola Gallego, Editor, Las Cortes de Cádiz, Editorial Marcial Pons, Madrid, 1991, págs. 162-163 “El Estado Constitucional que surge en Cádiz en 1812 tuvo como régimen político la Democracia porque los vecinos o ciudadanos de cada pueblo elegían a determinados electores que a su vez nombraban a los alcaldes y regidores”.

²¹⁸ Lorente, Marta y Portillo, José María (Directores). *El momento gaditano La Constitución en el orbe hispánico (1808-1826)* pág. 218 anota el citado texto que “Los americanos fueron del parecer opuesto. Lo que resulta significativo, en cambio, es que en el curso del debate —y más allá de las opiniones— emergió un cuadro muy problemático”. Los Constituyentes fueron muy conscientes de que tocar los cabildos implicaba enfrentarse a territorios, jurisdicciones superpuestas y problemas de los que en realidad se

2.3. LA NUEVA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO

2.3.1. Los Niveles de Gobierno en un Estado

Allan R. Brewer-Carías sostiene que hubo cinco principios fundamentales que originarían el Estado moderno y, entre ellas, se destaca:

“(....), el desarrollo de una nueva organización territorial de los Estados, antes desconocida, contraria al centralismo monárquico y a los fueros y privilegios territoriales, que dieron origen a nuevas formas de descentralización política de distribución territorial del poder del Estado como fue, por una parte, la fórmula de la federación norteamericana, y por la otra, el municipalismo que derivó tanto de la tradición del gobierno local desarrollado en las colonias norteamericanas como de la reforma municipal que implantó la Revolución Francesa, al establecer una comuna en cada villa, burgo o ciudad”.^{219 220}

Por esta razón esta parte del capítulo lo hemos dividido en dos partes, la primera, relacionada a la nueva organización territorial del Estado y, de otro lado,

sabía muy poco, incluso, cuando se trataba de la península. Posteriormente, el 11 de Julio de 1820 el ministro de Gobernación Argüelles pudo afirmar sin encontrar resistencia alguna que *“Los ayuntamientos son el primer cimiento del gobierno interior de la nación, en que se apoyan y de donde parten todas las funciones gubernativas hasta elevarse a la autoridad suprema”*. Se aprecia, sin duda, que más allá de posiciones individuales, a través del texto gaditano se germinó la constitucionalización de las instituciones locales.

²¹⁹ Brewer-Carías, Allan R., ob. cit., pág. 47.

²²⁰ Friz Burga, Johnny. *El Sistema Administrativo Territorial Revolucionario-napoleónico y la actual organización estatal peruana*, Boletín del Instituto Riva-Agüero, N° 26, PUCP, Lima, 1999, pág. 367 “Con relación al primer modelo de autonomía municipal de la revolución francesa, García Fernández señala como elementos: un área delimitada de competencias propias (es decir, el *“pouvoir municipal”*), atribución al municipio de la gestión de competencias de otros órganos del Estado, ausencia en el municipio de representantes del poder central, capacidad normativa propia y electividad de los órganos municipales”. En la página 368, el autor nacional sostiene “La organización municipal, con la revolución francesa, adquiere un carácter necesario y, sustentado en el principio de la igualdad, se conforma sobre la base del criterio de la uniformidad”. Acota “La creación de un municipio por cada núcleo de población, incluso menor, fue establecida por el decreto del 22 de diciembre de 1789 y, luego de un breve período, se instauró con la legislación napoleónica del año VIII”.

el fenómeno del municipalismo, que no solo se convirtió en un primer peldaño en el gobierno de la Nación, sino que las instituciones de gobierno local abarcaron diversos aspectos de la vida en sociedad.

Utilizando la doctrina clásica del Derecho Público francés que distingue las formas de Estado en Unitarios y Federales, debemos señalar que, en materia de organización territorial del Estado, la Constitución de 1812 reguló un Estado Unitario descentralizado.

No olvidemos que la monarquía española, nace con los Reyes Católicos y estaba concebida, como ocurría en toda Europa antes de la Revolución Francesa, como un Estado de gobierno personal.²²¹ Son pues, los monarcas, los que disponen libremente todo lo referente a los territorios indianos. Sin embargo, la compleja tarea de gobernar no podía realizarse personalmente, sino que requería la ayuda de diversos órganos y numerosos funcionarios. En la esfera central, el principal órgano de administración y justicia para los territorios americanos (y las islas filipinas) era el Consejo de Indias.²²²

La organización territorial del antiguo régimen se basaba en una ideología, previa a una concepción de Estado y cuyas características más relevantes se pueden sintetizar de la siguiente forma:

²²¹ Varela Suanzes-Carpegna, La Teoría del Estado en los orígenes del constitucionalismo hispánico, ob. cit., págs. 183-184 sostiene “Una característica consustancial a las monarquías medievales, circunstancia que se deriva de atribuir el poder político a un sujeto concreto y personal. El poder de la Monarquía era el poder del monarca. La célebre frase de Luis XIV, *l’etat c’est moi*” no venía sino a expresar con crudeza esta realidad. Por ello, en el contexto histórico de las monarquías absolutas tampoco puede hablarse, en rigor, de la existencia de un poder público, del Estado, esto es, de una organización política en cuyo seno el poder se ejerce en nombre (en representación) de una colectividad de individuos iguales”.

²²² Sánchez Bella, Ismael. *Nuevos Estudios de Derecho Indiano*, Ediciones Universidad Navarra, Pamplona, 1995, págs. 131-135 anota: “Las Indias se dividían en dos Virreinos (Nueva España y Perú), estos en audiencias, estas en Gobernaciones y éstas en corregimientos o alcaldías mayores. En lo tocante al gobierno —escribe García Gallo— se dividen en provincias regidas por gobernadores. En el ámbito judicial, en audiencias o distritos de estas. En lo militar, en capitanías generales. No hay, pues, en las Indias, divisiones y sub divisiones jerarquizadas, sino estructuras distintas que se superponen. Una provincia, regida por un gobernador, en lo judicial se integra en el distrito de una audiencia, está bajo el mando militar de un capitán general y el político de un virrey. De todas estas autoridades indianas, destaca el Virrey, que representa al propio monarca y ocupa, por tanto, el rango superior”.

- a) No se trataba de una representación dentro de una organización política unitaria, sino entre dos instancias políticas con entidad propia: el Reino ante el rey.
- b) Se trataba, además, de una representación corporativa: no se representaba a un cuerpo unitario, con una voluntad única y general, sino a una “variedad de intereses parciales, incapaces de dar expresión y hacer valer la voluntad del Pueblo”.
- c) La naturaleza jurídica del vínculo que ligaba a los representantes con los representados era similar a la de un mandato.²²³

Desde esa perspectiva, el establecimiento de niveles de gobierno por la Constitución gaditana no era un asunto meramente territorial, vale decir, la distribución del poder político en provincias o ayuntamientos, sino que, desde un ámbito constitucional, se debe resaltar que el texto de 1812 puso fin al principio de la soberanía absoluta del monarca que había sido lo característico del antiguo régimen.

Una interpretación sistemática del artículo 3 “La soberanía reside esencialmente en la Nación, y por lo mismo pertenece a ésta exclusivamente el derecho a establecer sus leyes fundamentales” con el artículo 10 que enumeró los ámbitos territoriales que comprendían el territorio español tanto en la península como en la América septentrional (Nueva España con la nueva-Galicia y península de Yucatán, Guatemala, Isla de Cuba y Puerto Rico) con la América meridional (la nueva Granada, Venezuela, el Perú, Chile, provincias del río de la Plata, y todas las islas adyacentes en el mar Pacífico y en el Atlántico) nos permite colegir que la vieja ideología de que una persona era rey” por la gracia de Dios” había sido desvirtuada, ya que ahora lo era por la Constitución”.

²²³ Ídem, págs. 185-187. El autor hace mención que, frente a esta ideología propia de la monarquía, en la teoría del Estado prevalece la soberanía como el supremo e ilimitado poder que recae en un sujeto único y colectivo. Se necesitaba hacer recaer el nacimiento del Estado en la colectividad de individuos que se reunían y asociaban para fundar el poder común. La soberanía se imputaba, así, a la colectividad humana.

El artículo 324 estableció:

“El gobierno político de las provincias residirá en el jefe superior, nombrado por el rey en cada una de ellas”.

El artículo 324, a su vez, prescribió textualmente:

“En cada Provincia habrá una Diputación llamada Provincial, para promover su prosperidad, presidida por el jefe Superior”.

El artículo siguiente señaló:

“Se compondrá esta diputación del presidente, del intendente y de siete individuos elegidos en la forma que se dirá, sin perjuicio de que las Cortes en lo sucesivo varíen este número como lo crean conveniente, o lo exijan las circunstancias hechas que sea la nueva división de provincias de que trata el artículo 11”.^{224 225}

²²⁴ Artículo 332. Cuando el jefe superior de la provincia no pudiere presidir la diputación, la presidirá el intendente, y en su defecto el vocal que fuere primer nombrado.

²²⁵ Artículo 335.- Tocar a estas disposiciones:

Primero. Intervenir y aprobar el repartimiento hecho a los pueblos de las contribuciones que hubieren cabido a la provincia.

Segundo. Velar sobre la buena inversión de los fondos públicos de los pueblos y examinar sus cuentas, para que con su visto bueno recaiga la aprobación superior, cuidando de que en todo se observen las leyes y reglamentos.

Tercero. Cuidar de que se establezcan ayuntamientos donde corresponda los haya, conforme a lo prevenido en el artículo 310.

Cuarto. Si se ofrecieren obras nuevas de utilidad común de la provincia, o la reparación de las antiguas, proponer al Gobierno los arbitrios que crean más convenientes para su ejecución, a fin de obtener el correspondiente permiso de las Cortes. En Ultramar, si la urgencia de las obras públicas no permitiese esperar la solución de las Cortes, podrá la diputación con expreso asenso del jefe de la provincia usar desde luego de los arbitrios, dando inmediatamente cuenta al Gobierno para la aprobación de las Cortes. Para la recaudación de los arbitrios la diputación, bajo su responsabilidad, nombrará depositario, y las cuentas de la inversión, examinadas por la diputación, se remitirán al Gobierno para que las haga reconocer y glosar y, finalmente, las pase a las Cortes para su aprobación.

Quinto. Promover la educación de la juventud conforme a los planes aprobados, y fomentar la agricultura, la industria y el comercio, protegiendo a los inventores de nuevos descubrimientos en cualquiera de estos ramos.

Sexto. Dar parte al Gobierno de los abusos que noten en la administración de las rentas públicas.

Séptimo. Formar el censo y la estadística de las provincias.

Octavo. Cuidar de que los establecimientos piadosos y de beneficencia llenen su respectivo objeto, proponiendo al Gobierno las reglas que estimen conducentes para la reforma de los abusos que observaren.

Noveno. Dar parte a las Cortes de las infracciones de la Constitución que se noten en la provincia.

Por otro lado, respecto al gobierno interior de las provincias y de los pueblos el artículo 309 establece:

“Para el gobierno interior de los pueblos habrá ayuntamientos compuestos de alcalde o alcaldes, los regidores y el procurador síndico, y presididos por el jefe político donde lo hubiere, y en su defecto por el alcalde o el primer nombrado entre éstos, si hubiere dos.”

Asimismo, el artículo siguiente prescribe textualmente:

“Se pondrá ayuntamiento en los pueblos que no le tengan, y en que convenga le haya, no pudiendo dejar de haberle en los que por sí o con su comarca lleguen a mil almas, y también se les señalará término correspondiente. “

El artículo 312 del texto gaditano señala:

“Los alcaldes, regidores y procuradores síndicos se nombrarán por elección en los pueblos, cesando los regidores y demás que sirvan oficios perpetuos en los ayuntamientos, cualquiera que sea su título y denominación.”²²⁶

En el Discurso Preliminar de la Constitución se expresa el sentir del Constituyente de 1812 respecto a la compleja tarea de “unificar” el territorio español:

“La Comisión bien hubiera deseado hacer más cómodo y proporcionado repartimiento de todo territorio español en ambos mundos, así para

Décimo. Las diputaciones de las provincias de Ultramar velarán sobre la economía, orden y progresos de las misiones para la conversión de los indios infieles, cuyos encargados les darán razón de sus operaciones en este ramo, para que se eviten los abusos: todo lo que las diputaciones pondrán en noticia del Gobierno.

²²⁶ El artículo 316 proscribía la reelección inmediata: “El que hubiere ejercido cualquiera de estos cargos no podrá volver a ser elegido para ninguno de ellos, sin que pasen por lo menos dos años, donde el vecindario lo permita.”

facilitar la administración de justicia, la distribución y cobro de las contribuciones, la comunicación interior de las provincias unas con otras, como para acelerar y simplificar las ordenes y providencias del Gobierno, promover y fomentar la unidad de todos los españoles, cualquiera que sea el reino o provincia a que puedan pertenecer. Mas esta grande obra exige para su perfección un cúmulo prodigioso de conocimientos científicos, datos, noticias y documentos, que la Comisión ni tenía ni podía facilitar en las circunstancias en que se halla el reino. Así, ha creído debía dejarse para las Cortes sucesivas el desempeño de este tan difícil como importante trabajo”.²²⁷

Antonio Bar Cendón sostiene que la Constitución “*no introduce cambio estructural alguno, sino que, en sustancia, mantiene y se basa en el orden tradicional del gobierno local de la época*”,²²⁸ en nuestra opinión, si bien es cierto hubo un primer nivel de gobierno: Poder Ejecutivo y Legislativo: El rey y las Cortes; un segundo nivel que corresponde a la Diputación Provincial (Jefe Superior, Intendente) y, finalmente los ayuntamientos, y también es verdad que el texto gaditano se redactó y aprobó sin la presencia del rey Fernando VII, pero no en su contra, sino al revés, para que retorne al cargo,²²⁹ pero su importancia fue ideológica²³⁰ y el esquema territorial prevista abarcaba –como innovación- a

²²⁷ Bar Cendón, Antonio, ob. cit., pág. 60.

²²⁸ Ídem, pág. 61.

²²⁹ En el Discurso Preliminar del texto de 1812 se afirmó: “La ignorancia, el error y la malicia alzarán el grito contra este proyecto. Le calificaran de innovador, peligroso, de contrario a los intereses de la Nación y derechos del rey (...), cuyos derechos nadie compromete más que los que aparentan sostenerlos, oponiéndose a las saludables limitaciones que les harán siempre padre de sus pueblos y objeto de las bendiciones de sus súbditos, Véase Varela Suanzes-Carpegna, Joaquín. *Textos básicos de la Historia Constitucional Comparada*, Centro de Estudio Políticos y Constitucionales, Madrid, 1998, págs. 195-196.

²³⁰ Cruz Sandoval, Gonzalo. *El liberalismo en la formación y legislativa de las Cortes de Cádiz en las Cortes y las crisis Ensayos en torno a la Constitución de Cádiz y su dimensión americana*, Manuel Prendes Guardiola y Víctor Velezmoro Montes(editores) 2013, Universidad de Piura, Facultad de Humanidades, Volumen I Historia y Derecho, Piura, 2013, págs. 27-28 “(.....), las Cortes de Cádiz y la Constitución de 1812 se forjaron en un panorama de rebelión, su gesta no fue producto de una transformación progresiva ni planificada, (...) fueron las circunstancias de ocupación napoleónica las que originaron este fenómeno político y jurídico.

las Américas, dado que el artículo 1 señaló: “La Nación española es la reunión de todos los españoles de ambos hemisferios”.

En la obra “El alcalde de Zalamea”, Pedro Calderón de la Barca nos expresa el pensamiento español:

“Al rey la hacienda y la vida
se ha de dar; pero el honor
es patrimonio del alma;
y el alma solo es de Dios”

En cuanto al régimen local, si bien es cierto antes del texto gaditano ya existían los cabildos donde las autoridades municipales —alcaldes y regidores— ejercían sus cargos, el artículo 310 dispuso que, en cada pueblo con más de mil almas, debía funcionar un ayuntamiento, con ello estableció una demarcación territorial mínima al interior de los pueblos.

En síntesis, teniendo en cuenta que España en aquella época tenía dos hemisferios y extensos territorios y el objetivo político era cohesionar el poder político del rey, se le confirió a las Diputación el rol de ser un órgano intermedio de poder entre el gobierno central con los Ayuntamientos que si bien ya existían se vigorizó su funcionamiento al interior de los pueblos.

2.3.2. El municipalismo

La historia nos enseña —como ya se dijo líneas precedentes— que la institución municipal fue herencia española, que gobernó las ciudades principales en todos los ámbitos de la vida local, verbigracia, Marcial Rubio nos narra que “en alguna oportunidad hubo escasez de maíz y, entonces, el cabildo intervino los cargamentos traídos por los comerciantes al puerto, y acordó: repartir dicho maíz para todo el pueblo (...) y reguló el ejercicio de ciertas profesiones como la medicina y también la venta de remedios en boticas.²³¹

Sobre el particular, (...) el profesor Joaquín Varela-Carpegna, sostuvo: “El liberalismo español no nace en las Cortes de Cádiz. Antes de que estas Cortes se convocasen había en España no ya liberales, sino incluso grupos liberales. Ahora bien, no es menos cierto que nunca el liberalismo se había expresado en España de una forma tan clara y contundente como en Cádiz lo hizo. Las Cortes de Cádiz proporcionaron una magnífica ocasión para que los liberales españoles manifestasen sus anhelos de innovación y diesen una respuesta global a los problemas políticos, constitucionales, económicos y sociales de España”.

²³¹ Véase su *trabajo Lecciones históricas para el municipio democrático en Constitución y Proceso*, Libro Homenaje a Juan Vergara Gotelli, Jurista Editores, Lima, pág. 1114. García Gallo, Alfonso. *Los orígenes Españoles de las Instituciones americanas*, Estudios de Derecho Indiano, pág. 1005 afirma “En el mundo

Francisco Pizarro fundó Lima el día 18 de enero de 1535 y nombró cabildo haciendo uso de poderes excepcionales y una revisión de los principales asuntos en los que asumió competencia desde sus primeros años de existencia nos refleja que los cabildos más que un órgano de gobierno local eran unos agentes de servicios en la ciudad.

En ese sentido, se preocupó de la depredación de árboles porque no los había en demasiada cantidad y desaparecían rápidamente, debido a la necesidad de combustible a regularla otorgando licencia para el corte de madera y leña porque si cada uno cortase lo que quisiese según la poca madera que hay sin que se viese lo que cada uno cortan no quedarían con que hagan sus casas (...).²³²

El cabildo de Lima, desde sus inicios, gobernó la ciudad en todos los aspectos importantes. Tuvo injerencias en el manejo de las relaciones sociales y raciales: españoles, indios y negros fueron sometidos a regulación en sus relaciones. También reguló la economía citadina en sus distintos aspectos: las remuneraciones de los artesanos, los precios de los productos, así como el sistema de distribución.²³³

Frank Moya Pons resalta la transcendencia del Cabildo en la vida local:

“El cabildo era una institución autosuficiente cuya única instancia superior podía ser, en caso de conflicto, la autoridad del Virrey. Los miembros de la Real audiencia no tenían incumbencia alguna en las labores del cabildo y en más de una ocasión el cabildo pidió al gobernador o a oidores de la

americano anterior a su descubrimiento y ocupación por los europeos, salvo en contadas zonas de la cordillera occidental sólo se hallan formas de asentamiento dispersos o muy reducidos núcleos de habitación”.

²³² Ídem, pág. 1112 El autor refiere “También se ocupó de los precios de abastecimiento a la nueva ciudad pues “(...) en Lima, lo mismo que en otras partes de América, la oferta de manufactura era sumamente limitada”.

²³³ Ídem, pág. 1115

audiencia que se abstuvieran de asistir o de opinar en las sesiones del cabildo”.²³⁴

Sin embargo, el problema de los cabildos no gira en torno a su competencia material, al ámbito de los asuntos en los que tiene injerencia, sino fundamentalmente en la carencia de autonomía política. La organización territorial de las Indias bajo el dominio español —antes del texto gaditano— se estructuraba en virreinos, subdivididos éstos en audiencias, éstas en gobernaciones y a su vez, éstas en ciudades y pueblos, a cuyo cargo se encontraban virreyes.²³⁵ Si bien es cierto la Constitución de Cádiz establece que la intendencia este a cargo de un jefe superior nombrado por el rey y en el gobierno de las provincias se crea un órgano nuevo: La Diputación Provincial, la influencia gaditana recae en la representación política porque la participación en la vida local era restrictiva, ya lo dijo Antonio Muro Orejón “*El régimen municipal, refugio político de los criollos o hijos de la tierra*”.²³⁶

No se había instaurado, en lo ideológico y normativo, el municipalismo como sistema de organización jurídico-constitucional, que reivindica la autonomía de los pueblos a través de la democracia vecinal y con plena e

²³⁴ Citado por Rubio Correa, Marcial, Ob. cit., pág. 1115. El autor de la obra hace mención a la clara diferencia de organización en relación al sistema incaico: con los españoles se toma el modelo de ciudad y alrededores y se rompe de esta manera, la vinculación interregional que existió previamente. Caduca así la estructura económica, social y política existente durante el Incario”. En la página 1116 acota “La transformación del gobierno local, que no es sino parte de la concepción general del Imperio Español, altera dramática y negativamente la manera en que los grupos humanos nativos realizaban su vida (...)”.

²³⁵ Torres Arancivia, Eduardo. Corte de Virreyes. *El entorno del poder en el Perú del siglo XVII*, 2da. Edición, Publicaciones del Instituto Riva Agüero, PUCP, Lima, 2014, pág., 77 refiriéndose al virrey sostiene “*En él estaba depositada la majestad real, razón por la que no era un simple jefe político sino el alter ego del rey, es decir, el “otro yo” del monarca. Tal sustancia define, entonces, que la condición de virrey no haya sido un cargo burocrático sino una dignidad que merecía los mismo privilegios y honores de los que era objeto el soberano en sus dominios*”.

²³⁶ Confróntese su obra lecciones de Historia del Derecho Hispano-Indiano, 1ra. Edición, Escuela Libre de Derecho, México, Miguel Ángel Porrúa, editor, 1889, pág. 126

irrestringida participación ciudadana.²³⁷ ²³⁸ Se infiere, entonces, que el tránsito del Concejo abierto, es decir, la reunión de todos los vecinos para regular los bienes comunitarios, defenderlos de las imposiciones de los señores de la tierra, para luego establecer el concejo cerrado, órgano corporativo que rigió en la corona, a partir de la Constitución de Cádiz generó lo que en hoy en día es el municipalismo, esto es, el órgano de gobierno local que, con plena autonomía política y a través de la participación ciudadana,²³⁹ promueve el desarrollo económico, social, político de una determinada circunscripción territorial.

Este órgano de gobierno, ente de debate de ideas, fue relevante en la gesta emancipadora²⁴⁰ y, también, como se verá en el siguiente capítulo, el

²³⁷ Paniagua Curazao, Valentín. *Los Orígenes del Gobierno Representativo en el Perú*. Las Elecciones (1809-1826), 1ra. Edición, Fondo de Cultura Económica del Perú, Lima, 2003, pág. 73 afirma “La elección popular, más o menos extendida, era por cierto incompatible con el régimen absolutista. No lo eran, sin embargo, determinados procedimientos de elección de funcionarios o representantes institucionales (municipales, religiosos, gremiales, corporativos) e incluso estamentales, que se asemejaban a una elección popular. En rigor sin embargo, en el virreinato, solo hubo elecciones a partir de la crisis que provocó en la Península la invasión napoleónica y en respuesta a la formación de juntas fidelistas en casi toda América. Así, en esta etapa, se llevaron a cabo dos procesos electorales: uno para la elección del representante del virreinato ante la Junta Central Gubernativa del Reino Español (1809) y otra para la elección de representantes ante las Cortes generales y extraordinarias (1810-1812). En la pág. 74 el autor enumera las elecciones realizadas después de la dación de la Constitución de Cádiz, tanto elecciones de diputados a las Cortes Ordinarias (1813-1814) (1815-1816) como las elecciones municipales 1812-1813; 1813; 1814 y 1820.

²³⁸ Ídem, pág. 112 sostiene: “La Constitución de Cádiz hizo un gran impacto en el virreinato del Perú, carente, hasta ese entonces, de toda experiencia de gobierno representativo. Se convirtió, sin duda, en fuente de inestabilidad política, “apartando, por un lado, a los absolutistas y, por el otro, suscitando en los críticos y liberales, esperanzas de reformas que el restaurado Fernando fue incapaz de cumplir”. Como se sabe, Abascal era hostil a la Constitución y, en consecuencia, creía altamente inconveniente su establecimiento. Así lo expuso en su Memoria de gobierno. No sólo porque alteraba las antiguas leyes fundamentales del Reino sino porque daba origen a un gobierno popular, que era desconocido en España y que haría difícil la aplicación de sus principios. En su opinión –la de Abascal– esta Constitución comprometía la estabilidad del gobierno”. No le falta razón al autor cuando en la página 113 sostiene (...) las elecciones, previstas en la Constitución, aunque indirectas, democratizaban la sociedad estamental del Virreinato; generaban profundos cambios en las relaciones entre la autoridad y el pueblo, y alimentaban en los criollos y mestizos la esperanza de acceder, en algún momento, al gobierno de la patria”.

²³⁹ Ferrer Muñoz, ob. cit., pág. 232 “Ciertamente se introdujo el principio electivo en la designación de los Ayuntamientos, (...) era innegable el propósito de las Cortes de revitalizar el gobierno municipal facilitando el acceso a cargos públicos a ciudadanos de mérito y eliminando a funcionarios rutinarios que habían heredado o comprado aquellos cargos”.

²⁴⁰ Ídem, pág. 233 “En los cabildos abiertos el pueblo cabalgaba sobre el poder de los virreyes, gobernadores y otras autoridades impopulares, sintiéndose depositario del más genuino patriotismo. Surgidas las juntas con el pretexto de defender las posesiones americanas y salvaguardarlas de la ambición francesa, después a pretender el gobierno efectivo, en un proceso que habría de conducir de forma ineludible a la proclamación de la independencia”.

modelo gaditano perduró en las Constituciones del siglo XIX. Cambió la cultura política.²⁴¹



²⁴¹ Gutiérrez Lorenzo, María Pilar y Diego Fernández, Rafael. *El régimen de Intendencias bajo el orden constitucional gaditano en la Constitución gaditana de 1812 y sus repercusiones en América*, ob. cit, págs. 174-175 afirma "(...) era innegable el propósito de las Cortes de revitalizar el gobierno municipal facilitando el acceso a cargos públicos a ciudadanos de mérito y eliminando a funcionarios rutinarios que habían heredado o comprado aquellos cargos."

CAPÍTULO III

EL MUNICIPIO EN EL DERECHO CONSTITUCIONAL PERUANO

3.1 LA CONSTITUCIÓN PERUANA DE 1823

En los capítulos anteriores, hemos abordado el contexto político e histórico previo a la Constitución de Cádiz y el desarrollo de la Carta gaditana, respectivamente; ello se justifica porque éstos sucesos, imprevistos y trascendentales, originaron una pausa en ese mar de dominación que era el Virreinato del Perú, fueron sucesos que, inevitablemente, originaron una reflexión en unos y otros, fue un “despertar ciudadano” frente al contexto político²⁴². Pero también la desidia de la élite política, de ilustrados de la época, que preferían mantener el *statu quo*, sus privilegios,²⁴³ de allí que se planteó la

²⁴² Contreras Carlos. Historia del Perú Contemporáneo, red para el desarrollo de las ciencias sociales en el Perú, 1ra. edición, Lima, 1999, pág. 31 sostiene: “Desde los mediados del siglo XVIII, con las llamadas “Reformas Borbónicas” impulsadas por el “déspota ilustrado” español Carlos III, se acentuó una política imperial en España que inclinó las cosas hacia un tratamiento desigual. Un “efecto perverso” (no buscado) de ello, fue estimular en las colonias hispanoamericanas el deseo de independencia. Dicho autor en la página 37 del citado libro señala “La convocatoria a las Cortes de Cádiz supuso para los peruanos un curso acelerado en materia política. Los liberales españoles al intentar reformular las bases del “antiguo régimen” de la nación española, empujaron, sin proponérselo, a su propia desintegración”.

²⁴³ Ídem, pág. 36 afirma “Cuando se produjo la crisis política española de 1808 a raíz de la abdicación del rey en Bayona, en el Virreinato peruano, no se exigió ninguna Junta de Gobierno que pudiera convertirse después en un foco autonomista frente al gobierno de la península ibérica: el virrey siguió gobernando, incluso mejor que cuando había rey”. Klaren, Peter F. Nación y sociedad en la historia del Perú, 1er. edición, 7ma. reimpresión Instituto de Estudios Peruanos, Lima, 1015, pág. 120 afirma: “La corona intentó conservar el control sobre un dominio tan lejano y sobre sus funcionarios administrativos mediante “la pluma, la tinta y el papel”, en palabras de John Elliott, es decir, el reino erigió un sistema, burocrático en Perú y América intentando legislar, y por lo tanto, reglamentar, virtualmente todo aspecto de la vida colonial”.

tesis de que la independencia del Perú sólo significó un cambio político, pero no era transformación integral de las bases económicas y sociales del país.²⁴⁴

Precisamente, el historiador Heraclio Bonilla, es quien plantea la tesis de que la independencia del Perú fue concedida más que obtenida, ello debido a que aquella fue concedida por los ejércitos aliados de afuera,²⁴⁵ y es que como dato objetivo tenemos la inercia de la élite del Virreinato del Perú, como si generó reacciones en otras partes de Hispanoamérica, ya que sabemos que la captura de Carlos V y de su hijo Fernando VII, así como la imposición del hermano de Napoleón Bonaparte como rey, generó que se cuestionará las bases del antiguo régimen (la legitimidad del monarca como poder divino) y por eso los criollos de las colonias españolas depusieron a las autoridades peninsulares y formaron Juntas de gobierno local en La Paz, Quito, Caracas; Santiago y Buenos Aires, pero esa reacción no se dio en el Perú, ya que se caracterizó por la confusión e incertidumbre.

Y esa desidia de los denominados “criollos”, en una sociedad colonial estratificada y diferenciada, cuya estructura se trazaba en función, esencialmente, a criterios económicos y raciales, ocasionó que el Perú, desde su independencia, careciera de una clase política que asuma un rol directriz, que sea capaz de indicar sin duda alguna el derrotero. Teníamos, de un lado, los “ilustrados” que propugnaban mantener la colonia y, con ello, sus privilegios; y del otro lado, un grupo social, más numeroso, pero sin preparación alguna en

²⁴⁴ Contreras, Carlos, ob. cit., pág. 32 consigna que esa tesis fue presentada por Heraclio Bonilla y Karen Spalding. El autor refiere que otra interpretación de la independencia americana consideran que fue parte de la “revolución española”, iniciada en 1808 con la reacción a la invasión napoleónica. Esta revolución levantó ideas como el derecho al autogobierno y la soberanía popular. Acota que estas dos interpretaciones no se contraponen necesariamente. Es necesario considerar a la independencia del Perú no sólo como un proceso local, sino como parte de un proceso continental.

²⁴⁵ Bonilla, Heraclio y Karen Spalding, en su artículo La Independencia en el Perú: Las palabras y los hechos, en el libro de Carlos Contreras/ Luis Miguel Grave (editores) La Independencia del Perú: Concedida, conseguida, concebida? 1ra. edición, Instituto de Estudios Peruanos, Lima, 2015, págs. 39-40.

política ni gobierno.²⁴⁶ La independencia socavó el orden político, la idea de gobierno, pero no transformó el orden social, económico.²⁴⁷

Entendemos que la independencia del yugo español engendró un pensamiento político novedoso para la época, soberanía popular, nación, legitimidad fueron instituciones políticas que se utilizaron a partir de la independencia, pero como lo anota Bonilla “La ruptura política con la metrópoli española no significó en manera alguna la quiebra del ordenamiento económico y social de carácter colonial que continuó vigente hasta el ocaso del siglo XIX. Por el contrario, la persistencia de esta situación colonial facilitó y más tarde consolidó la nueva orientación de la economía peruana. La independencia política de España dejó, pues, intactos los fundamentos mismos de la sociedad peruana, que se habían desarrollado y cristalizado a lo largo de 300 años de vida colonial”.²⁴⁸

Afirmamos que la independencia generó un cambio político, que se trasladó al sistema constitucional, que se vería reflejado en las Constituciones Políticas. Se produjo, desde el inicio, la conexión Constitución y sistema político, distanciando del orden social y económico; esa fractura que caracteriza la vida republicana, éstos dos mundos. “El Perú profundo” y Lima, la capital, no nos han permitido forjar una Nación; el Estado peruano no ha resuelto el viejo conflicto de legitimidad sociopolítica.

El general José de San Martín proclamó la independencia del Perú el 28 de Julio de 1821 en la Plaza de Armas de Lima y mediante decreto de 27 de diciembre de 1821 convocó a la ciudadanía para que eligiera libremente un Congreso constituyente para establecer la forma de gobierno y dar la Constitución respectiva.²⁴⁹

²⁴⁶ Contreras, Carlos, *Historia del Perú Contemporáneo*, ob. cit., pág. 61 afirma: “La entronización de las ideas republicanas llevó a la extinción de las jerarquías étnicas en la sociedad indígena y los privilegios de nobleza entre los criollos. El nuevo Estado nació marcado por una gran debilidad, al haber erosionado durante “el trabajo de parto” las bases del orden social antiguo y de la clase hegemónica en la que podría haberse apoyado”.

²⁴⁷ Ídem, pág. 61 “Pero si en la conciencia de los peruanos subsiste todavía la idea de la independencia como una ilusión frustrada, es porque la gran promesa que ella consigo (una sociedad igualitaria y próspera) no alcanzó a plasmarse”.

²⁴⁸ Bonilla, Heraclio, ob. cit., pág. 39.

²⁴⁹ Pareja y Paz Soldán, José. *Derecho Constitucional peruano y la Constitución de 1979*, 6ta. Edición, Justo Valenzuela editor, Tomo I, Lima, 1980, pág. 33 afirma respecto a la génesis de la Constitución de 1823

Es pacífico sostener que el Estado tiene tres elementos esenciales: territorio, población y poder, sin la concurrencia de los tres no se configura un Estado. Hay autores como John Lynch que sostiene que se había constituido un Estado criollo,²⁵⁰ que funcionaba con gran autonomía. Y es que en el siglo XVII –debido a la crisis económica que vivió España– en esta parte del nuevo mundo, se ejerció el poder no regulado desde una perspectiva constitucional, pero que se reflejó en que los españoles nacidos en estas tierras, los criollos, alcanzaron mayor protagonismo social basado en la asunción de cargos, lo que, en la práctica, despertó una identidad social que desembocó en la idea separatista. Dentro de este contexto político, Ots Capdequi denomina el Estado español en las Indias, cuya manifestación más superlativa fue la publicación de la Recopilación General de las Leyes de Indias en 1680, que generó una verdadera fragmentación y descentralización fáctica del poder.²⁵¹ Sin embargo, en aquella época, el orden público se caracterizaba por una precariedad estructural porque la crisis de la corona hispana estaba perdiendo la noción de lo público. La compra de los cargos públicos se convirtió en un negocio privado, que generó que cada cual actúe en función de intereses particulares, de modo tal que la piedra angular del debate constitucional en 1823 era definir el componente del sistema de gobierno, ya que todavía el territorio –parte de él– estaba por independizarse. Se trataba de consolidar el trámite ideológico que representaba la ideología liberal y ello implicaba establecer una forma de Estado: Monarquía o república; Estado unitario o federalismo.²⁵² Otro tema relevante:

“Una revolución sin asamblea constituyente, debió parecer a los patriotas de 1821, admiradores entusiastas de la revolución francesa, desairada e incompleta. Era necesario una Constitución, una lex legum, que encarnara la organización política del nuevo régimen, que fuera la conciencia escrita de la nueva nacionalidad. Fue por eso anhelo unánime, desde la proclamación de la Independencia, la convocatoria a un congreso constituyente”. En la página 36, el autor menciona que las discusiones constitucionales se vieron perturbadas por los deberes y preocupaciones militares del momento y también por el fracaso de las dos campañas de intermedios, por las discordias entre Riva Agüero con una fracción del congreso, por las maniobras de Sucre y la escisión de la asamblea, entre grupo fiel a Torre Tagle, y la minoría que seguía a Riva Agüero”.

²⁵⁰ Citado por Delgado Silva, Ángel. Administración del territorio y municipalismo en la Iniciación de la República, en el libro temas Municipales, Editorial Gaceta Jurídica, varios autores 1ra. edición, 1997, Lima, pág. 263.

²⁵¹ Ídem, pág. 264, el autor sostiene “Los nuevos funcionarios dejaron de percibirse como agentes de la monarquía hispana para asumir a su manera un compromiso más indiano que colonial”.

²⁵² Contreras, Carlos, Historia del Perú Contemporáneo, ob. cit., pág. 52 sostiene “Durante un año, durante los meses de septiembre de 1822 y 1823, el Perú quedó librado a sus propias fuerzas. El Congreso se enfrascó en un debate constitucional acerca del modelo de gobierno a adoptar para este país cuya independencia en verdad no estaba todavía ganada. El modelo republicano finalmente se impuso”. El

territorio, no generó mayor debate, dada la coyuntura política, en lo que todavía había parte del territorio por emancipar y sólo se hizo una demarcación provisional que comprendía cuatro departamentos: Trujillo, Tarma, Huaylas y la Costa (zona norte y central del país).

En la sesión del 24 de octubre de 1822, el Congreso acordó la designación de la Comisión encargada de elaborar las bases de la Constitución, luego del debate que duró desde el 18 de noviembre al 16 de diciembre de 1822, el congreso las publicó:

“Al presentar las bases de la Constitución que va a fijar para siempre la suerte del Perú, el congreso ha querido anticipar a los pueblos el gozo de ver en perspectiva su futuro destino, y de empezar a coger el delicioso y precozmente sazonado fruto de su independencia. [...] Las bases que os presentamos son los principios eternos de la justicia natural y civil sobre ellas se levantará un edificio majestuoso que resista a las sediciones populares, al torrente desbordado de las pasiones y a los embates del poder; sobre ellas se formara una Constitución que proteja la libertad, la seguridad, la propiedad y la igualdad civil; una Constitución, en fin, acomodada a la suavidad de nuestro clima, a la dulzura de nuestras costumbres, y que nos recuerde esa humanidad genial de la legislación de los Incas, nuestros mayores”.²⁵³

autor citado en la pág. 74 anota “Tampoco era sencillo adoptar la monarquía constitucional, no existía internamente un linaje real que pudiera erigirse en conductor de la monarquía, estaban los presuntos descendientes de los Incas, pero los criollos nunca los tomaron en serio”.

²⁵³ Citado por Paniagua, ob. cit., pág. 383.

Las bases de la Constitución fueron suscritas por 66 representantes y debían establecer un derrotero dogmático para regular la vida en sociedad de la naciente república.²⁵⁴ El día 19 de diciembre de 1822, el Congreso designó una Comisión encargada de redactar el proyecto de Constitución.

El Congreso anunció al público el 30 de abril de 1823 en el periódico oficial *La Gaceta de Gobierno* que había empezado a debatirse a partir del 20 de abril de 1823 la primera sección del Proyecto de Constitución. El Congreso concluyó el debate constitucional el 4 de noviembre de 1823. La Constitución suscrita por (56) representantes era, sin duda, incompatible con los poderes dictatoriales otorgados a Bolívar, por lo que el Congreso acordó el 11 de noviembre dejar “en suspenso” los artículos incompatibles. Al día siguiente, el 12 de noviembre de 1823, José Bernardo de Tagle promulgó la Constitución.²⁵⁵

A nuestro entender, una Constitución política no agota su esencia en establecer solamente un régimen político o regular un catálogo de derechos, sino que debe implicar una transformación de la sociedad a fin de acuñar un componente político-social. Y ése es el mérito de la Carta gaditana.²⁵⁶ Y es

²⁵⁴ Contreras, Carlos. *Historia del Perú Contemporáneo*, págs. 33-34 “La independencia significó el reto de hacer del Perú una nación, ya que ésta existía sólo débilmente al llegar a su ocaso el dominio español. La construcción de la nación peruana pasaba, en primer lugar, por levantar un Estado que fuera capaz de dirigir la formación de la nueva entidad política soberana. Asimismo, de definir un proyecto para ésta. En suma, el flamante país debía: 1.- definir una forma de gobierno y organización política de la población y el territorio, 2.- Asumir una política interna coherente con el punto anterior, 4.- Erigir un sistema judicial; 5.- Establecer cuáles iban a ser sus relaciones con la Iglesia, y 6.- Difundir una cultura que se alimente por nuevas ideas e imágenes acerca de qué era “lo peruano”.

²⁵⁵ Ídem, pág. 386. En la página siguiente, el autor sostiene “*La Constitución de 1823 es ciertamente singular. Podría decirse que es la versión republicana de la Constitución monárquica de Cádiz. Un superficial cotejo de su texto lo revela. Como toda Constitución derivada reproduce las instituciones de aquella reformándolas en unos casos y deformándolas en otros. Su singularidad radica, sin embargo, en la elemental lógica con que concibe la Constitución. Esta gira en torno de tres “puntos cardinales”: la nación, el gobierno y los medios de conservar el gobierno.*”

²⁵⁶ Rosas, Claudia. *Los avatares del sueño liberal. La experiencia constitucional de 1812 en la cultura política y peruana en la Constitución de 1812 en Hispanoamérica y España*, 1ra., edición, Heraclio Bonilla editor, Bogotá, 2012, pág. 195 “Los postulados liberales de la Constitución de Cádiz de 1812 tuvieron efectos importantes y duraderos en la transformación de la cultura política del Perú en las postrimerías del período colonial y en la formación de la naciente república de inicios del siglo XIX. Estas transformaciones se dieron mediante el debate de los principios gaditanos, así como en la práctica política del período de la independencia. Sin embargo, esto no hubiese sido posible si, previamente, no se hubiesen sentado las bases de este proceso en dos coyunturas, a finales del siglo XVIII en la década de 1790, y a inicios del siglo XIX, en la coyuntura de 1808-1810, estos dos momentos fueron claves en la progresiva politización de la sociedad, el paulatino ensanchamiento de los márgenes de la participación de la sociedad en el debate político de las ideas, la inauguración de un nuevo lenguaje político e, incluso, la transición hacia un ritual de poder constitucionalista y luego republicano”.

que la cohesión jurídico-político de la naciente sociedad peruana se da a partir de la novedosa terminología: la idea de nación y ciudadanía.

El artículo 1 de la Constitución Política de 1823 establece: todas las provincias del Perú, reunidas en un solo cuerpo forman la Nación Peruana.

El artículo 3 de nuestro primer texto constitucional.- La soberanía reside esencialmente en la Nación, y su ejercicio en los magistrados, a quienes ha delegado sus poderes.

De este modo, en la naciente Nación peruana, el poder político no recae en un monarca, a un sujeto concreto, sino aparece una institución política propia de la teoría del Estado: la soberanía, una creación jurídica del supremo poder político, y el nacimiento del nuevo poder se aplicaba como resultado de la voluntad colectiva de los individuos, la soberanía del Estado debía recaer en esta voluntad.²⁵⁷

El pensamiento que sustentaba el antiguo régimen estaba dominado por la creencia en un orden divino y, por tanto, natural e indisponible, donde no interesaba la voluntad del gobernado, quien no era un ciudadano, sino un súbito. Desde esa perspectiva, el poder político se manifiesta como lectura y declaración de un orden político ya existente, al margen de la voluntad de los gobernados, de modo tal que el ordenamiento jurídico tiene el propósito de mantener ese orden político, que resulta invariable: en cambio, a partir de la Constitución de Cádiz la idea de Nación genera una transformación política, ya que se entiende que el Estado no es una creación divina, sino, por el contrario, un artificio humano, resultado del acuerdo voluntario de los hombres, en el pacto social del que hablaba John Locke, de modo que ello rechazaría cualquier injerencia divina en el poder político; entonces, al referirse a la Nación se alude al ente del cual emana todo el poder político del Estado, ya que antes del Estado no hay Nación ni poder. Es a través del Estado que los individuos se reúnen voluntaria y colectivamente para formar una Nación, y es mediante el poder político que se unifica y cohesionan el Estado.

²⁵⁷ Varela Suanzes-Carpegna, La teoría del Estado en los orígenes del constitucionalismo hispánico, ob., cit., págs. 188-189.

El artículo 3 mencionado hace énfasis en que la soberanía le confiere status jurídico político a la Nación, ya que ésta no está -como en el antiguo régimen- supeditada a la voluntad de una persona -monarca-, sino que la soberanía reside en todas y cada uno de los individuos que integran una Nación. La afirmación del carácter natural y voluntario del poder político constituye el legado para una teoría del Estado y, dentro de ello, el sufragio, como expresión de voluntad soberana del individuo, es la forma de legitimidad política en un Estado.

Este pensamiento político, de configuración horizontal, se extendió a los Municipios, que es una forma primaria del poder local, espacio para el ejercicio del poder político.

Carlos Contreras nos explica el debate sobre el sistema político de la naciente Nación “Manuel Lorenzo Vidaurre proclamó que el sistema monárquico constitucional era “el puente que evita el abismo entre la colonia y la libertad”. José Ignacio Moreno defendió la posición monarquista. Desarrolló su argumentación a partir de la idea de Montesquieu, que la difusión del poder político debería estar en razón directa del grado de ilustración y civilización del pueblo. De acuerdo a Moreno, los hábitos y las costumbres en el Perú se hallaban largamente adaptados a la monarquía. La democracia -sostenía Moreno- era adecuada para los espacios pequeños, donde la dispersión del poder no entorpeciese su necesaria comunicación. El poder debía concentrarse en una persona para que pueda ser eficaz.

La causa republicana estuvo representada por Mariano Pérez de Tudela y Mariano José de Arce. Llegaron también cartas del “Solitario de Sayán” pero su lectura fue impedida por Monteagudo por tratarse de un anónimo. El primero partió de la idea del “contrato social” de Rousseau: los hombres nacen libres y se reúnen en sociedad “para socorrerse mutuamente”. El espíritu de la libertad era innato en el hombre. Basadre ha sintetizado este debate, señalando que las consideraciones de los monarquistas fueron de índole sociológico, al basarse en las costumbres, hábitos, datos demográficos y territoriales, la de los

republicanos fueron en cambio filosóficas, al sustentarse en las ideas de libertad e igualdad intrínsecas al espíritu humano.²⁵⁸

En esta sección primera denominada “De la Nación”, Capítulo I se desarrollan dos conceptos básicos de todo Estado, que nos dan las señales claras que el proceso revolucionario que representó la Constitución de Cádiz también era aplicable al naciente Estado; y, además, nos permite señalar la relevancia que desde los inicios del constitucionalismo se le confirió a la Constitución Política. Vidaurre sostenía que la Constitución había de marcar el principio de una nueva era en América; una época en la que desaparecerían la injusticia y la opresión y en la que el buen gobierno y la prosperidad pública tenían que asegurarse. La Constitución aparecía como un remedio mágico que por sí mismo proporcionaba todos los bienes imaginables y así la denominaba “loable código, santas y justas leyes, Constitución redentora de la opresión y arbitrariedad antigua”.²⁵⁹

La idea de Nación era clave regularlo en la naciente sociedad política, a fin de que el Estado peruano sea una organización política representativa, el pueblo no desarrolló una cultura común de participación en asuntos públicos, más aún cuando como afirma O'phelan había “indios nobles” e “indios del común”. Mientras los indios de elite vivían la fiebre por las probanzas de nobleza, por la ratificación de sus cacicazgos; el indio, hasta mediados del siglo XVIII, estaba sujeto a tributos y mita,²⁶⁰ es decir no había una cohesión social

²⁵⁸ Véase su trabajo *Historia del Perú Contemporáneo*, págs. 45-49.

²⁵⁹ Citado por Marchena Fernández, Juan en la conferencia *revolución, Representación y Elecciones. El Impacto de Cádiz en el mundo andino*, en *Procesos*, revista ecuatoriana de Historia, N° 19, 2003, pág. 244.

²⁶⁰ O'phelan Godoy, Scarlett. *Indios nobles e indios del común en el Perú borbónico* en el libro *La América Hispana en los albores de la Emancipación*, Editorial Marcial Pons, Madrid, 2005, págs. 82-83.

propia. Lo mismo sucedía con los criollos respecto a los indios. Se propugnaba una unidad política del Estado.^{261 262 263}

La Constitución de Cádiz, en su artículo 1, definió a la Nación como un conjunto de individuos vinculados por un determinado territorio: en cambio, la Constitución de 1823 le confiere una perspectiva organicista de territorio.

Esta precisión conceptual nos permite entender que, para los padres fundadores, la naturaleza jurídica del vínculo de la Nación era estamental, de modo tal que el control del territorio era expresión de la nueva soberanía, en un escenario social donde las divisiones étnicas habían caracterizado el territorio del Virreinato. Así, la soberanía se imputaba a la colectividad humana que se presentaba como fundadora del Estado.²⁶⁴

A partir del artículo 1 del primer texto constitucional, se inserta en el diccionario constitucional que el concepto de Nación implica hablar de un sujeto incorpóreo, carente de una realidad concreta, pero que crea el Estado, y si bien se usa un componente territorial “las provincias” ello no le hace perder su

²⁶¹ Klaren, Peter, ob. cit., págs. 175-176 nos explica El Perú republicano post colonial se vio enfrentado a una serie de complejos problemas desde el inicio mismo de la independencia. Tal vez el más serio de ellos era la contradicción fundamental que subyacía a la nueva nación imaginada por los fundadores criollos, y que se expresaba en las nuevas Constituciones del país. La república independiente del Perú se fundaba en los principios liberales de democracia, ciudadanía, propiedad privada, derechos y garantías individuales. El Perú colonial era, por el contrario, una sociedad altamente estratificada, jerárquica y sumamente desigual, creada sobre diferencias fundamentales entre sus pobladores. En ese orden patriarcal, las clases dominantes estaban a cargo de proteger a la inmensa mayoría de la población. Así, el autor sostiene “del mismo modo que la Corona inventó dos repúblicas (o naciones) distintas en la configuración de la Sociedad, los constructores criollos de la independencia procedieron a inventar o superponer la idea de una única nación peruana bajo la influencia de la ilustración. Al inicio de la era republicana, el Perú era un mosaico de sociedades agrarias regionales semejante a un orden feudal.

²⁶² Bonilla, ob. cit., págs. 68-71 afirma “La independencia llegó al Perú en una etapa en que su élite no había clarificado ni desarrollado la conciencia de sí misma como un grupo distinto y opuesto a España, elemento esencial para la constitución de una “patria” o de una “nación”. El pensamiento político y social de la nueva república reflejaba la persistencia, cuando no la extensión, tanto de las actitudes como de las estructuras coloniales. Los conceptos sociales de los miembros de la nueva república fueron los mismos que los de la colonia, heredados directamente de ella. Estos conceptos, a su vez, se inspiraron en la concepción medioeval de estamentos jerárquicamente organizados. El pensamiento político de la nueva república mezcló dos conceptos: la república política basada en la igualdad universal, y la desigualdad social como convicción.

²⁶³ Sobrevilla Perea, Natalia. La nación subyacente de la monarquía hispánica al estado en el Perú, en el libro de Contreras, Carlos y Glave, Luis (editores), pág. 402 afirma “La consolidación de la independencia no fue tarea fácil debido a las divisiones internas de la sociedad peruana”.

²⁶⁴ Varela Suanzes Carpegna, La Teoría del Estado ... ob.cit., pág. 187.

naturaleza política, compuesto por individuos que comparten un mismo territorio y buscan un bienestar común.

En los padres fundadores de nuestro país, hay una distinción clara entre Nación y Pueblo, en la medida que aquel le introduce un elemento relevante: el territorial (provincias) de manera tal que si bien el concepto de Nación se asemeja, a la idea *rousseana* de pueblo, entendida como un conglomerado de individuos existentes, para que éstos formen la Nación deben vincularse al territorio, lo cual tiene explicación después de siglos de opresión despótica. Se pretendía que el Nuevo Mundo se aleje del viejo mundo, y con ello plantear sus propias propuestas políticas ante sus propias necesidades, y ello requería un nuevo ropaje jurídico a esta realidad, por ello ya no se instituía el poder personal del monarca, sino la soberanía popular. Nos apartamos, de este modo, del símbolo del absolutismo.

No obstante ésa postura política, ideológica, se debe indicar la voluntad de los intelectuales por la gesta emancipadora. La élite peruana no luchó por la independencia, ésta se logró por acción de tropas extranjeras que actuaron convencidos de la necesidad de derrotar al ejército español como condición indispensable para consolidar la independencia de las otras colonias de Hispanoamérica. En 1808, hubo intelectuales brillantes, entre ellos, Manuel Lorenzo Vidaurre, José Faustino Sánchez Carrión y el sacerdote Francisco Javier Luna Pizarro, pero pocos de estos intelectuales promovieron realmente el separatismo. Estaban más preocupados por obtener los beneficios del sistema colonial y eclesiástico, la mayoría dio un tono moderado respecto al trato a los indios o al sistema monopólico hispano. Eran reformistas y constitucionalistas, no separatistas o revolucionarios.²⁶⁵

Planas nos explica que, en el Perú, habría existido hasta tres distintas corrientes federalistas; que no solamente fue objeto de debate en nuestra

²⁶⁵ Klarén, Peter, ob. cit., pág. 166. Heraclio Bonilla, ob. cit., pág. 47 señala que en 1808, se constituyeron sendas juntas para exponer las reivindicaciones propias de los grupos criollos de estas ciudades. Así, poco a poco, fue creándose en los grupos criollos de estas regiones la conciencia de su solidez y su fuerza, ante el *vacuum* político generado por la crisis de la metrópoli. En el Perú, la situación fue diametralmente opuesta, no sólo las Juntas no se llegaron a formar, sino que desde aquí, se enviaron tropas para reprimir los ensayos realizados por los criollos de la Paz y de Quito para constituir tales Juntas.

primera constituyente, sino que tuvieron un protagonismo ideológico en varias décadas después:

- a) El federalismo nacional o ideológico, encarnado por el ideario de Sánchez Carrión, que más tarde ha de emerger tímidamente en los documentos de la revolución liberal de 1854, en la Declaración de Principios del Partido Demócrata de Piérola;
- b) El federalismo supranacional o continental, emanó de Bolívar para unir la gran Colombia con Perú y Bolivia, usando como soporte la Constitución Vitalicia (1826) y luego fue retomado por Santa Cruz y la confederación Perú-Boliviana (1836-1839);
- c) El federalismo infra nacional o separatista, cuyo carácter clandestino se explicaría porque deseaban separar el sur del resto del país (Arequipa, Cusco y Puno).²⁶⁶

3.1.1 La influencia de la Constitución de Cádiz

3.1.1.1 La Municipalidad como órgano de gobierno local

Se debe señalar que la institución municipal data desde la fundación de las primeras ciudades en esta parte del mundo, es una herencia colonial. Desde la colonia, existieron los cabildos, que representaba la reunión de los vecinos para tomar acuerdos en beneficio común. No tenían una estructura propia dentro del Estado, ya que si bien es cierto era un espacio de transacción del poder, primero entre la metrópoli y los conquistadores, y luego, entre éstos y los

²⁶⁶ Planas Silva, Pedro. La Descentralización en el Perú Republicano (1821-1998), Municipalidad Metropolitana de Lima, Lima, 1998, pág. 23. En la página 26, el extinto autor nacional afirma “La segunda carta dedicada a exponer los principios de la federalización del Perú revela a un Sánchez Carrión descentralista, que se distancia del “federalismo puro”. La definición de “gobierno central” –dice el autor– sostenido por la concurrencia de gobiernos locales, y combinado con ellos, corresponde a la concepción de descentralización. Aquí Sánchez Carrión anticipa el moderno concepto de autonomía regional y de autonomía territorial descentralizada. Sin embargo, en la página 29, resalta la figura de Xavier Luna Pizarro, quien tuvo mayor influencia en el Parlamento y estuvo inclinado por implantar una organización federal en el Perú apenas se produjese la liberación del dominio español, al referirse a la necesidad de reconocer la soberanía e independencia a los departamentos y de hacerlos “árbitros” de su prosperidad. Pero no fue un federalista doctrinario como Sánchez Carrión, sino un pragmático en sentido estricto, que juzga la utilidad de la descentralización acorde con las exigencias del momento”.

vecinos españoles, su naturaleza le impedía ejercer un pleno poder político.²⁶⁷ Otro inconveniente en que había una división de los cabildos, entre los cabildos de indios y los de españoles. Y otro hecho que desnaturalizó su esencia, resquebrajó su naturaleza como ente representativo fue cuando el Virrey Toledo –por decisión de Felipe II- estableció la compra de cargos municipales, lo que desencadenó es la pérdida del carácter representativo de los Cabildos.²⁶⁸

Otra característica del cabildo, antes de la promulgación de nuestra primera Carta Política y de la Constitución de Cádiz, fue una legislación hispano-colonial, que estableció dos tipos diferenciados de gobierno autónomo para la población indígena; uno de tipo señorial y otro electivo. El primero quedaba reservado para quienes habían colaborado en la conquista, los que se denominaban caciques o curacas. El segundo era el cabildo. De modo tal que tener dos tipos de gobernantes –basado en el origen étnico o social- le restaba legitimidad y eficacia al poder político porque no se delimitaba claramente las competencias, estado de cosas que generó rivalidades entre caciques y los alcaldes.^{269 270}

Carlos Contreras nos explica la estructura sociopolítica: “Desde los inicios de su vida independiente hasta finales del siglo XIX los Prefectos fueron en el Perú, a la vez autoridades políticas, los jefes fiscales de los departamentos. Constituida la República en 1823, ésta había sido dividida en departamentos (herederos de las intendencias coloniales) los que a su vez, se partían en

²⁶⁷ Estrada Pérez, Daniel. La Institución Municipal en el Perú. Notas sobre su evolución histórica y económica, en el libro Temas Municipales, varios autores, Editorial Gaceta Jurídica, 1ra. edición, 1997, Lima, págs. 228-229. El autor indica que el cabildo estaba bajo la tutela de una autoridad virreinal, sea cual fuere su forma, virrey, corregidor.

²⁶⁸ Delgado Silva, Ángel. Administración del Territorio y Municipalismo en la Iniciación de la República, en temas Municipales, Editorial Gaceta Jurídico, Lima, pág. 270 acota que el decaimiento del cabildo se expresaba en “Las reuniones menos frecuentes, renuencia a comprar cargos municipales”.

²⁶⁹ Sala Vila, Nuria. La Constitución de Cádiz y su impacto en el gobierno de las comunidades Indígenas en el Virreinato del Perú, págs. 52-53.

²⁷⁰ Klarén, Peter, ob.cit., pág. 122 explica “que cada pueblo estaba gobernado por un cabildo, conformado por el corregidor, varios alcaldes o funcionarios municipales legos que atendían los asuntos legales, y los regidores que manejaban los asuntos del centro urbano. Los cabildos llegaron a ser dominados y ser instrumentos de las oligarquías criollas locales, conformadas por acaudalados comerciantes, mineros o terratenientes, debido a que este cargo era un nombramiento o, en el caso de elecciones, estaba sujeto a los requisitos de elegibilidad restringida basada en la propiedad. El cabildo no sólo era el instrumento más importante del gobierno local, sino el centro de las rivalidades familiares locales en la lucha por los recursos y el poder en la zona”

Provincias y éstas en distritos; todo ello dentro de una organización centralista heredada del reformismo borbónico. El citado autor refiere que si las autoridades políticas locales mantuvieron el gobierno fiscal, contaban con poder, en una suerte de “Gobernadores Estatales”, entonces, la relación poder político-cobro de tributos, generó en el país una concentración de poder. Ello explica que el intento de separar las funciones de gobierno de las de cobranza de tributos fue un fracaso.²⁷¹

Brian R. Hamnett afirma que “Los cabildos peruanos vieron en el experimento gaditano la oportunidad de recuperar la influencia perdida desde 1770. La élite limeña prefirió la continuidad al cambio. Su motivación no fue realmente la lealtad a la Corona española, sino más bien el deseo de impedir un trastorno social que pudiera resultar en la pérdida de su predominio. Sólo querían la reforma política; es decir, el establecimiento del principio de la igualdad entre los peninsulares y los americanos en las instituciones gubernamentales, y mayor influencia en los cabildos”.²⁷²

Anteriormente, dijimos que el tránsito de cabildo al ayuntamiento originó un fenómeno jurídico político que denominamos municipalismo, con sus notas configuradoras de la democracia vecinal a través de la participación ciudadana, entonces en los ayuntamientos se forjó un debate público de ideas y germinó la concepción de que a través de la elección popular de las autoridades municipales se van decidiendo el destino de los pueblos.

Claudia Rosas nos explica que los postulados liberales de la Constitución de Cádiz de 1812 tuvieron efectos importantes y duraderos en la transformación de la cultura política del Perú en las postrimerías del periodo colonial y en la formación de la naciente república de inicios del siglo XX.^{273 274}

²⁷¹ Contreras, Carlos. Ideales democráticos, realidades autoritarias autoridades políticas locales y descentralización en el Perú a finales del siglo XIX, Instituto de Estudios Peruanos, Lima, 2001, págs. 5-6.

²⁷² Hamnett, Brian R. La política contrarrevolucionaria del virrey Abascal en el Perú, 1806-1816 en el libro de Contreras, Carlos/Glave Luis (editores) ob. cit., pág. 261.

²⁷³ Confróntese su trabajo *Los avatares del sueño liberal. La experiencia constitucional de 1812 en la cultura política peruana*, en la Constitución de 1812 en Hispanoamericana y España, Heraclio Bonilla, ob. cit. pág. 195.

²⁷⁴ Basadre, Jorge. *Historia del derecho peruano*, Lima, 1937, pág. 263 “La influencia de esta Constitución en el Perú fue más bien intelectual, por la imitación de que fueron objeto algunos de sus artículos en algunas de las Constituciones de nuestra vida republicana”.

La Constitución de 1823 reguló la institución municipal en los artículos 138 a 147, implantando en nuestra república la institución del ayuntamiento prevista en la Constitución de Cádiz, convirtiéndola en un órgano de gobierno local. El artículo 138 prescribía:

“En todas las poblaciones, sea cual fuere su censo, habrá Municipalidades compuestas del alcalde o alcaldes, Regidores, Síndico, Síndicos.”²⁷⁵

El artículo siguiente establecía que debían ser elegidos por colegios electorales de Parroquia y encargándole la solución de los asuntos vecinales relacionados a la seguridad, instrucción primaria, ornato, recreo, al cobro de contribuciones, higiene, salubridad vecinal y a la capacidad de emitir normas municipales. Gabriela Chiaramanti,²⁷⁶ anota como una deficiencia del texto gaditano -que, a nuestro juicio, se justifica por el contexto de la época- es que la parroquia se mantuviese como la circunscripción básica del proceso electoral, ya que ello motivó que los vecinos más notables o con mayor poder orientasen el sentido del voto. Una tercera deficiencia -la primera se refiere a la noción de ciudadanía comparable con la de vecino- es que el fomento de los nuevos ayuntamientos constitucionales condujo a la “ruralización” de la política que a la larga dificultó la conformación del Estado-Nación.

²⁷⁵ Planas, ob. cit., pág. 67 anota “Esta primera regulación constitucional de los municipios si bien mantuvo la estructura orgánica y forma de renovación de los cabildos vigentes, tuvo cierto espíritu de autenticidad. La Constitución de 1823 universalizó el régimen municipal “para todas las poblaciones” (Artículo 138) mientras Cádiz solo preveía municipios para poblaciones con más de mil habitantes”. Se advierte que la legitimidad de la autoridad ya se entendía que era a través del voto popular, ello explicaría la actitud de los miembros de la Municipalidad del Cusco, nombrados en 1824 por el Prefecto del Departamento, de apellido Gamarra, que en palabras de Horacio Villanueva Urteaga consignada en la página 68 “Esta primera municipalidad republicana, no obstante, de que había sido instalada en medio del general beneplácito de la ciudadanía, adolecía del defecto capital...de haber sido designada de hecho por la autoridad política. No representaba la voluntad popular, y como tal, sus miembros consideraron que en un momento de saludables cambios iniciados por la independencia del país, sería conveniente realizar la elección de una Municipalidad popular, como primer ensayo del democrático ejercicio de la ciudadanía, ...”. Acota el autor que el Prefecto Gamarra postergó la elección municipal solicitada y, conforme a las reglas de la Constitución de 1823, en agosto de 1825, se eligió por voto secreto y mayoría absoluta a los miembros de la Junta Electoral y el 7 de setiembre fueron elegidos por voto popular los miembros de la nueva municipalidad cusqueña.

²⁷⁶ Citada por Peralta Ruiz, ob. cit., pág. 384.

La Municipalidad, en esta Constitución de 1823, era concebida como un órgano de gobierno local porque la vieja concepción –expresada en las Cortes por el Conde de Toreno– de que el Estado era el único gestor de los intereses generales partía de la vetusta idea del Estado-monarca, se derrumbaba para dar paso a la concepción según la cual los Municipios eran parte de la administración estatal y, por ende, debían realizar funciones en pro del interés general, que se evidenciaba en encargarles la seguridad, la instrucción, la salubridad, etc.²⁷⁷

Se debe anotar que la primera Constitución republicana no hizo más que ratificar la situación vigente respecto a los órganos de gobierno local caracterizada por la multiplicación de los municipios. La Constitución de 1823 definió como Municipalidad lo que el texto gaditano denominaba ayuntamientos inmediatamente después de la independencia.²⁷⁸

Peralta Ruíz, precisa: que los tres de los más importantes aportes de la Constitución de Cádiz: voto de los analfabetos indígenas, la elección indirecta de los ayuntamientos, y la protección estatal de la religión católica, se mantuvieron vigentes en las constituciones entre 1823 y 1860. Agrega que la persistencia del carácter representativo del ayuntamiento constitucional dispuesto por la Constitución de 1812 se incluyó en las Constituciones de 1823 y 1828.²⁷⁹

Se plantea la interrogante ¿Qué significaba que la Constitución daba “existencia política a muchos pueblos”?

Se afirma que “El municipio constitucional redefine a los pueblos como un sujeto político nuevo.

Las elecciones desempeñan un papel fundamental. La naturaleza jurisdiccionalista del primer constitucionalismo hispánico continuó identificando la política con el derecho y la justicia. Existir políticamente significó penetrar con contundencia en esta esfera mucho más amplia y mucho más abierta que antes. Otro factor que define la cuestión de la “existencia política” del municipio es que

²⁷⁷ El artículo 1 de la Constitución de 1823 define a la Nación peruana como el conjunto de todas las “provincias reunidas en un solo cuerpo”.

²⁷⁸ Chiramonti, Gabriella. *Ciudadanía y representación en el Perú (1808-1860)* Los Itinerarios de la soberanía, 1ra. Edición, Fondo Editorial de la UNMSM, Lima, 2005, pág. 258.

²⁷⁹ Ob. cit., págs. 393-394.

más allá de las declaraciones de principio acerca de la división de poderes, la justicia siguió siendo la columna que sostenía la soberanía. La representación electiva se fundó sobre la justicia tradicional y no sobre el primado de la ley. El último factor de la existencia política de los municipios es que los pueblos constitucionalizados definieron la verdadera, auténtica y concretísima frontera entre Nación y el territorio.²⁸⁰

A nuestro entender, la transformación del cabildo en municipio, desde una perspectiva constitucional, parte de la quiebra de la monarquía, de la estructura del Antiguo régimen, basado en el origen divino del poder, con exclusión de la voluntad del gobernado. Ese carácter representativo del poder político aunado a que debe circunscribirse a un determinado territorio, le confirieron a lo que antes fue un foro abierto de debate de asuntos públicos –el cabildo- en un ente de gobierno local, base primaria de la Nación.

3.1.1.2. *La elección democrática de las autoridades municipales*

Se ha sostenido que la Constitución de 1823 es la más auténtica expresión de nuestro liberalismo y otorgó el voto a los peruanos casados o mayores de veinticinco años que tuvieran propiedad o ejercieran alguna profesión o arte, se ocuparan de laguna industria, sin sujeción a otro en clase de sirviente o jornalero. El voto sería secreto.

En las elecciones municipales, se contemplaban requisitos mucho más selectivos para votar y ser elegido, como niveles de censo diferenciados según las áreas urbanas y rurales o las diferentes regiones del país.

En la definición del ciudadano de la Constitución de 1823 estaba implícita la identificación de la ciudadanía con la ciudadanía política.^{281 282}

²⁸⁰ Lorente, Marta y Portillo, José M. (Directores). El momento gaditano La Constitución en el orbe hispánico (1808-1826), colección bicentenario de las Cortes de Cádiz, págs. 220-221. Se afirma en la página 222 “El Municipalismo prevaleció sobre los gobiernos y se transformó en un contrapoder. Su permanencia, su eficacia, su capacidad de movilizar a los pueblos en torno al tema de la soberanía no delegable a la Nación y, sobre todo, su “socialización” difusa, no fue un fenómeno “pasivo”, de simple continuidad. Al contrario, fue un proceso de ruptura del orden político persistente”.

²⁸¹ Véase ob. cit., pág. 230.

²⁸² Ugarte del Pino, Juan Vicente. Historia de las Constituciones del Perú, Editorial Andina, S.A. Lima, 1978. Pág. 146 sostiene “El ciudadano, en contrapartida (al vasallo) es el hombre que surge frente al absolutismo borbónico; es el hombre que se sabe portador de todos los derechos y de todos los valores.

Gabriella Chiaramonti dice “usando la definición de Rosan Vallón, el derecho a voto amplio se convirtió en el *“sacrament”* en el signo visible y eficaz de la existencia no de la unidad social (como había sido el sufragio universal en la Francia de 1848), sino de la comunidad de ciudadanos-electorales, de la “nación cívica”, y al mismo tiempo de la posibilidad de construirla.²⁸³

Valentín Paniagua, comentando el régimen electoral de la Constitución de 1823, nos dice que esta *“no obstante su tónica acentuadamente liberal, no consagró el sufragio universal de varones, alfabetos o no”*. El ciudadano es, en las Repúblicas, —decía el discurso preliminar— el atributo más glorioso y respetable. Sin embargo, estaba limitado, las cualidades indispensables para acceder a la ciudadanía eran “la unión conyugal, la propiedad y, en su defecto, cualquiera ocupación productiva, sin dependencia mercenaria. Para ser ciudadano, era necesario ser peruano, casado o mayor de 25 años, saber leer y escribir, y tener una propiedad o ejercer una actividad útil sin sujeción a otro en clase de sirviente o jornalero.²⁸⁴

Las instituciones locales representan instancias de poder, por ello acceder a ellos es parte de la dominación de grupos posicionados en el ámbito político o económico.

El artículo 139 de la Constitución de 1823 establecía textualmente:

Toda una concepción distinta de la vida y del destino del ser político, toda una nueva constitución jurídica frente al Derecho. Eso fue la revolución liberal, algo profundo, un cambio en los conceptos de lo que había sido la estructura de la sociedad y el derecho.

²⁸³Ídem, págs. 254-255, la autora citada precisa que los liberales peruanos de mediados del siglo XIX vieron en la práctica del sufragio un derecho constructivo, una escuela de educación cívica, de lo que no se podía excluir a la mayoría de la población.

²⁸⁴ Alzamora Silva, Lizardo. *La evolución política y constitucional del Perú Independiente*, Librería Imprenta Gil, 1942, Lima, págs. 3-4 nos explica el escenario del 23 “El Perú tenía escasa preparación para ser libre. Por consiguiente, nada más difícil que darle una Constitución definitiva, o tratar de organizar un régimen duradero. El sistema político y administrativo del Virreinato español había alejado por completo del gobierno a los naturales del país. Tenían una situación desventajosa con respecto a los españoles, que eran los únicos con derecho a ejercer cargos públicos. Y por muy alta posición que ocuparan y por grandes luces que tuvieran los criollos estaban impedidos de desempeñar cualquier función pública por el simple hecho de ser americanos. Otro aspecto que el autor menciona es que “el acto de la Jura de la Independencia no significó la libertad del Perú, aun hubo que combatir durante tres largos años antes de alcanzar la victoria decisiva. El Perú tuvo que vencer los obstáculos derivados del sistema de gobierno a que había sido sometido”.

“La elección de estos individuos²⁸⁵ se hará por Colegios Electorales de Parroquias, renovándose la mitad de cada año según el reglamento respectivo”.

Se debe señalar que este precepto constitucional le dio un sesgo político constitucional que no tenían los cabildos, ya que estas eran grupos de vecinos que se reunían para solucionar mediante el debate los problemas de la ciudad. Los ciudadanos a través de esta forma de elección tuvieron las condiciones necesarias para participar en los asuntos de interés público. Se perfiló la Municipalidad a través de un componente de índole político y territorial. Político en razón a que este sistema electoral –a diferencia del sistema de compra de cargos- suponía una evolución en la participación popular, dado que a través de la representación política, eran los electores quienes, finalmente, decidían quienes ocuparían los cargos municipales. La Constitución de 1828 consagró, de ése modo, una democracia representativa. Se debe resaltar que los constituyentes de 1827–28 debatieron ampliamente sobre la forma de Estado y el contenido de la descentralización política y dentro de ésa perspectiva, entendieron el rol superlativo de las Municipalidades al interior de la república. Desde el elemento territorial, la primera carta política también contribuyó a cimentar la evolución del cabildo al municipio. Sabemos que, en el Perú, antes que el Estado, apareció el cabildo como una “asamblea vecinal”, pero no tenía el status que la Constitución le confiere, esto es de ser, un órgano dentro de la estructura gubernamental del Estado, asignándole un determinado territorio, espacio territorial donde debía sujetar su marco de actuación. Establecer que los municipios debían establecer “en todas las poblaciones, sea cual fuere su censo” permitió ampliar la institución del cabildo inclusive, más amplia que la Constitución gaditana que sólo dispuso que haya municipios para “poblaciones con más de mil habitantes” a la usanza francesa, que nos revela una influencia francesa, ya que en la sección segunda denominada “Del Gobierno”, capítulo X

²⁸⁵ Se refiere al alcalde, regidores y síndicos que son quienes, según el artículo 138 de dicho texto constitucional, componen las Municipalidades.

se titula “poder Municipal”, cuyo antecedente es el *pouvoir* municipal, que se caracterizaba por la universalización del régimen municipal.²⁸⁶

Se advierte, entonces, que los constituyentes de 1823 recogieron el régimen municipal de la Constitución de Cádiz como un órgano político intrínseco a la democracia, integrante del gobierno, confiriéndole determinadas potestades, pero el sistema de elección si bien es cierto representó una evolución tampoco fue lo más óptimo, en la medida que los constituyentes estaban más avocados a cimentar la estructura política, restringiendo el poder político que en democratizar el gobierno. La consigna del constituyente de 1823 fue más restringir el poder político que mejorar el acceso a éstos cargos.

Este texto constitucional debemos concordarlo con el artículo 32 de la sección segunda del Gobierno, Capítulo II Poder Electoral que prescribe:

“Constituyen los colegios electorales de parroquia, todos los vecinos residentes en ella que estuviesen en ejercicio de la ciudadanía, presididos por el alcalde o regidor que se designare, y asistencia del secretario y escrutadores que nombrará el colegio de entre los concurrentes”.²⁸⁷

Las reformas liberales —la Carta Política de 1823 es un paradigma— trataron de hacer de la Municipalidad y de la vida del pueblo el centro de la vida

²⁸⁶ Planas Silva, ob. cit., pág. 63 sostiene: “En el Perú, como en todas las amélicas hispana, antes que el Estado, apareció el cabildo. La jura y proclama de la independendia en los ayuntamientos va perfilando la conciencia de autonomía de las futuras naciones-Estado. Acota el autor citado “La Constitución de Cádiz permitió ampliar la institución del cabildo, antes restringida a las ciudades principales, hacia todas las provincias. En la página 66 anota “Los cabildos fueron la primera organización republicana libre sometida a procesos de representación popular por San Martin en 1821. En ésa etapa transitoria, el municipio conservó y confirmó la importancia política que tenía desde la emancipación. Respecto a la primera Constitución política sostiene que “confirmó y fortaleció a los Municipios bajo un título especial, denominado “Poder Municipal”. La Comisión de Constitución de 1823 afirmó que el régimen municipal “no es una gracia que la Constitución hace a los pueblos, sino “la declaración de un derecho, de cuyo uso han carecido por el sistema de colonización. La Carta de 1823 universaliza la institución”.

²⁸⁷ El artículo 35 señala que los Colegios Electorales de Parroquia remitirán cerradas y selladas a la Municipalidad de la Capital de la Provincia las actas de sus elecciones, a fin de que constatada la identidad de los elegidos, puedan tener lugar los actos subsecuentes.

política. No olvidemos que el cabildo —antes del texto gaditano— era informal, débil porque el poder local no tenía base constitucional, esto es, no representaba al pueblo al no tener como sustento el principio electivo de sus autoridades. La abolición de las comunidades significa a partir del texto de 1812 la aparición de las Municipalidades porque el artículo 310 prescribió “Se pondrá ayuntamiento a los pueblos que no le tengan, y en que convengan le haya, no pudiendo dejar de haberlo en los que por sí o con su comarca lleguen a mil almas, (.....)”; entonces, muchas veces, las Municipalidades fueron un reacomodo formal de las comunidades,²⁸⁸ pero con el agregado que cambió la vida política al interior de los pueblos del Perú, puesto que la elección democrática de las autoridades municipales que prevé el artículo 139 de la Carta Política de 1823 empezó a funcionar un nuevo mundo político.

Ese nuevo mundo político si bien se consolidó en el texto gaditano, ya que, anteriormente, la línea del pensamiento del antiguo régimen logró extinguir el espíritu de libertad de los pueblos, la Carta Política de 1823 convierte a los municipios en una de las instituciones pilares de la organización institucional del Estado, reconociéndoles el rol relevante que tuvo en la lucha de la Independencia.²⁸⁹

El historiador nacional Alzamora, analiza esta Carta política “La Constitución de 1823 fue una solemne ficción. Prohombres de gran erudición cuidaron de que no tuviera palabras equívocas y de que su espíritu fuese netamente republicano y democrático. Pero la realidad se encargó de hacerla

²⁸⁸ Confróntese el trabajo de Cristóbal Aljovín de Losada en su artículo *Poderes Locales en la primera mitad del XIX* en la Revista Histórica, Vol. XXI N° 01, Julio de 1997, PUCP, pág. 18 versión electrónica consultada en Revista PUCP, el día 6/12/2016.

²⁸⁹ Colomer Viadel, Antonio. *Libertad y Constitución en el crisol de Cádiz. El proceso revolucionario del liberalismo español*, en revista Pensamiento Constitucional N° 17, Pontificia Universidad Católica del Perú, 2012, Lima, pág. 86 afirma: “La vinculación de estos gobiernos locales tanto con la milicia nacional, como en el control de los electores a Cortes, concederán a esta institución una gran relevancia política. La mayoría de los pronunciamientos y alzamientos contra los gobiernos centrales van a surgir durante buena parte del siglo XIX de estos ayuntamientos que los conservadores y moderados querrán desactivar sometiéndolos primero a la designación de alcaldes por el Gobierno y despojándoles después, de gran parte de sus facultades”.

nula. Era una Constitución roussoniana hasta la exageración. Era fruto de hombres teóricos alejados de la realidad.^{290 291}

El artículo 32 de la Constitución de 1823 al conferirle la presidencia de la Junta de electores para las elecciones de parroquia le dio un poder político debido a su autoridad basada en la legitimidad de su elección popular.

3.1.1.3. *La teoría de la separación de Poderes*

En los inicios de nuestro país como Estado independiente, se suscitaron, como era obvio, algunos debates respecto a la forma de gobierno: polémica entre republicanos y monárquicos, pero también se generó una incompatibilidad entre el espíritu del texto, de corte liberal, con el principio de separación de poderes que las bases de la Constitución Política juradas en diciembre de 1822 establecieron que “el principio más necesario para el establecimiento y conservación de la libertad, es la división de las tres principales funciones del poder nacional, llamados comúnmente tres poderes, que deben deslindarse haciéndolas independientes más de otra en cuanto fuera dable”. Esa incompatibilidad se generó cuando el Congreso le confirió la autoridad militar y política en todo el territorio de la República con gran amplitud de poderes, bajo la denominación de Libertador.²⁹² En las bases de la Constitución Política, una especie de ideario político constitucional, se estableció que al Poder Legislativo, con una sola cámara, le correspondía la iniciativa de las leyes y que los diputados no eran responsables por sus opiniones.

²⁹⁰ Alzamora Silva, Lizardo. *La evolución Política y Constitucional del Perú Independiente*, Lima, 1942, Librería e Imprenta GIL, pág. 25. En la página siguiente, agrega “La famosa Constitución de 1823, objeto de los más acalorados y elocuentes debates en nuestro primer congreso Constituyente, tuvo una existencia efímera. Ninguna Carta fundamental ha vivido más en contradicción consigo misma que la de dicho año. Forjada en una época de transición y de guerra, chocó con la voluntad de un caudillo omnímodo y hubo de sacrificarse los postulados democráticos, a las urgencias de la libertad”.

²⁹¹ Bernales Ballesteros, Enrique. *La Constitución autoritaria de 1993*, en Quehacer, Revista del Centro Peruano de Estudios Internacionales, N° 4, Octubre-Diciembre 1993, Lima, pág. 15 dice: “La primera la de 1823, se le conoce con el nombre de “liberal”.

²⁹² Este nombramiento de Bolívar como la suprema autoridad política tuvo como efecto relevante que el día anterior a la promulgación de la Carta Política de 1823, el mismo congreso declaró que suspendía el cumplimiento de los dispositivos constitucionales incompatibles con la autoridad del Libertador. Razón no le falta a Jorge Basadre cuando la titula como la “Utópica Carta Política de 1823” porque no estuvo íntegramente en vigor ni un solo día. Se trata del primer choque –de los tantos que hemos tenido a lo largo de nuestra vida republicana- entre la realidad y la Constitución Política, un signo característico de nuestro régimen político.

A su vez, el Poder Ejecutivo nunca sería vitalicio ni hereditario y quienes ejercieran ese poder y los ministros de Estado, serían responsables por las resoluciones tomadas en cuenta.

El denominado Poder Judicial sería independiente, con magistrados inamovibles y vitalicios. En las causas criminales, el juzgamiento tendría carácter público, el hecho necesitara ser reconocido y declarado por los jurados y la ley aplicada por los jueces.

Otro suceso político que puso en riesgo la vigencia del principio de separación de poderes —tránsito de lo ideológico del texto gaditano a lo normativo de la Carta de 1823— sucedió cuando la representación nacional se avocó a tratar sobre la acefalia de la jefatura del Estado, ejercida de manera interina por José Bernardo de Tagle en calidad del Delegado Supremo, y en el primer debate constitucional, Mariano José de Arce sostuvo:

(...) como quiera que el Congreso debe tener cuanta autoridad sea dable, para hacer cumplir sus determinaciones, y corriendo riesgo que un poder ejecutivo extraño, aislado y separado de él, aunque hechura suya, le pueda formar partido oposición, como lo hizo una de las regencias con las Cortes de Cádiz.

Altuve-Febres, nos explica que “No se hizo esperar la oposición de José Pezet, José de Larrea Loredo y el canónico Tomas Méndez Lachica, quienes afirmaron que esta tesis atentaba contra el principio de separación de poderes “la reunión del poder ejecutivo con el legislativo en una persona o corporación es el origen de la tiranía”.²⁹³

²⁹³ Altuve-Febres, Fernán. *La Constitución de 1823. La Ilusión de una República Ilustrada* en la Revista Pensamiento Constitucional, Año XI, N° 11, PUCP, pág. 442. Este representante afirmó “no nos mande quien haga las leyes, ni haga las leyes quien nos mande”.

El artículo 51 del texto señala “El Congreso del Perú en quien reside exclusivamente el ejercicio del Poder Legislativo, se compone de todos los representantes de la Nación, elegidos por las provincias”, lo que representa un avance respecto del texto gaditano que en el artículo 15 prescribía “La potestad de hacer las leyes reside en las Cortes con el rey”, así como también el hecho de que en el artículo 60 se enumere bajo el sistema *numerus clausus* las 31 facultades exclusivas del congreso, que en la Carta de 1812 solo le concernía “hacer las leyes”, pero que implica el propósito de restringir facultades de carácter ejecutivo, verbigracia, “establecer los medios de pagar la deuda pública al paso que valla (sic) liquidándose”; “crear o suprimir empleos públicos, y asignarles la correspondiente dotación”, ello aunado al hecho de que expresamente el artículo 81 prevé limitaciones del Poder Ejecutivo, entre los que destaca – por su incompatibilidad con el cargo- el inciso 1 “No puede mandar personalmente la fuerza armada sin consentimiento del congreso, y en su receso sin el del senado”.²⁹⁴

Las circunstancias políticas que vivía nuestro país en 1824 hizo que el dogma de la separación de poderes se cuestione frente a la realidad.²⁹⁵ Cuando las tropas de Canterac realizan en febrero de 1824 una segunda toma de la capital, el parlamento declaró:

²⁹⁴ Una explicación respecto a las facultades del Ejecutivo y legislativo no las brinda el historiador José de la Riva Agüero y Osma:

(...) formado por hombres teóricos, de doctores y clérigos liberales, discípulos de la Revolución Francesa, fascinados por los recuerdos de la convención y las Cortes Gaditanas, cerró los ojos a la palmaria necesidad de constituir un ejecutivo fuerte; y retuvo todos los poderes, delegando apenas el despacho de los asuntos administrativos en una comisión de tres diputados con facultades restringidísimas.

El constitucionalista Manuel Vicente Villarán, atribuye una exaltación ideológica contra la monarquía:

(...) bajo estos sentimientos profundamente antimonárquicas se pensó que un presidente, un jefe de Estado, era un símbolo del poder absoluto del rey en la monarquía. Por eso se iba al otro extremo, a un ejecutivo múltiple donde no había ni sombra del poder monárquico”, citado por Altuve-Febres, ob. cit. pág. 443. En la página 45, el autor critica las bases de la Constitución al consagrar la supremacía de una Cámara única de origen rousseauiano, condenando a la futura Constitución al “modelo convencionalista” de la Carta Francesa de 1791 y en especial de la Constitución de Cádiz de 1812.

²⁹⁵ El texto de 1823 mencionó cinco poderes: Poder Electoral, Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo, El Poder Judicial y el Poder Municipal, con clara supremacía del Poder Legislativo.

“Que solo un poder dictatorial depositado en una mano fuerte...puede llenar los ardientes votos de la representación nacional (...)

1.- Que el régimen constitucional debilitaría sobre manera el rigor de las providencias que demanda la salud pública y decreta: (...) 2.- La extensión de este poder es tal cual lo exige la salvación de la República. 3.- Desde que el Libertador se encargue que indican los artículos anteriores, queda en suspenso en su ejercicio la del presidente de la República (...) 5.- Queda el Congreso en receso....²⁹⁶

Precisamente, la limitación del Poder Ejecutivo fue uno de los temas que generaron una reforma de la Carta de 1823. Francisco Xavier de Luna Pizarro, escribió desde Arequipa, una carta a Bolívar fechada el día 11 de noviembre de 1825, diciéndole:

“También me ha llenado de satisfacción el certificarme de que ha convenido con U.E. opinando por la necesidad de que se reforme la Constitución (...) opino que el ejecutivo debe recibir amplitud en su autoridad, que es uno de los puntos de reforma; (...)”.²⁹⁷

En síntesis, la crisis política de aquella época impidió que esta Carta Política tenga no solo plena eficacia material, sino que se convierta en la ilusión republicana.

²⁹⁶ Altuve-Febres, ob. cit., pág. 452 “Fue así como la presidencia quedó en suspenso y el congreso en receso. Era el fin del esfuerzo constitucionalista de la independencia, probablemente porque su gran defecto estuvo en forzar el establecimiento de instituciones destinadas a la normalidad en un tiempo signado por la excepción bélica. El constitucionalismo norteamericano fue totalmente diferente porque surgió después de la independencia; y tiene razón el maestro Villarán cuando afirmó que la Constitución “nació prematuramente y murió al ver la luz”.

²⁹⁷Ídem, pág. 458. Sin embargo, pese a la inestabilidad político-constitucional, nuestro régimen político consagró desde el inicio y para siempre el principio de soberanía, descartando la monarquía constitucional, sentando una de las bases del constitucionalismo peruano, que el poder constituyente – como legitimador del sistema- recaerá en el pueblo.

3.2. EL TRATAMIENTO CONSTITUCIONAL DE LOS MUNICIPIOS

3.2.1. Las Constituciones del siglo XIX

3.2.1.1. La Constitución de 1826

Esta Constitución llamada vitalicia, fue una de las que menos tiempo duró: 49 días y representa un giro ideológico por que hace énfasis en la voluntad del gobernante y no del pueblo.²⁹⁸

El Congreso nacional reinició sus sesiones el 10 de febrero de 1825, con 56 diputados, la mayoría suplente, a un año de la entrega de la dictadura de Bolívar.

Frente a la representación nacional, Bolívar expresó que la dictadura era tan peligrosa como incompatible con su calidad de presidente de Colombia y con el Estado de Perú, y terminó renunciando a su cargo de Libertador, suprema autoridad política y militar, no sin antes expresar:

“Proscribid para siempre, os ruego, tan tremenda autoridad, ¡esta autoridad fue el sepulcro de Roma!

José María Galdiano, en ese entonces presidente del Congreso le contestó que se advertía que aún no se habían extinguido las intrigas de los españoles y que imperiosas circunstancias exigían la continuación de la dictadura.²⁹⁹

El Libertador se retiró entre aclamaciones y discursos que ensalzaron su imagen. Por unanimidad quedó aprobada la prolongación de la dictadura boliviana hasta la reunión de otro Congreso Constituyente en 1826.

El frenesí boliviano llegó al punto que, en las misas, se cantaba:

De ti viene todo
lo bueno, señor:

²⁹⁸ Para Pedro Planas, ob. cit., pág. 46 “El federalismo “autoritario” de Bolívar llegará a su máxima expresión cuando elabora y proyecta su Constitución Vitalicia. En la página 67 afirma “Bolívar optó por el sistema de designación prefectural” y en la página 69 concluye que esta Carta Política “interrumpió la vida municipal durante un tiempo”.

²⁹⁹ Basadre, ob. cit., pág. 77. Bolívar replicó el pedido de Galdiano y dijo: “Hoy es el día del Perú, porque hoy no tiene un Dictador”.

no diste a Bolívar
gloria a ti, gran Dios.³⁰⁰

Bolívar redactó una Constitución para Bolivia, pero como la de 1823 era incompatible, cuando fue disuelto el Congreso peruano de 1826, se decidió que el texto hecho para Bolivia también tenga vigencia en el Perú. Fue promulgada el 9 de diciembre de 1826 y fue derogada el 27 de enero de 1827.

La Constitución de Bolívar fue una Carta política otorgada y reconocía cuatro poderes: El Electoral, el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial.^{301 302}

Una lectura del texto nos permite inferir que esta Carta Política suprimió la Municipalidad como órgano corporativo de gobierno local, ya que en el Título VIII del régimen Interior de la República capítulo único no regula dicho órgano, estableciendo autoridades políticas (artículo 124 establece que en cada departamento el prefecto ejercerá el gobierno superior político); en cada provincia un subprefecto (Artículo 125), en los cantones un gobernador (artículo 126) y en cada pueblo cuyos habitantes no bajen de cien almas, habrá un juez de paz (artículo 127).³⁰³

Sin embargo, el artículo 128 creó la alcaldía para el gobierno interior de la República:

“Donde el vecindario en el pueblo o en su comarca
pase mil almas, habrá (a más de un juez de paz por

³⁰⁰ Ídem, pág. 81.

³⁰¹ Ídem, pág. 85. La Constitución vitalicia era, pues, un intento de adaptación del principio de autoridad (representado por la perpetuidad del presidente) y el principio de la democracia (a través del sufragio, como fuente de los nombramientos).

³⁰² Artículo 9 señala que el Poder Supremo se divide en cuatro secciones, que son los poderes mencionados.

³⁰³ Planas, ob. cit., pág. 47 señala: “La armazón autoritaria de la Constitución vitalicia estaba fortalecida por un excesivo centralismo, que llegó al exceso de suprimir a los municipios y a reemplazarlos por personajes denominados alcaldes, subordinados al prefecto y dependientes del gobierno central. En el mensaje de Ocaño, de febrero de 1828, tratará de acusar a los municipios de ser entidades anárquicas y poco provechosas: “Las Municipalidades, que serían como consejo de los gobernadores de provincias, apenas han llenado sus verdaderas funciones; (...) tales corporaciones no son provechosas al servicio a que se las ha destinado; han llegado a hacerse odiosas por las gabelas que cobran, por las molestias que causan a los electores que las componen y porque en muchos lugares no hay siquiera con quien reemplazarlas ... no habría decreto más popular que el que eliminase las municipalidades”. En la página 96 de la obra citada se anota: “Bolívar rebasó las “condiciones” del sistema colonial al decretar la supresión de los municipios, núcleo de vida institucional de las intendencias virreinales y foco de las ideas emancipadoras en todo el continente”.

cada doscientos) un alcalde, y en donde el número de almas pase de mil, habrá por cada quinientos, un juez de paz, y por cada dos mil un alcalde”.

El artículo 131 estableció:

“Los alcaldes y Jueces de Paz, se renovarán cada dos años, más podrán ser elegidos”.

Artículo 132.- Las atribuciones de los Prefectos, Subprefectos, Gobernadores y alcaldes serán determinadas por la ley, para mantener el orden y seguridad pública, con subordinación gradual al gobierno Supremo.^{304 305}

En nuestra opinión, la lógica de la Constitución de 1826, para suprimir una longeva institución como los cabildos, denominados a partir de 1823 como Municipalidades, fue la concepción de un Estado Unitario, pero muy centralizado, con una marcada hegemonía del gobierno central: la Presidencia, la Vice Presidencia y las 4 secretarías del Estado. Tal vez esa lógica –de concentración y centralización del poder– era para configurar, dada la coyuntura política, un Estado fuerte, que no favorecía la participación electoral del pueblo ni la autonomía del alcalde, ya que la parte final del artículo 132 señala que el alcalde estaba “subordinado” al gobierno Supremo. Fue una Constitución

³⁰⁴ Paniagua Corazao, Valentín. *El Proceso Constituyente y la Constitución Vitalicia (Boliviana) de 1826 (II)* versión digital en www.historiaconstitucional.com consultado el 7-12-2016, sostiene en la pág. 196 “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 élite peruana y también de la idiosincrasia del pueblo del Perú que fue y es proclive al autoritarismo. Citando al maestro Manuel Vicente Villarán se consigna: 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”. En la página 197 el autor afirma “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 trilateral que no tenía viabilidad política. Reproduce una expresión de Víctor Andrés Belaunde que resalta lo inviable de esta Carta Política: “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”.

³⁰⁵ Alzamora Silva, ob. cit., pág. 27 señala “La Constitución de 1826, a pesar de sancionar algunos avances democráticos en materias generales sobre la de 1823, tenía un profundo tono aristocrático y jerárquico”.

otorgada, que rápidamente generó una reacción del pueblo plasmada en el Acta del Cabildo de Lima.³⁰⁶

Analizando el régimen municipal que reguló la Carta Política de 1826, advertimos que en el título VIII “Del régimen interior de la República” lo distribuye en departamentos, provincias y cantones estableciendo como gobernantes al Prefecto, sub prefecto y Gobernador, concordante con el artículo 4 que dividió el territorio de esa manera. Se puede señalar, entonces que el alcalde no tenía el status de gobernante, ya que esos cargos la ostentaban los antes mencionados, pero mantiene la universalización del régimen municipal porque el artículo 128 de esta Carta política prescribió que cada pueblo que tenga más de “mil almas” un Alcalde. El artículo 132 le asigna funciones al alcalde referidas a mantener “el orden y la seguridad pública”, que representaba un retroceso en relación al artículo 140 de la Constitución Política anterior, que le otorgaba atribuciones para solucionar los asuntos de seguridad, instrucción primaria, ornato, recreo, cobro de contribuciones, higiene, salubridad vecinal y capacidad normativa. Pedro Planas anota dos características del alcalde: no era electo, sino nombrado por el Prefecto, y tenía una relación de subordinación al gobierno; lo denominó el “alcalde postizo”.³⁰⁷

Otra distinción conceptual estriba en que la Carta Política de 1823, en el capítulo IX reguló el régimen interior de la República comprendiendo a los departamentos, provincias, distritos y en el capítulo siguiente reguló el Poder Municipal, lo que no sólo refleja en su nomenclatura “poder” sino también que lo distinguía de los otros órganos del Estado, confiriéndole un status de gobierno

³⁰⁶ Paniagua Corazao, Valentín. *Los Orígenes del Gobierno Representativo en el Perú*, pág. 492 transcribe una octava publicada tras el derrocamiento de Sucre y el régimen bolivariano en Bolivia, del 13 de mayo de 1828:

EPITAFIO
 Aquí yace por siempre sepultada
 La carta que escribió la tiranía,
 Para tener la tierra esclavizada;
 Monumento de infame hipocresía,
 Bajo un nombre alahagüeño disfrazada
 El despotismo establecer quería.
 Llórenla los tribunos y censores,
 Los vitalicios crueles y opresores.

³⁰⁷ Ob. cit., pág. 97 donde acota que su labor era exclusivamente ligada al orden y a la seguridad, en representación expresa del gobierno central.

local; en cambio, en la Carta de 1826, la elección de los alcaldes tenían dos fases: i) Los electores proponían una lista de candidatos; ii) El Prefecto del departamento sobre esa propuesta debía elegir al Alcalde. Esta elección implica que el alcalde no tenía poder político porque no representaba a la población, ello refleja el pensamiento político de Bolívar.³⁰⁸

3.2.1.2. *La Constitución de 1828*

Al estudiar el tercer texto político de la naciente República, nos trae a colación lo afirmado por el historiador Basadre, cuando refiere que “A lo largo del siglo XVII se había desarrollado dos fenómenos, al parecer divergentes: el influjo en América de otros países ajenos a España en contraste con la cerrada sujeción a la metrópoli antes predominante y la “conciencia de sí” americana o criolla. Se trata -explica el historiador- de un proceso, psicológico, cultural y espiritual. Los hispanoamericanos cultos empezaron, continuaron y acentuaron a lo largo de los primeros lustros del siglo XIX su confrontación con la cultura europea y no sólo con la hispánica”.³⁰⁹ Y esa divergencia ideológica, política, se evidenció en el debate de la Constitución Política de 1828, que tuvo como eje central la aplicabilidad del Federalismo.³¹⁰

El Presidente del Consejo de Gobierno, Santa Cruz, convocó un Congreso Constituyente extraordinario, en vista que se había negado facultades legales a los colegios electorales para examinar y aprobar la Carta Política. A través de la ley promulgada el 3 de marzo de 1825, se concretó dicha convocatoria, la misma que se realizó normalmente, instalándose nuestro segundo Congreso Constituyente el 4 de junio de 1827.

Una de las primeras medidas adoptadas por el Congreso Constituyente de 1827 fue declarar “*nula y de ningún valor legal la Constitución*” la Carta

³⁰⁸ Delgado Silva, Ángel. Avatares de la “forma de Estado” en el período fundacional de la república (1820–1839) en Revista Pensamiento Constitucional, N° 5, PUCP., Lima, 1998, págs. 259-261 “La Carta boliviana entraña una posición donde el eje de la administración territorial depende de la centralización del poder eliminando la intermediación”. Acota “El gran libertador de América no era partidario del régimen municipal. Su visión de Estado fuerte, compacto y enérgico para civilizar una indómita y bárbara tierra, no albergaba ideas relativas a las autonomías locales, a la descentralización del poder y al manejo equilibrado del territorio”.

³⁰⁹ Véase la obra citada del autor, Tomo I, pág. 159.

³¹⁰ Alzamora Silva, ob. cit., pág. 29 señala que esta Carta política “fue inspirada casi por los mismos hombres que habían expedido la de 1823”.

Política anterior, y mientras duraba el debate del nuevo texto político, puso en vigencia, en parte, la Constitución de 1823.^{311 312}

Los constituyentes del 28 se inspiraron, en lo concerniente a la organización de los poderes políticos, no en el modelo de la Revolución francesa, como la carta de 1823, sino en el modelo norteamericano. Efectivamente, el Parlamento no quedó reducido a una sola Cámara como en la de 1823, omnipotente, ni dividido en tres Cámaras débiles como lo fue en la Carta de 1826. Fue organizado bajo el sistema bicameral, en la cual, los diputados eran elegidos a nivel provincial; y, a su vez, los senadores, eran 3 por departamentos, propuestos por los electores, pero elegidos por las juntas departamentales. Ambas cámaras debían renovarse, la de Diputados, cada dos años, y la del Senado, de dos en dos años.^{313 314}

La Constitución de 1828, reguló las Municipalidades en los artículos 140, 141, 142 y 143.

Artículo 140.- En toda población que por el censo deba tener colegio parroquial, habrá una junta de vecinos denominada Municipalidad.

Este artículo de la Constitución de 1828 cambio el componente territorio del municipio respecto de la Constitución de 1823, ya que el municipio no se configura por un concepto político-social: población sino que se hace referencia a un concepto más restringido: colegios parroquiales; entonces, la existencia del

³¹¹ Basadre, ob. cit., pág. 173 nos narra que, al inicio del debate de la Constitución de 1828, se discutió si el texto debía empezar con una invocación a “Dios, autor y legislador”, o a “Dios uno y trino”, o, en todo caso, a “Padre, Hijo y Espíritu Santo”, o si debía prohibir todo “culto público” que no fuera el católico o todo “culto público o privado”.

³¹² Ugarte Del Pino, Juan Vicente. *Historia de las Constituciones del Perú*, Editorial Andina S.A., Lima, 1978, pág. 221, nos relata la coyuntura política de esa época, conmovida por los últimos actos del Gobierno dictatorial de Bolívar, relacionados a los fusilamientos de José Terón y Juan Félix de Berindoaga, que se entendió como un odio a los peruanos, sin reconocer que ambos prestaron servicios al país.

³¹³ La Cámara de Diputados era regulados en esta Carta Política en los artículos 11 al 23. A su vez, la Cámara de Senadores, es regulada en los artículos 24 al 33.

³¹⁴ Ugarte Del Pino, Ob. Cit., pág. 223 sostiene “La Constituyente de 1827 debatió por primera vez el problema del federalismo en el Perú. Los que defendían la idea de la federación lo hacían desde el punto de vista de la soberanía de los pueblos y la conservación de las características regionales; los que se oponían, manifestaban que no existían los medios reales ni humanos para realizar la federación. Ya en esa época -dice el citado autor- se habló de que en las provincias no eran muy abundantes los cerebros lúcidos y las manos aptas por la escasa densidad de la población”.

municipio está supeditada a la creación de un órgano electoral y no al territorio donde se ha asentado una determinada población y, por ende, los curas tuvieron un rol esencial en la creación de los municipios.^{315 316}

Por otro lado, el precepto constitucional define a la municipalidad como una “junta de vecinos”, que hace referencia a su composición, pero no a su origen y naturaleza, ya que, en nuestra opinión, ésa definición es propia del cabildo, y no de un órgano político, que forma parte de la estructura orgánica de un Estado.^{317 318}

Se debía señalar que el hecho de establecer la vinculación colegio parroquial y municipio, en lugar de Población –Municipio (como lo hacía la Carta de 1823) reflejó un sistema electoral que no permitía la participación política de todos los vecinos, por ello hubo un retroceso respecto de la Carta de 1823 que se refería a “todas las poblaciones”.³¹⁹ Se creó, así, una élite política al interior de la república para ejercer cargos municipales.

³¹⁵ Peralta Ruiz, Víctor. El Impacto de las Cortes de Cádiz en el Perú. Un balance Historiográfico, en Revista de indias, vol. LXVIII, número 242 pág. 81 resalta “Muchos curas de parroquia desconocieron las reglas específicas sobre formación de ayuntamientos y aplicaron criterios arbitrarios en la preparación de los padrones. El autor también señala que el establecimiento de los ayuntamientos supuso, salvo Lima y Cuzco, la existencia de una negociación política previa, acuerdo político necesario para garantizar el resultado de las elecciones parroquiales.

³¹⁶ Delgado, Ángel. Avatares de la forma...ob. cit., pág. 261 afirma que esta carta implicó, por reacción, un retorno al municipalismo, pero de un tono más moderado, de modo que la universalidad de la municipalización de los centros poblados se reduce a la exigencia de tener un colegio electoral parroquial esto quiere decir, que mientras la primera Constitución republicana no deja poblado sin municipio, ahora es necesario el requisito de un número mínimo de habitantes que justifique la existencia de un colegio parroquial.

³¹⁷ Marchena Fernández, Juan. Revolución, representación y elecciones. El Impacto de Cádiz en el mundo andino, conferencia publicada en la Revista Procesos, revista ecuatoriana de historia, N° 19, 2003, pág. 251 “Uno de los objetivos más inmediatos, pretendido por las Cortes gaditanas, fue la formación de nuevos ayuntamientos. Parroquia, ayuntamiento y provincia eran los tres ámbitos donde debían ejecutarse y aplicarse todas estas medidas.

³¹⁸ Planas, ob. cit., pág. 98 anota “A diferencia de la Carta de 1823, que consignó a las Juntas en un capítulo titulado Régimen Interior de la República”, la Constitución de 1828 le dedicó un apartado especial. Esta reubicación de las Juntas en el contexto constitucional revela la intención del constituyente de 1828 por elevarlas de categoría respecto al de 1823. En la página siguiente, el autor subraya que la “Junta de Vecinos” no tenía carácter representativo, ni podían tomar parte ni intervenir en asuntos que versen sobre intereses nacionales.

³¹⁹ Marchena, ob. cit., pág. 252 anota “El sistema electoral, ya comentado, limitaba voto y candidatura a estos cargos municipales a los ciudadanos/vecinos, (...) Primero habían de realizarse listas parroquiales de los que reunieran estas cualidades, lo que limitaba extraordinariamente las posibilidades de la mayor parte de la población. (...) la condición de ciudadano/vecino afectó solo a una minoría y que, por tanto, la participación real en todo este proceso resultó ser escaso, (...)

Artículo 141.- Las municipalidades tienen la dirección de sus intereses locales; las disposiciones que tomen sobre ellos están sujetas a la aprobación de las juntas departamentales, y no pueden ser contrarias a las leyes ni al interés general.

Esta disposición constitucional se debe analizar desde sus aspectos que comprende su estructura:

a) Las municipalidades tienen la dirección de sus intereses locales

El antiguo régimen concentraba el poder político en el monarca, quien debía encargarse de todo, pero por las ideas de la descentralización política, los intereses locales deben ser asuntos inherentes al municipio, a un órgano del primer nivel dentro de la estructura orgánica del Estado; no obstante ello, señalar que tienen "La dirección de intereses locales" no es lo más adecuado porque se asigna un cariz de órgano técnico y no de órgano público.

b) Las disposiciones que tomen están sujetas a la aprobación de las Juntas departamentales

Un rasgo distinto de todo poder político es la autonomía, de modo que la dependencia normativa del municipio respecto de las juntas departamentales reafirma la naturaleza del Municipio para el Constituyente de 1828, de entenderlo como un órgano técnico, con la finalidad social, pero sin la connotación de órgano de gobierno.

c) Las disposiciones no pueden ser contrarias a las leyes ni al interés general.

Se preconiza que la ley es superior al gobernante, rasgo distintivo de las nuevas ideas, esa supremacía normativa representa el control al poder político, se asienta las bases de un Estado en el poder limitado del gobernante a partir del parámetro normativo. Además, las disposiciones municipales no pueden dictarse en base al capricho del gobernante, debe tener una finalidad intrínseca: el interés general.³²⁰

³²⁰ Delgado, Ángel. Avatares de la "forma de Estado"..., ob.cit., pág. 262 advierte "La distinción entre "intereses locales" y los "intereses nacionales" es absolutamente clara, porque no se refiere solamente a

Artículo 142.- Las municipalidades no tienen carácter alguno representativo, ni pueden en ningún caso tomar parte ni intervenir bajo ningún pretexto en los asuntos que se versan sobre intereses nacionales y que corresponden a alguno de los tres poderes de la república. Sus peticiones a las autoridades deben ceñirse exclusivamente a las necesidades domésticas de los pueblos.

Artículo 143.- El número de municipalidades, las reglas de su elección, y sus peculiares atribuciones, serán determinadas por una ley.

Si bien es cierto los constituyentes de 1828, regularon la institución jurídico política materia de la tesis, en nuestra opinión fue deficiente, al cercenar en el artículo 141 su autonomía, prescribiendo “las disposiciones que tomen sobre ellos están sujetas a la aprobación de las juntas departamentales”, desconociendo que uno de los postulados de la teoría política es que todo poder o autoridad tiene un carácter propio, que por antonomasia no debe “estar sujeto” a otro órgano, léase juntas departamentales.

Lamentablemente, los constituyentes del 28, no entendieron la esencia de una Carta Política, y en la partida de nacimiento se decretó la “muerte política” de la Constitución de 1828, en razón a que se prescribió que debía regir durante cinco años, al cabo de los cuales una Convención Nacional daría una definitiva Carta Política.^{321 322}

tamaño e importancia de esferas de gobierno, sino fundamentalmente por tratarse de cuestiones de diferente naturaleza jurídica-política. La separación entre ámbito privado (el Municipio) y el ámbito público (Estado), entre la vigencia de reglas de derecho privado para los concejos y de reglas de derecho público para las instituciones estatales. Todavía no ha llegado la hora de percibir al Municipio como parte del Estado, ni sus decisiones y normas como parte del Derecho administrativo.

³²¹ Al parecer esta vigencia temporal de la Constitución de 1828, se debió a que los constituyentes dejaron pendiente el debate del federalismo.

³²² Villarán, Manuel Vicente. La Constitución de 1828, en Páginas Escogidas, PL Villanueva, 1962, pág. 49, al referirse a esta Carta Política, sostiene “Fue cambiada por Gamarra y abolida por la Constitución de 1834. Las libertades locales mermaban el absolutismo personal de los caudillos. Ellos querían encerrar en sus fuertes manos toda la vida nacional y local. Tenían celos hasta de los inermes municipios”.

3.2.1.3. *La Constitución de 1834*

Al gobierno autoritario y arbitrario de Gamarra le incomodaban las disposiciones constitucionales que limitaban su poder político. La Carta de 1828 había establecido que cada cinco años sea reformada, es así que en julio de 1833 correspondía una Convención Nacional para reformarla.

Recordemos que la vida política nacional en el periodo 1828-1834 estuvo convulsionada por sucesos bélicos y políticos: guerra con Colombia, conflicto con Bolivia; elección de Gamarra como presidente y la desconfianza de éste con el vicepresidente. Para consolidar la posición del gobernante aludido, se necesitaba una Constitución que le otorgue al Poder Ejecutivo los poderes suficientes para imponer seguridad y orden en el país. La carta política, en la concepción de Gamarra, se erige en un instrumento jurídico para sus propósitos políticos. El Derecho sometido al poder de turno.

Se requería –dentro de la posición del gobernante- una Constitución que le otorgue al Poder Ejecutivo los poderes suficientes para imponer seguridad y orden en el país.

La instalación de la Convención se dio el 12 de septiembre de 1833, en la antigua capilla de la Universidad Mayor de San Marcos, asistiendo 70 diputados y sesiones se prolongaron hasta el 11 de agosto de 1834. La Convención Nacional, con fecha 10 de junio de 1834, dio una nueva Constitución, que, en un análisis conjunto, se puede afirmar que no fue una copia de la carta de 1828, sino fundamentalmente, una propuesta jurídico política para frenar el autoritarismo militar que representaba en ése momento Gamarra, es así que se le otorgó facultades al Presidente del Consejo de Estado para publicar y ordenar el cumplimiento de las leyes en el caso que el ejecutivo no las promulgaba, pero el Congreso había insistido (artículo 66); la prohibición de la reelección presidencial inmediata (artículo 77).

El grupo de los liberales de la época estaban convencido que la Constitución de 1828 otorgaba al Poder Ejecutivo excesivas atribuciones, que

concentraba el poder en el presidente, por ello su objetivo político era modificar la Constitución de 1828.^{323 324}

Los ideólogos de la Constitución de 1834, pretendían crear con Bolivia una Confederación y, además, un Estado fuertemente centralizado, pero con un presidencialismo disminuido y subordinado al congreso, verbigracia el artículo 86 establecía como una de las restricciones del Poder Ejecutivo “No puede mandar personalmente la fuerza pública sin consentimiento del Congreso”.

Respecto del gobierno al interior del país, las juntas departamentales, instrumento de la descentralización, fueron omitidas en la Carta de 1834.

El representante Luna Pizarro en una carta del 18 de noviembre de 1833 dirigida a Nieto expresa su posición”:

“Las juntas departamentales concluyeron su carrera:

Es muy pronunciada su opinión contra su permanencia.

Se ha discurrido poner municipalidades en las capitales de departamento y de provincia investidas de muy regulares atribuciones.

El artículo 137 de la Constitución señaló que en las capitales de departamento y de provincia habría municipalidades y que en una ley, basada en la población y en las circunstancias locales, se ocuparía de ellas.³²⁵

El referido artículo textualmente prescribía:

“En las capitales de departamento y de provincia habrá una junta de vecinos denominada Municipalidad.

³²³ Planas, ob. cit., págs. 143-144 afirma “Para Luna Pizarro, apenas promulgada la Constitución de 1828, ya “aparecieron censuras y se rompieron hostilidades “entre ciudadanos sin firmeza o “expuestos a la versatilidad”. En la página siguiente, anota que no se trata de cambiar artículos o capítulos de la Constitución, sino de amaestrar a los indómitos, adoptándolos a la vida constitucional”

³²⁴ Alzamora Silva, ob. cit., pág. 30 comenta “No difería mayormente la Carta de 1834 de la de 1828, salvo en algunas tendencias generales”.

³²⁵ Basadre, ob. cit. Tomo 2, pág. 283. El autor dice que las municipalidades fortalecidas por la Convención Nacional de 1834 no llegaron a funcionar debido a los trastornos políticos.

El número de municipalidades, la calidad de los elegibles, las reglas de su elección, sus atribuciones y el tiempo de su servicio serán determinados por una ley, que tenga por base la población y respectivas circunstancias locales”.

A simple vista, se aprecia la regulación centralista de las municipalidades, pues solo dispone que exista en capitales de departamentos y de provincia; en cambio, el artículo 310 de la Constitución de Cádiz estableció que no podían dejar de existir en aquellas comarcas de “mil almas”, lo mismo que regulaba la Carta de 1826.

En 1822, el Perú fue dividido en 11 circunscripciones territoriales a las que se le dio el nombre de departamentos (Lima, Huaylas, Tarma, Trujillo, Cusco, Arequipa, Huamanga, Huancavelica, Puno, Maynas y Quijas) y estaban subdivididos en provincias, y desde 1824 tenía el poder los prefectos, sub prefectos y gobernadores, es decir, por los representantes de gobierno central.

Si bien es cierto la Constitución de 1834 consagró a las municipalidades como parte de la estructura política del Estado, le quitó su perfil jurídico político porque le dio vida tan sólo en las grandes y medianas ciudades (capitales de departamento y de provincia) jerarquización que, sin duda, desnaturaliza su esencia como órgano de gobierno local.

Esta política centralista del poder que subyace del texto bajo análisis conduce a una disminución democrática en el país porque el municipio se convirtió en un instrumento de descentralización del poder político. El municipio comenzó en pequeñas comunidades que a través del debate –originariamente en los cabildos abiertos- se fue forjando ciudadanía, resolviendo pequeñas o grandes problemas del quehacer diario a través de un aparato administrativo.³²⁶ Los cabildos en América comprendían varios cargos menores (alférez real,

³²⁶ Si bien los alcaldes “ordinarios” ejercían esas funciones, los regidores por su parte se encargaban de la gestión de los asuntos prácticos de la vida de la ciudad, llámese los precios de los artículos de primera necesidad, el suministro de agua, los pesos y medidas, el orden y limpieza de plazas, calles y mercados.

alguacil, mayor fiel ejecutor, escribano, etc.) ejercieron poderes de índole administrativo y jurisdiccional (eran jueces en materia civil y penal de primera instancia) tenía, entonces, un rol relevante en los pueblos que se vio mermado en la Carta Política de 1834,³²⁷ pero la Carta Política cedió paso a un “federacionismo” que afectó a los municipios.

Un ejemplo de ese “*despertar ciudadano*” lo expresa Valentín Paniagua:

“Aunque la población “india” no tuvo un papel gravitante en la elección de los miembros de los cabildos urbanos, las elecciones de representante locales “derivaron en la difusión y discusión de los puntos de la Constitución que les concernían más directamente. De este modo, se gestó, en la elección de los cabildos conformados mayoritariamente por indios, alguna participación en la “efervescencia política del momento”. (.....) Frente a la resistencia de quienes hasta entonces controlaban la política y la economía se “comenzarían a oír amenazas de rebelión”.³²⁸

3.2.1.4. La Constitución de 1839

3.2.1.4.1. La situación política previa a la Constitución de Huancayo

En los primeros años de vida republicana —luego la historia nos demostraría que fue un signo característico de nuestra vida política— el país se desarrolló en la inestabilidad política y constitucional. Desde el debate entre monarquía y república, hubo sucesos políticos, se osciló entre elecciones y

³²⁷ Al margen de la constitución entre ciudadanía activa y pasiva propuesta por Sieyes en la constituyente francesa de 1789, la creación de las Municipalidades como legado de Cádiz es el derecho de todos de contribuir a la solución de los problemas del Estado o, en palabras de Marcial Rubio “despertó interés y alimentó deseos de poder en la población nativa”.

³²⁸ Ob. cit., pág. 206 El autor sostiene que, para el Virrey Abascal, la instalación y elección de los cabildos “Fueron obra de la plebe”, porque, ultrajados por ella en las juntas parroquiales, los verdaderos y honrados ciudadanos, se retrajeron del uso de sus derechos prefiriendo el silencio de sus casas a la tumultuaria vocería que los confundía”.

derrocamiento, pero también las Constituciones Políticas cambiaron con frecuencia, de la Carta Política de 1823, a los tres años; una segunda: 1826, que fue cambiada a los dos años; y la cuarta Constitución de 1834.³²⁹

Basadre resumen las características de esta época:

- a) La tendencia a la consolidación o perpetuación de los gobiernos que lo lograban sobrevivió manifestada en el afán de ellos por afianzarse o por crear para el futuro inmediato una situación política igual o afín;
- b) La tendencia a la demagogia en la opinión pública, que se expresó por medio de la propaganda oposicionista, condenatoria del despotismo o del círculo cerrado en quienes gobernaban y que halló múltiples exponentes en el periodismo o, acaso, también en la tribuna parlamentaria;
- c) La tendencia a la idealización, que utilizó el estado de ánimo de disgusto o protesta para ponerlo al servicio de una minoría de ideólogos dispuestos a practicar sus teorías,
- d) La tendencia a la dictadura, que llevo a sus últimas consecuencias la reacción contra los ideólogos, facilitó el surgimiento de los caudillos militares y utilizó la fuerza armada en busca no solo de predominio personal sino del afianzamiento del orden y la autoridad.³³⁰

El Perú había tenido hasta 1839, tres asambleas constituyentes que se lograron concretar, al margen de las intentonas. Desde 1821 hasta 1836, el Perú estuvo a merced de tres personajes —San Martín, Bolívar y Santa Cruz— de diferente personalidad, pero de una misma conducta política: el autoritarismo. El primero destierra para siempre el modelo de la monarquía. El segundo se equivocó con su Constitución vitalicia. El tercero, cuyo apogeo va de 1833-1834, se orienta a una concepción de la República antimilitarista.

³²⁹ Alzamora Silva, ob. cit., pág. 3 comenta “Al declararse independiente en 1821, el Perú tenía escasa preparación para ser libre. Nada más difícil que darle una Constitución definitiva, a tratar de organizar un régimen duradero. En la página 9, delimita el contexto, “En esta etapa que comprende los años de 1827 a 1856, se observa una desorientación absoluta. Los primeros frutos del alejamiento de Bolívar estaban visibles. El Perú expiaba la culpa de haberse alejado de la idea democrática y del sistema republicano”.

³³⁰ Basadre, ob. cit., Tomo 2, pág. 435. El historiador precisó que lo ocurrido entre 1835-1839 y 1839-1842 tuvo otros rasgos distintivos debido a las complicaciones de orden internacional.

Lizardo Alzamora nos explica la situación política de aquella época, después del alejamiento de Bolívar: "Se estaba experimentando recién las consecuencias de la emancipación, mal seguida por un gobierno férreo y dictatorial que pretendió ser vitalicio. En suma, el Perú expiaba la culpa de haberse alejado de la idea democrática y del sistema republicano".

El país —nos dice el autor citado— había salido del gobierno virreinal, para pasar a las discusiones teóricas de un congreso romántico que, después de proclamar su amor a la libertad absoluta, había declinado su autoridad ante un general triunfante. El Perú no había hecho, pues, todavía el ensayo independiente. No había costumbre de gobernarse a sí mismos.³³¹

La situación política en los años 1834-1839 se caracterizó por el orden internacional. 23 representantes de los departamentos del sur del Perú (Arequipa, Ayacucho, Cuzco y Puno) se reunieron en Sicuani bajo la presidencia de Nicolás de Piérola y formaron el Estado Sur-peruano, con el compromiso de enlazar con Bolivia lazos territoriales. El traslado del 15 de junio de 1835 fue aprobado y Santa Cruz recibió el título de Protector y el de Gran Mariscal Invicto.

Santa Cruz, por decreto del 28 de octubre de 1836, declaró establecida la Confederación Perú-boliviana y ordenó que se reuniera en la ciudad de Tacna. En esta ciudad, el 1 de mayo de 1837 se suscribió el Pacto de Tacna donde se erigió la Confederación Perú-boliviana, que tendría gobierno propio, pero sujetos a la autoridad del gobierno general. Este pacto generó descontento popular porque implicaba que una parte del país perdía su independencia, a su vez, despertó los celos de Chile y de la Argentina, que desembocó en que el Congreso chileno aprobó la guerra el 26 de diciembre de 1836 y Argentina la declarara el 19 de mayo de 1837.

Las acciones bélicas ocasionaron el derrumbe de la Confederación, y con ella otro proyecto político nocivo para el país.

³³¹ Ob. cit. pág. 9. De otro modo —dice el profesor Alzamora— no se explica la multitud de motines y rebeldías que siguieron a la desaparición del poder omnímodo español y bolivariano. La Confederación quiso hacer un ensayo de verdadera autonomía. Pero empezó mal, despertando desconfianzas al aprovechar de coyunturas execrables. Salaverry, al oponerse en Uchumayo y en Socobaya, encarnaba el anhelo nacional. Su ejecución apresurada e injustificable, por orden de Santa Cruz, acabó por desprestigiar totalmente a la confederación.

3.2.1.4.2 La Carta Política suprimió las Municipalidades

3.2.1.4.2.1 Análisis político

La instalación del Congreso de Huancayo tuvo lugar el 15 de agosto de 1839 bajo la presidencia de Manuel Ferreyros, con el objetivo de “hacer cuanto crea conveniente al arreglo y felicidad del país”. El Congreso finalizó sus labores en la misma ciudad de Huancayo el 29 de noviembre 1839, es decir, hubo tres meses de deliberaciones para elaborar una Carta Política, plazo breve, comparado con las asambleas liberales de 1822, 1827 y 1834.³³²

La diferencia entre el Congreso de Huancayo y las Asambleas Constituyentes estriba, de un lado, que estas congregaron a ideólogos imbuidos de la teoría política europea, básicamente, francesa, que no tenía figuras representativas como las de Unanue, Luna Pizarro, Mariátegui y Sánchez Carrión.

Otra diferencia era la situación política, caracterizada por las guerras internacionales y las pugnas de caudillos por el poder; entonces, ese escenario político de zozobra, inestabilidad demandaba un Estado fuerte, centralizado, que satisfaga el anhelo de orden y paz.

Desde el ángulo político, suprimir las municipalidades y reemplazarlas por los Intendentes de policía, funcionarios administrativos con atribuciones judiciales, ejecutivas y de seguridad pública, nombrados por el gobierno central y convertidos en los únicos órganos de autoridad local, era hacer sucumbir una de las instituciones españolas que habían traspasado la barrera del tiempo y que formó parte del proceso político de nuestro país al estar regulado en las Cartas Políticas de 1823, 1826, 1828 y 1834. Actuar de modo distinto era deslegitimar política e ideológicamente a la Carta Política.

No olvidemos que en el municipio una determinada población se conoce, se trata, está en relación continua y adoptando decisiones en común, por eso el

³³² Basadre, ob. cit. págs. 368-369. Por su parte, Pareja Paz-Soldán, ob. cit., pág. 85 nos da otras fechas: las sesiones tuvieron lugar en Huancayo desde el 5 de agosto, inaugurándose solemnemente el día 15. La Constitución quedó lista el 10 de noviembre y la clausura de sus sesiones se efectuó el día 24”.

municipio tiene una larga raíz histórica. El municipio existió desde siempre y los historiadores del derecho lo hacen remontar hasta la época romana.³³³

Debemos recordar que en el municipio, nace la vida política de un pueblo, de un Estado.

3.2.1.4.2.2. Análisis Constitucional

Conforme hemos dicho precedentemente, la institución municipal del cabildo fue traída por los españoles porque en la organización política territorial del Incario al interior era el curaca, gobernante que no tenía una presencia política a nivel local, sino fue una figura política que rigió extensos territorios. Se trataría —lo que hoy conocemos— de una autoridad regional.

La Constitución de Cádiz, al establecer que existía una municipalidad en lugares de más de mil almas y que sus representantes sean elegidos, democratizó el poder político y esa herencia constitucional era la base del proceso de construcción del nuevo Estado, ya que la soberanía y representación popular que subyace del techo ideológico de la Constitución germinó la idea de Constitución en los nacidos en la república. Ya no era el rey “¡iluminado por la gracia de Dios!” el que debía resolver los problemas de los vecinos, sino que la descentralización política consagrada en la Carta Política, les traslada ese poder a los alcaldes y regidores. Ese “despertar democrático” incentivaba a la participación política como mecanismo de convivencia. Esos postulados fueron soslayados en esta Carta Política, fuertemente autoritaria y centralista, encargándole el poder municipal a los prefectos y los intendentes de Policía. A los primeros les correspondía la intendencia económica de la hacienda pública del departamento. Los intendentes eran funcionarios mixtos con facultades judiciales, ejecutivas y de seguridad pública.³³⁴

³³³ García Belaunde, Domingo. *Estado y Municipio en el Perú*, en revista Peruana de Derecho Público, Lima, marzo-2002, pág. 10.

³³⁴ Pareja Paz Soldán, ob. cit., págs. 91-92

La Constitución de 1839 fue elaborada para afianzar el poder político del gobernante de turno, soslayando la normatividad constitucional que los constituyentes de Cádiz nos legaron.^{335 336 337}

3.2.1.5. La Constitución de 1856

En 1855, el denominado “gobierno de la moralidad” con Castilla presidente, con fecha 5 febrero de 1855, convocó a elecciones para la Convención Nacional, pero no para presidente de la República. La Convención debía instalarse el 15 de junio de ese año. Ureta elaboró un reglamento electoral, cuya novedad era que iba a realizarse las elecciones mediante sufragio directo, vale decir, que ya no se iba a elegir vía colegio electoral, sino a través del voto personal, sin exclusión, ya que no se exigía requisitos de renta, profesión, saber leer, escribir, etc., únicamente era necesario ser varón mayor de veintiún años de nacidos en el Perú o domiciliado en él.

Una evidencia de la raigambre liberal de esta Constitución fue que propició el florecimiento de las instituciones locales al restablecer, de acuerdo con concepción liberal heredada de la Carta Política de 1812, las Municipalidades, de manera autónoma, suprimiendo la subordinación al Poder Ejecutivo que por ley dada durante el gobierno de Echenique se había establecido.

En octubre de 1856, la Convención había terminado de discutir la Carta Política. El Gobierno, a través de su ministro Juan Manuel del Mar, objetó varios artículos de ella.^{338 339}

³³⁵ La Constitución de Huancayo rigió doce años: de 1839 a 1842, y de 1845 a 1854. Estuvo en suspenso en 1842 a 1844. Fue derogada expresamente el 22 de octubre de 1855.

³³⁶ Santofimio, Jaime Orlando. *Bases Constitucionales del Régimen Municipal*, 1ra. Edición, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1993, pág. 71 sostiene que el problema de la organización del Estado, su grado de descentralización no es más que un problema de reparto de poderes. Asunto que trasciende los linderos de lo estrictamente jurídico y se adentra en el amplio espectro de lo político “.

³³⁷ Alzamora Silva, ob. cit., pág. 33 afirma “La Carta de 1839 respondía en ciertos aspectos a una tendencia moderadamente liberal”.

³³⁸ Basadre, ob. cit., tomo 4, págs. 853-855. Estas objeciones no se referían a las municipalidades, sino a las funciones del Congreso, designación de empleos públicos como comisión y no como propiedad.

³³⁹ Planas, ob. cit., pág. 180 señala “El proyecto de Constitución de 1855 había previsto restablecer las Juntas Departamentales (artículos 100-111) así como las municipalidades (artículos 112-116) cada cual como títulos separados de la Constitución. La Junta Departamental “velarán porque las municipalidades cumplan sus deberes, examinarán sus cuentas, resolverán las dudas que ocurran en dichas corporaciones, decidirán las competencias que entre ellas se susciten (...). Acota que, en la discusión, se aprobó un nuevo

La Convención acordó que, para promulgar la Constitución, procedieran a su juramento el presidente de la República, los ministros, los magistrados.

El 18 de octubre se presentó Ramón Castilla acompañado de sus ministros a prestar juramento de cumplir la Constitución.

La Constitución fue promulgada al día siguiente de su juramentación y derogada el 13 de noviembre de 1860.

El Título XV de esta Carta Política regula las municipalidades en cuatro artículos, relacionadas a su creación; competencia; elección de sus miembros y la administración de los fondos municipales, respectivamente.

Referente a la creación, el artículo 114 establece “Habrá municipalidades organizadas conforme a ley en “todos los lugares” que esta designe”, deja a criterio del Poder Legislativo establecer en qué casos procede la creación y funcionamiento de estos entes.³⁴⁰

Este concepto constitucional soslaya establecer que las municipalidades se crea “para el gobierno interior de los pueblos”, de modo tal que no se puede establecer municipalidades, obviando las referencias a un determinado ámbito territorial (departamento y provincias), en razón a que el municipio no es una dependencia administrativa del gobierno, sino que su naturaleza jurídica es la de ser un gobierno local, desde donde se forja la conciencia de la Nación. No olvidemos que un legado, desde la perspectiva constitucional, que nos dejó la Constitución de Cádiz, es que la Carta Política debe orientarse a un sentido integrador de la sociedad política, estableciendo para ello instituciones políticas que regulen el poder, ya no como en el antiguo régimen, con el poder omnímodo del monarca, sino desde una descentralización política, consagrando a la

artículo 106 que comprendía varios artículos, y cuyo texto decía “las Juntas Departamentales ejercerán las atribuciones deliberativas, consultivas y jurisdiccionales, que designe la Ley, (...)”.

³⁴⁰ La ley del 9 de diciembre de 1853 había restablecido las municipalidades y en artículo 3 señaló “En cada distrito parroquial habrá una Municipalidad, aunque se componga de diferentes pueblos; pero los pueblos cuyos habitantes venguen a mil tendrán municipalidad propia”. Se compondrán de un alcalde, de uno o dos tenientes de alcalde, de los jueces de paz y de los regidores y síndicos procuradores que determina la ley. Había –según el artículo 6- dos tenientes de alcalde cuando pasen de diez mil habitantes. En el artículo 15 define a las municipalidades como “cuerpos administrativos” por lo que su elección debe ser diversa de la que corresponde a los cargos políticos.

El artículo de esta ley nos permite señalar que se trató de una ley orgánica de municipalidades, pero dicha ley no se cumplió.

autoridad municipal con autonomía, como un nivel de gobierno. No olvidemos que nuestra independencia política, históricamente, fue una revolución “desde adentro”, un clamor que surgió desde el interior del país; entonces, ese reclamo debía consolidarse en la política. La Constitución no podía soslayar ésa realidad política.³⁴¹

En el ámbito de la competencia, el artículo 115 establece que corresponde a las Municipalidades:

- a) La administración, cuidado y fomento de los intereses locales y de los establecimientos que se hallen dentro de su territorio;
- b) Formación y conservación del registro cívico;
- c) La formación y conservación del censo de las poblaciones con arreglo a ley.

Un análisis del texto de 1853 comparado con el texto de “La Pepa” nos permite inferir *prima facie* que hubo un retroceso en la concepción y regulación de las Municipalidades. Efectivamente, la primera función asignada solo se refiere a administrar, cuidar y fomentar “los intereses locales”, pero suprime la facultad respecto a las ordenanzas municipales que le había conferido el artículo 321 numeral octavo.

El 29 de diciembre de 1856, Ramón Castilla promulga la denominada Ley Transitoria de Municipalidades con dos objetivos: i) Para la formación del registro cívico base fundamental de las elecciones populares; ii) Para satisfacer las necesidades locales de la administración pública; y en el artículo 1 establece por cada departamento (12) el número de “municipales”.³⁴²

³⁴¹ Bernales Ballesteros, Enrique. La Constitución de 1933 y la organización constitucional del Estado peruano, en Revista de la PUCP., N° 3, Lima, 1978, pág. 3 afirma: “La vigencia efectiva de la Constitución depende del hecho que la conformación y funcionamiento del Estado-Nación sea acorde con el modelo político y con las reglas de derecho por ella dispuesta. La Constitución en su sentido político-jurídico, expresa un estado superior de la organización social que es la organización misma del poder y de la autoridad social; (...). La Constitución debe tener capacidad y claridad para arbitrar y resolver por la vía jurídica un hecho nuevo que atañe a la estructura y organización de los poderes del Estado”.

³⁴² Alzamora Valdez, Mario. *Derecho Municipal*, Editorial y Distribuidora de Libros S.A, Lima, 1985, pág. 81 sostiene: (...) ante el reclamo de los pueblos, fue promulgada la ley de 9 de diciembre de 1853 que restableció y organizó las municipalidades (...). Según dicha ley, los alcaldes debían ser nombrados por el Presidente de la República para las capitales de departamento, por los prefectos para las provincias y por los subprefectos para las de distrito. Los alcaldes fueron considerados como “agentes del Poder Ejecutivo” y los prefectos estaban facultados para requerir a las Municipalidades y para suspender sus sesiones.

Esta ley quebró la naturaleza jurídica inherente a las Municipalidades y evidenció que los gobernantes eran ajenos a una descentralización política en el entendido de que el municipio no solo tiene funciones políticas dentro de su ámbito territorial, sino fundamentalmente, que no hay subordinación al Gobierno Central.³⁴³

Efectivamente, el artículo 74 señala que, en caso de conflicto de competencia entre una autoridad política y una municipal, ambos concurrirán al prefecto del departamento quien dirimirá si fuese infundada; caso contrario, remitirá los documentos a la junta departamental para su resolución.³⁴⁴

El simple hecho de regularlo en solo cuatro artículos y dejar que una ley infraconstitucional regule su naturaleza jurídica como órgano de gobierno local, evidencia que la concepción de estos entes estaba lejos del legado de 1812.

3.2.1.6 La Constitución de 1860

La Carta política de 1856 establecía que, para la reforma constitucional, era necesario el voto de tres legislativas, previa discusión en cada una de ellas. Ello era un obstáculo porque se necesitaba con urgencia esa reforma, dado el descontento del pueblo. El Congreso acordó, en sus juntas preparatorias, funcionar con el carácter de constitucional y extraordinario, pero este Congreso de 1858-1859 no llegó a dejar ni un esquema de Constitución, pues lo absorbieron los conflictos con el Poder Ejecutivo.³⁴⁵

Bartolomé Herrera, obispo de Arequipa, y cuya incorporación como diputados por Jauja contravenía el artículo constitucional que proscribía la

³⁴³ García Belaúnde, Domingo. *Estado y Municipio en el Perú*. Consulta online www.juridicas.unam.mx. págs. 399-400 consulta efectuada el 8-12-2016.

³⁴⁴ En una carta del 3/11/1856 publicada en la Sección de Gobierno –Municipalidades, el Presidente de la República se dirige a las Secretarías de la Convención para observar algunos artículos que pueden ofrecer “inconveniente graves para su ejecución” y, entre ellos, se observa la facultad de darse reglamentos por sí mismas envuelve –dice el Presidente- el inconveniente de que falte la unidad en las reglas que deben observar unas corporaciones que, en su carácter, en su modo de obrar y en sus fines deben ser perfectamente iguales en todos los pueblos de la República. Agrega los reglamentos, sea cuales fueren los cuerpos o individuos para quienes son hechos, deben cuando menos aprobarse por una autoridad superior para que tenga consistencia e inamovilidad, y para que no llegue el caso desgraciado y raro sin duda, de que alguna vez falten enteramente y vengán en su lugar el desorden y la confusión”.

³⁴⁵ Basadre, ob. cit., Tomo 4, pág. 881 La clausura del Parlamento 1858-1859 tuvo lugar el 25 de mayo de 1859 sin que asistiera el presidente de la República por “notoria indisposición”.

representación parlamentaria a los del clero, redactó su proyecto propio de Constitución. La Comisión en su dictamen mayoritario rechazó el proyecto de Herrera. Su labor se limitó a hacer algunos retoques al texto de 1856. El informe tenía —según Basadre— el carácter de una exposición de motivos:

“Penetrados que una Constitución no puede echar raíces profundas ni producir la felicidad pública si no corresponde al estado moral, político y económico de los pueblos para los cuales ha sido dictada, hemos procurado estudiar la verdadera situación del país, escuchando el dictamen de hombres inteligentes, desapasionados y patriotas. Nuestro fin ha sido asentar el edificio del orden y darle alguna solidez, pero sin ofender el derecho de los ciudadanos prefiriendo para conseguirlo, aquellos medios que no chocan arbitrariamente con las ideas populares y cuya mayor o menor eficacia puede inferirse de la historia de nuestros acontecimientos políticos”.³⁴⁶

Basadre sostiene que un rápido paralelo entre las Constituciones de 1856 y 1860, se aprecia que “el texto fue el mismo, con importantes modificaciones de detalle”.³⁴⁷ Sin embargo, respecto de las municipalidades, el artículo 118 de la Carta de 1860,³⁴⁸ prácticamente, recoge las disposiciones de los artículos 114, 115, 116 y 117 de la Constitución de 1856, precisando que la prohibición del artículo 116 “no podrán ser elegidos los eclesiásticos ni los empleados que reciban dotación del Estado” fue suprimida.³⁴⁹

Esa ley a los que se refiere la Constitución de 1860 fue publicada en el Diario El Peruano del sábado 11 de Mayo de 1861 y en el artículo 22 establece

³⁴⁶ Ídem, pág. 891.

³⁴⁷ Ídem, pág. 19.

³⁴⁸ Artículo 118.- Habrá Municipalidades en los lugares que designe la ley; la cual determinará sus funciones, responsabilidad, calidades de sus miembros y el modo de elegirlos.

³⁴⁹ Para Alzamora Valdez, ob. cit., pág. 82 “La Constitución de 1860 expresa otra tendencia distinta de la que imperaba en la del 56 y se refiere a las Municipalidades en un solo artículo que fue aplicado por la Ley Orgánica del 9 de mayo de 1861”.

que los conflictos entre municipalidades de un mismo departamento, serán resueltos por la Prefectura. Los conflictos entre municipalidades de diferentes departamentos, los resolverá el Poder Ejecutivo.

El artículo 23 de esa ley de 1861 señala la obligación de las municipalidades de expedir los informes que le pida el gobierno, pero le está prohibido, como “ajeno” de su institución, hacer exposiciones relativas a asuntos políticos.

Respecto a la elección de los miembros, los artículos 34 y 35 establecen que son elegidos por el respectivo colegio electoral, pero se requería además de ciudadano-vecino, que tenga una renta anual de quinientos pesos si la Municipalidad corresponde a capital de provincia (artículo 37), disposición que quiebra el concepto de ciudadanía y exige requisitos que la Constitución de 1812 no exigió.

La Carta de 1860 fue la más longeva de nuestras Constituciones. En una primera etapa solo alcanzó a regir durante siete años: del 13 de noviembre de 1860 al 29 de agosto de 1867 luego rigió en el lapso comprendido entre enero de 1868 y diciembre de 1869, tenemos un total de cincuenticuatro años, que ha sido el tiempo total que dicha Constitución ha regido al Perú.³⁵⁰

Constituye una paradoja de nuestra historia constitucional el hecho de que la Constitución de 1860 haya sido la más longeva de nuestras Constituciones, cuando la Carta Política anterior tenía un texto similar, con algunas modificaciones.

La explicación la podemos dar a través del informe de la Comisión de Constitución, donde se hace mención a que una Constitución no produce la felicidad pública, pero sí debe estudiar la verdadera situación del país, escuchando el dictamen de hombres, desapasionados y patriotas, es decir, buscando el consenso, lo que le confiere legitimidad política.

³⁵⁰ Alzamora Silva, Lizardo. ob. cit., págs. 36-37. El autor explica que “La razón fundamental de tan larga duración fue su tono moderado y su adaptación a la realidad de la Constitución de 1860 no exageró el poderío legislativo de 1856. Tampoco entregó el poder íntegramente al Ejecutivo. Logró así imponer un equilibrio estable y un control provechoso”. Acota “fue bandera de combate contra revueltas y para restaurar en el país el imperio de la Constitución”. En la página 14, el autor concluye que esta Constitución fue liberal como la de 1856”.

3.2.1.7 La Constitución de 1867

El decreto que convocó a elecciones fue expedido con fecha 28 de Julio de 1866. Debía elegirse simultáneamente en octubre un Presidente Constitucional y un Congreso Constituyente. A éste correspondía hacer el escrutinio de los votos emitidos para el primer cargo de la Republica y proclamar al candidato electo y trabajar en la elaboración de la nueva Carta Política para ello el Congreso tenía cien días improrrogables.

El Congreso Constituyente se instaló el 15 de febrero de 1867 y estuvo envuelta en sucesos políticos que evidenciaba la precariedad del sistema: La interpelación y la censura al Gabinete Tiberiópolis y la Interpretación al presidente de la República, los incidentes callejeros contra los Diputados Liberales.

Ante esta coyuntura, el 23 de mayo el Presidente Provisorio Prado solicitó una sesión secreta al Congreso donde expresó: “En atención a las difíciles circunstancias por las que atraviesa el país era necesario establecer definitivamente y cuanto antes el régimen constitucional fijando la terminación de las tareas legislativas y otorgándole, a la vez, una disposición que pusiera al gobierno en aptitud de conservar la tranquilidad pública; (...)”.³⁵¹

Formaron la Comisión que preparó el proyecto de la Carta Fundamental José María Quimper, Francisco García Calderón, Modesto Macedo, Manuel María Rivas, Manuel Pérez, Francisco Laso, Juan Luna y Fernando Casós.

El Título XV de esta Carta Política solo contiene el artículo 115:

“Habrán Municipalidades en las capitales y de provincia, y en las ciudades, aun cuando no tengan este carácter; y agencias municipales en los distritos. Una ley determinará sus funciones, responsabilidad, calidades de sus miembros y el modo de elegirlos”.

³⁵¹ Basadre, ob. cit., Tomo 5, pág. 1276 refiere que a pesar de la promesa del presidente del Congreso, José Jacinto Ibarra, no llegaron a ocuparse de contestar el mensaje de Prado. Acaso la respuesta implícita estuvo en la aprobación que llegó hacer de la Constitución tres meses de después y en el plazo señalado.

La Constitución de 1867 fue promulgada el 29 de agosto de ese año cuando regía la ley de municipalidades de 1861 que tuvo vigencia hasta el 9 de abril de 1873.^{352 353}

3.2.2. Las Constituciones del siglo XX

3.2.2.1. La Constitución de 1920

En las elecciones de 1912, los candidatos Antero Aspíllaga, presidente del Partido Civil, disputaba los votos con Augusto B. Leguía, candidato de oposición. En Lima y Callao triunfó la lista del último. Pero el proceso se enturbió con comentarios sobre falsificaciones en el registro militar que servía como padrón electoral, alteraciones en los escrutinios, lo que generó que se presenten treinta y cinco demandas de nulidad y habían fallados siete procesos. Leguía había perdido por fallos del tribunal casi 15 000 votos.

A raíz de estas cuestionadas elecciones, se generaron levantamientos populares, que contaron con el apoyo de militares y más de las tres de la mañana, el coronel Gerardo Álvarez y un destacamento de veinticinco gendarmes apresó al presidente Pardo, al ministro de Guerra general Zuloaga y tomaron Palacio de Gobierno.

Uno de los grandes sarcasmos de la historia política peruana del siglo XX ha sido que la tentativa frustrada de Billinghamurst para eliminar al congreso en funciones, crear uno nuevo y dar al país una nueva Carta Política, la realizó con

³⁵² El jefe supremo provisorio de la Republica, Mariano I. Prado, con fecha 1 de diciembre de 1865 decreta que “queda en todo su vigor la ley orgánica de municipalidades del 9 de mayo de 1861, hasta que se expida por el gobierno el reglamento orgánico de estas corporaciones”. El fundamento de esta ley era que se necesitaba “reglamentar las Municipalidades de un modo más amplio y favorable al desarrollo de los intereses locales”.

El artículo 7 de esa ley establecía que las agencias municipales estaban subordinadas a las municipalidades de Provincias. El artículo 105 de la ley señala que las agencias municipales ejercerán funciones municipales con sujeción al reglamento y el artículo 108 prevé que las Municipalidades tendrán cuidado de no transmitir a las agencias sino las atribuciones que estas puedan ejercer en los distritos; y el artículo 109 proscribía que las agencias puedan exigir multa alguna.

³⁵³ Pareja y Paz-Soldán, ob. cit. pág. 135 dice “La Carta de 67 coincidía, tanto por su extensión –un solo artículo- como por su redacción, con la del 60 sobre las Municipalidades, olvidando las otras disposiciones que le habían dedicado la del 56”. En la página 136, nos recuerda que esta Constitución no llegó a ser jurada, pues fue quemada públicamente en la ciudad conservadora y rebelde. La Constitución de 1867 solo estuvo en vigencia del 29 de agosto de 1867 al 6 de enero de 1868, o sea, menos de cinco meses”.

éxito Leguía en 1919 después del golpe de Estado consumado, precisamente, con el apoyo del ejército que puso, en apariencia, fin a la República Aristocrática.³⁵⁴

Leguía, el 4 de Julio de 1919, para justificar el golpe de Estado perpetrado con apoyo militar, publicó un manifiesto, “La consideración de que es un deber ineludible obtener que no se frustre el voto popular emitido ya, me obligan a asumir la Jefatura Suprema de la República como Presidente Provisional”.

“Una conspiración encabezada por el Gobierno pretendía conseguir que el Congreso desconociera la elección presidencial que había hecho y apoyara a una candidatura burocrática resuelta a imponerse ante el país desde las antecámaras de Palacio”.

Sin embargo, nunca se llegó a exhibir prueba alguna de que el Presidente Pardo haya encabezado una conspiración que pretendía desconocer el triunfo electoral de Augusto B. Leguía, y una vez más nuestra vida política se vio remecida por un golpe de Estado, el derrocamiento del Presidente a través de la fuerza, pese a que tan sólo faltaba menos de dos meses para que el mandato de José Pardo culmine regularmente. Nuevamente, asistíamos a esa ecuación política que ha caracterizado, lamentablemente, gran parte de nuestra historia política, ruptura con la democracia, apertura a la dictadura. Tiene razón el constitucionalista Enrique Bernales cuando analizando nuestra realidad política sostiene:

“En los albores del siglo XXI, en la proximidad de sus doscientos años de independencia, el Perú continua en la búsqueda del rumbo hacia una democracia sólida y estable. La debilidad de las instituciones ha sido uno de los factores por el cual

³⁵⁴ Basadre, ob. cit. Tomo 11, pág. 2429. El historiador refiere “Más sencillo resultó así en 1919 destruir desde abajo al Poder Ejecutivo y al Poder Legislativo juntos, con el apoyo del ejército y de algunos grupos políticos organizados, que eliminar en 1924 desde arriba a las Cámaras, casi a mediados de un periodo presidencial”.

muchos gobernantes de facto hallaron el camino llano para entornillarse en el poder".³⁵⁵

Augusto B. Leguía estableció el 4 de Julio de 1919 un gobierno provisional, dando inicio al gobierno de la "Patria Nueva", convocó a elecciones para un Congreso que debía formar una asamblea Nacional y reformar la Constitución. Lo relevante de esta convocatoria es que mediante plebiscito se debía incluir en la nueva Carta diecinueve puntos, entre los que se debe destacar –para efectos del trabajo- el que se refiere a la autonomía de los Concejos Provinciales en el manejo de los intereses a ellos confiados. Sin embargo, se relativiza la autonomía municipal cuando se establece que "Para imponer nuevos arbitrios debía existir aprobación gubernamental".

La Asamblea General se instaló el 24 de septiembre de 1919 y funcionó hasta el 27 de diciembre de aquel año. Su primera medida fue una usurpación de funciones, ya que la Carta Política de 1860 establecía que correspondía al Congreso efectuar el escrutinio de los votos en las elecciones presidenciales, pero como dicho poder había sido desactivado, la Asamblea Nacional adjudicó 122 736 votos a Leguía; 64,936 a Antero Aspíllaga; 6,083 a José Carlos Bernales y 3,167 a Isaías de Piérola. Proclamó a Leguía y luego a los Vice Presidentes general Cesar Canevaro y Agustín de la Torre Gonzáles.

³⁵⁵ Bernales Ballesteros, Enrique. *Parlamento y Ciudadanía*, Comisión Andina de Juristas, serie Democracia N° 3, Lima, 2001, presentación del libro. Véase también De la Puente Brunke, José y Guevara Gil, Jorge Armando (editores), *Derecho, Instituciones y Procesos Históricos*, XVI Congreso del Instituto Internacional de Historia de Derecho Indiano, 1ra. Edición, Fondo Editorial PUCP., Lima, 2008; el artículo de José Francisco Gálvez Montero. *Inicios del Derecho Público en el Ordenamiento Jurídico Peruano*, pág. 181 "El Derecho junto al territorio y poder y pueblo formó parte de la nueva concepción de la organización jurídica política desde el siglo XVIII, fue un periodo de transición, entre el final del dominio español y el inicio del Estado independiente, que sirvió como elemento de estabilidad y agente de cambio, promoviendo nuevas pautas en los lineamientos de la sociedad y en los roles de los individuos". En nuestra opinión, ello solo fue en teoría, la praxis política nos demuestra que nuestro régimen se inició con la teocracia de los incas, de allá la época colonial nos trajo el absolutismo de los Reyes de España, y luego, en la época de la República, hubo una marcada tendencia a la dictadura. Recordemos a San Martín y Bolívar, quienes, a la margen de sus proezas bélicas, nos inyectaron el veneno de la autocracia. El primero asumió en 1821 "el mando político y militar de los departamentos libres del Perú bajo el título de Protector, que hubo luego cambio por el Protector de la libertad del Perú. Del Libertador debemos resaltar lo que Basadre denominó "El frenesí Bolivariano" el tomo sumiso y rendido ante Bolívar por parte del pequeño grupo de aristócratas y militares que ejercieron la política de esa época. Destacamos el hecho de que Vidaurre había puesto cierta vez sus manos en el suelo para que pisara el libertador; la expresión de Gamarra "No hay otra cosa que hacer: o Bolívar o nadie" y también el congresista Carlos Pedemonte exclamó: "Si el inmortal Simón Bolívar nos engaña, renunciemos para siempre el tratar con los hombres".

Esta Carta Política fue aprobada por la Asamblea Constituyente de 1919 y promulgada por el presidente Leguía. Rigió desde el 18 de enero de 1920 hasta el 18 de abril de 1933.^{356 357}

Referente al ámbito de las Municipalidades, esta Carta Política la regula en dos artículos:

Art. 141º.- Habrá Municipalidades en los lugares que designe la ley, la cual determinará sus funciones, responsabilidad, calidades de sus miembros y el modo de elegirlos.

Art. 142º.- Los Consejos provinciales son autónomos en el manejo de los intereses que les están confiados. La creación de arbitrios será aprobada por el gobierno.³⁵⁸

Alzamora Valdez nos explica que, bajo el imperio de la Constitución de 1860 y dentro de la ley de Descentralización Fiscal del 13 de noviembre de 1886, se dictó el 14 de octubre de 1892 la ley Orgánica de Municipalidades que rigió hasta el 17 de marzo de 1981 y al que la Carta Política denominada “la ley”.

El artículo 29 de la ley de municipalidades consagra un postulado dogmático de la Carta de 1812: el sufragio, aun cuando en esta nueva época es directo, pero para ejercerla debían tener alguna profesión o industria, o propiedad o ser alumno de la universidad mayor de veintiún años.

Por otro lado, analizando dicha ley se advierte *prima facie* que hay una clara diferenciación entre el Concejo Provincial respecto de los Concejos de Distritos. El artículo 94 señala las rentas de los primeros que son amplias; en

³⁵⁶ Basadre. Ob. cit. Tomo 11, pág. 2875. El historiador nacional hace referencia que, por la época en que fue debatida y promulgada, esta nueva Carta Política fue influenciada por algunas disposiciones de la Constitución Mexicana de 1917 y de las Constituciones europeas de la post-guerra, especialmente de la alemana de Weimar.

³⁵⁷ Para Alzamora Silva, ob. cit., pág. 39, “Esta carta reprodujo, en gran parte, los preceptos de la de 1860, impartándole un carácter liberal”.

³⁵⁸ Para Planas Silva, ob. cit., pág. 417 “Otra reforma importante de la Constitución de 1920 fue la autonomía municipal, que se circunscribía a los Concejos Provinciales”. Y en la página 419 sostiene “Con el establecimiento de Junta de Notables en lugar de Municipios electos, se reforzó y consolidó esa alianza ilícita entre centralismo y los caciques provinciales. No obstante ello, consigna la opinión de Aníbal Maúrtua: “por conveniencia personal y política, debemos procurar que las nuevas municipalidades se constituyan por elección y no por designación, a fin de librarnos de compromisos con nuestros electores y para no exponernos a que el gobierno pudiera inferirnos desaires personales o públicos”.

cambio, el artículo 134 establece que son cuatro: i) El importe del rescate de los animales extraviados, previo pago de los daños que ocasionen; ii) Las rentas que, con aprobación del Concejo Provincial establezca el del distrito; iii) El producto de las obras públicas que se construyan por su cuenta; iv) La parte de arbitrios provinciales que se cobre en el Distrito.

Se aprecia que los constituyentes de 1920 al remitirnos el tratamiento de los municipios a la ley infraconstitucional no entendieron que este ente es un gobierno local no por la demarcación territorial, sino esencialmente por su naturaleza jurídica. La concepción constitucional que nos legó la Constitución gaditana respecto del municipio es que “para el gobierno interior de los pueblos” y que el modelo funciona en base a lo institucional.

El esquema del Estado unitario, centralizado y el Ayuntamiento como poder local queda diseñado a la Constitución de 1812. Si bien es cierto que es necesario una división territorial (provincias, distritos) el municipio, como institución, constituye la expresión del poder político en un determinado territorio, lo que implica que los Concejos Distritales no pueden tener una subordinación económica respecto del Concejo Provincial, debiendo la normatividad afianzar su plena autonomía. Se descarta el dogma de igualdad, pero se debe afianzar desde la Constitución y de allí irradiarlo a las normas infra constitucionales la autonomía que le confiere el status de gobierno local.

3.2.2.2. *La Constitución de 1933*

No le falta razón a Lizardo Alzamora cuando analizando la evolución política y constitucional de nuestro país afirma “Hasta muy avanzada la segunda mitad del siglo XIX, la vida política del Perú republicano presenta un marcado carácter de arbitrariedad. Sólo a fines del siglo pasado y en los comienzos del actual, la República empieza a organizarse y a ordenarse”,³⁵⁹ la situación política estaba consolidada respecto a la incertidumbre inicial de la independencia y la demarcación territorial; la situación socioeconómica también evolucionó. Era la época de organizar el régimen político, otorgarle al Estado peruano una

³⁵⁹ Véase su ob. cit., pág. 1.

orientación jurídico-político que permita responder a la coyuntura socio-históricas de la época, impregnarle un sentimiento constitucional.³⁶⁰

Lo rural ha sido tradicionalmente lo característico de la población peruana. Desde fines del siglo XIX comenzó el despegue del desarrollo urbano. Este proceso fue resultado de dos factores convergentes: de un lado, el aumento de la población y, del otro, la corriente migratoria del campo a la ciudad y de las provincias a la capital del país. La ciudad de Lima, otrora ciudad de los virreyes comenzó a tener un desarrollo urbano e industrial a partir de 1918 que se vio acentuado con mayor fuerza a partir de 1930.

El urbanismo de la capital caracterizada por el avance en transporte (ferrocarriles y autónomos) y la construcción de las urbanizaciones, galerías comerciales, mercados, contrastaron con lo que los sociólogos denominan “El Perú profundo”, caracterizada por la existencia de pequeños pueblos, con enorme atraso social y económico.

Esta diferencia entre la capital y los pueblos del interior crearon un vacío social, un problema de identidad entre los unos, que entendieron que el Estado —ese ente abstracto— era una entelequia para ellos.

Dentro de este escenario, el panorama político en el gobierno de Sánchez Cerro nos trae que el día 7 de diciembre de 1931 se realizó la elección del presidente del Congreso Constituyente, cargo que recayó en Luis Antonio Eguiguren.³⁶¹

La Junta Nacional de Gobierno que presidió David Samanez Ocampo designó el 7 de agosto de 1931 una comisión para que preparase un

³⁶⁰ Bernales Ballesteros, La Constitución de 1933 y la organización constitucional del Estado peruano, pág. 5 sostiene que esta Carta Política se enmarcó dentro de la teoría clásica, siendo su pretensión de la encauzar el proceso político social del Perú contemporáneo y darle organicidad y regulación jurídica a un régimen político, desde un punto de vista abstracto y ajeno a la realidad social.

³⁶¹ Basadre, ob. cit. tomo 13, pág. 3211. Por segunda vez en el siglo XX se reunía en el Perú una asamblea para discutir y dar una Constitución. Pero la de 1919-1920 surgió de un pronunciamiento pretoriano y tuvo en su seno, solo a los favorecidos en unas elecciones influidas desde el Gobierno, todos ellos, al principio, solidarizados con el golpe de Estado del 4 de Julio de 1919 que había dado origen a esa situación política. En cambio, el congreso de 1931 nació de unos comicios cívicos arduamente disputados cuyos ecos estaban lejos de haber sido extintos en la fecha de su instalación.

anteproyecto de Constitución del Estado. Presidió esta comisión Manuel Vicente Villarán y cumplió su tarea el 5 de diciembre de 1931, publicando su exposición de motivos elaborada por su presidente.

La tendencia general del anteproyecto Villarán fue “de perfeccionamiento e integración de las instituciones políticas y administrativas y de satisfacción de grandes y legítimos anhelos públicos, compatibles con las condiciones de la realidad nacional”.³⁶² Cabe indicar que la Constitución que aprobó el Congreso no tuvo exposición de motivos.

El tema de las Municipalidades fue discutido en la sesión del 18 de agosto de 1932. La Carta Política en el título X administración Departamental y Municipal, Capítulo I Concejos Departamentales, en 18 artículos desarrolló los Concejos Departamentales desde una perspectiva constitucional, correspondiendo los artículos 203, 204, 205 y 206 a los Concejos Municipales.

Artículo 203.- Habrá Concejos Municipales en las capitales de provincia y de distrito y en los pueblos que determine el respectivo Concejo Departamental.

Se amplía la cobertura de los Concejos Municipales en las capitales de provincia y de distrito, pero también –de ser necesario- abarcaría a los pueblos que no sean capitales de provincia ni de distrito, lo que nos regresa de algún modo al concepto gaditano del municipio de las “mil almas”.

El artículo 206 le confiere a los Concejos Municipales Provinciales autonomía administrativa y económica en el ejercicio de sus funciones, pero ésta se encuentra afectada –o mutilada- porque los Concejos Departamentales tenían como atribución “resolver en última instancia sobre los asuntos administrativos de los Concejos Municipales” y “aprobar cada año los presupuestos de los Concejos Municipales Provinciales” (artículo 193 incisos 7 y 8).³⁶³

³⁶² Ídem, pág. 3259. Para el historiador el anteproyecto Villarán fue, en varios asuntos, superior a la Carta Política aprobada por el Congreso Constituyente.

³⁶³ El artículo 183 de esta Carta Política señaló que el territorio de la República se divide en departamentos, provincias y distritos. El D.L. 19864 artículos 69, 71 y 72 otorgó al Concejo Provincial la facultad en materia presupuestos incluyendo los presupuestos de los distritos.

Esta Constitución Política refleja, en este precepto constitucional, la concepción errónea de no entender que un signo característico del gobierno local lo constituye la autonomía, entendida como facultad para gobernarse de acuerdo con sus propias decisiones en los asuntos que le competen; entonces, no se le puede conferir autonomía administrativa a los Municipios, y a la vez establecer que otro órgano administrativo tengan la atribución de “resolver en última instancia los asuntos administrativos de los Concejos Municipales”. Tampoco se configura autonomía económica cuando la aprobación de los presupuestos de los municipios dependan de otro órgano, que no tiene el nivel de gobierno.

Este precepto constitucional, esta concepción de gobierno local, nos revela que, para el constituyente del 33, el diseño del poder político subordinó “el gobierno interior de los pueblos”, y si bien es cierto le dio al municipio un status jurídico-político distinto a los cabildos –junta de vecinos- no le confirió plenamente el carácter de gobierno local. Esa es una de las razones por las cuales esta carta Política resulta, desde una perspectiva constitucional, una Constitución intrascendente.³⁶⁴

El artículo 1 de la Constitución Política de 1933 establece “El Poder del Estado emana del pueblo, (...)” y en el artículo 84 le otorga ciudadanía a los peruanos varones mayores de edad, los casados mayores de 18 años y los emancipados”, pero en artículo 86 respecto de las elecciones municipales, extendió el derecho de sufragio a las “mujeres peruanas mayores de edad, las casadas”.

En opinión de Villarán, la materia “Municipalidades” pertenece más propiamente al Derecho Administrativo que al Constitucional.³⁶⁵ Discrepamos con tan insigne jurista porque el sistema político de un Estado tiene como uno de sus pilares fundamentales la democracia, que, a su vez, está concatenada con la participación política, que se consolida con la descentralización. El antiguo régimen concentraba el poder político y es, precisamente, la descentralización

³⁶⁴ Bernales Ballesteros en su artículo La Constitución autoritaria, pág. 15 la califica que “fue tan anodina que no mereció ningún nombre”.

³⁶⁵ Villarán, Manuel Vicente. *Lecciones de Derecho Constitucional*, 1ra. edición, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 1998, Lima, pág. 695.

(Gobierno Central, Regional y Municipal) que traslada ese poder a varios órganos. No le falta razón a Brewer-Carías cuando afirma “Hemos dicho que hasta cierto punto, con la descentralización, nos estamos jugando la democracia”.³⁶⁶ ³⁶⁷

Pareja y Paz Soldán, nos explica que la descentralización fue una de las aspiraciones más hondas, necesarias e imperiosamente reclamadas, al debatirse la nueva Constitución. Se presentaron proyectos modificatorios, pero no fueron consideradas. Tampoco fueron aceptadas las ideas contenidas en el Anteproyecto de la Comisión Villarán.³⁶⁸ El profesor Bernalles explica esta Carta Política miraba más hacia el pasado que hacia el futuro. La historia política del Perú en la fase que se inicia esta Constitución está llena de incidencias que ponen de manifiesto la inestabilidad de sus instituciones políticas, la falta de conciencia.³⁶⁹ Sin embargo, es necesario destacar la regulación del sufragio en esta Carta Política: voto obligatorio y secreto y el sufragio femenino en las elecciones municipales.³⁷⁰ No hay que olvidar que el régimen representativo –que socavó los cimientos de la monarquía absolutista– tenía como premisa que la soberanía reside en el pueblo y esta soberanía popular se expresa en las elecciones.

³⁶⁶ Brewer-Carías, Allan R. *Reflexiones sobre la Organización Territorial del Estado en Venezuela y en la América Colonial*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1997, pág. 164. En la página 177, el autor sostiene como complemento de su concepto de descentralización “Ahora bien, la política de la descentralización no se agota en las transferencias de competencias y servicios hacia los Estados. Debe continuar hacia los niveles inferiores, orden municipal”.

³⁶⁷ Bernalles Ballesteros, Enrique, en el artículo *La Constitución de 1933 y la Organización Constitucional del Estado Peruano*, pág. 3, sostiene “La pretensión de toda Constitución es que sea conforme a sus disposiciones que se organice el régimen político y el gobierno de la Nación. En la naturaleza del Estado Constitucional encontramos el principio de un sometimiento de los poderes del Estado, las relaciones entre éste y la sociedad”. Y dentro de esta organización, es a través del Derecho Constitucional. –y no el Administrativo– que se debe regular la participación política en los Municipios expresadas a través del sufragio. La Constitución sienta las bases del régimen municipal como instrumento de la democracia en el país. El tratamiento Constitucional protege a las Municipalidades y evita situaciones como las que se vivió en 1945 con la promulgación de la Ley N° 10233 que reemplazó transitoriamente los Concejos Municipales por “Juntas Municipales transitorias” tan solo con funciones meramente administrativas y teniendo como marco legal la Ley Orgánica y las Ordenanzas municipales vigentes.

³⁶⁸ Ídem, ob. cit. págs. 21-22 afirma respecto de esta Carta Política que “Es probable que las medidas constitucionales no satisficieran en su totalidad las demandas de descentralización; ello no niega la intención constitucional de establecer medidas en favor del desarrollo local y regional”. Agrega que esos artículos fueron letra muerta desde que se promulgó la Constitución”.

³⁶⁹ Bernalles Ballesteros, Enrique. *La Constitución de 1933*, págs. 23-24.

³⁷⁰ Ídem, pág. 192-194. Explica que el voto femenino fue una conquista de las feministas que sostenían que no hay razón lógica para excluir a las mujeres del sufragio; que el antifeminismo sólo se explica por las supervivencias de un Estado social e intelectual que reduce a la mujer una buena ama de casa.

A pesar de que la época en que se debatió y aprobó la Constitución de 1933 no estuvo exenta de pugnas por el poder, el legado de la Constitución de Cádiz como instrumento ideológico permaneció incólume e, inclusive, el sufragio indirecto que propugnó el texto gaditano fue superado porque fue más inclusivo.

La Constitución de 1933 tuvo una vigencia de más de 46 años, rigió hasta el 12 de julio de 1979. Fue la segunda Carta Política más longeva de nuestra vida republicana, superada en su longevidad por la de 1860 que rigió 60 años.

Enrique Bernales, al analizar esta Constitución, nos dice que “se suscribe y se inspira en el modelo político liberal, sus instituciones y la ideología rectora han sido tomadas del liberalismo europeo y americano, respetando la democracia representativa, soberanía nacional y popular, separación de poderes y organización triangular de los mismos, participación regulada y calificada del pueblo a través del voto. El liberalismo –nos explica- ha sido la nota predominante de la organización estatal peruana y ella permanece en la Constitución de 1933”.^{371 372}

Si bien es cierto es una Constitución, ideológicamente liberal, lo que le permitió tener longevidad, también es verdad que tiene, en su espíritu, marcado el sesgo centralista que ha caracterizado nuestro modelo político, y tal vez, sea uno de los factores de nuestra precaria democracia, que no se desarrolló plenamente “al interior de los pueblos”. Fue otra expresión del formalismo democrático que caracterizó parte de nuestra historia constitucional.

3.2.2.3. *La Constitución de 1979*

En ese camino del poder que delimita nuestra azarosa vida política, la Carta Política de 1979, luego del gobierno militar de doce años, es la culminación de un proceso político y social, en el cual nuevamente retomamos el derrotero constitucional, con el propósito de asentar la institucionalidad en el país. El

³⁷¹ Bernales, La Constitución de 1933, ob. cit., pág. 7

³⁷² Ídem, pág. 16 sostiene “El aspecto más sustantivo e importante de la Constitución es el que se refiere a la organización de los poderes del Estado. Es aquí donde la Constitución reitera plenamente el modelo liberal, utilizando como fuentes directas los modelos constitucionales francés y americano”.

proceso político experimentado por el gobierno de la cúpula castrense ya no soportaba las tendencias mundiales. La dictadura ejercida desde 1968 orientada a contener y reprimir el movimiento popular que reclamaba no solo espacios políticos en el escenario nacional, sino también un rol protagónico del Estado para satisfacer las demandas sociales de la población. Este proceso político fue originado por la crisis del Estado Oligárquico de la década del 60. Las nuevas fuerzas sociales le imprimieron al Perú un dinamismo social y político que se contraponía al actuar del Estado, inerte, ineficiente para entender y adecuarse a la nueva conformación de la sociedad.

En esta coyuntura, el general Velasco da inicio al reformismo de la sociedad peruana con mano militar, con marcada incidencia en los llamados “grupos de poder”. Los agro exportadores, los terratenientes y con el objetivo de reconstruir las bases de la sociedad. Nuevamente, la promesa republicana, la esperanza del “pan grande” que nos prometió Guillermo Billinghurst. El gobierno de Velasco impone su propio proyecto y se produce un cambio en la cúpula castrense encabezada por el general Morales Bermúdez.

A partir de 1977, el gobierno de Morales Bermúdez empieza políticamente hablando a sucumbir al imponer medidas antilaborales como congelar el sueldo básico y no frenar el gasto público. Ello generó que las fuerzas sociales y políticas cuestionaran la actuación del gobierno, que no solo estuvo aislada del pueblo, sino que fue el motivo para que los políticos y empresarios insistan con mayor intensidad en un proceso electoral. El gobierno entiende que llegó a su fin y da inicio al proceso que se denominó “transferencia del poder a la civilidad”.

La Asamblea Constituyente da inicio al derrotero político del país y el debate constitucional —a pesar de las condiciones políticas— encausa las pugnas políticas. Por Decreto Ley N° 21949 de 4 de octubre de 1977, el Gobierno Revolucionario convocó a elecciones para 100 representantes a una Asamblea Constituyente, la que se realizó el 4 de junio de 1978.

Una primera crítica que se plantea a esta Carta Política es que contiene 307 artículos y 18 disposiciones transitorias y complementarias, es decir, es

demasiado reglamentista y minuciosa, impropia de una “ley de leyes”.³⁷³ Una característica del derrotero seguido a partir de la asamblea constituyente fue la gran publicidad en los medios de comunicación social masivos, así como la realización de eventos académicos en universidades, sindicatos.

La Carta Política de 1979 tiene, respecto de las municipalidades, dos artículos que resulta necesario transcribir a fin de entender la perspectiva constitucional del constituyente.

Artículo 252. Las Municipalidades son los órganos del Gobierno local. Tienen autonomía económica y administrativa en los asuntos de su competencia.

La administración municipal se ejerce por lo Concejos Municipales provinciales, distritales y los que se establecen conforme a ley.

Una rápida revisión de las Cartas Políticas anteriores a la de 1979, nos permite colegir que la autonomía administrativa y económica conferida a las municipalidades data de la Constitución de 1933,³⁷⁴ (artículo 203) aun cuando sólo se trataba de una mención de índole ideológica, ya que el propio texto en su artículo 193 incisos 7 y 8 cercenada esta autonomía. El primer inciso le otorgaba a los Concejos Departamentales la atribución de resolver en última instancia los asuntos administrativos de los Concejos Municipales” y el segundo inciso facultaba a los Concejos Departamentales a “aprobar cada año los presupuestos de los Concejos Municipales Provinciales”.

La autonomía es un concepto propio del Estado y en abierta oposición al sesgo autocrático y centralizado que caracterizó al antiguo régimen. Se afirma

³⁷³ Pareja y Paz Soldán. Ob. cit. pág. 236 señala que ello ha determinado que sea una de las Constituciones contemporáneas más extensas, incluyendo normas que sólo han debido considerarse en leyes constitucionales u orgánicas. Hace una comparación con otras Carta Políticas, la de 1979 contiene 307 artículos, otras recientes como la italiana de 1947 tiene solo 139 artículos; la alemana de 1979 tiene 146; la francesa de 1958 92; la Venezolana de 1961 tiene 21 artículos; la ecuatoriana de 1978 144; la española del mismo año 169. Se cita en la página 237 que –a decir de Domingo García Belaúnde- “La Constitución de 1933, con todas sus limitaciones, es superior sin llegar al maximalismo de la de 1979”.

³⁷⁴ El artículo 142 de la Constitución de 1920 establecía que “los Concejos Provinciales son autónomos en el manejo de los intereses que les están confiados”, pero no la conceptualizaba la autonomía desde el ámbito administrativo y económico”.

que “la lucha por la autonomía local fue originariamente una lucha por la democracia en el seno de un Estado autocrático”.³⁷⁵

El Derecho Público como cuerpo sistemático nació mucho más tarde que el Derecho Privado, en la época del Estado Moderno y trajo con ello a partir del siglo XIX la autonomía entendida como la libre actuación de los órganos estatales dentro de un determinado territorio. Cabanellas define a la autonomía política como el “Estado del pueblo o territorio que, sin gozar la libertad absoluta disfruta del derecho de dirigir sus asuntos, según leyes propias”.³⁷⁶

No se explica entonces como es que, tratándose de un órgano de gobierno local, la Carta Política no le haya conferido autonomía política en el texto de 1979, limitándose a la autonomía administrativa y económica, cuando aquello es el fundamento de estas.

Para Alzamora Valdez, la autonomía en el ámbito político comprende:

- 1.- La elección de las autoridades
- 2.- La organización administrativa
- 3.- El poder de crear medios económicos
- 4.- La capacidad de elaborar los propios presupuestos
- 5.- La contratación de empréstitos
- 6.- La ejecución de determinados servicios públicos
- 7.- La garantía que solo podía impugnarse judicialmente la validez de las resoluciones u otros actos realizados en cumplimiento de sus funciones.³⁷⁷

Si la Carta Política trataba a las municipalidades como “órganos del Gobierno Local”, la autonomía también debía abarcar el ámbito político porque no se trata de una “agencia de servicios” sino más bien de un órgano que formula parte de la estructura política del país que resolverá los problemas de los vecinos

³⁷⁵ Hans Kelsen citado por Juan Bazán Chacón en el artículo *Órganos autónomos* en el Libro la Constitución Política de 1979 y sus problemas de aplicación 11 estudios interpretativos, Francisco Eguiguren Praeli, Cultural Cuzco Editores, Lima, 1987, pág. 553

³⁷⁶ Cabanellas, Guillermo. *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*, Tomo I, Editorial Ediar, Buenos Aires, pág. 423.

³⁷⁷ Citado por Juan Bazán, ob. cit., pág. 556.

y organizará —con criterio propio— la organización del espacio urbano, así como su propia política de gobierno.

Se dice que esta Constitución aun cuando no era perfecta, ha sido reconocida como la mejor de todas las que el Perú ha tenido.³⁷⁸

3.2.2.4. La Constitución Política de 1993

A estas alturas del trabajo y analizando la última de las Cartas Políticas se hace necesario un balance retrospectivo de las Constituciones peruanas a fin de entender la tendencia de la carta vigente y también para evidenciar que cada una fue "hija de su tiempo". La primera Carta tuvo el objetivo político de dar forma jurídica al Estado naciente, consolidar el modelo político, el Estado unitario, la separación de poderes, esto es, desarrolló la parte orgánica. La historia nos enseña que en los inicios de la República, la lucha ideológica y política entre la posición federalista y la unitaria marcó la época.^{379 380}

García Belaunde ha planteado una clasificación de los periodos constitucionales:

- a) Primer periodo: de 1821 a 1860
- b) Segundo periodo: de 1860 a 1920
- c) Tercer periodo; de 1920 a 1979, y,
- d) Cuarto periodo: de 1979 a la actualidad.³⁸¹

Las dos cartas políticas del último periodo fueron elaborados en el marco de un espectro político complicado. La de 1979 fue elaborada en el marco de un

³⁷⁸ Así lo considera Bernal Ballesteros, *La Constitución autoritaria de 1993*, pág. 16.

³⁷⁹ El pensamiento de Sánchez Carrión se inclinó por un federalismo basado en el desarrollo de los Estados Unidos y si el sistema —sostenía— fracasó en otras partes de América ha sido por su mala aplicación, no por su naturaleza. Al frente estaba Bernardo Monteagudo, que criticó al federalismo americano como un experimento.

³⁸⁰ García Belaúnde, Domingo. *Los Inicios del Constitucionalismo Peruano (1821-1842)* en la Revista Pensamiento Constitucional, PUCP, Vol. 4, N° 4, Lima, 1997, pág. 236 denomina al periodo 1821-1842 como de "determinación de la nacionalidad"

³⁸¹ Ídem, pág. 236. El autor señala como característica de este periodo que fue sumamente agitado, tanto desde el punto de vista político como militar y geográfico. Destaca como notas de este periodo que las instituciones actúan en forma vacilante, los textos constitucionales se suceden uno a otros al margen de la realidad, la tentativa de unir Bolivia y Perú plasmado en la Confederación Perú-boliviana.

gobierno militar dictatorial, y la asamblea constituyente tenía una composición política muy plural, que exigía fórmulas de consenso y cuyo techo ideológico puso énfasis en el reconocimiento de los derechos y libertades individuales, derechos sociales y económicas.

A su vez, la Constitución de 1993, surge en un escenario político en el cual, luego de más de una década de vida constitucional, el 5 de abril de 1992, el presidente constitucional del Perú quiebra el sistema al cerrar el Congreso, interviene la sede del Poder Judicial. La presión de organismos internacionales hizo que el gobernante asuma el 18 de mayo de 1992, el compromiso de la reapertura del Congreso y convocar a un Congreso Constituyente Democrático, y ese compromiso implicaba promulgar una nueva Constitución.³⁸²

El Congreso Constituyente Democrático, elegido a fines del año 1998, se instaló en los primeros días de enero de 1993 con la tarea fundamental de elaborar la nueva Carta Política. Hay un escenario político similar en el periodo de elaboración de las Cartas Políticas de 1979 y 1993: el ejercicio autoritario del poder sin el contrapeso de las instituciones políticas, pero hay una diferencia sutil: en la primera, se inicia un periodo constitucional, en la segunda, se regresaba a la vida democrática.

Enrique Bernales, al descomponer la estructura de la Carta de 1993, sostiene que “más allá de los 21 artículos modificados a la fecha, que incluyen una versión completamente nueva del capítulo XIV del título cuarto y de las cuatro disposiciones transitorias y finales también modificadas, los elementos políticos, económicos y de derechos fundamentales que dan identidad a esta Constitución, ha permanecido inalterables, salvo la prohibición de la reelección inmediata de modo que el núcleo central de su modelo político es el mismo que caracteriza a esta Constitución de modo que la diferencia de todas las que le precedieron.”³⁸³

³⁸² Bernales Ballesteros, Enrique. *El desarrollo de la Constitución de 1993 desde su promulgación a la fecha*, en Revista Pensamiento Constitucional, PUCP., N° 18, Lima 2013, pág. 36 refiere: “Así, el golpe de Estado del 5 de abril de 1992 por un lado y por el otro, el compromiso de las Bahamas, son el origen de la Constitución de 1993”.

³⁸³ Hakansson Nieto, Carlos. *Una visión panorámica a la Constitución peruana de 1993. Veinte años después*, en Revista Pensamiento Constitucional, PUCP., N° 18, 2013, Lima, pág. 12 sostiene: “En el caso de la Carta de 1993, el procedimiento de trabajo de los padres de la Constitución consistió en la revisión

Habiendo esbozado brevemente los orígenes de esta Carta Política, corresponde analizarlo de acuerdo al objetivo de este trabajo, esto es, hacer un análisis del régimen municipal y extraer la influencia del texto gaditano.

3.2.2.4.1. La autonomía municipal

El desarrollo demográfico, el despegue económico que ha traído como necesidad la ampliación de mercado, calles, lo que se trasunta en que la vida al interior de los pueblos también ha cambiado. Hoy, en las provincias, en los pueblos, exigen una respuesta eficiente de la organización del espacio urbano, de los servicios públicos, que no se puede dar a través de una concepción del Municipio como mero aparato administrativo, como una agencia de servicios, sino fundamentalmente concibiendo a los Municipios como gobiernos locales, con plena autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia.

Artículo 194°.- Las municipalidades provinciales y distritales son los órganos de gobierno local. Tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Las municipalidades de los centros poblados son creadas conforme a ley.

La estructura orgánica del gobierno local la conforman el Concejo Municipal como órgano normativo y fiscalizador y la Alcaldía como órgano ejecutivo, con las funciones y atribuciones que les señala la ley.

Los alcaldes y regidores son elegidos por sufragio directo, por un período de cuatro (4) años. No hay reelección inmediata para los alcaldes. Transcurrido otro período, como mínimo, pueden volver a postular, sujetos a las mismas condiciones. Su mandato es revocable, conforme a ley.³⁸⁴

del texto constitucional de 1979, una práctica habitual de las distintas asambleas constituyentes peruanas. Por tanto, desde un punto de vista material, se puede decir que la Constitución de 1993 es una reforma de aquella. Una de las principales diferencias de la Carta de 1993 con la Constitución de 1979 se encuentra en la decisión de los constituyentes para contar con parlamento unicameral, la reelección presidencial inmediata, la marcada tendencia neoliberal del régimen económico, las nuevas líneas del Tribunal Constitucional en cuanto a su formación y atribuciones la aparición de la defensoría del pueblo, así como la incorporación de nuevas garantías constitucionales”.

³⁸⁴ Este artículo es el texto original que fue modificado por el artículo único de la Ley N° 28607, publicada el 4 de octubre de 2005.

De la lectura del texto de 1979 respecto de la de 1993, se aprecia que el artículo 252 de aquella si bien es cierto les confería a las municipalidades el status político de “Órgano del Gobierno Local” y les reconocía autonomía económica y administrativa, inexplicablemente, no le otorgaba autonomía política; en cambio, en el actual la autonomía empieza por la de carácter político.

El Tribunal Constitucional ha efectuado, en su labor interpretativa, que el término autonomía difiere del de soberanía, que tiene un alcance mayor, y que se constituye como un atributo exclusivo del Estado. El concepto de autonomía es más bien restringido, puesto que está limitado a ciertos ámbitos competenciales.³⁸⁵

Los profesores Rubio Correa y Enrique Bernalles advierten, respecto de la Carta de 1979, una defectuosa terminológica que resulta pertinente anotarla. Aclaran “En buen idioma, municipio es el Gobierno Local, el Concejo Municipal el órgano de gobierno, Municipalidad el lugar donde funciona físicamente el concejo”. Para dichos profesores es positiva la definición del municipio como Gobierno Local. También lo es otorgarle autonomía económica y administrativa en los asuntos de su competencia, pero omiten analizar el grueso error del constituyente de 1979 de negarle autonomía política, pese a reconocerle el status de gobierno local.³⁸⁶

La jurisprudencia constitucional se ha encargado, a partir del texto constitucional y de su naturaleza política, a delinear los alcances de la autonomía, con ello no solamente se desarrolla su concepción como institución, sino también su protección frente a los excesos del legislador.

Así, el Tribunal Constitucional en la Sentencia recaída en el Expediente N° 010-2001-AI/TC, Fundamento Jurídico 4 sostuvo:

“La autonomía municipal constituye, en esencia, una garantía institucional, esto es, un instituto constitucionalmente protegido que, por su propia

³⁸⁵ Véase STC. N° 010-2003-AI-TC sobre Acción de Inconstitucionalidad interpuesta por el alcalde de la Municipalidad Provincial del Santa contra el artículo 30 de la ley General de Transporte y Tránsito Terrestre N° 27181.

³⁸⁶ Rubio Correa, Marcial y Bernalles Ballesteros, Enrique. Perú: Constitución y Sociedad Política, Desco Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo, Lima, 1981, pág. 619.

naturaleza, impide que el legislador pueda desconocerla, vaciarla de contenido o suprimirla; protege a la institución de los excesos que pudieran cometerse en el ejercicio de la función legislativa, y persigue asegurar que, en su tratamiento jurídico, sus rasgos básicos o su identidad no sean trastocados de forma que la conviertan en impracticable o irreconocible”.³⁸⁷

La autonomía municipal supone capacidad de auto desenvolvimiento en lo administrativo, político y económico de las municipalidades, sean estas provinciales o distritales. Ciertamente, la garantía de la autonomía municipal no impide que el legislador nacional pueda regular su régimen jurídico, siempre que, al hacerlo, se respete su contenido esencial”.

En la sentencia N° 0007-2001-AI-TC, el Supremo Intérprete de la Constitución tuvo ocasión de precisar los alcances de la autonomía:

“(..) aunque la autonomía concedida a los gobiernos locales les permite desenvolverse con plena libertad en los aspectos administrativos, económicos y políticos, la misma no supone autarquía funcional al extremo de que, en alguna de sus competencias, pueda desprenderse desvinculación parcial o total del sistema político o del propio orden jurídico en el que se encuentra inmerso cada gobierno municipal”.³⁸⁸

Asimismo, el referido intérprete de la Constitución, sostuvo:

³⁸⁷ En la STC. N° 0010-2003-AI-TC, precisó que esta autonomía tiene un objetivo, que se debe resaltar, pues afirma en el Fundamento Jurídico 9 “La autonomía que la Constitución garantiza a las Municipalidades deben ser ejercida por éstas en función del interés de los vecinos, toda vez que las municipalidades son reconocidas como instituciones representativas de los vecinos de una determinada localidad, y están llamadas a promover la adecuada prestación de los servicios públicos locales, fomentar el bienestar de los vecinos y el desarrollo integral y armónico de sus circunscripciones”.

³⁸⁸ Véase el Fundamento Jurídico 6 de la referida sentencia.

“A través del concepto de garantía institucional, la doctrina y jurisprudencia comparada aluden a la constitucionalización de ciertas instituciones que se consideran componentes esenciales del ordenamiento jurídico. Es el caso de la autonomía municipal, por medio de la cual se busca proteger la esfera propia de actuación de los gobiernos locales de cara a la actuación de otros órganos del Estado, de manera tal que la institución se mantenga “en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social de cada tiempo y lugar”, imagen que se identifica con el núcleo esencial de la institución protegida por la Constitución, (..).³⁸⁹”

En la STC. N° 0028-2007-PI-TC, el Tribunal Constitucional definió las formas de autonomía. La autonomía política consiste en la facultad de adoptar y concordar las políticas, planes y normas en los asuntos de su competencia, aprobar y expedir sus normas, decidir a través de sus órganos de gobierno y desarrollar las funciones que les son inherentes. La autonomía administrativa consiste en la facultad de organizarse internamente, así como de determinar y reglamentar los servicios públicos de sus responsabilidad. La autonomía económica, a su vez, consiste en la facultad de crear, recaudar y administrar sus rentas e ingresos propios, así como de aprobar sus presupuestos institucionales, conforme a la ley de Gestión Presupuestaria del Estado y las leyes Anuales de Presupuesto”.

Se advierte que el texto de 1993, al igual que las otras Cartas Políticas, tuvo influencia de la Constitución de Cádiz respecto de lo que nuestro vocabulario jurídico político denominó Municipalidades en lugar de Ayuntamientos.

³⁸⁹ Véase el Fundamento Jurídico 6. En dicha sentencia y segundo párrafo del fundamento jurídico consignado, el Tribunal Constitucional recoge la opinión doctrinaria, según la cual “La autonomía, en abstracto, puede entenderse como “(..) la libertad de determinación consentida a un sujeto, la que se manifiesta en el poder de darse normas reguladoras de su propia acción, o, más comprensivamente, como la potestad de proveer a la protección de intereses propios y, por tanto, de gozar y disponer de los medios necesarios para obtener una armoniosa y coordinada satisfacción de los propios intereses”.

Efectivamente, la Constitución de 1812, en su artículo 309, prescribe “Para el gobierno interior de los pueblos habrá Ayuntamiento”, lo que significa que aun cuando no lo establezca expresamente –como actuar- se conceptualizó al ayuntamiento como un órgano de gobierno local.

El texto gaditano nos legó la importancia de los municipios y las provincias para la estructuración del Estado, la de la necesidad de que estas entidades básicas tengan un carácter representativo y la de que la Constitución reconozca y de algún modo garantice sus competencias.^{390 391}

La Constitución de 1812 llevó a cabo una “descentralización administrativa reprimida de las entidades locales.”³⁹²

El Tribunal Constitucional, en el año 2003, tuvo ocasión de precisar que “La consagración de la autonomía municipal no debe ser entendida como un modo de favorecer tendencias centrífugas o particularistas, sino como un elemento básico en el proceso de descentralización que se viene implementando, el mismo que tiene por objetivo fundamental el desarrollo integral del país”.³⁹³

Debemos señalar que las municipalidades siempre han existido, pero la Constitución de Cádiz le dio el espíritu constitucional, originando como consecuencia de ello el municipalismo, como parte de la descentralización política de un Estado,³⁹⁴ transferencia que no solo fue territorial, sino que conllevó

³⁹⁰ Carlos Ruiz, Miguel. *América y el modelo territorial español: La Constitución de Cádiz y su proyección posterior*, en Revista Pensamiento Constitucional N° 17, PUCP, Lima, 2012, pág. 243. El autor consigna un opúsculo de Pérez Villamil del 28 de agosto de 1808 la Carta sobre el modo de establecer el Consejo de Regencia del Reino, con arreglo a nuestra Constitución a propósito de la discusión de si las Juntas Provinciales en España eran los órganos idóneos para asumir el poder, donde se argumentó “Los ayuntamientos deben tener un carácter representativo y gozar de competencias propias”.

³⁹¹ Víctor Andrés Belaunde dijo “España sembró cabildos y cosechó Naciones”, citado por Carlos Ruiz Miguel, ob. cit., pág. 244

³⁹² Ídem. pág. 245.

³⁹³ Consúltese STC. N° 0013-2003-AI-TC, Fundamento Jurídico 9 segundo párrafo, donde acota “De ahí que, en materia de descentralización, existan tres retos fundamentales: a) garantizar la autonomía; b) asegurar la unidad del ordenamiento, y c) favorecer la integración y el dinamismo del sistema”.

³⁹⁴ En la STC. N° 0013-2003-AI-TC, Fundamento Jurídico 9 *in fine* sostiene: “La garantía institucional de la autonomía municipal no puede contraponerse, en ningún caso, al principio de unidad del Estado, porque si bien este da vida a sub-ordenamientos que no deben encontrarse en contraposición con el ordenamiento general, resultan necesarios para obtener la integración política de las comunidades locales en el Estado”.

el poder político, se le quitó poder inicialmente al rey y, posteriormente, al gobernante. Ese legado se aprecia en la actual Constitución.

3.2.2.4.1.1 *Su extensión al orden político*

Otra peculiaridad del texto gaditano es que dio inicio a la era de las constituciones liberales que recrearon la cultura política latinoamericana como sostiene Cristóbal Aljovín de Lozada en su interesante obra *Caudillos y Constituciones*³⁹⁵ y ello representó un nuevo vocabulario político (representación, soberanía popular) y trajeron consigo los nuevos fundamentos de la vida política. Esa primera experiencia generó la conformación de las nuevas instituciones constitucionales como los ayuntamientos y las diputaciones provinciales.³⁹⁶

Proviene de esa ideología liberal la tesis principal de que para que no haya poder absoluto ni arbitrario en la conducción del Estado, el poder político requiere ser distribuido y fragmentado al punto de que nadie lo concentre para sí y toda autoridad está sometida a control.

Sin embargo, aparte de la ideología que la inspira y le da el sesgo ideológico, la Carta Política también requiere de un origen democrático, que sea fruto del consenso de las fuerzas políticas y no de un grupo político que ocasionalmente detentan el poder. Bernales explica que la legitimidad de una Constitución se adquiere principalmente por el consenso logrado en su elaboración entre las fuerzas políticas participantes.³⁹⁷

El tercer párrafo de la actual Constitución señala que los alcaldes y regidores son elegidos por sufragio directo, dispositivo constitucional que también es un legado de la Carta de 1812, ya que se derrumbó el mito de que el rey deriva su poder político de Dios.

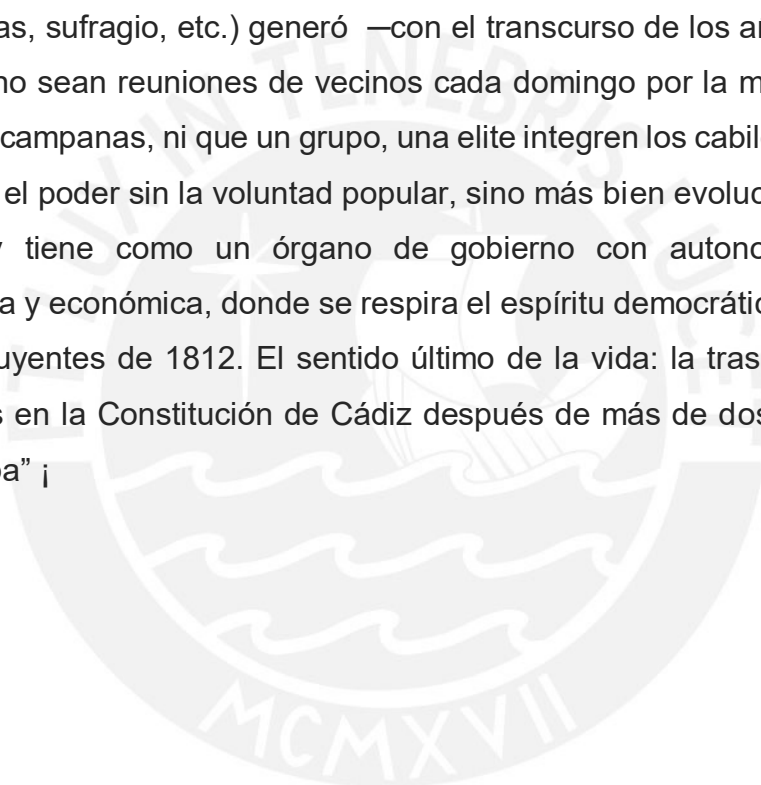
³⁹⁵ Citado por Ruiz Hidalgo, Rafael. *La influencia liberal en el pensamiento constitucional peruano y las Constituciones del Siglo XX*, Tesis para optar grado académico de Magister en Derecho Constitucional, PUCP., Lima, 2014, pág. 11

³⁹⁶ Ídem, pág. 11.

³⁹⁷ Véase su artículo *La Constitución Autoritaria*, pág. 561. En la página 565, el extinto profesor refiere "La Constitución de 1993 estuvo escasa legitimidad social. En la página 575 anota "La formulación del texto constitucional sobre bases consensuales le garantiza una amplia vigencia normativa y una larga permanencia".

Los municipios constituyen un instrumento de descentralización del poder en un Estado para atender los servicios y necesidad y, por ende, quienes asuman la conducción de aquellos deben ostentar la representación política a través de la voluntad general expresada en el sufragio, hilo conductor entre representantes y representados. En este modelo político, el pueblo a través del sufragio es el soberano, rol que aún no ha sabido capitalizar adecuadamente.

En síntesis, debemos señalar que los postulados ideológicos de la Constitución de Cádiz de 1812 tuvieron trascendencia en la transformación política de la naciente república, en la medida que el nuevo vocabulario (convocatorias, sufragio, etc.) generó —con el transcurso de los años— que los cabildos ya no sean reuniones de vecinos cada domingo por la mañana al son del toque de campanas, ni que un grupo, una elite integren los cabildos cerrados, absorbiendo el poder sin la voluntad popular, sino más bien evolucionen al nivel de que hoy tiene como un órgano de gobierno con autonomía política, administrativa y económica, donde se respira el espíritu democrático que inspiró a los constituyentes de 1812. El sentido último de la vida: la trascendencia, la encontramos en la Constitución de Cádiz después de más de doscientos años ¡Viva la “Pepa” !



CONCLUSIONES

1.- La Constitución de 1812 significó el soporte ideológico para que los pueblos lucharan por su libertad política, y tuvo dos efectos: Para España, fue una reacción frente a la invasión napoleónica; en cambio, para América fue el despertar político.

2.- El liberalismo es el emblema ideológico de la carta gaditana que se refleja en la limitación del poder absoluto del gobernante, significó el tránsito ideológico de un estado absoluto a uno Constitucional, que se reflejó en el derrumbe del dogma de que el gobernante tiene poderes absolutos por designio divino, sin participación de los gobernados.

3.- La Constitución de Cádiz evoluciona el pensamiento político a través de nuevas instituciones llámese Nación, Soberanía, separación de poderes, participación del pueblo en la elección de los gobernantes, que trajo como consecuencia la racionalización del poder político y, a la vez, su ejercicio legítimo.

4.- La Constitución gaditana democratizó el poder al interior de los municipios, ya que estableció que las autoridades municipales debían ser nombrados por elección “en los pueblos”.

5.- La Carta de 1812, al establecer los municipios en pequeños pueblos, originó una distribución del poder del Estado basado en la descentralización política, que caracteriza al Estado moderno.

6.- La primera Constitución política del Perú le dio “existencia política” a los pueblos porque estaba impregnada del liberalismo, pero el contexto político de aquella época caracterizada por una independencia política parcial, que no abarcaba todo el territorio nacional, hizo que los preceptos constitucionales sean,

en la práctica, inocuos. Un análisis sucinto de nuestro constitucionalismo respecto a la autonomía de los gobiernos locales nos permite sostener que se inició con un matiz liberal, que se fue diluyendo en las cartas políticas de 1828, 1834, 1856, que las denominó “Junta de vecinos” y “agentes del Poder Ejecutivo”, y alcanzó su punto de quiebre en la Constitución de 1839 que la suprimió. Posteriormente, en el siglo XX, la Constitución de 1920, le confirió autonomía “en el manejo de los intereses que le están confiados”, hubo un retroceso con la carta de 1993, que se restableció en la de 1920, afianzando la autonomía a los asuntos económicos y administrativos, omitiendo la autonomía política que se estableció en la Constitución vigente, la misma que ha sido desarrollada ampliamente en la jurisprudencia constitucional.

7.- Desde la primera carta política, el Perú reconoció que la soberanía le confiere un status jurídico político a la nación, y que la legitimación del poder político no lo otorga el gobernante, sino fundamentalmente los gobernados.

8.- Antes de la Constitución Política de 1823, existieron los cabildos como reunión de vecinos para debatir los asuntos de la ciudad y tomar acuerdos en beneficio común, pero no formaban parte de la estructura orgánica del Estado, no se les reconocía como órgano de gobierno local. A partir de la primera Constitución Política, se concibe al municipio como parte de la administración estatal, estableciendo que funcionarán “en todas las poblaciones”, descentralización política que ha sido el eje que ha guiado las Constituciones de nuestro país, a excepción de la de 1839, que suprimió las Municipalidades.

9.- Recién en la Constitución de 1920, aunque solo se refirió a los municipios provinciales, se le reconoció autonomía a las municipalidades, sin precisar la naturaleza de éstas, pero cercenando la autonomía financiera porque la creación de arbitrios debía ser aprobada por el gobierno, versión centralista que ha limitado el desarrollo de los pueblos.

10.- La actual carta política le ha conferido autonomía a las municipalidades en el ámbito político, económico y administrativo, la misma que la jurisprudencia constitucional ha desarrollado, precisando que la autonomía es una garantía institucional, que impide que el legislador pueda desconocerla, vaciarla de contenido o suprimirla; la protege de los excesos del legislador.

BIBLIOGRAFÍA

ALAYZA Y PAZ SOLDAN, Luis. La Constitución de Cádiz 1812. El egregio limeño Morales y Duárez, Editorial Lumen S.A, Lima, 1946

ALJOVÍN DE LOSADA, Cristóbal. Poderes Locales en la primera mitad del XIX en la Revista Histórica, Vol. XXI N° 01, Julio de 1997, PUCP, Versión electrónica consultada en Revista PUCP, el día 6/12/2016.

ALTUVE-FEBRES, Fernán. La Constitución de 1823. La ilusión de una República Ilustrada, Revista Pensamiento Constitucional, Año XI, N° 11, editor PUCP, 2005.

ALZAMORA SILVA, Lizardo. La evolución Política y Constitucional del Perú Independiente, Librería e Imprenta Gil, Lima, 1942.

ALZAMORA VALDEZ, Mario. Derecho Municipal, Editorial y Distribuidora de Libros S. A, Lima, 1985.

ARTOLA GALLEGO, Miguel. Las Cortes de Cádiz, Editorial Marcial Pons, Madrid, 1991.

ARTOLA GALLEGO, Miguel. Los orígenes de la España Contemporánea, Editorial Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1959.

BASADRE GHOHMANN, Jorge.

- Historia de la República del Perú 1822-1933, 8va. edición, Universidad Ricardo Palma, Tomo 1, Lima, 1998.
- Historia del derecho peruano, Editorial Antena, Lima, 1937.

BERBESÍ DE SALAZAR, Ligia. De la Junta Central Gubernativa del reino a la Constitución de Cádiz: alianzas y disidencias. Venezuela, 1808-1812, "La

Constitución gaditana de 1812 y sus repercusiones en américa”, Universidad de Cádiz 2012.

BERMÚDEZ TAPIA, Manuel. La Importancia de la Constitución de Cádiz en el contexto contemporáneo, Revista de análisis Especializado de Jurisprudencia, Tomo 48, junio 2012, Lima.

BERNALES BALLESTEROS, Enrique.

- Artículo, La Constitución de 1933 y la organización Constitucional del Estado Peruano, Revista de la Universidad Católica del Perú, Nueva serie N°3, mayo, 1978.
- El desarrollo de la Constitución de 1993 desde su promulgación a la fecha, Revista Pensamiento Constitucional, PUCP, n°18, Lima, 2013.
- Parlamento y Ciudadanía: problemas y alternativas, Comisión andina de Juristas, serie: Democracia n° 3, Lima, 2001.

BERNECKER, Walther L. España entre Tradición y Modernidad: política, economía, sociedad (siglos XIX y XX) Siglo Veintiuno: Instituto de Historia Social Valentín de Foronda de España editores, 1ra edición, Madrid, 1999,

BONILLA, Heraclio. La Constitución de 1812 y el Perú del virrey Abascal, en el libro la Constitución de 1812 en Hispanoamericana y España, 1ra. edición, Universidad Nacional de Colombia, 2012.

BREWER-CARIAS, Allan R.

- Reflexiones sobre la Organización Territorial del Estado en Venezuela y en la América Colonial, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1997.
- Sobre el inicio del constitucionalismo en América hispana en 1811, antes de la sanción de la Constitución de Cádiz de 1812, Revista Pensamiento Constitucional, Vol. 17, No 17, PUCP, 2012,

BROWN, KENDALL W. Guerras, impuestos y reformas financieras: las colonias españolas e inglesas del siglo XVIII, en Revista Histórica, Fondo Editorial de la PUCP, Vol. 39, No 2, 2015.

CABANELLAS, Guillermo. Diccionario enciclopédico de derecho usual, Tomo I, Editorial Ediar, Buenos Aires.

CÁCERES ARCE, Jorge Luis. La Constitución de Cádiz y el constitucionalismo peruano, 1ra. Edición, Editorial Adrus, Arequipa, 2007.

CONTRERAS, Carlos.

- Historia del Perú Contemporáneo, Red para el desarrollo de las ciencias sociales en el Perú, 1ra.edición, Lima, 1999.
- Ideales democráticos, realidades autoritarias autoridades políticas locales y descentralización en el Perú a finales del siglo XIX, Instituto de Estudios Peruanos, Lima, 2001.

CONTRERAS Carlos/ Luis Miguel Glave (editores) La independencia del Perú: Concedida, conseguida, concebida? 1ra. edición, Instituto de estudios peruanos, Lima, 2015.

CHANDUVÍ CORNEJO, Víctor. Constitucionalismo y acontecimientos de las Cortes de Cádiz, Revista de Análisis Especializado de Jurisprudencia, Tomo 48, junio 2012, Lima.

CHIRARAMONTI, Gabriella. Ciudadanía y representación en el Perú (1808-1860): los itinerarios de la soberanía, 1ra. Edición, fondo editorial de la UNMSM, Lima, 2005

COLOMER VIADEL, Antonio,

- Las Cortes de Cádiz, la Constitución de 1812 y las independencias nacionales de América, Edita Ugarati Comunicación Gráfica, Valencia, 2011.
- Libertad y Constitución en el crisol de Cádiz: el proceso revolucionario del liberalismo español, en revista Pensamiento Constitucional N°17, Pontifica Universidad Católica del Perú, Lima, 2012.

COMELLAS, José Luis. Historia de España moderna y contemporánea (1474-1975), 7ma. edición, Ediciones Rialp S.A., Madrid, 1980.

CRUZ SANDOVAL, Gonzalo. "El Liberalismo en la formación y Legislatura de las Cortes de Cádiz", en el libro: Las Cortes y las Crisis ensayos en torno a la Constitución de Cádiz y su dimensión americana,(Manuel Prendes Guardiola; Víctor Velezmore Montes, editores), Universidad de Piura, Facultad de Humanidades, Vol, 1, 1ra.edición, Proyecto Bicentenario, Lima, 2013.

DELGADO SILVA, Ángel. Avatares de la "forma de Estado" en el período fundacional de la república (1820–1839) en Revista Pensamiento Constitucional, N° 5, PUCP., Lima, 1998.

DIEGO GARCÍA, Emilio de. España el infierno de Napoleón 1808-1814: una historia de la Guerra de la Independencia, Editorial La Esfera de los libros, Madrid, 2008.

DE LA QUADRA-SALCEDO, Tomás. El Consejo de Estado en las Constituciones de Cádiz y Bayona, en revista documentación administrativa N° 244-245 Instituto Nacional de Administración Pública (España), (enero-agosto 1996).

DE LA PUENTE BRUNKE, José y Guevara Gil, Jorge Armando (editores). Derecho, instituciones y procesos históricos, XVI Congreso del Instituto Internacional de Historia de Derecho Indiano, 1ra. Edición, Fondo Editorial PUCP., Lima, 2008.

DE VALDEAVELLANO Luis G. Curso de Historia de las instituciones españolas: de los orígenes al final de la edad media, Alianza Editorial, Madrid, 1982.

DÍAZ REVORIO, F. Javier.

- Textos constitucionales históricos: el constitucionalismo europeo y americano en sus documentos, 1ra edición, Palestra editores, Lima, 2004.
- La monarquía parlamentaria, entre la historia y la Constitución, Revista Pensamiento constitucional, PUCP., Vol. No. 20, Lima, 2015.

ENCISO RECIO Luis Miguel. Los Borbones en el siglo XVIII (1700-1808) Tomo 10, Editorial Gredos, Madrid, 1991.

ESCOBAR FORNOS, Ivan. La Constitución de Cádiz, modelo de Constitucionalismo, Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional, N° 16, Madrid, 2012

ESPADAS BURGOS, Manuel y De Urquijo Goitia, José Ramón. Historia de España, Guerra de la Independencia y época constitucional (1808–1898) Editorial Gredos, Madrid, Tomo 11, 1990.

FERNÁNDEZ ALMAGRO, M. Del antiguo régimen a las Cortes de Cádiz, en Revista de Estudios Políticos, N° 126

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón. La Constitución de 1812: Utopía y realidad, editorial Dykinson, Madrid, 2011

FERNÁNDEZ SARASOLA, Ignacio.

- Los Primeros Parlamentos Modernos de España (1780–1829), Centro de estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2009
- La Forma de Gobierno en la Constitución de Bayona, en revista electrónica Historia Constitucional, N° 9, 2008
- La Primera Constitución Española: El Estatuto de Bayona, en Revista de Derecho N° 26, Barranquilla, 2006.

FERRER MUÑOZ, Manuel. La Constitución de Cádiz y su aplicación en la Nueva España (pugna entre antiguo y nuevo régimen en el Virreinato, 1810-1821), 1ra. Edición, Universidad Nacional Autónoma de México D.F., Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1993.

FRASER Ronald. La maldita guerra de España: historia social de la guerra de la Independencia 1808-1814, 2da. edición, editorial Crítica, Barcelona, 2008.

GALLEGO ANABITARTE, Alfredo. España 1812: Cádiz, Estado Unitario, en perspectiva histórica, en el Libro de Miguel Artola Gallego, Editor, Las Cortes de Cádiz, Editorial Marcial Pons, Madrid, 1991.

GÁLVEZ MONTERO, José Francisco.

- Inicios del Derecho Público en el Ordenamiento Jurídico peruano, en Derecho, Instituciones y Procesos Históricos, XVI Congreso del

Instituto Internacional de Historia de derecho Indiano, 1ra edición, PUCP., Lima, 2008

- El Estado Peruano y las Cortes de Cádiz, en Revista de Análisis Especializado de jurisprudencia, Tomo 48, junio 2012, Lima

GARCÍA BELAUNDE, Domingo.

- Estado y Municipio en el Perú. Consulta online www.juridicas.unam.mx. Consulta efectuada el 8-12-2016.
- Los Inicios del Constitucionalismo Peruano (1821-1842) en la Revista Pensamiento Constitucional, PUCP, VOL. 4, N° 4, Lima, 1997.
- *Estado y Municipio en el Perú*, en revista Peruana de Derecho Público, Lima, marzo-2002
- El Constitucionalismo peruano en la presente centuria, revista Derecho, PUCP, N° 43-44, 1990

GARCÍA CÁRCEL, Ricardo (Coordinador). Historia de España siglo XVIII, La España de los Borbones, 1ra. edición, Ediciones Cátedra, Madrid, 2002

GARCÍA DE CORTÁZAR Fernando y José Manuel Gonzáles Vesga. Breve Historia de España, 3ra. Edición, ampliada y actualizada, Alianza Editorial S.A., Madrid, 2004.

GARCÍA GALLO, Alfonso. Los orígenes españoles de las instituciones americanas: estudios de derecho indiano, Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, Madrid, 1987.

GARCÍA LAGUARDIA Jorge Mario. La Constitución de Cádiz y su influencia en América: 175 años 1812-1987, libro colectivo Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral, San José Costa Rica, 1988.

GULLON ABAO, Antonio; GUTIERRES ESCUDERO (coordinadores), La Constitución gaditana de 1812 y sus repercusión en América, Universidad de Cádiz, 1ra. edición, Cádiz, 2012

HAKANSSON NIETO, Carlos. Una visión panorámica a la Constitución peruana de 1993: veinte años después, en Revista Pensamiento Constitucional, PUCP., N° 18, 2013.

HERR, Richard. España y la revolución del siglo XVIII, Editorial Aguilar, 1ra.edición, 4ta impresión, Madrid, 1979.

ISIDRE MOLAS. Derecho Constitucional. 1ra. Edición. 2da. Reimpresión. Editorial Tecnos, Madrid, 2002.

KARL Mary. En una publicación en el diario Tribune de New York del 23 de marzo de 1855.

KLAREN, Peter F. Nación y Sociedad en la Historia del Perú, 1ra. edición, 7ma. reimpresión, Instituto de Estudios Peruanos, Lima 2015.

LANDA ARROYO, César. El Rol de la Constitución de Cádiz en la Gestación de la Independencia del Perú, en Revista de Análisis Especializado de Jurisprudencia, Tomo 48, junio 2012.

LINARES QUINTANA, Segundo V. Tratado de la ciencia del derecho constitucional argentino y comparado, 2da. Edición, Buenos Aires, Plus Ultra, Tomo I, 1997.

LOHMANN VILLENA, Guillermo. Los regidores perpetuos del Cabildo de Lima (1535-1821): crónica y estudio de un grupo de gestión, imprenta Excma. Diputación Provincial de Sevilla, Sevilla 1983.

LOVETT, Gabriel H. La Guerra de la Independencia y el Nacimiento de la España Contemporánea, 1ra. edición, Tomos 1 y 2, ediciones Península, Barcelona, 1975.

LYNCH, John. El siglo XVIII, Editorial Crítica, Barcelona. 1991

MARCHENA FERNÁNDEZ, JUAN. Revolución, representación y elecciones. El Impacto de Cádiz en el mundo andino, conferencia publicada en la Revista Procesos, revista ecuatoriana de historia, N° 19, 2003

MEJÍA CHÁVEZ, Carlos Gustavo. El más amado de los monarcas todos: historia de un plan para rescatar a Fernando VII(Nueva España, 1808-1809) en revista Estudios de Historia Novohispana N° 54 (2016), Universidad Nacional Autónoma de México.

MELÉNDEZ CHAVERRI, Carlos. Las Cortes de Cádiz y su influencia en América (175 años 1812-1987), Centro Interamericano de asesoría y promoción Electoral, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1ra. edición, Costa Rica, 1987

MEZARINA GARCÍA, Silvio. Aproximación Jurídica a la Constitución de Cádiz de 1812, en la Revista de Análisis Especializado de Jurisprudencia, Tomo 48, junio del 2012.

MURO OREJON, Antonio. Lecciones de historia del derecho hispano-indiano, 1ra. Edición, Editorial Porrúa, México, 1989.

OTS CAPDEQUI, José María. Manual de Historia del Derecho Español en las Indias y del Derecho propiamente Indiano, Instituto de Historia del Derecho argentino, Tomo II, Buenos Aires, 1943.

PANIAGUA CORAZAO, Valentín.

- Los orígenes del gobierno representativo en el Perú: las elecciones (1809-1826), 1ra. Edición, Fondo de Cultura Económica del Perú, Lima, 2003.
- *El Proceso Constituyente y la Constitución Vitalicia (Boliviana) de 1826 (II)* versión digital en www.historiaconstitucional.com consultado el 7-12-2016,

PAREJA Y PAZ SOLDÁN, José. Derecho Constitucional peruano y la Constitución de 1979: apreciación y comentarios, 6ta. Edición, Justo Valenzuela editor, Tomo I, Lima, 1980.

PERALTA RUIZ, VÍCTOR. El Impacto de las Cortes de Cádiz en el Perú. Un balance Historiográfico, en Revista de Indias, vol. LXVIII, número 242.

PLANAS SILVA, Pedro. La Descentralización en el Perú Republicano (1821-1998), Municipalidad Metropolitana de Lima, Lima, 1998.

RIVA AGÜERO, José y Osma.

ROSAS, Claudia. Los avatares del sueño liberal. La experiencia constitucional de 1812 en la cultura política y peruana en la Constitución de 1812 en Hispanoamérica y España, 1ra. edición, Heraclio Bonilla editor, Bogotá, 2012.

RUBIO CORREA, Marcial. Lecciones históricas para el municipio democrático, Libro Constitución y Proceso, Libro Homenaje a Juan Vergara Gotelli, Jurista editores, Lima, 2009.

RUBIO CORREA, Marcial y BERNALES BALLESTEROS, Enrique. Perú: Constitución y sociedad política, Desco, Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo, Lima, 1981.

RUBIO LLORENTE, Francisco. La forma del poder (estudios sobre la Constitución) Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993.

RUIZ HIDALGO, Rafael. Tesis para optar grado académico de Magister en Derecho Constitucional, PUCP. La influencia liberal en el pensamiento constitucional peruano y las Constituciones del Siglo XX, Lima, 2014.

RUIZ MIGUEL, Carlos. América y el modelo territorial español: la Constitución de 1812 y su proyección posterior, Revista Pensamiento Constitucional N° 17, PUCP, Lima, 2012.

SAGÜÉS, Néstor Pedro. Teoría de la Constitución, 1ra. reimpresión de la 1ra. Edición, Editorial Astrea, Buenos Aires, 2004.

SÁNCHEZ AGESTA, Luis.

- Historia del Constitucionalismo español, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1974.
- Poder Ejecutivo y División de poderes, en Revista Española de Derecho Constitucional, N° 03, Madrid, 1981

SÁNCHEZ BELLA, Ismael . Nuevos estudios de derecho indiano, Ediciones Universidad Navarra, Pamplona, 1995.

SANTOFIMIO, Jaime Orlando. Bases Constitucionales del Régimen Municipal, 1ra. Edición, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1993.

SARAVIA AVILÉS, Roger. Contexto Histórico de la Promulgación de la Constitución de Cádiz”, en Revista de Análisis Especializado de Jurisprudencia, Tomo 48, junio de 2012.

SEVILLA ANDRÉS, Diego. Historia Constitucional de España (1800-1966), Escuela Social, Valencia, 1966.

TORRES ARANCIVIA, Eduardo. Corte de virreyes: el entorno del poder en el Perú del siglo XVII, 2da. Edición, Publicaciones del Instituto Riva Agüero, PUCP, Lima, 2014.

TORRES DEL MORAL, Antonio. Principios de derecho constitucional español, Volumen 2, 2da. Edición, Atomo ediciones, Madrid, 1988.

UGARTE DEL PINO, Juan Vicente. Historia de las Constituciones del Perú, Editorial Andina S.A., Lima, 1978.

VARELA SUANZES-CARPEGNA, Joaquín.

- Rey, Corona y Monarquía en los orígenes del constitucionalismo español: 1008-1814, Revista de estudios Políticos, N° 55, Madrid, 1987
- El Constitucionalismo Español en el Contexto Comparado”, en el libro Constitución y Democracia: ayer y hoy: libro homenaje a Antonio Torres Del Moral, Editorial Universitas, Madrid, 2012.
- El Primer Constitucionalismo Español y Portugués (Un estudio comparado) en revista electrónica de historia constitucional N° 13, 2012
- La teoría del Estado en los orígenes del constitucionalismo hispánico (Las Cortes de Cádiz), Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1983.
- Textos básicos de la historia constitucional española, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1998.
- La Monarquía doceañista (1810-1837), Editorial Marcial Pons, libros de Historia, Madrid, 2013.

VARGAS EZQUERRA, Juan Ignacio. Los cabildos constitucionales del Perú (1812-1814) en el libro La Constitución gaditana de 1812 y sus repercusiones en América, 1ra. Edición, Universidad de Cádiz, Cádiz, Volumen 1, 2012.

VERA SANTOS José Manuel. *Que veinte años no es nada...O de las evidentes semejanzas entre la Constitución francesa de 1791 y la Constitución Española de 1812.*

VILLARÁN, Manuel Vicente. Lecciones de derecho constitucional, 1ra. edición, fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 1998, Lima.

ZAGREBELSKY, GUSTAVO. El derecho dúctil: ley, derechos, justicia, Editorial Trotta, Madrid, 1995.

ZAS FRIS BURGA, Johnny. El sistema administrativo territorial revolucionario-napoleónico y la actual organización estatal peruana, boletín del instituto Riva-Agüero, N° 26, PUCP, Lima, 1999.

