





# *Cuaderno de derecho constitucional*

Biblioteca  
constitucional  
del Bicentenario

■ Luciano Benjamín  
Cisneros

---

CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES  
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DEL PERÚ

Colección “**Biblioteca Constitucional del Bicentenario**”

Número de colección: 12

© TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

© Domingo García Belaunde

FONDO EDITORIAL DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Los Cedros núm. 209 - San Isidro – Lima

CUADERNO DE DERECHO CONSTITUCIONAL

© Luciano Benjamín Cisneros

Primera edición: noviembre de 2023

Tiraje: 200 ejemplares

Hecho el depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú: N° 2023-11887

ISBN: 978-612-4464-26-3

Queda prohibida la reproducción total o parcial de esta obra sin el consentimiento expreso de los titulares del copyright

Impresión: Q&P Impresores S.R.LTDA.

Av. Ignacio Merino N° 1546

Teléfono: 470 1788

Celular: 998 171 665

informes@qypimpresores.com

## **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DEL PERU**

### **Presidente**

Francisco Morales Saravia

### **Vicepresidente**

Luz Pacheco Zerga

### **Magistrados**

Gustavo Gutiérrez Ticse

Helder Domínguez Haro

Manuel Monteagudo Valdéz

César Ochoa Cardich

## **CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES**

### **Director General**

Helder Domínguez Haro

### **Director de Publicaciones y Documentación**

Alfredo Orlando Curaca Kong

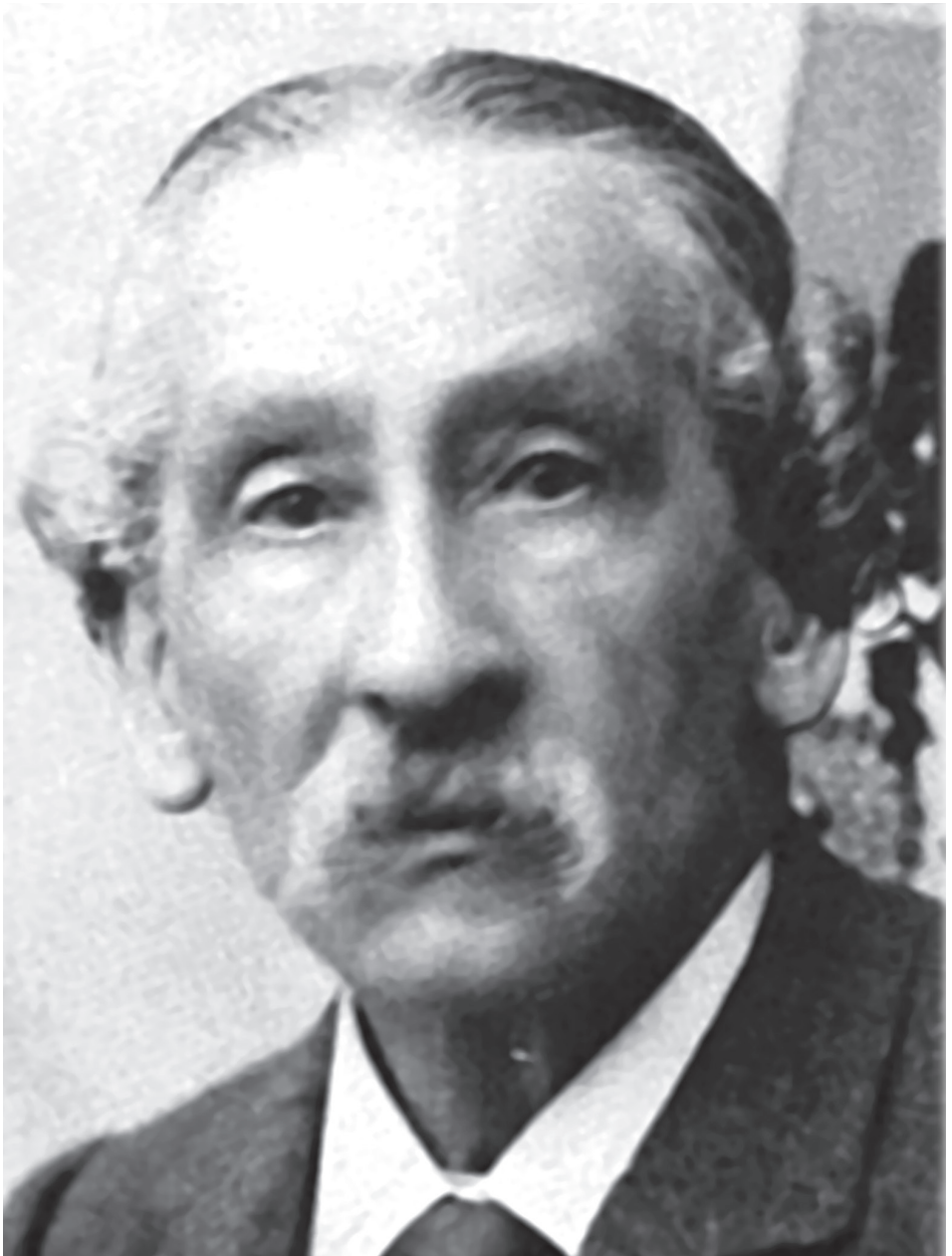
### **Directora de Estudios e Investigación**

Nadia Paola Iriarte Pamo

### **Director Académico**

Alex Ulloa Ibáñez





**Luciano Benjamín Cisneros**  
**(Huánuco, 1832 - Chosica, 1906)**



## ÍNDICE GENERAL

### PRESENTACIÓN

*Helder Domínguez Haro* ..... 13

### DON LUCIANO BENJAMÍN CISNEROS, ABOGADO REPRESENTATIVO DEL SIGLO XIX (1832-1906)

*Raúl Porrás Barrenechea* ..... 21

### NOTA SOBRE EL CURSO “DERECHO CONSTITUCIONAL” DE LUCIANO BENJAMÍN CISNEROS DICTADO EN EL CONVICTORIO DE SAN CARLOS (LIMA, 1862)

*Domingo García Belaunde* ..... 87

### NOTA LIMINAR

*Domingo García Belaunde* ..... 91

9

### LAS LECCIONES DE DERECHO CONSTITUCIONAL DE LUCIANO BENJAMÍN CISNEROS

*Edgar Carpio Marcos* ..... 95

### CUADERNO DE DERECHO CONSTITUCIONAL

**PRIMERA PARTE: Derecho Histórico Constitucional** ..... 113

1. Introducción ..... 113

    Definición, objeto e importancia ..... 113

    Época que estudiamos ..... 114

2. Soberanía ..... 115

3. Poderes políticos ..... 116

4. Ciudadanía ..... 117

5. Enumeración de las diferentes constituciones que han regido  
en el Perú ..... 117

6.	Forma de gobierno.....	121
7.	Poder Legislativo.....	121
8.	Poder Ejecutivo.....	122
9.	Consejo de Ministros.....	124
10.	Administración Consultiva.....	125
11.	Municipalidades.....	126
12.	Poder Judicial.....	127
13.	Poder Electoral.....	128
	<b>SEGUNDA PARTE: Derecho Público Filosófico.....</b>	<b>131</b>
14.	Nociones preliminares.....	131
15.	Soberanía.....	141
16.	Poderes Políticos.....	149
17.	Ciudadanía.....	153
	Deberes del ciudadano.....	156
18.	Constitución.....	158
19.	Formas de gobierno.....	167
20.	Poder Legislativo.....	178
21.	Poder Ejecutivo.....	196
	Origen de la Ley Sálica – Razones en pro y en contra de ella.....	204
22.	Consejo de Ministros.....	207
23.	Consejo de Ministros – Su necesidad –.....	209
	Responsabilidad de los ministros – Delitos de que pueden ser acusados –.....	210
	No debe establecerse un tribunal especial para su juzgamiento – Quién puede acusarlos – Cuándo puede hacerse efectiva su responsabilidad.....	211

24. Administración Consultiva .....	212
Distintas opiniones acerca de las atribuciones del Consejo .....	213
25. Municipalidades.....	216
Ventajas de la municipalidad en el orden moral y respecto de los intereses locales .....	217
Refutación de las objeciones que se hacen contra las municipalidades, fundándose en que protegen el espíritu de sedición, y en la ignorancia e indiferencia de los pueblos.....	219
Principios sobre los cuales reposa la organización de las municipalidades - Necesidad de deslindar sus funciones de las autoridades políticas.....	220
Atribuciones principales del poder municipal.....	221
26. Poder Judicial .....	222
Organización del Poder Judicial - Constitucionalidad del jurado - Las ventajas respecto de los tribunales permanentes - Prudencia en su adopción .....	225
Independencia del Poder Judicial – Necesidad de una jerarquía judicial.....	229
Juzgados de primera instancia unipersonales.....	230
Procedimientos de los juicios por jurados.....	232
Los juicios por comisión y los fueros personales son opuestos al Derecho Constitucional – Fuero real.....	233
Publicidad de las funciones judiciales – Opciones de este principio .....	234
Debe haber tribunales administrativos para resolver las diferentes cuestiones que ocurran entre la administración y los ciudadanos. ....	235
27. Poder Electoral .....	236
Definición.....	236
No debe confundirse el derecho social con el sufragio.....	236

El sufragio es un derecho natural y político.....	236
El poder electoral es el primero de la organización social ...	237
No es ocioso consignar este principio.....	238
Sufragio directo o indirecto.....	238
Constitucionalidad del primero – Sus ventajas respecto del segundo.....	238
El sufragio no debe ser universal .....	239
Este principio es jurídico.....	240
Las condiciones de la edad y de la renta son legales, como condiciones de elegibilidad .....	241
Refutación de la objeción propuesta contra el principio anterior .....	241
Publicidad de la votación bajo cualquier sistema.....	242
28. Garantías individuales .....	243
La Constitución debe consignar las garantías, aunque no sea posible enumerarlas todas .....	243
Las diferencias de los derechos políticos .....	244

## **APÉNDICES**

1. Una palabra sobre el Proyecto Constitucional del Illmo. Obispo de Arequipa.....	253
2. Programa del curso de Derecho Público Filosófico del año 1859 seguido en el Convictorio de San Carlos.....	273
3. Programa del curso de Derecho Constitucional Filosófico del año 1862 seguido en el Convictorio de San Carlos.....	285

# Presentación

## Derecho, Constitución y tiempo en la obra de don Luciano

Luciano Benjamín Cisneros (1832–1906), considerado por Raúl Porras Barrenechea como “uno de los más grandes oradores peruanos y sin duda el abogado más representativo del Perú del Siglo XIX”, a la par de abogado, educador y jurista, fue un hombre público al que, dado su prestigio alcanzado, presionaron y convencieron para que se dedique a la política, por tanto, por etapas, estuvo muy involucrado en estos acontecimientos durante la segunda mitad del Perú decimonónico. Se recibió como abogado a una edad muy joven, a los 20 años, en 1853. En sus primeros años ejerció apasionadamente la profesión desde su despacho en el Centro de Lima, aunque de manera intermitente. Simultáneamente, colaboró en las páginas del periódico *El Heraldo de Lima* y al parecer en otros tantos de la época, exponiendo sus ideas democráticas y liberales.

13

El joven letrado rápidamente gana prestigio y reconocimiento a raíz de la defensa de diversos personajes destacados de su época, muchos de ellos perseguidos y desterrados por el régimen de Castilla. Ya con más aplomo y sabiduría, con treinta y tantos años encima, defendió también a una de las personalidades más ilustres de la historia del Perú, don Miguel Grau Seminario, el caballero de los mares, a quien llamaba “héroe” desde antes de su sacrificio en Angamos, acaecido, como sabemos, a posteriori, ya en la guerra con Chile (1879 - 1884). Años antes, en 1866, Grau fue sometido a consejo de guerra acusado de insubordinación, deserción y traición a la patria por haberse negado, junto a otros marinos, a aceptar como jefe de la escuadra peruana al comodoro estadounidense John R. Tucker, oponiéndose así a la orden del presidente Mariano

Ignacio Prado, que, luego del combate del 2 de mayo, quiso organizar una ofensiva final contra los españoles en Filipinas que sería capitaneada por el oficial confederado<sup>1</sup>.

En la defensa a Grau realizada en juicio, inicialmente en las instalaciones del arsenal naval del Callao y que, por los disturbios a favor de los insurgentes concentrados afuera de este lugar, prosiguió en la fragata “Apurímac”, anclada fuera del puerto<sup>2</sup>, don Luciano pronunció estas palabras en las que se advierten sus dotes de orador elocuente, lírico, nato:

Que no se diga que los nuevos héroes se han visto abandonados como los antiguos. Que no se llame ingrata a la generación actual. Todo corazón americano, así como debe profunda veneración y eterna gratitud a los fundadores de la Independencia, debe igualmente no menos sincero respeto y no menos gratitud a los que sostienen esa independencia. Se necesita un corazón peruano para defender al Perú. Los marinos no han cometido la más ligera falta. Si alguna hay, será efecto del más noble patriotismo, pero las exageraciones del patriotismo se disimulan, no se penan. No hay delito señores. Luego no hay delincuentes, sólo hay mártires de la convicción y del deber que vienen a reclamar con perfecto derecho de ser solemnemente absueltos.<sup>3</sup>

14

El 11 de febrero de 1867 Miguel Grau y los otros acusados fueron declarados inocentes.

Debido a su fama adquirida como abogado brillante y lúcido orador, a don Luciano le llegan propuestas para entrar al terreno político. Se ve tentado y finalmente acepta postular en representación de su tierra natal, Huánuco. Es elegido diputado suplente en 1858 y en 1859 se incorpora a la Cámara de Diputados, por ausencia del principal, don Antonio San Miguel. Luego de un primer momento de sabio silencio tiene después

---

1 Véase Werlich, David P. *Jhon R. Tucker. Almirante del Amazonas*, traducción de Lorena Toledo Valdez, Instituto de Estudios Históricos Marítimos del Perú, Asociación de Historia Marítima y Naval Iberoamericana, Lima, 2010, pp. 107 y sgtes.

2 Op. Cit. p. 147.

3 Tomado del texto de Cuya Vera, Ricardo (25 de diciembre de 2017). *Grau - El peruano del milenio: Grau, el marino (III)*. <https://www.grau.pe/biografia-de-grau/grau-el-marino-iii/>

diversas intervenciones como parlamentario, siendo una de las más destacadas aquella en la que defiende a carta cabal a la Constitución liberal de 1856, fiel a sus convicciones. El referido Porras Barrenechea, en cita aparecida en “Don Luciano Benjamín Cisneros, abogado representativo del siglo XIX (1832-1906)”, Discurso de Orden pronunciado en el acto académico organizado por el Colegio de Abogados de Lima el 2 de abril de 1956 en conmemoración por el Día del Abogado, y que publicamos en esta obra como documento imprescindible, describe el liberalismo de Benjamín Cisneros del siguiente modo:

*El liberalismo de Cisneros es, pues, de los que concilian la libertad con el orden, sostienen el dogma de la voluntad popular mayoritaria manifestada por el sufragio directo, la indeclinable libertad de la prensa como órgano de la opinión pública, la reducción de la prepotencia del Poder Ejecutivo, la autonomía del Parlamento y del Poder Judicial, la responsabilidad de los funcionarios encarnada en el juicio de residencia, la descentralización representada por las Juntas Departamentales, el respeto de la autonomía de los municipios, la abolición de la pena de muerte, la emancipación de la mujer y la desaparición de las viejas y caducas instituciones coloniales de las vinculaciones y manos muertas y sus sucedáneos republicanos, los fueros, los diezmos y el inicuo reclutamiento de los indios en la sierra equivalente de la antigua mita colonial.*

15

De las variadas facetas de Luciano Benjamín Cisneros, nos falta destacar la docencia universitaria, ejercida con realce como profundo doctrinario de la época. Según Porras, fue Antonio Arenas quien convence a don Luciano para encargarse del dictado del curso de Derecho Constitucional en el Convictorio de San Carlos, lo cual hizo a partir del año 1856, y aceptó bajo la condición de enseñar como dogma la soberanía del pueblo en vez de la soberanía de la inteligencia propugnada por Bartolomé Herrera, antiguo maestro y rector del convictorio.

En 1859, después de tres años de asumir la docencia universitaria, Luciano Benjamín Cisneros había preparado materiales de clases del curso de Derecho Constitucional. A decir de Porras, “No se sabe la suerte de un texto de Derecho Constitucional que escribió y que publicó en 1859 (...). Las lecciones del profesor de Derecho Constitucional, que formaron un

texto universitario (...) es hoy día inhallable”. Sin embargo, el iusconstitucionalista Domingo García Belaunde, acucioso investigador, siempre interesado en nuestra historia constitucional, encontró dos cuadernos de esas lecciones adquiridos a mediados de los ochenta de una de las viejas librerías que existían en el centro de Lima. Publicó el folleto en la *Revista Peruana de Derecho Público*, n.º 5, Lima, julio-diciembre de 2002, bajo el título “*Derecho Público Filosófico. Curso dictado por Luciano Benjamín Cisneros en el Convictorio de San Carlos (1862)*”, con la promesa de publicar luego los dos cuadernos bajo un único libro. Posteriormente, el doctor Domingo publicó los apuntes en el número 38 de tal revista (enero – junio de 2019) con el rótulo “*Cuaderno de Derecho Constitucional, Por el doctor Luciano Benjamín Cisneros, para el uso de Ricardo M. Espiell*”, debidamente analizados, corregidos y con una nota previa publicada aquí en la presente obra, además de una nueva nota liminar de tan ilustre maestro, que ha tenido la gentileza de remitirnos para la presente edición.

Como precisa Edgar Carpio Marcos en su estudio de la presente obra, el libro tiene las lecciones impartidas por don Luciano en el Colegio de San Carlos, conformado por los apuntes de sus alumnos Ricardo Espiell, Manuel González Prada y Carlos Pividal durante el año escolar de 1862. El profesor Carpio anota que el “Cuaderno de Derecho Constitucional” está dividido en 2 secciones. “La primera parte comprende los apuntes de ‘Derecho Histórico Constitucional’ correspondiente a las clases desarrolladas en 1862. La segunda parte recoge las lecciones de ‘Derecho Público Filosófico’ que, como veremos luego, Luciano Benjamín Cisneros publicó por entregas en 1859.” Estos y otros valiosos detalles aparecen más abajo en su excelente estudio, de recomendada y obligatoria lectura.

Con la publicación de este libro bajo el título de “*Cuaderno de derecho constitucional*”, se cumple el compromiso de contar con las lecciones de Luciano Benjamín Cisneros en formato libro. Se pone así a disposición del público la versión completa dando cuenta de las ideas de Luciano Benjamín Cisneros en la docencia como catedrático del curso de Derecho Constitucional de la época. Como ya se puede advertir, esta obra no hubiera sido posible sin la colaboración del maestro García Belaunde a quien agradecemos profundamente. Participa también el investigador del Centro de Estudios Constitucionales, Carpio Marcos, encargado de las revisiones y de la elaboración del estudio preliminar.

Manuel Vicente Villarán afirmaba que el Perú ha vivido haciendo y deshaciendo constituciones. Luciano Benjamín Cisneros, mucho antes de Villarán, ya denunciaba en similar sentido que en sus 41 años de vida republicana el “Perú es, sin duda entre los pueblos americanos, el que ha variado mayor número de constituciones o códigos políticos, pues en el corto período de 36 años ha recorrido sucesivamente 8 diferentes Cartas, incluyendo 2 Estatutos Provisorios”, por cuanto en el “Perú no existen todavía hábitos de orden, de moralidad, de amor y respeto a la ley”. Sin reparo alguno, como buen jurista, Benjamín Cisneros advertía los problemas suscitados ante el cambio constante de las constituciones por la breve vigencia de las mismas y por la poca identificación con las necesidades del país, añadiendo que “ni las cartas deben ser perpetuas, puesto que repugna la naturaleza misma de la sociedad, ni deben ser diariamente reformables, bajo el carácter de leyes fundamentales”.

Con la publicación de este libro queremos mostrar una parte de la historia de nuestro pasado constitucional, en proceso de construcción y desarrollo; resultando fundamental no solo para conocer ese pasado nuestro, sino también para comprender los desafíos que en su momento enfrentamos a nivel constitucional.

Esta obra forma parte de la colección o serie Biblioteca Constitucional del Bicentenario y la integran las siguientes publicaciones: “Cuestiones constitucionales”, de Toribio Pacheco y Ribero (2015, 290 páginas); “Curso de Derecho Constitucional”, de José Silva Santisteban (2015, 397 páginas); “La Constitución peruana comentada”, de Luis Felipe Villarán (2016, 487 páginas); “Derecho Político General”, de José María Quimper (Tomo I, 2016, 503 páginas y Tomo II, 2017, 466 páginas); “Curso de Derecho Internacional o de gentes”, de José Silva Santisteban (2018, 224 páginas); “Derecho Constitucional Filosófico”, de Manuel Atanasio Fuentes (2018, 322 páginas); “Plan del Perú”, de Manuel Lorenzo de Vidaurre (2019, 175 páginas); “Sátira constitucional peruana” (2019, 106 páginas); “Breves nociones de la ciencia constitucional”, de Felipe Masías (2019, 254 páginas); y “Lecciones de Derecho Público Constitucional”, de Ramón Salas (2020, 294 páginas); todos ellos muy valiosos para los interesados en profundizar sobre nuestra agitada historia constitucional y, también, para la formación histórica y constitucional de la ciudadanía.

“Bloque constitucional” de textos esenciales rescatados o reivindicados por parte del Tribunal Constitucional, en aras de nuestra tradición constitucional -como es afirmado por especialistas-, por cuanto la relación derecho-tiempo, la vinculación derecho-historia, es importante para dibujar en un espacio de tiempo republicano el desarrollo, estudio e interpretación de las instituciones jurídicas desde la perspectiva constitucional, aproximarnos a la génesis y enseñanza de nuestra ciencia y tradición constitucional. A su vez, esa conexión ilumina el presente y el futuro de nuestro país del bicentenario, en un mundo de la incertidumbre y de una civilización de meta relatos.

Viene muy bien recordar las palabras del ex juez constitucional Zagrebelsky del modo siguiente:

*Incluso se podría decir: pasado y futuro se ligan en una única línea y, al igual que los valores del pasado orientan la búsqueda del futuro, así también las exigencias del futuro obligan a una continua puntualización del patrimonio constitucional que viene del pasado y por tanto a una incesante redefinición de los principios de la convivencia constitucional. La “historia” constitucional no es un pasado inerte sino la continua reelaboración de las raíces constitucionales del ordenamiento que nos es impuesta en el presente por las exigencias constitucionales del futuro.*

18

*La dimensión histórica del derecho constitucional no es entonces un accidente anecdótico, algo que satisfaga solamente nuestro gusto por las antigüedades o la curiosidad por las realizaciones del espíritu humano. Podría ser un elemento constitutivo del derecho constitucional actual, lo que le permitiría dar un sentido a su obra cuando la ciencia del derecho constitucional se decidiera a comprender que no existe un amo que requiera ser servido, al contrario de lo que sucedía alguna vez<sup>4</sup>.*

Si la historia constitucional, inclúyase los textos y publicaciones de la época, constituye componente indispensable para entender la Constitución

---

4 Zagrebelsky, Gustavo. *Historia y constitución*, traducción y prólogo de Miguel Carbonell, Trotta, Madrid, 2011, p. 91.

histórica y la llamada identidad de la Constitución, su enseñanza debe, en principio, formar parte de todo curso sobre derecho constitucional peruano; empero, el tema no queda agotado allí, debe también -de inmediato- ubicarse implícitamente dentro del artículo 14 de la Constitución de 1993, cuando prescribe que la enseñanza de la Constitución es obligatoria en todo proceso educativo civil y militar y en todos sus niveles con sujeción a los principios constitucionales.

Es claro que dicha regulación constitucional reconoce -en específico- el derecho fundamental a la educación constitucional, a una educación básica constitucional o a la enseñanza de la Constitución (la enseñanza sistemática para la Carta de 1979), y genera el deber-obligación del Estado, de todos los centros de enseñanza civil y castrense a cumplir materialmente en grado sumo con tan valioso mandato formal, el mismo que encierra valores democráticos<sup>5</sup>. Larga y ardua tarea por hacer o rehacer.

Basta este comentario para estar de acuerdo con la frase inquebrantable “enseñar la Constitución es educar en democracia”, por cuanto de todo lo anterior se desprende que la educación es uno de los pilares de una sociedad democrática deviniendo imprescindible el estudio de la materia constitucional con todo lo que ello entraña<sup>6</sup>.

Por último, nuestro reconocimiento al presidente y a los magistrados del Tribunal Constitucional integrantes del actual colegiado, siempre interesados en los temas académicos y dispuestos a colaborar con el Fondo Editorial de nuestro Tribunal. También al equipo del Centro de Estudios

5 Más claro no podría ser, el artículo 6 de la Ley N.º 28044 prescribe: “La formación ética y cívica es obligatoria en todo proceso educativo; prepara a los educandos para cumplir sus obligaciones personales, familiares y patrióticas y para ejercer sus deberes y derechos ciudadanos. La enseñanza de la Constitución Política y de los derechos humanos es obligatoria en todas las instituciones del sistema educativo peruano, sean civiles, policiales o militares. Se imparte en castellano y en los demás idiomas oficiales”, y el artículo 8.3 regula la democracia como principio de la educación. Los artículos 5 y 87.1 de la Ley N.º 30220 establecen como principio de las universidades la democracia institucional y el deber del docente de respetar y hacer respetar el Estado social, democrático y constitucional de derecho, respectivamente.

6 Díaz Revorio, Francisco Javier y Vidal Prado, Carlos (editores). *Enseñar la Constitución, educar en democracia*, Thomson Reuters Aranzadi, Navarra, 2021, p. 538. El artículo 27.2 de la Constitución española de 1978 señala que la educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales.

Constitucionales, particularmente a la Dirección de Publicaciones y Documentación a cargo del abogado Alfredo Orlando Curaca Kong, a cuyo cuidado ha estado la coordinación y edición de esta cuidadosa y excelente obra, que, rescatada del pasado, ahora ve la luz y es un justo homenaje a tan preclaro peruano.

San Isidro, setiembre de 2023

**HELDER DOMÍNGUEZ HARO**

Magistrado del Tribunal Constitucional del Perú  
Director General del Centro de Estudios Constitucionales

# Don Luciano Benjamín Cisneros, abogado representativo del siglo XIX (1832-1906)\*

 RAÚL PORRAS BARRENECHEA

## Honor y deber

Me honro en ocupar esta tribuna, que me han discernido, con su característica magnanimidad los Decanos del Colegio don José León Barandiarán y don Ricardo Elías Aparicio, consciente de la responsabilidad y el honor que ello significa, particularmente en este Día del Abogado, consagrado a reafirmar, junto con la solidaridad profesional y el culto votivo de los grandes jurisconsultos que han formado la conciencia jurídica del Perú, los ideales de esta institución tutelar, destinada a hacer prevalecer en la vida nacional, las valoraciones del espíritu sobre las de la materia, de la verdad y la justicia contra el error y la violencia, y a afianzar nuestra fe en las soluciones en que predominen la paz, la civilidad y el Derecho.

Debo recordar, para justificar mi presencia en ella y mi vieja lealtad a los manes de esta institución, que hace 28 años, en abril de 1928 tuve la honra de ocupar, por primera vez, esta tribuna, por designación de la Junta Directiva que presidió el doctor don Gerardo Balbuena, para hacer

---

\* Discurso de Orden pronunciado en el acto académico organizado por el Colegio de Abogados de Lima el 2 de abril de 1956 en conmemoración del Día del Abogado. Publicado en la *Revista del Foro*, núm.1, enero-abril de 1956. Se reproduce aquí con la autorización del Instituto *Raúl Porras Barrenechea* de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos y de su director, Embajador Harry Belevan-McBride.

en días semejantes a estos, de confusión y desvío de nuestro destino democrático, el elogio de Toribio Pacheco el más ilustre comentarista de nuestro Código Civil y el maestro y periodista que debió a su solar arequipeño su devoción por la justicia, su organización reflexiva y serena y la noble y vibrante fibra de su idealismo jurídico. Y debo recordar que, por haber rechazado las consignas y prohibiciones mentales que trataron de imponérseme, ordenándoseme, por el poder político que no me refiriera a ciertos gestos de gallardía doctrinaria que configuraban la personalidad de Pacheco y la fisonomía internacional del Perú, fui separado, con la protesta de este Colegio en defensa de la libertad de su tribuna, de mis funciones técnicas en el Ministerio de Relaciones Exteriores, por los oligarcas de turno.

Y debo agradecer la reintegración del honor y la responsabilidad porque al designármese para hacer el elogio de Luciano Benjamín Cisneros, uno de los más grandes oradores peruanos y sin duda el abogado más representativo del Perú del Siglo XIX, Decano por seis veces consecutivas de este Colegio; se me da ocasión, anhelada y digna, de cumplir un deber de gratitud y de reverencia filial. Fue Luciano Benjamín Cisneros; el defensor de Grau cuando se le acusó por su rebeldía honrada y consciente de “traidor a la patria”; el tribuno que pagó su fe democrática con la prisión y la amenaza de las turbas azuzadas por el poder; el gran orador que encarnó, después de la guerra, por plebiscito nacional, el verbo de la reivindicación de nuestras ciudades cautivas, quien en el momento de la absurda incidencia que ensombreció mi hogar y cubrió de duelo toda nuestra infancia, cuando mi padre cayó victimado en una de esas encrucijadas que llaman del honor, clamó en la tribuna judicial y en la prensa por la sanción contra los responsables del delito, escribiendo entonces con aliento romántico y lamartiniano sin odio ni rencor, a puro sentimiento, una página que es acaso su mejor oración, en el sentido de piedad, titulada El dolor de la viuda<sup>1</sup> y que guarda todavía, por la perennidad del arte y de la sinceridad, el desgarramiento interno de la tragedia, probando así que, en las clasificaciones de su profesión, que él mismo hizo alguna vez, prefirió siempre ser gran abogado más que por el valor de la inteligencia de

---

1 El dolor de la viuda por Luciano Benjamín Cisneros. *El Tiempo*, núm. 1285. Lima, lunes, 24 de abril de 1899.

la doctrina, por la nobleza del corazón. Mi gratitud se eleva, por eso, a la memoria de aquel insigne defensor de los débiles a quien alcancé en sus últimos años, cuando era un anciano dulce y jovial y nos acariciaba como un abuelo, nos prometía bicicletas a cambio de preguntas de geografía y se mezcla con los recuerdos de mi madre, a la que solo conocí vestida de luto, y con la noble y anchurosa casa de Cisneros, en la calle de la Botica de San Pedro, que fue de los Condes de la Vega del Ren, y a cuya entrada estaba el estudio de don Luciano, donde los ricos pagaban la defensa innumerable y silenciosa de los pobres, donde la letra fina, elegante y flexible, del jurista, trazaba los esquemas de las defensas, que vibraban más tarde con el timbre de plata de su verbo ático y alado y en cuyos patios y jardines de prestancia colonial, entre espejos dorados, cortinas de Damasco, porcelanas de Sévres, estatuas y fuentes de mármol, en la paz de aquella casona, llena de frondas y de trinos, florecía el hogar del abogado ilustre, que él había levantado y decorado con su trabajo, como un templo, para que en el resplandeciera, con sus ojos claros, la belleza y la fidelidad de su esposa doña Josefa Raygada, una de las limeñas más célebres por su belleza y por su ingenio de tapada, fino y aleve, que elogiara Cabotín. Y por eso, en mis recuerdos más profundos y en las más hondas fibras de mi espíritu, se mezclan siempre dos imágenes, que acaso hayan moldeado en mí aristas y remansos espirituales: el de la tumba de mi padre, en un rincón proscrito del cementerio limeño, ante la cual aprendí, junto con el orgullo doliente de la casta, la imposibilidad de perdonar, y la de la vieja casa de San Pedro, llena de hospitalidad, de anchura y de luz, donde el espíritu lúcido de don Luciano Benjamín Cisneros, sobreponiéndose a las congojas y tristezas de su generación, a los fracasos de la fortuna y de la amistad, mantenía enhiestos: la armoniosa tolerancia de toda su vida, su optimismo jovial, su fe romántica en los destinos de la inteligencia, su voluntad infatigable de servir y de amar, de defender la justicia y que devolvían, a quienes se acercaban a él, la confianza milagrosa en la bondad y en la generosidad humanas.

Perdóneseme esta expansión confidencial, pero ella es la explicación sentimental y también jurídica, ya que no cabe justicia sin un profundo sentimiento humano, de mi presencia en esta tribuna, que tengo que declarar francamente admirativa y parcial, hacia la personalidad de Don Luciano Cisneros.

### La huella vital

Es difícil, sino imposible, por ahora, la tarea de reconstruir la trayectoria humana de don Luciano Benjamín Cisneros, mezclada a la historia del periodismo liberal, del debate parlamentario, del romanticismo político y literario de su época, a la vez que a la aparición del industrialismo y el capitalismo modernos, la especulación financiera y la embriaguez del oro, a la par que a la diaria brega de la defensa judicial por más de cincuenta años de bonanza, de dolor y de postración de la patria, de 1853 a 1904. No queda, por lo demás mucha huella visible del gran orador y abogado –dos profesiones fugaces y amigas del olvido de la posteridad– porque, salvo algunos folletos amarillentos, en que han sobrevivido algunos de sus grandes discursos, no se hizo a tiempo, para figurar en los inventarios literarios de nuestra época, una recopilación de sus discursos políticos y parlamentarios, que están en la gran línea de Herrera, y Vigil por la emoción patriótica y de Gálvez, Escudero o Casós por la doctrina democrática. Hay que hurgar por esto, en los diarios, en los archivos de la Cámara, donde deben constar sus discursos de la época civilista –discretamente escamoteados de las versiones públicas de los Diarios de Debates–, en los innumerables folletos de controversia sobre el guano, los consignatarios y la casa Dreyfus y en su copioso y disperso archivo de abogado, político y diplomático, las diversas facetas de su acción, ligeramente esbozadas y juzgadas en los homenajes, biografías y discursos necrológicos escritos a raíz de su desaparición en 1906. Al margen de la acción política quedan sus memorias impresas como Decano del Colegio de Abogados, en las que da expansión a su idealismo jurídico y experiencia forense y más de 30 folletos que son acaso la mayor contribución de un abogado del siglo XIX a la doctrina jurídica peruana y contienen sus defensas y alegatos en cuestiones de controversia judicial privada. No se sabe la suerte de un texto de Derecho Constitucional que escribió y que publicó en 1859... Del orador quedó fama de la popularidad contemporánea, del abogado sus defensas y el insólito prestigio forense que determinó el acuerdo, hoy incumplido, de que su retrato estuviese siempre encima de esta tribuna y del hombre han quedado, aparte de los rasgos de generosidad guardados por la memoria familiar y amistosa, una colección de cartas cambiadas con su hermano, el poeta don Luis Benjamín, y con su cuñado, el médico y periodista don José Casimiro Ulloa, desde Lima a Europa o viceversa, donde se debaten, en diálogo familiar, espontáneo y constante, muchos de los momentos

de la azarosa vida peruana, comentada por los más sagaces observadores, de las que pueden fluir muchas verdades para contradecir la denigrante o complaciente, y en todo caso prematura y deficiente, historia republicana.

Por ello solo me cabe hacer una incursión en los aspectos que se han hallado más a mi alcance en los papeles que me han confiado Germán Cisneros y Raygada y Luciano Cisneros Loredo, hijo y nieto respectivamente de don Luciano; Alberto Ulloa brindándome alguna parte de la correspondencia de su abuelo don José Casimiro Ulloa y mis propios recuerdos de la tradición familiar transmitida por mi madre que, al morir sus padres, vivió algunos años en la casa de don Luciano Benjamín, se casó en ella y guardó intacto el aroma de su espiritualidad.

### **El hogar**

Es inútil repetir lo que ya se ha dicho, innumerables veces, con relación a la biografía de don Luis Benjamín Cisneros, el poeta hermano de don Luciano, que la genealogía de los Cisneros nace con ellos y tiene sus primeros blasones en los exámenes y actuaciones del Colegio San Carlos, en que los tres hermanos Manuel, Luciano y Luis empiezan a deslumbrar por su talento.

Como ya lo ha hecho notar José Jiménez Borja<sup>2</sup>, en el hogar pobre y provincial, tempranamente desvalido, destella la madre: doña Nicolasa Cisneros y La Torre que ejerce la tutela moral de sus vástagos, los educa y les infunde una veneración que dura toda la vida. Luis Benjamín le dedica su novela “Julia” en 1860, “doblada la rodilla y trémula la mano” al depositar la ofrenda “sobre la santa falda maternal”. “Custodio del desvelado humilde hogar”, “ángel siempre inclinado sobre el corazón de sus hijos”, le llama en frases rendidas y en los versos de Aurora Amor, evoca, lejos del Perú, en alta mar, “la dulce casa y la natal ribera”, “y la figura maternal silenciosa y triste”, “a la par que bondadosa austera”, con “el rostro pálido”, “los grandes ojos” oscuros, reflexiva, tierna y serena. Es el retrato de

---

2 *Obras completas de Luis Benjamín Cisneros*. Tomo II, Prosa Literaria. Lima, 1939. Discurso de Orden del Dr. José Jiménez Borja en el homenaje de la Facultad de Letras de la Universidad de San Marcos con motivo del centenario del nacimiento del poeta (pp. 19-32).

una mujer peruana, a la que el paisaje andino impuso su dulce y callada melancolía. En las pocas cartas que quedan de ella, en su retiro final de Chorrillos, se adivina su espíritu tesonero y paciente y su completo dominio moral, suave y firme, sobre sus hijos. En su lápida, en el Cementerio General, reza esta inscripción sencilla: “Nicolasa Cisneros. Nació el 10 de setiembre de 1800. Falleció el 3 de enero de 1867. Sus hijos la llorarán siempre. Adveniat Regnum Tuum”.<sup>3</sup>

### Los Cisneros

Los Cisneros pertenecían a la aristocracia provincial de Ancash, prevaleciendo el tronco principal, seguramente de raíz española, en la antigua provincia minera de Conchucos. Hermanos de doña Nicolasa fueron el General don Pedro Cisneros, que fue Ministro de Guerra de Echenique, senador por Junín, Presidente del Senado en 1851, fue herido en la batalla de la Palma, casó con doña Trinidad Rubín de Celis, y murió en 1893<sup>4</sup>; don Pedro Antonio Cisneros, que fue Vocal del Tribunal Mayor de Cuentas y murió en 1867; Pablo Cisneros que fue minero, Sub Prefecto de Conchucos en 1846, Vocal del Tribunal de Minería, casó primero con una señora Bravo de Rueda y en segundas nupcias con Doña Manuela la Madrid, y murió en Lima el 6 de agosto de 1872<sup>5</sup>; Manuel Cisneros y Gerónimo Cisneros, casado con una señora Albis y padre del abogado Manuel Espíritu Cisneros. El feudo provincial de los Cisneros, “Andaymayo”, hallase como aislado del mundo, más allá y hacia el Noreste de Corongo. Para llegar a él hay que atravesar la puna, pasar la hacienda de los Terry, sus rivales provinciales, cruzar el río Huauullang y la quebrada de Andaymayo. Allí, al pie del cerro de Sipa, está, junto a una necrópolis incaica, la hacienda de Andaymayo que fue de don Pedro Ignacio Cisneros –¿el abuelo?– y que administraba Gerónimo Cisneros. Gerónimo, que fue en 1851,

3 Defunción de doña Nicolasa Cisneros en *El Comercio*, de 6 de enero de 1867. Invitan los hijos presentes: Manuel B. Cisneros y Luciano B. Cisneros, los hermanos Pedro, Pedro Antonio, y Pablo y Manuel y el hijo político José C. Ulloa. La tumba se halla en el Cementerio General, Cuartel San Job 271.

4 Luis Varela Orbegoso: *Los Presidentes de la H. Cámara de Diputados del Perú. Apuntes biográficos*. Lima, 1916, pp. 141-142. El dato de la muerte me fue comunicado por su nieto el Dr. Manuel Cisneros Sánchez, ex-Decano del Colegio de Abogados.

5 Antecesor del doctor don Ricardo Bustamante Cisneros, Catedrático de la Universidad y Vocal de la Corte Superior de Justicia.

diputado por Conchucos y senador por Ancash, era gran señor rural, en ocasiones jefe de montoneros, Inspector de Instrucción Pública y agente electoral. El viajero Raimondi se refiere a los servicios que le prestara en sus excavaciones y dibujos el dueño de Andaymayo, don Pedro Ignacio Cisneros, quien en 1859 le ayudó a sacar el calco de la piedra de Chavín y le acompañó de Corongo a Lima<sup>6</sup>. Y el viajero francés Charles Wiener declara que vivió encantado en el ambiente patriarcal de la hacienda de Andaymayo, donde don Jerónimo Cisneros ejercía una tutela patriarcal y bienhechora y prodigaba su señorial hospitalidad, con un estilo que solo se encuentra en los personajes románticos de las novelas. Don Jerónimo, según Wiener, y no don Pedro Ignacio, fue el que excavó con Raimondi y con él mismo en el cerro de Sipa, en compañía de su hijo Augusto Cisneros<sup>7</sup>. Don Jerónimo murió en Yungay el 20 de setiembre de 1882 a los 70 años y las necrologías ancashinas dicen que fue uno de los más ardientes y enérgicos obreros del progreso, de gran sentido práctico, amigo leal e hidalgo como pocos, liberal en política y admirable padre de familia. Don Jerónimo casó dos veces<sup>8</sup>.

La nota que surge de estas apuntes es la de un profundo sentido de unidad espiritual entre todos los Cisneros, unidad afectiva de colaboración y ayuda en los problemas familiares y particularmente, en el

6 Antonio Raimondi: *El Perú*. Tomo I. Parte Preliminar. Lima, Imp. del Estado, 1874, p. 152. "En Andaymayo, el Sr. D. Pedro Ignacio Cisneros se ofreció a acompañarme hasta mi regreso a Lima, como lo verifiqué, viajando conmigo, ayudándome en mis estudios y haciendo dibujos de muchos edificios levantados por los antiguos habitantes del Perú" (p. 153). Al hablar de su visita a Chavín dice Raimondi: "...tendí sobre la piedra unos pliegos de papel y seguí escrupulosamente con lápiz todos los contornos del relieve, en cuyo trabajo me ayudaron D. Pedro Ignacio Cisneros y D. Ricardo Dürfeldt" (p. 154). Pedro Ignacio Cisneros mantuvo su afición arqueológica y escribió en la *Revista Histórica de Lima*, Tomo IV un artículo en el que habla de sus hallazgos arqueológicos en Ancash y en Junín.

7 Charles Wiener: *Perou et Bolivie. Recit de voyage*. París, Libraire Hachette, 1880; pp. 182-185. "Los propietarios, la familia del señor Jerónimo Cisneros, me hicieron el efecto de una galería de esas buenas figuras de un tiempo que fue y del que se encuentra a veces las siluetas medio borradas en las novelas... La hospitalidad es la virtud dominante. Ella es tan completa, tan bella en su ingenuidad, tan desinteresada, tan confiada, que entre nosotros es difícil formarse una idea de ella... Se os da una habitación tan bella como la de los amos de la casa, coméis en su mesa y es tan afectuosa su bondad que os dan todas las informaciones que deseáis... Cuando anunciáis vuestra partida no se quiere dejaros partir... Y cuando al fin partís, porque es necesario partir, se os hacen adioses tan afectuosos que, a pesar vuestro, el corazón se os encoge como cuando dejáis a amigos de largos años".

8 *La Autonomía*. Huaraz, 20 de setiembre de 1882.

predominio político de su región. Los hermanos de la madre apoyan la educación de los sobrinos en Lima, les sirven luego de bases electorales en Conchucos o en Junín y más tarde encargan a su sobrino don Luciano la defensa de los intereses patrimoniales y políticos de la provincia. La íntima e inquebrantable adhesión a esta norma de solidaridad la da en 1887, don Luciano, cuando uno de los hijos de sus protectores y tíos maternos, abusa de la confianza en él depositada, durante su viaje a Europa, dando en fianza de unos préstamos agrícolas, los certificados salitreros que don Luciano le dejara en depósito. Ante la notificación del Banco, en el momento de crisis económica de la guerra y de la invasión chilena, pudo don Luciano eludir la responsabilidad o denunciar el abuso de confianza, pero prefirió pagar, antes de hacerlo, la cantidad adeudada que era la de 105,581 soles, de entonces. En una carta, que se conserva en copia en el archivo de don Luciano, éste da al primo inescrupuloso la explicación de su conducta, en frases que revelan, contra la leyenda política adversa, su desprendimiento del dinero y su culto de la honra familiar. La reprensión es enérgica en el fondo pero suave en la forma. Don Luciano reprocha a su primo que él le puso en la mano la pluma del abogado, que él le brindó generosamente su hogar y la confianza de un hermano, los que él ha defraudado con su loca ambición, comprometiendo todo el esfuerzo de sus fatigas profesionales. “No estoy rico, dice, no tengo en verdad 15,083 libras acumuladas en largos años de honrado trabajo, pero en cambio he evitado que nuestro apellido que hoy refleja lustre sobre las letras nacionales fuese objeto del público escandaloso y que la unidad de familia que en la nuestra fue dogma y culto, haya sido quebrantada por mí en las páginas de un proceso”<sup>9</sup>.

28

Y en el fondo surge inmediatamente el recuerdo constante e infame de la madre... “No me consuela poco que allá en el cielo tu buen padre, a quien tanto amé, y mi digna madre cuya memoria es santa reciban este nuevo homenaje de mi profundo amor. Les he probado en esta ocasión que no olvido sus consejos, ni desatiendo sus ejemplos”.

---

9 Carta conservada en el Archivo de D. Luciano B. Cisneros en poder de su hijo D. Germán Cisneros y Raygada.

### **La urdimbre familiar.**

La unidad familiar es aún más estrecha entre los mismos hermanos, principalmente entre Luis y Luciano. Fueron siete al parecer los hermanos Cisneros, José María Benjamín el mayor, acaso minero, radicado en el Cerro de Pasco, donde vivía en 1872<sup>10</sup>; Manuel Benjamín, nacido en 1830 el 26 de mayo; Luciano Benjamín, nacido en Huánuco el 13 de diciembre de 1832; Luis Benjamín el poeta nacido en Lima el 21 de junio de 1837; Felipe Benjamín que murió joven en abril de 1866; doña Catalina Benjamín que casó con el doctor don José Casimiro Ulloa y doña Francisca Benjamín que casó con don Manuel Enrique Zevallos, falleció en octubre de 1864, y fue madre de don Enrique Zevallos y Cisneros, diplomático y de Luis Zevallos y Cisneros. De los hermanos varones se destacaron, desde el primer momento, Manuel, Luciano, y Luis. Manuel que siguió la carrera de abogado, fue profesor y Vicerrector de San Carlos, adjunto a la Legación del Perú en Italia en 1852, Juez de Jauja en 1858, Fiscal en Ancash y en Lima, Ministro en el Ecuador en 1865, Diputado por Jauja en 1868 y en 1870, Presidente de la Cámara de Diputados, casó con doña Catalina Valle. Finalizó su vida como magistrado ejerciendo una Vocalía de la Corte Suprema, desde 1870 hasta su muerte, acaecida en 1881 en Jauja<sup>11</sup>. Se inició como escritor, publicando artículos en “El Progreso” (1847), pero tuvo vocación de magistrado y fue el más conservador de los hermanos. Amigo y discípulo de Don Bartolomé Herrera, escribió en su compañía bajo sus inspiraciones un folleto contra la Constitución de 1856 y redactó el acta del pueblo de Jauja contra ésta, en plena disonancia con sus hermanos Luciano y Luis que fueron entusiastas defensores de ella. También redactó don Manuel un proyecto de ley de ferrocarriles que se publicó en un folleto en 1868, junto con una memoria sobre los ferrocarriles de su hermano el poeta don Luis,

---

10 En el Archivo de D. Luciano se conservan dos cartas de Juan María Benjamín Cisneros, desde el Cerro de Pasco, a su hermano Luciano en Lima, con motivo de las elecciones de 1872 en que este fue candidato a la 2ª Vicepresidencia. En la de 7 de mayo de 1872 le dice: “Cuida tu salud para que de ella puedas sacar partido más real y positivo, como Manuel, que se conforma con poco, pero seguro”. “Da mi recuerdo a toda tu familia, principiando por tu esposa y concluyendo con el último de tus chicos, que según sé son tres, ya en las últimas nupcias. Tampoco olvides a nuestros hermanos y hermana y a sus chicos, disponiendo siempre como hermano del afecto y corazón de tu... Juan M. Benjamín Cisneros”.

11 Luis Varela Orbegoso, en *Los Presidentes de la H. Cámara de Diputados del Perú. Apuntes biográficos*. Lima, 1916; pp. 141-142.

por entonces convertido en financista y orientador económico<sup>12</sup>. El menos feliz de los hermanos fue Felipe, quien también tuvo veleidades literarias, viajó a Europa y murió en Jauja el 3 de Abril de 1866<sup>13</sup>. En algunas cartas a don Luciano se revela su estrechez económica, su falta de ocupaciones, y cierta propensión bohemia pedigüeña, pero don Luis dice de él en 1861: “mi bueno y casi santo hermano Felipe”<sup>14</sup>.

Los intensos sentimientos familiares de Cisneros aprendidos en el hogar materno se prolongan en la vida conyugal dos veces aureolados por el himeneo y en el amor apasionado a su esposa y a sus hijos. Don Luciano casó dos veces y fue en ambas padre de larga prole, la primera con Doña Clodomira Mur, la segunda con Doña Josefa Raygada Oyarzabal. De su primer matrimonio nacieron Carlos B. Cisneros, fecundo escritor y publicista, renovador de los estudios geográficos en el Perú, Jesús y tres hijos fallecidos niños. Doña Clodomira falleció en Jauja el 13 de diciembre de 1865 y don Luciano levantó un monumento en el Panteón de Lima en el que aparece ésta rodeada por los tres hijos desaparecidos. El epitafio es romántico. En la invitación a las misas al año de su muerte la llama “modelo de virtudes domésticas”<sup>15</sup>. De ella se acordó siempre con tierna emoción y en 1876 decía a su hijo Carlos hablando de ella, “tu angelical madre Clodomira”. Hombre de hogar, no obstante el pesar que le causara la muerte de su noble compañera, se casa nuevamente en 1867. El idilio con doña Pepa Raygada se prolongó por toda la vida y fue para ambos cónyuges

12 Ambos escritos, en *Obras completas de Luis Benjamín Cisneros*. Tomo III, pp. 141-186.

13 *El Comercio*, 5 de abril de 1866. Defunción de Felipe Benjamín Cisneros. Invitan la esposa, madre, hermanos y tíos.

14 *Obras completas de Luis Benjamín Cisneros*. Tomo III. Epistolario, p. 405. Carta de don Luis a José Casimiro Ulloa desde París (mayo de 1861). En carta del Havre, de 16 de mayo de 1866, dice a Ulloa: “Pobre hermano” ... Unidos por la edad, era el hermano con quien más compartí las impresiones de la infancia, tan inolvidables y tan tiernas en esta otra edad de desencantos y miserias. Como en la vida misma, compartí con él mis primeras impresiones en Europa y sólo yo creo poseer todos los secretos de virtud de sensibilidad y de inteligencia que había en él. Evidentemente con él han enterrado una parte de mi corazón. Felipe ha escrito mucho, como debes saberlo y lo que escribió no carecía de originalidad. Cuida de que no se pierdan sus papeles. No tengo valor para escribir a mi pobre madre”.

15 *El Comercio*, 10 de diciembre de 1866. En *Defunciones*: “El jueves 13 del corriente hace un año que falleció en Jauja mi amada esposa Clodomira Mur, modelo de virtudes domésticas. Suplico a mis amigos y a las personas piadosas se dignen asistir a las misas que por el eterno descanso de su alma se dirán ese día en las iglesias de Descalzos, Merced, San Francisco y Sto. Domingo. Luciano Benjamín Cisneros”.

un verdadero culto romántico. Ella conservó hasta su muerte la corona de siemprevivas que llevó en sus bodas, en vez de los frágiles y efímeros azahares. La vida premió el amor de don Luciano con una vasta descendencia y un hogar acogedor y risueño.

Fueron hijos de su segundo matrimonio Don Luciano y don Germán Cisneros y Raygada y las hijas mujeres Pepita, Peregrina y Sara. Don Luciano alcanzó el arte de ser abuelo y el retrato de Courret de 1904 lo muestra, al lado de la bella y esplendorosa matrona, con el primer retoño de los nietos Lucía Cisneros Munsch, Laura Cisneros Mattos Toppin y Leonor Cisneros Loredó, tras de los que vendrían el nieto varón Luciano Cisneros Loredó, los Gallagher Cisneros y los Silva Cisneros<sup>16</sup>.

En la vida familiar de los Cisneros destacan, pues, como cualidades, para la lucha y el prestigio social, en primer término la inteligencia, que es el más puro blasón familiar, la fragilidad física, la profunda cohesión y efusividad de la vida familiar y el espíritu de comprensión y tolerancia que se traduce en una interna disciplina.

### **La enseñanza carolina**

A la firme y efectiva urdimbre familiar de los Cisneros se unió la recia disciplina moral e intelectual recibida en San Carlos, bajo la égida de don Bartolomé Herrera. Los Cisneros entran a San Carlos hacia 1846, seguramente bajo la protección de su tío el general Cisneros y del propio Herrera, época todavía de palmeta y latín, de calabozos y escolástica. En una tabla de exámenes del Convictorio de 1847 figuran Manuel y Luciano Benjamín. Manuel estudia Derecho Natural y Constitucional y de Gentes y Luciano Benjamín rinde exámenes de Psicología del Pensamiento y de Astronomía, bajo la dirección de José María Irigoyen y del matemático Manuel Guillermo

---

16 La descendencia directa de don Luciano fue como sigue: Lucía Cisneros Munsch, única hija de Carlos B. Cisneros Mur; Luciano Cisneros Loredó, casado con Graciela Arbulú; Leonor Cisneros Loredó, casada con Juan G. Seoane, hijos de Luciano Cisneros y Raygada; Laura Cisneros y Mattos Toppin de Barnechea, hija de Germán Cisneros Raygada; Juan P. Gallagher Cisneros, casado con María Teresa Iglesias Burga y Ricardo Gallagher Cisneros, casado con Lucila Málaga Bravo, hijos de Peregrina Cisneros de Gallagher y Sara Silva Cisneros, Vicente Silva Cisneros y Luciano Silva Cisneros, casado con Carmen Checa Solari, hijos de Sara Cisneros de Silva.

Loayza. En el Convictorio alternan con los Cisneros, José Antonio Barrenechea, Manuel Irigoyen, Felipe Masías, José J. Loayza y Sebastián Barranca<sup>17</sup>. El ambiente es hacia 1850 y 1851 de gran inquietud política y social. Llegaban las ideas del 48 y el romanticismo y dentro de casa florecía la esperanza de los hombres cultos en Vivanco, civil con charreteras para liberarse de la hipoteca del militarismo. El militarismo se había constituido después de Ayacucho en una “casta brahmánica” según Jorge Guillermo Leguía, y “apenas merecía el nombre de una montonera galoneada”<sup>18</sup>. Los gastos militares abarcaban más de la mitad del presupuesto. En catorce gobiernos militares de 1821 a 1858, decía el “Comercio” habían ingresado al poder pasando por 60,000 cadáveres o sea 2,000 víctimas por año.

El Ejército, según Basadre, se había convertido en el “Gran Elector”<sup>19</sup>. “Los caudillos militares, impedían, según Francisco García Calderón, toda organización de la vida nacional y la dejaban en estado indeciso y parasitario”<sup>20</sup>. “Ni la especialización profesional, ni la capacidad práctica, hallaban cabida en la vida del Estado monopolizada por la casta militar”. “La improvisación dominaba todo”, mientras se esfumaba el ideal republicano y los civiles eran episódicos colaboradores, en esta paradójica división del trabajo. La teoría de Herrera de la soberanía de la inteligencia fue una reacción contra la anarquía y el individualismo militar y como dijo José A. Barrenechea “una protesta contra los pronunciamientos de cuartel”. La mayoría de la juventud de San Carlos, internos o capistas, siguiendo instintivamente a Herrera, fue vivanquista y partidaria de una alfabetización del gobierno. Eran vivanquistas el poeta Corpancho, el inquieto Manuel Atanasio Fuentes, don Ricardo Palma que se entusiasmaba con la cultura académica de Vivanco, el bohemio Márquez, y el propio joven bardo Luis Benjamín Cisneros, o sea todos los más cercanos compañeros y amigos de don Luciano. Las aficiones jurídicas y doctrinarias de don Luciano por un momento parecen llevarle al campo liberal, y aun, al de

17 *Tabla de las materias cursadas en el presente año en el Colegio de San Carlos por la que serán examinados los alumnos en los días 25, 26, 27, 28 y 29 de diciembre.* Lima, Imprenta del Colegio, 1847.

18 Jorge Guillermo Leguía en su Elogio de don José Gálvez publicado en *Estudios Históricos*. Santiago, Edit. Ercilla, 1939; p. 196.

19 Jorge Basadre: *Perú, problema y posibilidad*. Lima, 1931; p. 26.

20 Francisco García Calderón: *Le Pérou Contemporain*. París, 1907; p. 87.

los llamados entonces con tremenda temibilidad, republicanos “rojos” que preferían las tesis de Benjamín Constant a las de Guizot y la soberanía del pueblo a las mistificaciones democráticas del doctrinarismo. Ahí se traba probablemente la amistad íntima y fraternal de don Luciano con Enrique Alvarado, el gonfalonero liberal del grupo y con José Casimiro Ulloa, a quien llamaban y siguieron llamando hasta su vejez “El Rojo”. Mientras su hermano Luis se entrega a las efusiones románticas, escribe alegorías patrióticas y se satura de Lamartine y de Hugo, de Espronceda y de Zorrilla, Luciano se sumerge en el estudio del derecho y de las doctrinas políticas. En la Librería de Pérez mientras sus compañeros devoran las novelas de Dumas y de Sué, Luciano Cisneros se abstrae en la lectura de Louis Blanc y de Proudhom, de Lammenais y de Guizot, de Castelar y Donoso Cortés. Los poetas deliran en tanto y publican leyendas fantásticas en verso. Don Ricardo Palma escribe una tenebrosa leyenda llamada “El Esqueleto” y Luis Benjamín otra leyenda llamada Isabel:

Pobre Isabel, ya lánguida no brilla  
De su pupila el virginal fulgor  
Se ha apagado el color de su mejilla  
Ya de sus labios se apagó el color<sup>21</sup>

Un republicano a machamartillo, el coronel Don Juan Espinosa, el “soldado de los Andes”, energeta periodístico, sale a la palestra para increpar a los jóvenes liridas diciendo que se ha levantado “una secta de poetas llorones y gemebundos que amenazan con la reputación de ingenio festivo de Lima, impúberes de ‘corazón de mantequilla’, que debieran robustecer sus pulmones para cantar las glorias de la nación y los sublimes hechos republicanos”<sup>22</sup>. Acaso por esto el poeta Luis Benjamín Cisneros, escribe su alegoría en verso “El Pabellón Peruano” que es estrenada entre atronadores aplausos el 28 de julio de 1855 en el teatro de Lima. Castilla, seguramente poco afecto como Espinosa a la sensiblería romántica, llama a su palco presidencial al joven poeta que tenía 18 años y desde entonces le brinda su protección. Es el primer galardón ofrecido a la inteligencia de los Cisneros.

---

21 *El Heraldo de Lima*, 22 de abril de 1854.

22 *El Heraldo de Lima*, 20 de julio de 1854.

La fama de los Cisneros había comenzado sin embargo en el Colegio y arrancado de la educación en él recibida, a pesar de las tachas que se le hacen de demasiado verbal y formalista. En los ejercicios dialécticos del Convictorio, en las contiendas verbales sosteniendo el pro y el contra de las proposiciones, se adiestró la pericia lógica de don Luciano para sus esguinces oratorios y contundente argumentación y algo de la solera clásica quedó como un sedimento parnasiano en los versos románticos de Luis Benjamín. Los Cisneros deslumbraron en los exámenes públicos. La tradición familiar relata que el General Raygada, al regresar de uno de los exámenes de San Carlos, refirió en la sobremesa de su hogar que habían surgido con inteligencia deslumbrante “los hijos de la Nicolasa”. En un periódico de 1850, en un ataque contra el poeta Márquez, que no estudiaba, como buen poeta, se dice que su conducta era muy diversa de la de los Benjamín, “jóvenes brillantes de San Carlos”. El 10 de febrero de 1852, “El Comercio” da cuenta del brillante examen de Manuel Cisneros en San Carlos. Al mismo que Luis Benjamín Cisneros, el menor de los hermanos es famoso a los 18 años, el prestigio llega más lentamente para los cultivadores del Derecho. La primera aparición pública de Luciano Benjamín Cisneros es en el ámbito de San Carlos, el 24 de noviembre de 1852, en que recibe la banda de colegial maestro y pronuncia una alocución que recoge El Correo de Lima, órgano liberal. En setiembre de 1853 se recibe de abogado.

34

### **Abogacía y periodismo liberal**

Los primeros años, de 1853 a 1858 son de estudio y de trabajo y acaso de una ligera diversión periodística. Don Luciano enrumba por el camino firme y concreto de la abogacía. Su estudio se hallaba frente al palacio de Gobierno en la esquina del Correo y la Plaza, en la casa llamada Orbea. Un anuncio publicado en El Heraldo de Lima de 1854 dice que se puede ver al joven abogado en el estudio del doctor Ovalle, casa de la administración de Correos<sup>23</sup>. En 1858, según un documento privado, traspasa el estudio del notable abogado D. Bernardino León.

---

23 Debe ser el Dr. José Gregorio Ovalle, que en 1862 fue Decano del Colegio de Abogados.

Si Luciano Cisneros no participa en las asonadas literarias de “La Ilustración, El Diablo, El Iris, El Burro”, en los que colaboran Palma, Luis Benjamín y Márquez, parece fuera de duda, que sustrayéndose al bufete colaboró en las gacetillas y artículos políticos de El Heraldo de Lima de 1854 y en la campaña de este contra el gobierno provisorio de Castilla en 1855. La vocación jurídica le asocia en esa campaña con Toribio Pacheco, que en El Heraldo publica sus demoledoras críticas contra la Constitución de Huancayo dictada por Gamarra según Pacheco para servir de pedestal a una oligarquía exclusivista, despótica y privilegiada y, por la proscripción de los jóvenes a “una aristocracia de la decrepitud”. No se conoce cual fue la colaboración de Cisneros en El Heraldo pero él la confiesa en un artículo publicado en la Revista de Lima de 1859 en el que se refiere a su antigua colaboración con Pacheco en el quehacer periodístico<sup>24</sup>. Debió alternar por la misma época en las redacciones de El País con Piérola y Casós, El Porvenir con el relampagueante Enrique Alvarado y en La Revista de Lima con Ulloa, Palma, Camacho y Lavalle. La época es de alumbramiento democrático y civil. El galón y la charretera dice El País son un obstáculo para el trabajo y la industria. “El militarismo y la república son incompatibles, escribe el joven caudillo Piérola. La candidatura civil dice Enrique Alvarado es la única tabla de salvación en el espantoso naufragio en el que flotan nuestras instituciones truncadas por el sable”. Enrique Alvarado, apóstol de 19 años, bíblico aprendiz de Lammennais trueno con fulgor contra el eclecticismo y las medias tintas, la política bachilleresca de los consejeros de Castilla, pide que los partidos se formen para elevar principios, no candidatos, ideas y no personas y reclama la sencillez republicana y la educación de las masas. Es el típico apóstol de las ideas de 1848 discípulo de Louis Blanc y Edgar Quinet y precursor del socialismo. Luciano Benjamín Cisneros figura entre los amigos que recogen los escritos de Alvarado al año siguiente de su muerte, en 1856<sup>25</sup>.

24 Dice Cisneros, comentando el *Tratado de Derecho Civil* de Pacheco: “Pero si la amistad interesaba en este homenaje, no lo reclamaba menos el sentimiento nacional tratándose de la obra de un compatriota, que ha ido a buscar el laboratorio de su espíritu en la soledad y el silencio. Allí podrá medir, por este penoso sacrificio de amor propio, la fuerza del sentimiento de justicia y la intensidad del afecto de su antiguo cófrade del Heraldo”. *La Revista de Lima*, Tomo II, p. 174 (15 de agosto de 1860).

25 Corona fúnebre del malogrado joven Don Enrique Alvarado. *De la prensa nacional*. Lima, Tip. Nacional de M. N. Corpancho, 1857. Me he ocupado extensamente de este folleto y de la influencia de Alvarado sobre su generación en mi ensayo *Palma, romántico* (1933).

Por el estilo de los de Alvarado, son los sentimientos y las ideas de los amigos de Cisneros y de sus compañeros de generación. El epistolario de Cisneros refleja la inquietud y la zozobra de los jóvenes liberales ante el brazo fuerte de Castilla. Cisneros es el abogado de presos, perseguidos y desterrados. El poeta Mansilla, asediado por espías y sicarios del régimen, le nombra su defensor, como también el joven periodista Manuel María Rivas. Desde Chile le escribe Francisco Morales S., desterrado, agradeciéndole su ayuda y pidiendo al cielo salve al Perú “de la dominación del salvaje”. Don José Boza, hacendado de Ica y confidente de Cisneros de toda la vida, le decía por entonces: “Don Ramón será dictador mientras quiera, convocará con tal motivo un nuevo Congreso, tomará por Ministros a los primeros que se le ocurran y no habrá quien se le oponga, porque se le teme y en el Perú a quien se hace fuerte se le calla”.

Don Luciano trata en vano de escaparse de la tolvanera política de su tiempo. Se consagra intensamente a su profesión de abogado, como lo demuestran sus numerosos borradores de escritos de esa época, y a la enseñanza universitaria. Antonio Arenas, el jurista severo que presidirá la Constituyente del 60 y que fuera Catedrático de Derecho Natural de la Universidad, le lleva a San Carlos para renovar la enseñanza de la ciencia política. Cisneros acepta, bajo la condición de desterrar la tesis de la soberanía de la inteligencia y reemplazarla por la auténtica teoría democrática de la soberanía del pueblo. Cisneros se convierte en el impugnador más eficaz de Herrera, no en el debate apasionado y declamatorio de los comunicados periodísticos, sino en el campo feraz de la enseñanza y de la discusión doctrinaria serena y reflexiva. Su posición liberal renovadora, sin los desvaríos utópicos de Bilbao o de Enrique Alvarado, los agitadores de entonces, se manifiesta en su crítica al proyecto de Constitución de Herrera de 1860. Con su clásica tolerancia y respeto del adversario, que es la auténtica posición liberal, Cisneros elogia a su recio contendor a quien considera uno de los más vigorosos espíritus del país, “robustecido en las máximas y en la enseñanza de la Iglesia”, pero que no ha descansado en el púlpito ni en la cátedra, “en su misión de propaganda antidemocrática”. La señala pues como el personero de una facción apóstata y reaccionaria. Cisneros defiende en ese escrito la Constitución de 1856, que revocó la conservadora de 1839, fue su antítesis y como fruto de una revolución popular,

es junto a aquella, “como la luz al lado de las sombras”<sup>26</sup>. Las lecciones del profesor de Derecho Constitucional, que formaron un texto universitario que fue impreso en 1859 en cinco pliegos y un cuarto por Aurelio Alfaro, como los de sus contemporáneos Lorente, Felipe Masías, Silva Santisteban y que es hoy día inhallable. Las ideas de Cisneros se definen bien en el luminoso artículo de La Revista de Lima. El régimen presidencial de reelección indefinida, el Senado oligárquico, el restablecimiento de los diezmos y los fueros personales, las manos muertas y las vinculaciones, el poder omnímodo del Presidente, las trabas a la inmigración o sea las ponencias principales de Herrera, son condenadas por Cisneros quien declara que deben ser “arrojadas al osario de los grandes errores”.

En plena coincidencia espiritual con su hermano, Luis Benjamín Cisneros declaraba por esos días en un artículo periodístico: “en la República nadie duda ya: la causa de la libertad es la de la Constitución del 56”<sup>27</sup>.

Cisneros se ha alineado, pues, como jurista y como ideólogo en el liberalismo de su época, y del liberalismo peruano inclinado por naturaleza a rechazar los extremos y radicalismos. Hablando del Gabinete Gálvez, dijo Cisneros más tarde que le ligaba a don Pedro Gálvez, “aparte de cordial amistad, comunidad de ideas políticas, como que por nuestra filiación desde los claustros del Convictorio de San Carlos pertenecemos siempre al partido liberal moderado”. Y en su homenaje a la muerte de Barrenechea, afirma la posición al decir: “Pertenecía al liberalismo moderado, creyendo tan peligroso el despotismo avasallador como la libertad delirante”. El liberalismo de Cisneros es, pues, de los que concilian la libertad con el orden, sostienen el dogma de la voluntad popular mayoritaria manifestada por el sufragio directo, la indeclinable libertad de la prensa como órgano de la opinión pública, la reducción de la prepotencia del Poder Ejecutivo, la autonomía del Parlamento y del Poder Judicial, la responsabilidad de los funcionarios encarnada en el juicio de residencia, la descentralización representada por las Juntas Departamentales, el respeto de la autonomía

---

26 *Una palabra sobre el proyecto constitucional del Illmo. Obispo de Arequipa*. Por Luciano B. Cisneros, en *Revista de Lima*, tomo II, pp. 220-231 y 257-266.

27 *El Comercio*, 28 de noviembre de 1857. Véase también el de 2 de diciembre de 1857.

de los municipios, la abolición de la pena de muerte, la emancipación de la mujer y la desaparición de las viejas y caducas instituciones coloniales de las vinculaciones y manos muertas y sus sucedáneos republicanos, los fueros, los diezmos y el inicuo reclutamiento de los indios en la sierra equivalente de la antigua mita colonial. Pero, fiel a su instinto de equilibrio intelectual y moral, a su ecuanimidad de jurista, Cisneros no comulga con la propaganda antirreligiosa y el jansenismo criollo, ni con las utopías de Proudhon, de Saint Simon y de Fourier sobre abolición de la propiedad, que defenderá más tarde con criterio que ahora llamaríamos demo-burgués y con cierta repulsión de época por la palabra socialismo, aún no inmunizada de terror.

La propaganda democrática de Cisneros en la cátedra está demostrada por una de las pesquisas doctrinarias de la República en San Carlos, en 1861, en la que Cisneros declara que en la cátedra de Derecho Natural y Público que tiene el honor de dirigir “no se enseñan principios o doctrina contraria alguna a la Soberanía Nacional, pues lejos de eso se lisonjea de ser uno de los más decididos mantenedores de los derechos inherentes a nuestra forma de gobierno”<sup>28</sup>. Es el momento de la reacción contra las doctrinas de Herrera, que en un exceso de reacción liberal son consideradas como nocivas para la juventud y el Estado. “La enseñanza de Herrera –dirá en 1868 don José Gregorio Paz Soldán– ha causado a la República muchos daños y contribuirá a sostener el retroceso de las ideas si con el tiempo no toma el Gobierno las medidas convenientes. Hasta la guerra con España ha sido su obra”.

Los servicios de Cisneros a la Universidad se prolongan hasta 1868, en que van a absorberle las grandes tareas políticas y judiciales. En 1864 solicita se divida su curso de Derecho Natural y Público en Derecho de Gentes Filosófico, positivo e histórico y Derecho Natural y Constitucional<sup>29</sup>. En 1866 se le nombra Catedrático de Derecho Filosófico en la Facul-

---

28 Documento fechado en Lima, el 8 de noviembre de 1861 y firmado por Luciano Benjamín Cisneros. Este, absolviendo el informe “que se le pide sobre si se enseñan principios o doctrina contraria alguna a la soberanía nacional”, contesta negativamente, “remitiéndose al programa de su cátedra que puede Ud. remitir al Sr. Rector de la Universidad”. Archivo de la Universidad de San Marcos. Archivo Angulo, Vol. I (Años 1851-62)

29 Expediente original en el archivo de Cisneros.

tad de Jurisprudencia de San Carlos (abril 1) y en 1862 de Derecho Natural, Constitucional e Internacional (3 de marzo)<sup>30</sup>. La única huella directa que queda de toda aquella enseñanza, es aparte de los testimonios de sus discípulos, que en las cartas políticas de más tarde recuerdan al brillante profesor de derecho político, es un Discurso leído en la apertura del año Universitario de 1863 en San Marcos, de tipo lírico y convencional, en el que hay algunos atisbos de su elocuencia y que se dedica a exaltar los beneficios de la ciencia y de la ilustración, recogiendo el adagio filosófico de que “para ser libre hay que ser ilustrado”. En esta corta oración académica, pronunciada en el general de San Carlos, no obstante la rotunda profesión liberal de Cisneros asoma, pasado el hervor de la agitación liberal del 56 al 58, un rescoldo de las ideas de su maestro Herrera, al afirmar: “hoy no se mira el poder de las naciones sino por su civilización y ésta solo se estima por el desarrollo moral e intelectual, porque como dice Bacón, la ciencia es el poder”. De donde el liberal del 56 regresa cuerdateamente a los rediles de la soberanía de la inteligencia<sup>31</sup>.

### **La iniciación política y oratoria**

39

Sumergido entre expedientes, minutas, traslados y alegatos, consultas de clientes de las más remotas ciudades del Perú, el joven abogado ve cada día crecer la clientela y el prestigio de su elocuencia cálida y razonada. Pero entre las cartas que vienen de todos los rincones del Perú, pidiéndoles ayuda y consejo, y encargándole recursos y gestiones difíciles, hay algunas que vienen del solar andino de Sihuas y Andaymarca y otros de Huánuco de sus antiguos compañeros de San Carlos y ahora amos regionales, los Durand, los Pinzás, los San Miguel, los Ayllón –los mismos nombres de ahora– incitando la ambición política del joven abogado con el señuelo de una diputación. ¿No había dicho Francisco Laso en su aguinaldo, que toda la enseñanza del colegio de San Carlos estaba destinada

---

30 En un informe de Cisneros al Rector, de 7 de abril de 1864, declara que en el curso de Derecho de Gentes ha seguido “las doctrinas de Pinheiro Ferreira cuya autoridad es incuestionable como filósofo y razonador, sin desdeñar por supuesto las opiniones de escritores no menos célebres y autorizados como Vattel, Martens, Ortolan, Wheaton, Foelix, Bello y otros”. Cisneros reclama un curso particular de Derecho de Gentes positivo e histórico.

31 *Anales Universitarios del Perú*. Lima, 1869; pp. 67-75. Discurso pronunciado por el Dr. Luciano Benjamín Cisneros el día 4 de mayo para la apertura del año escolar de 1863.

a preparar a sus alumnos para asaltar un empleo, luego una diputación y más tarde una cartera?<sup>32</sup> El empleo no lo tuvo, la diputación está a la mano y la cartera llegará efímeramente en 1868, porque don Luciano carece de efectiva vocación política. Pero la tribuna parlamentaria le tienta, desde el fondo de su limpia vocación por la elocuencia, por la palabra hablada y vivificada por el soplo de la convicción y de la justicia. Y don Luciano cede a la tentación y acepta las postulaciones que le ofrecen. Es su tierra natal, Huánuco, la primera que le brinda su representación, eligiendo diputado propietario a Don Antonio San Miguel y suplente a Cisneros, el 19 de agosto de 1858.

En enero de 1859 Cisneros, por ausencia de su principal, tiene oportunidad de incorporarse a la Cámara. Los prestigios oratorios de aquel momento eran su viejo maestro don Bartolomé Herrera —de quien Palma decía en una semblanza que “prefería los intereses de la curia al aura popular y los injustos privilegios de la sotana antes que los humildes preceptos de la religión del Crucificado”, Herrera era falto de fuego, frío y cortante, Fernando Casós, improvisador agresivo y acre—, Eugenio Sosa profesor de San Carlos que pronunció una bella oración sobre la inviolabilidad de la vida humana, algunos generales de los que Palma decía que “les sobraba timidez para opositoristas y habilidad para gobernantes” y los eternos representantes del sí y del no. Cisneros demostrando su carácter reflexivo y su calidad intelectual, refractaria a la improvisación, no interviene inmediatamente ni pide la palabra a diestra y siniestra. Su silencio, conociendo sus naturales condiciones de orador, fue comentado en algunas hojas.

40

La primera escaramuza del gran orador es al debatirse la reclamación por la prisión de don Ramón Aspíllaga, pero su primera intervención a fondo es en el debate sobre la reforma de la Constitución de 1856. Cisneros interviene pidiendo que, antes de abordar la reforma se examinen las actas plebiscitarias levantadas por los pueblos para auscultar la verdadera opinión nacional. En esta primera oración cívica se descubre ya la elocuencia del gran tribuno con algunas de sus características modalidades de más tarde: la timidez inicial, el razonamiento flexible, lógico y encadenado, el vuelo lírico de la frase, y la emoción encendida y creciente

---

32 *Aguinaldo para las señoras del Perú*. París, Imprenta de Maulde y Renan, 1854.

de la peroración. El orador sorprende sobre todo por la elegancia de la forma y la perfecta adecuación y orden de las ideas. Un comentarista de “El Comercio” protesta de que rompiendo el enmarañamiento de la oratoria criolla, el orador haya pronunciado un discurso, “cuya sola lectura revela un trabajo meditado”. “Esto no se puede considerar, dice, “como un discurso sino como un escrito”. Es un trabajo parlamentario expuesto ex-cathedra y “el más sofisticado de todos”<sup>33</sup>. Y, en la crítica maliciosa, están reconocidas las cualidades de la elocuencia de Cisneros. Como la mayoría de los grandes oradores tenía una portentosa memoria y había escrito, con delectación artística, su primera intervención. Pero, había también, y no pudo escapársele esto al cronista –que habla del “debut del joven orador” a quien acusa de haber “declamado” su discurso–, una prestancia auténtica de tribuno que provenía de la voz plateada, del tono encendido y de la fluidez generosa de la palabra y precisamente de ese arte de la declamación, que es parte sustancial del poder de convicción de la oratoria, después del razonamiento lógico. “En el orador, ha dicho Barthou, hay dos cosas, un pensador y un comediante. El pensador queda, en tanto que el comediante desaparece con el hombre”<sup>34</sup>. En los discursos de Cisneros, desvanecidos el gesto y la voz, queda la fuerza convincente de las ideas.

El discurso inicial de Cisneros tiene ese incitante movimiento de báscula de las grandes oraciones, moviéndose entre las proposiciones extremas y aceptando la posición contraria como un hecho consumado, para volver sobre ella con todo su ardor tribunicio de intérprete de la voluntad popular: “Bien sé, –dice glosando a Jules Favre–, que al defender a la Constitución –cuya muerte había sido decretada por Castilla– vengo a defender un cadáver”. Pero se ufana enseguida de su posición moral y de la fatalidad, que persigue con la ley del número a algunas ideas, pero la derrota es acaso la mejor victoria porque las ideas al fin acaban por triunfar. La Constitución no puede ser reformada sin revisar las actas, porque el legislador debe identificar su opinión con el pueblo, y no debe nunca traicionarlo. Cisneros hace entonces el elogio de la Constitución liberal que afirma el descentralismo, condena el reclutamiento que es la nueva esclavitud del indio y consagra el bello dogma de la inviolabilidad de la

---

33 *El Comercio*, 31 de marzo de 1859.

34 Louis Barthou: *Lamartine orateur*. París, 1918; p. 139.

vida humana. Es necesario salvar dice esa preciosa carta de la horrible tempestad que le amenaza porque ella está unida al destino democrático del Perú<sup>35</sup>.

### **La primera filípica contra la arbitrariedad**

La segunda gran ocasión de Cisneros en el Congreso de 1858 se presenta con motivo de la discusión de la actitud del Ejecutivo frente a las agresiones al Congreso de los oficiales Arguedas y Carrión, el primero de los cuales intimó su disolución a la Convención y el segundo ultrajó al diputado Gómez Sánchez. Castilla que quiso lavarse las manos de la disolución de la Convención se negó a promulgar la ley del Congreso sancionando los atentados de Arguedas y Carrión. En una negación absoluta del régimen parlamentario, los Ministros se abstuvieron, con diversidad de pretextos, de concurrir a las Cámaras, reunidas en sesión permanente. El Congreso promulgó entonces la ley y obligó a los ministros a presentarse en el recinto legislativo para que las sanciones fueran cumplidas. Eugenio Sosa había dicho, en la primera sesión, con énfasis liberal: “Si los Ministros se niegan a obedecer al Congreso, lanzaremos el rayo vengador sobre el magistrado perjuro y el presidente traidor”. Cumpliendo esta promesa, ante la obstinación de Castilla, se presentó por el grupo liberal dos mociones, la primera declarando la patria en peligro y la segunda declarando la vacancia de la presidencia de la República.

42

Cisneros interviene, entonces, con toda la fogosidad de su espíritu liberal, de su convicción de jurista, en una de las más bellas y apasionantes oraciones, que se hayan pronunciado en el Parlamento peruano. Cisneros no era entonces, ni fue más tarde enemigo de Castilla cuyas cualidades patrióticas reconoció, no era tampoco un liberal rojo, pero se deja llevar por el arrebató democrático ante el vejamen al parlamento y la tozuda arbitrariedad del viejo Mariscal, para reclamar un remedio heroico que podía ser, quizás, peor que la enfermedad. Comete el mismo error puritano de Vigil en servicio de la pureza del dogma democrático y logra arrastrar la opinión, indiferente y apática, con el sacudimiento de sus palabras y de

---

35 *El Comercio*, 25 de marzo de 1859.

sus clamorosas acusaciones. Comienza enumerando los agravios recibidos por el Congreso, haciendo sentir, por la superposición impresionante de la misma fórmula gramatical, el peso cada vez mayor de la reincidencia gubernativa y el escarnio de la dignidad parlamentaria, parece luego que contuviera su ímpetu al recordar su moderación personal, pero recae con más fuerza al hallarse frente a una situación inaceptable aún para los más prudentes. “En ambas –dice–, leo la firme e irrevocable determinación de conducir, de burla en burla, al desprestigio y al más merecido desprecio de la opinión; veo un meditado plan de anular la acción legislativa, dejándola reducida a dictar preceptos inejecutables; veo un funesto sistema de errores preparados para llevarnos a la santificación de la dictadura; veo el último golpe contra la esperanza de los que pudimos pensar en la decorosa y prudente salvación de la crisis y veo en fin que, a pesar de todo y sobre los esfuerzos de todos hay la firme e irrevocable determinación de no cumplir las leyes”.

Expuestas así, en dramática gradación, las consecuencias de la avasalladora actitud gubernativa, la oración adquiere un magnífico movimiento interrogativo, que tiene de imprecación y de plegaria, por el vocativo “señor”, dirigido al Presidente del Congreso como símbolo y representación del pueblo, que es a quien, en suma instancia, se dirige el tribuno y que es quien debe responder a sus interrogaciones anhelantes.

“Y bien señor, –dice–, ¿qué hacer con un gobierno, que acumulando contra sí todas estas acusaciones quiere a trance del error y de los más crasos sofismos que su voluntad obre con una acción ilimitada sobre la voluntad de los pueblos? ¿Qué hacer con un gobierno que traicionando sus deberes y los sagrados preceptos de la Constitución quiere entronizar la Dictadura, aunque enmascarada con la ley? ¿Qué hacer, señor, con un gobierno que atribuyéndose el derecho de fiscalizar los actos de los otros poderes establece sobre ellos el predominio del verdadero despotismo? ¿Qué hacer con un ejecutivo que falseando de este modo los dogmas del sistema representativo, quiere abjurar de la sacrosanta forma de gobierno que se ha dado a la República? ¿Qué hacer señor, para salvar los principios, restablecer el dogma y purgar el país de tan funesto extravíos, que más tarde pueden envolvernos en sangrientas revoluciones?

Y la respuesta viene, enseguida, impetuosa e incontenible como un torrente, con toda la vehemencia de las pasiones populares. “Mi patriotismo y mi razón ven claro el remedio: separar de la escena política y de los grandes destinos de la nación al hombre funesto que, interponiéndose en el camino de la ley solo quiere hacer prevalecer su voluntad contra la ley misma, contra la razón, contra los poderes públicos y contra los más caros intereses nacionales: separarlo, señor, para que en su violenta caída mida la profundidad del abismo que el propio se ha cavado; separarlo, señor, para dejar escrita en la historia una página que contenga al lado del gran delito, el más digno y el supremo de los castigos contra los enemigos de la República”.

Este vehemente apóstrofe necesita ser contrapesado, nuevamente, por el orador ante el público, porque este podía creer que se ha dejado llevar por el arrebato de la pasión y entonces busca los descargos de su imparcialidad y tolerancia que solo pueden exacerbarse por los grandes motivos nacionales: “Y no se diga, exclama, que este es el voto apasionado de un corazón joven o la voz de la exaltación del patriotismo. Yo, el más humilde de los representantes, he aconsejado, desde que vi asomar esta dolorosa crisis la mejor calma en los procedimientos, la más grata circunspección en las palabras, la más estricta buena fe en el corazón. Sin embargo, si en un principio fui uno de los pocos que aconsejaron tanta resignación y tan cara prudencia, hoy no puedo pensar del mismo modo, porque estrictamente veo que la armonía es ya imposible y conozco que la prudencia se asemeja a la más cobarde y ruin de las traiciones”.

44

Y el final, de puro estilo demosteniano, en el que alternan y se conjugan felizmente la pasión vehemente del orador y la fría razón del jurista, que después de descargar el anatema popular, que halaga la pasión de la multitud, llega al clímax de una estoica serenidad. “Procedamos, pues Señores, dice el tribuno, con la conciencia tranquila y ya que la dictadura nos amenaza terriblemente con toda la cólera de su poder, luchemos hasta derribarla, con la santidad de nuestra causa y la formidable autoridad de la ley”<sup>36</sup>.

No obstante, la formidable ovación que selló las palabras de Cisneros, al terminar su primera y última filípica contra Castilla, la votación fue

adversa, pues se aprobó la lírica declaración de que la Patria estaba en peligro, pero la mayoría, que se había dejado contagiar del misticismo liberal, del orador y de sus aventurados secuaces, fiel a su miedo biológico, no se atrevió a despejar la incógnita terrible de quien era el mítico e ininteligible responsable de este peligro.

El aura popular rodeó a Cisneros, y le consagró desde entonces como uno de los primeros oradores. En las grandes actuaciones patrióticas de la época, se hizo clásico el pedido de la multitud; “Que hable Cisneros”. Los periódicos satíricos difíciles de contentar, le ensalzaron. La *Zamacueca Política* dijo que Cisneros era uno de los pocos liberales que no habían dado chasco y que había probado la sinceridad de sus sentimientos republicanos y la severa firmeza de sus principios<sup>37</sup>. Pero Castilla pensaba de otra manera y licenció a los oradores molestos cancelando al Congreso de 1858 y convocando uno nuevo para 1860. Ante la protesta liberal, por la intromisión de un poder en las funciones del otro, Castilla convocó a Palacio a los disidentes, para discutir con ellos, socráticamente, los problemas constitucionales y se enfrentó a Vigil y a Cisneros. “Si la Corte Suprema condena a Ud. señor Vigil y a Usted señor Cisneros –les dijo–, a la pena capital, prohibida terminantemente por la Constitución, y me remite los autos y la sentencia para que la confirme y mande ejecutar, en ese caso ¿deberá mandar fusilar al Señor Vigil y al Señor Cisneros?” Vigil respondió que S. E. escogía precisamente el caso más arduo, porque, por ser la vida irreparable, podía ser admisible la inejecución de la sentencia judicial por parte del Ejecutivo. Cisneros dijo, sin embargo, que de ninguna manera el Ejecutivo podía constituirse en un tribunal de revisión de los fallos judiciales y más tarde en algunas confidencias políticas confesó haber escuchado alguna vez “los apóstrofes sarcásticos del Presidente Castilla”. Los liberales exasperados se reunieron entonces en el local de la Municipalidad el 13 de julio a las doce del día, pretendiendo celebrar sesiones preparatorias del Congreso arbitrariamente disuelto. Eligieron una mesa directiva de la que fue nombrado Presidente el diputado Saavedra y Secretarios Cisneros y Casanova. A las 7 del mismo día fueron apresados los diputados Cisneros, Casanova, Duarte y Montes y remitidos al Callao, donde se les confinó en un pontón, en el que permanecieron incomunicados hasta el 22 de julio.

---

37 *La Zamacueca política*, N° 22, miércoles, 6 de abril de 1859.

Ese mismo día aparece en “El Comercio” un anuncio significativo. El abogado Cisneros anuncia a su clientela que ha sido puesto en libertad por orden judicial, y que ha vuelto a consagrarse exclusivamente a los trabajos de su profesión y estará en su estudio desde las diez de la mañana hasta las cinco de la tarde<sup>38</sup>. La decepción de Cisneros es absoluta y se conjuga con su espíritu que fue en realidad contrario por naturaleza, a las violencias de la política. En *La Revista de Lima* escribe por esos días: “No toda la juventud debe dedicarse a ese misterioso caos que es la política. Esta ofrece sinsabores y obstáculos y uno concluye a veces por sepultar en ella su tranquilidad, sus ideas, sus nobles aspiraciones, y hasta su moralidad misma. Dedicarse a ella es agitarse en cuestiones estériles cuya última solución está en la fuerza”<sup>39</sup>. En otro artículo de la misma época habla del “círculo vicioso de la revolución” y del “contacto impuro del Ejecutivo”<sup>40</sup>

El año 1860 la provincia de Conchucos, dirigida por su tío Gerónimo Cisneros, le elige Diputado, pero Castilla interviene drásticamente. El Subprefecto, un Terry, aunque Cisneros haya obtenido los dos tercios de votos, cumpliendo su consigna contra el rebelde Diputado de 1858, apresa a los miembros del Jurado Electoral, adultera los censos y, coludido con curas y gobernadores, reforma las actas a favor de uno de sus hermanos y enjuicia por conspirador a Gerónimo Cisneros. Al tratarse de su calificación en el Congreso, Cisneros pronuncia una oración encendida de ilusión liberal, defendiendo un honor “que a nadie debo, sino a la Providencia y a los pueblos”, pero sus actas son anuladas. Fue su primera expiación liberal<sup>41</sup>.

46

### **La defensa del honor: Grau y Pezet**

Cisneros se aparta, efectivamente, de la política, se dedica a la defensa, cobrando tan inmenso prestigio que menudean los clientes venidos de todas las partes de la República, le buscan las grandes casas comerciales y las instituciones más poderosas. Es el abogado de más vasta clientela y en ella abundan los desvalidos y los insolventes. La gratitud llega a las

---

38 *El Comercio*, 22 de julio de 1859.

39 *La Revista de Lima*, 1860. Tomo II, p. 169.

40 *La Revista de Lima*, 1860. Tomo II. pp. 220 ss.

41 *El Comercio*, 27 de julio de 1860.

puertas de su casa con envíos de toda clase de presentes –mantequilla de Tarma, quesillos y natillas de Tumbes– y la fortuna le sonrío. Pero la política se mezcla a pesar suyo en sus tareas judiciales, y él no sabe rechazar una causa, menos la de un perseguido o un débil. Si hay profesión amiga del infortunio es la nuestra, dirá más tarde, y por eso acepta la defensa del General Pezet ante la Corte Central, tribunal sin apelación creado para juzgar a los gestores del Tratado Vivanco-Pareja, por traición a la patria y malversación y por eso defiende también en 1867 a Miguel Grau, acusado de insubordinación, deserción y traición a la patria por haberse negado en 1866 a que un norteamericano, el comodoro Tucher, “quien desconoce hasta nuestro idioma”, mandase la escuadra peruana. La defensa de Grau, no obstante de que según el mismo Cisneros, era una causa que estaba ya ganada por la opinión pública, es de las que honran al abogado y al estudio que la defiende. Cisneros, profundamente intuitivo y amigo personal de Grau, sabe bien la excelsa calidad moral de su cliente y no admite los cargos que le formula la pasión política. Grau es para él dechado de marinos, paradigma de noble obediencia, de constancia en el honor y de amor purísimo a la patria. En la campaña contra la escuadra española había demostrado su valor y su arrojo. Cisneros no vacila en llamarle “héroe” y de reclamar para él la gratitud nacional. “Los acusadores de Grau y sus compañeros podían interrogar dice a las aguas de Chiloé y del Callao el secreto que arrancó a los españoles las espléndidas victorias de Abtao y del 2 de mayo”.

Por otra parte Grau y sus compañeros hicieron bien en rechazar al jefe extranjero porque, dice Cisneros, sintiendo acaso la aproximación de la tragedia. “No basta tener una pericia técnica para mandar la escuadra peruana, lo que se necesita para pelear por el honor del Perú es tener un corazón peruano”<sup>42</sup>.

Grau y sus compañeros, decía Cisneros, le habían defendido a él y a todos los peruanos en el mar, ante la agresión española, obligándolos a todos. “Defensa por defensa, gratitud para el heroísmo”, decía presintiendo la gloria de Angamos. El marino o el militar por más disciplinado que se le considere, no está obligado a la obediencia ciega, a renunciar a su razón, y

---

42 Defensa de Grau. *El Comercio*, 23 de febrero de 1867.

a convertirse en una cosa y puede sugerir las observaciones que le dictan su patriotismo y su convicción.

La absolución de Grau estaba, así al margen de las estrechas ordenanzas y del falso concepto de rebeldía y era decretada, según Cisneros por todos los patriotas, los amantes del honor y los hombres de corazón.

Después de casi diez años de abstención política, de rechazos como el que hizo a Pezet de un Ministerio y de su consagración casi exclusiva a la abogacía, Cisneros vuelve fatalmente al ruedo el año 1868, para servir de consejero efímero al Presidente Balta, ser elegido nuevamente diputado por Lima y por Huánuco, a la vez que senador por Puno.

### **El Gobierno de Balta. El Gabinete Gálvez.**

No hay duda de que Cisneros debió seguir con simpatía el movimiento revolucionario de Balta cuyas prendas de moderación y buena intención política, no obstante la rudeza y terquedad de su carácter, son patentes. Bastaría para probar su sobriedad y decoro el hecho de su rechazo del grado de Coronel que se le ofreció durante la revolución y que habiendo llegado a la Presidencia de la República no aceptó el grado de general y se quedó simplemente en coronel. Balta tuvo desde el principio al lado suyo ilustres colaboradores civiles como don Ricardo Palma, el poeta Salaverry y, según aparece en los papeles íntimos de Cisneros, donde se guardan borradores de cartas y proclamas, contó también con la colaboración del tribuno vacante desde 1858.

Cisneros fue el inspirador principal de la tendencia liberal moderada de Balta, según lo ha contado él mismo en su artículo autobiográfico titulado, “Organización de un Ministerio”<sup>43</sup>. Balta surgido de un seminario y de un colegio militar y hombre curtido en el trabajo del campo llevaba al gobierno un hondo sentido conservador y tradicionalista, y un severo plan de trabajo. Al inaugurar su gobierno pensó rodearse de conservadores rancios e impopulares que hubieran acentuado su propensión autoritaria.

---

43 *La Opinión Nacional*, 3 de agosto de 1893. Reproducido en el libro *José Antonio Barrenechea, 1829-1889. Su vida y su obra*. Lima, 1929; pp. 263-279.

El prestigio oratorio de Cisneros y su limpia trayectoria moral y política le incitaron a llamarle para integrar un Ministerio formado por viejos figurones políticos, alguno de ellos del caído bando de Pezet. Cisneros, con su fina y sugestiva dialéctica, logró cautivar y domar instantáneamente los impulsos del “soldado del Norte” y atraerle a una política conciliadora de transición. Balta había prometido restablecer el orden legal, y la Constitución, desterrar los abusos, el nepotismo y el lucro, mantener la unidad de las creencias religiosas, necesidad indispensable en un pueblo joven y aligerar los cargos de las clases trabajadoras, premiar la honradez y el mérito. En el orden económico, su ambición era, en cambio, revolucionaria: se proponía dinamizar la economía peruana inyectándole capitales, convirtiendo en poder industrial la riqueza parasitaria del guano y rompiendo el secular aislamiento de las regiones del Perú por la construcción de vías férreas y grandes obras públicas. El Perú ofrecía, para él, la antinomia de “un gobierno rico y un pueblo pobre”: “la riqueza del uno es el guano, la pobreza del otro es una escasez de población e industria”. “Había que terminar con las revueltas y horadar las montañas”. “Gastaré en ferrocarriles, dijo, lo que otros han dilapidado en guerras civiles”. Por sus tendencias doctrinarias, Balta debió caer en manos de la vieja oligarquía social y política, pero, por sus planes económicos, hubo de entregarse a la burguesía ilustrada y representar el advenimiento al gobierno y sobre todo a la riqueza, de la clase media.

Cisneros fue el artífice de la transformación intelectual y social que significó el primer gabinete de Balta. En vez de los consejeros artríticos que Balta había elegido le sugirió un equipo de liberales moderados, de brillante prestigio profesional. De ahí que el gabinete de Balta se inaugurase con el gabinete Gálvez formado por cuatro grandes jurisconsultos y del indispensable coronel en el ramo de guerra. Los ministros fueron don Pedro Gálvez que lo presidió, José Antonio Barrenechea para la dirección de la cancillería, Cisneros para Justicia, García Calderón para Hacienda, y Juan Francisco Balta para Guerra. El Gabinete Gálvez integrado de acuerdo con las sugerencias de Cisneros a Balta, por hombres de una misma formación intelectual y moral, de una ideología afín, formuló, por primera vez en nuestra vida política, un programa de gobierno en documento solemne dirigido a las Cámaras. En él, bajo la inspiración de Cisneros y su redacción, comprobada por la subsistencia de los borradores del documento, se

preconizó como normas de acción del gabinete y del Gobierno: el desarrollo del sistema representativo, el ejercicio de una política de conciliación, la reforma del sistema aduanero, una ley general ferrocarrilera, la proscripción de los empréstitos, la formación de un nuevo Código de instrucción, la reducción del ejército y la supresión del reclutamiento forzoso y en materia internacional, el robustecimiento de la alianza del Pacífico y la posición del país dentro de una gran alianza americana.

Las etapas de optimismo y de cordura son muy cortas por desgracia y la permanencia de los consejeros civiles al lado de los caudillos, efímera y circunstancial, y Balta vio alejarse en poco tiempo de su lado a sus colaboradores ecuanímenes e idealistas de la primera hora y los reemplazó por los de la vieja guardia conservadora y por un estadista nuevo que le arrasó, para bien o mal suyo, por el camino de los empréstitos, repudiado por su primer gabinete y por las delirantes aventuras del crédito y será la época en que, según un articulista, habrá “ferrocarriles, exposiciones, puentes nuevos y un Dreyfus que da millones y un Meiggs que se los come” (26 de setiembre de 1870)<sup>44</sup>.

La participación de Cisneros en el gabinete de Balta vino a interrumpir su fructuosa labor jurídica de diez años, varió fundamentalmente el curso de su vida, le incorporó de nuevo al tráfago político y económico de su época y le salpicó con su lodo. Cisneros va a intervenir, pese a su deseo de paz y conciliación, en las más enconadas luchas partidarias de su tiempo, sobre las que flotará, inútilmente, la bandera de concordia de su elocuencia, hasta 1876, en que regresará, definitivamente, a sus peculiares tareas del espíritu y del derecho. Cisneros no volvió a ser ministro después de su corta experiencia de dos meses en el primer gabinete de Balta. Pero en unos recuerdos, escritos más tarde y publicados en 1893, ha dejado la impresión que le produjo entrar en lo que él llama risueñamente “el océano de la adulación palaciega”. “En cuanto a mí, dice en aquella página, que podría figurar en una antología de nuestra irónica epopeya ministerial, pude convencerme, en aquella ocasión memorable, de que los grandes errores, las grandes debilidades y hasta los grandes crímenes de nuestros mandatarios son imputables, menos que a ellos, a la flaqueza de

---

44 *El Comercio*, 26 de setiembre de 1870.

los hombres que los rodean. Faltos de energía, por amor a la cartera, que es honor de breves horas; faltos de independencia y de altivez para expresar sus propias aspiraciones, frecuentemente honradas, rara vez culpables; mirando en los Presidentes deidades invisibles en vez de hombres como todos, con su cortejo de pasiones y con los malos instintos propios de nuestra frágil naturaleza, alientan a estos con sus hipócritas adulaciones, llevándolos a la impopularidad y al desprestigio para hundirlos más tarde en la execración de la historia”<sup>45</sup>.

### **La comisión al sur**

La tarea de Cisneros en el Ministerio se ve interferida por un hecho sorpresivo, que embarga los dos meses de su gestión ministerial y determina el viaje del Ministro de Justicia en una Comisión del Gobierno al Sur de la República. Un tremendo cataclismo sacudió la región meridional del Perú y arruinó las ciudades de Arequipa, Tacna, Moquegua, Arica y otros pueblos menores, días después de la inauguración del Gobierno de Balta, el 13 de agosto de 1868. El terremoto destruyó, por completo, las poblaciones dejándolas sin hogares, ni templos, ni escuelas, ni hospitales, paralizándolo las industrias, arrasando los sembríos de olivos de Moquegua y los soberbios almacenes de Iquique. En algunos lugares como en Ilo, en Arica y en “el delicioso y florido pueblo de Tiahaya” dice el Ministro romántico, se han borrado hasta los linderos de las casas y no se podría adivinar el plano de la antigua población. En Arica, Iquique e Ilo las olas barrieron el muelle y las aduanas, y convirtieron las poblaciones en playas de arena.

Cisneros va en representación de Balta, con un numeroso equipo de médicos, ingenieros y funcionarios y realiza una labor llena de dinamismo, de inteligencia, de cordialidad humana y de tacto político, siendo aclamado por las poblaciones sureñas, que guardaron por él una adhesión encariñada y pertinaz que se manifestó, más tarde, en apoyos cívicos entusiastas. Cisneros estableció Juntas de auxilio compuestas por vecinos prominentes y por técnicos locales atento a un deseo descentralizador. Distribuyó los socorros que llevaba, repartió terrenos para nuevas poblaciones,

---

45 *El Comercio*, 26 de setiembre de 1870.

trazó el plan de reconstrucción de las ciudades, calculando el monto de las pérdidas y levantando los muros de templos, colegios y hospitales, pero, consciente de que no son las paredes las que hacen las instituciones ni el ladrillo decide la lección espiritual, trazó directivas sociales, planes de estudio para los colegios, conversó con los maestros, analizó métodos y disciplinas, compró materiales para la enseñanza, y planteó la venida de los Hermanos de Dios y las Hermanas de Caridad para los hospitales. En el orden de las iniciativas económicas, para las que le había adiestrado su profesión de abogado, propuso, para favorecer la reedificación, suprimir las contribuciones prediales y la redención de los viejos censos y para renovar la agricultura y la carestía de la vida, medidas de irrigación, escuelas y sociedades agrícolas, la exención de los impuestos a los artículos de subsistencia y de acuerdo con las directivas del gobierno líneas férreas, como el ferrocarril de Tacna a La Paz, muelles, obras portuarias y, particularmente, llamó la atención sobre el abandono de la portentosa riqueza de Tarapacá. También, en su ramo profesional, adoptó medidas para la mejor administración de justicia y para la reforma de este ramo. Suprimió la pena de 500 azotes que el Prefecto de Arequipa había impuesto a los ladrones contumaces de las construcciones ferrocarrileras y aconsejó precaver los conflictos sociales que producían las nuevas formas de trabajo, con medidas de fuerza y precaución sobre peruanos y extranjeros. Nota interesante de su informe es la apuntación de que, en el Sur —probablemente en Iquique donde estuvo— había un pronunciado sentimiento antichileno, ante la infiltración de gentes de ese país antecesora de la guerra y del zarpazo de 1879 y de que las gentes, con reprehensible ligereza y olvido de la alianza con Chile, “hablaban de los ciudadanos de esta República en términos vagos, como afrentosos”<sup>46</sup>.

52

La comisión del Sur fue, en realidad, la gestión única y absorbente de Cisneros en su período ministerial, pues renunció al llegar a Lima, por un incidente que le obligó a sacrificar su posición al escrúpulo de una excesiva delicadeza familiar. El Congreso, donde tantas veces resonaron las voces recriminatorias y los votos de censura, le dio un voto de acción de gracias, excepcional en nuestra historia parlamentaria. Y fué acaso

---

46 *Apuntes sobre la Comisión al Sur*, por el ex Ministro de Beneficencia Luciano Benjamín Cisneros. Lima, Imp. del Estado, Calle de la Rifa N° 58, 1868. 71 pp.

providencial este paso efímero del abogado y del jurista por la esfera burocrática, porque así su labor pública solo tiene un destello significativo: fue, de acuerdo con su espíritu benévolo y generoso un auténtico Ministro de Beneficencia. El mismo lo subrayó en su interesante informe titulado “Apuntes sobre la comisión al Sur”, publicado en 1868, que tiene de análisis sociológico, de programa de gobierno y naturalmente de rasgos de lúcida oratoria, al decir que sentía infinitamente “las lágrimas que no había podido enjugar” y que nunca agradecería bastante al Gobierno, “porque me hizo en un momento dado el consuelo del desvalido, la esperanza del indigente, la alegría del pobre y la expresión de la más ardiente caridad”. Es la posición de un jurista de verdad al servicio de la Patria”<sup>47</sup>.

### **El abogado de Dreyfus**

El debate más apasionado del siglo XIX en el Perú es motivado por el Contrato Dreyfus, celebrado por el Presidente Balta, desligado ya de sus primeros consejeros y bajo la inspiración de su nuevo Ministro de Hacienda don Nicolás de Piérola. No es posible discutir, aquí, la conveniencia o inconveniencia del Contrato Dreyfus y sus proyecciones sobre la economía y la política nacional y sobre todo sobre el porvenir inmediato del Perú. Dávalos y Lisson, experto en asuntos económicos dice que el contrato fue bueno, porque reemplazó el sistema de las consignaciones por el de las ventas y salvó al Perú del déficit, en el momento en que se le creía infundadamente en estado de bancarrota<sup>48</sup>. César Antonio Ugarte, historiador avezado de nuestra economía, afirma que el Contrato “representaba un gran progreso en el manejo de las rentas del huano”<sup>49</sup>.

El asunto que nos interesa es la participación que en la discusión del contrato Dreyfus y en el proceso judicial promovido por los consignatarios para pedir la nulidad de aquel, le cupo como abogado a don Luciano Cisneros.

---

47 *Apuntes sobre la Comisión al Sur*, por el ex Ministro de Beneficencia Luciano Benjamín Cisneros. Lima, Imp. del Estado, Calle de la Rifa N° 58, 1868. 71 pp.

48 Pedro Dávalos y Lisson: *La Primera Centuria*. Lima 1926. Tomo IV. p. 241.

49 César Antonio Ugarte: *Historia Económica del Perú*. Lima, 1926, p. 139.

Alejado de la política después de la renuncia del Ministerio en 1868, poseedor de una buena fortuna ganada con su esfuerzo, aclamado por los pueblos del Sur y mimado como orador de las multitudes, Cisneros fue requerido por la Casa Dreyfus, como uno de los más notables abogados de la República para defender la subsistencia de su contrato ante la Corte Suprema, frente al interés de los consignatarios. Cisneros aceptó, como él dice, no por interés o codicia, no por mezquinos intereses, sino por razones de decoro y de deber, que expondría más tarde en la tribuna.

Si en el Perú no ha habido, por lo general, partido, sino clases personales o “panacas” custodiadoras de las momias de nuestros antiguos gobernantes, es indudable que en 1869 el país se dividió en dos partidos inconciliables: los dreyfusistas con Piérola y la clase media detrás y los consignatarios, representantes de la antigua oligarquía económica y social.

El juicio de despojo de los consignatarios pidiendo que se les subrogase en el contrato firmado subrepticamente por Piérola con Dreyfus, fundándose en la preferencia concedida a los nacionales en todos los contratos de guano por una ley de 1849, despertó un álgido interés y llevó a los estrados judiciales a las multitudes a escuchar los alegatos especiosos y complicados de los abogados de ambas partes, mientras se desataba, fuera, la guerrilla ofensiva de los comunicados y los pasquines infamantes.

54

La defensa de Cisneros de la legitimidad del Contrato Dreyfus es, probablemente, una de las más notables pronunciadas en nuestro foro, por la importancia nacional del asunto, la pugna de formidables intereses económicos y de rivalidades políticas y sociales a ellos anexas y, sobre todo por la enorme repercusión popular. Es necesario aclarar que, en el momento de la discusión, Dreyfus no era el acreedor egoísta y empecinado de más tarde, sino un hombre nuevo que traía los capitales anhelados, para reemplazar un sistema caduco extorsionista y salvar el crédito del Perú. En las actas populares que se suscribieron, seguramente a iniciativa del Gobierno, en favor de la aprobación del Contrato Dreyfus se enuncian las razones que se divulgaron en favor del negociado por los partidarios del Gobierno y de Piérola. Dreyfus aparece en ellas como un Libertador social y como un Mesías financiero. Dreyfus iba a redimir al Perú del “sistema canceloso” de los consignatarios que roía su economía y de la “dilapidación y agiotaje de unos cuantos especuladores sin patriotismo y sin moralidad”.

La varita mágica de Dreyfus iba a cruzar el país de vías férreas, de escuelas y de líneas telegráficas. Cada región del Perú se puso a hacer por cuenta de Dreyfus los cálculos de la fábula de la lechera. Moquegua iba a reanimar su industria vinícola con el ferrocarril de Ilo. Lambayeque esperaba colegios y escuelas. Ayacucho iba a tener obras de canalización y un puente de cadenas. Huancayo soñaba con el ferrocarril y Jauja con la irrigación. Cajamarca esperaba la realización del decretado ferrocarril a Trujillo que atravesaría Otuzco, Huamachuco y Cajabamba, Parinacochas reclamaba la reapertura de sus escuelas y el Callao sonreía esperando el Muelle y Dársena que lo convirtiera en el primer puerto del Pacífico<sup>50</sup>. La de Dreyfus no fue una simple negociación privada, sino una de esas revoluciones sin balas que sacudió intensamente el país, que derivó más tarde en abusos y excesos, pero que abrió un nuevo cauce de esperanza y transformación histórica y social.

Este es el sentido que tiene la defensa de Cisneros ante la Corte Suprema. No vengo a defender un contrato –dice ante los jueces– sino el honor y la dignidad de la República”<sup>51</sup>. “La lucha actual no representa otra cosa que el interés particular, el de los pocos y poderosos consignatarios, en pugna con el interés del pueblo”. Atacado personalmente, en los periódicos y en la tribuna contraria, de proceder por interés pecuniario, Cisneros descarga su más duro y acaso justo veredicto contra los consignatarios. La pasión enciende su verbo con inusitada candencia. El guano ha sido acaso la maldición del Perú. “Sin esa riqueza fácil dice habríamos sido sobrios, laboriosos y fecundos en vez de pródigos e imprevisores”. Del guano provinieron los males de la época: la hidropesía del oro, la fiebre del dinero. Los consignatarios basados en las leyes de preferencia a los nacionales en los contratos del guano, conforme a la ley de 1849, habían gozado de un privilegio insólito, de una dictadura comercial de 20 años, contrario a los intereses del país y a su crédito externo. Nadie se atrevería a contratar con el Gobierno del Perú si subsistiera la absurda y ocasional concesión de 1849 por la que los nacionales podían subrogarse en cualquier operación

---

50 *Actas populares aprobando los actos del Supremo Gobierno relativos a la hacienda y especialmente el Contrato Dreyfus*. Lima, 1870.

51 *Informe del abogado Luciano Benjamín Cisneros en la Cuestión Dreyfus*. Días 18, 20, 21 y 22 de setiembre de 1869. Lima, Imp. El Nacional, 1869.

financiera que tuviera por base esta riqueza y la competencia quedaría destruida. “El contrato Dreyfus representa la emancipación financiera y el término de la esclavitud, dice con acento demagógico”. “Vengo a defender nuestro porvenir económico y con él la suerte de nuestros hijos, porque a la cuestión de hacienda está ligada la vida de las generaciones venideras”. Con esta afirmación de Cisneros coincidía poco después un radical exasperado, don Mariano Amézaga, quien decía que los consignatarios tenían puesta tutela al “chico Perú” y que el Contrato Dreyfus “sacó al país de la tutela de los consignatarios del guano que negaban al chico Perú, cuya fortuna administraban, hasta el alimento diario, si el chico no les firmaba una obligación como ciento al recibir una cantidad como veinte”<sup>52</sup>. En el terreno de la argumentación jurídica, Cisneros, sostiene que no hay razón para la querrela de despojo, representada por los consignatarios. La parte contraria había sostenido que se le había desposeído de la posesión civil del derecho de ser preferido. Para Cisneros, no cabe despojo cuando no hay posesión y disfrute de la cosa o goce de un derecho. Se posee el derecho cuando se goza. El interdicto restitutorio solo versa sobre hechos, jamás sobre derechos. Los consignatarios no fueron despojados porque no estaban en posesión de nada ni cabía ninguna restitución<sup>53</sup>. No existe tampoco preferencia en los contratos consumados en los que no ha habido licitación ni remate. El contrato celebrado por Dreyfus con el Gobierno no era de simple venta del guano, en que hubiera habido que dar preferencia a los nacionales según la circunstancial ley de 1849, sino una operación muy compleja de venta, de empréstito para pagar y unificar la deuda pública y de mandato para vigilar en Europa el expendio y las operaciones de las consignaciones de guano. El derecho de preferencia otorgado a los consignatarios de 1849 no fue tampoco una regla general absoluta y perpetua, dice Cisneros y examina los casos en que la disposición transitoria a su juicio no fue observada, o fue contradicha por la jurisprudencia. Tampoco cabría beneficiar por nacionales a los consignatarios que eran once apoyados en parte por el capital extranjero y desechar por extranjero a Dreyfus que contaba entre sus inversionistas 260 familias nacionales. En todo caso

---

52 *Perú. Galería Financiera*. Por M. A. (Mariano Amézaga). Valparaíso, 1873.

53 El famoso abogado Fernando Casós afirmaba, en coincidencia doctrinaria con Cisneros: “ni en el orden legal es admisible el interdicto sustitutorio de despojo sobre la posesión civil o la cuasi posesión”. *El Comercio*, 23 de setiembre de 1869.

la decisión legislativa en que se amparaban los consignatarios fue derogada por la autorización amplísima otorgada por el Congreso al Ejecutivo el 25 de enero de 1869 para cubrir el déficit del presupuesto, “procurándose los fondos necesarios dando cuenta de ello”. En sus réplicas y argumentaciones, herido por los ataques desleales de los consignatarios las argucias del Fiscal y las reticencias del defensor contrario –el abogado civilista Pérez–, Cisneros tuvo que utilizar contra su costumbre y ecuanimidad natural de algunos fustazos en contra de los consignatarios y de una risueña ironía para el Fiscal, a quien le dijo que había producido “un documento admirable pero plagado de vacíos” y a quien acusaba de habersele “fatigado la vista al citar un texto contractual suprimiendo la parte final de este desfavorable a su tesis”. Pero, su lenguaje contra los consignatarios, está justamente caldeado de cólera y reproche. En un momento de su sensacional acusación, les increpó alegar la nacionalidad para defender sus expectativas, pero les recordó que, en 1864, cuando la presa del guano estaba en manos de los españoles, se negaron a hacer un empréstito a Pezet para la defensa nacional, pero lo ofrecieron en 1865 cuando la prenda estaba en manos del Perú. Los consignatarios no habían acudido con sus bienes a ninguna gran necesidad nacional y habían sido ajenos a toda emoción de justicia o de caridad social. El país estaba en camino viviendo hacia algunos meses con las entregas de Dreyfus. Dirigiéndose a su contendor, el plácido señor Pérez, vecino ilustre de Pomabamba, ajeno a las angustias del déficit interrogaba “¿Con qué estamos viviendo? ¿De qué arcas misteriosas han salido hasta hoy el pan de la viuda, el prest del soldado, los sueldos, los gastos todos que absorben la sangre de los pueblos? Y respondía, él mismo, entre aplausos prolongados. “Por fortuna, no es, Excmo. señor, de las arcas de los consignatarios”.

En la peroración final, Cisneros, –después de defenderse de todos los cargos personales y dejar bien probada su honorabilidad y de callarse los ultrajes que podría echar en cara de sus acusadores, porque “lleva dentro del pecho un corazón peruano–, fija el sentido trascendente del litigio. No hay que mirar dice el interés de once caballeros, de once afortunados capitalistas sino los grandes beneficios económicos, industriales, obras públicas, por el lado de la cesación del monopolio, del mantenimiento del crédito, de la moralidad pública. “Bastante tiempo, les dice a los consignatarios, habéis tenido y explotado las consignaciones. Buenas fortunas habéis hecho y si ya vuestro porvenir está asegurado, dejad que

otros se sienten en el gran banquete de la prosperidad privada”. Cisneros sostiene aún que es necesario atraer al extranjero a pueblos sin capital y sin industria y vírgenes de recursos técnicos. Para ello, es preciso ganar la batalla del monopolio contra la libre competencia. Elevando el tono de su alegato y el coraje oratorio Cisneros adopta, por única vez en su vida, un lenguaje airado y castigador, en que flamea el sentimiento de su protesta social: “Hay que detener –dice– los pasos del gigante que amenaza devorarlo todo, que penetra en todas partes, sin perdonar las altas regiones del poder. Ese gigante que viene influyendo en la política, siguiendo la corriente de las ideas, quitando y poniendo ministros, que quiere pesar perdurablemente sobre el país, enseñoreándose de todo, dominando a todos, es la aristocracia del dinero: aristocracia funesta, porque desprecia el talento y desdeña el trabajo; aristocracia materialista, porque no tiene más lenguaje que el de las cifras; aristocracia que ha llegado el momento de combatir y de vencer en el mismo terreno donde ha venido a provocarnos”.

58

La defensa de Dreyfus fue decisiva en la vida de Cisneros y marcó su destino, en lo favorable y en lo adverso. Intelectualmente le calificó como el más brillante orador y abogado de su tiempo. Los propios ataques enconados de la oligarquía altanera y engreída, reconocían la prestancia del orador y su influencia sobre las masas. En los cuatro días que duró la oración de Cisneros, según un comentarista antagónico de “El Comercio” restalló “el brillo de su palabra, la fuerza de su argumentación, lo correcto de su lenguaje, el profundo conocimiento de la legislación y la imaginación viva y fecunda” del orador. “El triunfo oratorio de Cisneros fue tan deslumbrador y aplastante, que en concepto del público –dice el mismo contradictor apologista– el abogado contrario quedó tan microscópicamente reducido, “que desapareció de la presencia del Tribunal Supremo como una de esas figurillas de papel o de trapo que el jugador de manos maneja a su antojo”<sup>54</sup>. La musa popular vindicó y apostrofó al mismo tiempo a Cisneros, pero reconociendo en todo caso la pujanza oratoria del tribuno:

---

54 *El Comercio*, 22 de setiembre de 1869.

“Corren las mozas, los viejos  
Los cojos, los santulones,  
Los frailes, los beatones,  
Los idiotas y cangrejos,  
Los remolones y trejos,  
Todos corren en porción.  
Es grande la agitación  
Porque tiene la palabra  
¡quien cual nadie yerra y habla  
con pasmosa erudición!”<sup>55</sup>

Pero si bien su prestigio profesional quedó sólidamente asentado, llovieron también desde entonces –por más que él las desvaneciera– las calumnias y las muletillas infamantes. Las oligarquías son especialistas en el arte impúdico de infamar a sus opositores. Cisneros fue hostigado continuamente, a pesar de la integridad moral de su conducta, por su vinculación con el célebre contratista extranjero. Sabían bien sus opositores que Cisneros había sido escogido entre grandes juristas que opinaron a favor del Contrato Dreyfus, como Agustín García, Gutiérrez, Loayza, Oviedo, Pastor, Casós, Morote, Puente Arnao, y que él fue quien llevó la palabra “con toda la lucidez que me dieron sus consejos y con el denuedo que me inspiró la justicia”. Los abogados que defendieron a los consignatarios –y recibieron tan altos honorarios como Cisneros–, no defendieron, sin embargo, una causa menos moral que este. Unos y otros estaban avocados a la aparición del fenómeno capitalista en la vida económica del Perú y, como bien lo juzgaba Mariano Amézaga, era indiferente que el presunto despojo beneficiase al judío nacional o al judío extranjero.

Cisneros no vaciló ni bajó nunca la frente ante las continuas insidias de la vieja plutocracia. “Sébase –decía en su defensa– que con la frente altiva y con verdadero orgullo recordaré siempre la lucha titánica que por razón de mi deber profesional tuve que sostener entonces”. La enormidad de la lesión que sufría el Estado peruano en sus convenios con los

consignatarios le servía de inexpugnable barrera: “Ante las expectativas del contrato de mayo, que colocara al país entre Dreyfus y los antiguos consignatarios cobrando 104% y comprando 2 millones y medio de toneladas de guano a 30 soles, no era dudoso el camino para el abogado que, espontáneamente solicitado, veía de parte del primero una causa legal justa, defendible con la santa autoridad del derecho”.

Pero hubo algo que, sin desmedro profesional del abogado, se prestaba a las murmuraciones de la emulación y de la envidia. Cisneros, que había alcanzado una expectable situación antes de ser abogado de Dreyfus, aumentó su bienestar y su fortuna con los honorarios del mayor capitalista del país. No importó que su riqueza fuera el fruto de su trabajo honrado, y que, como él mismo proclamara, habiendo pertenecido al gobierno de Balta, no se le acusase nunca de haberse mezclado “en las granjerías de miserables especulaciones políticas”. Sus opulentos opositores no podían permitir a un abogado provincial de talento que viviese con todos los halagos de la riqueza. Cisneros había comprado, para vivir en ella, la antigua casa de los Condes de la Vega del Ren y los comunicados periodísticos le censuraban porque, siendo un diputado demócrata, había adquirido un carruaje, considerado aún como privilegio exclusivo de la casta dominante. Contestando a uno de estos mezquinos cargos, decía con plena sinceridad: “No teman, pues, mis detractores, ser atropellados por mi carruaje: el que lo guía sabe que dentro de él va un hombre de bien que respeta para ser respetado: que a nadie odia y que tiene en humildad lo que a otros sobra en orgullo”.

La delicadez de Cisneros en asuntos económicos y profesionales, que surge en tantas cartas de gratitud incondicional de sus defendidos, se agudizó en su futura acción política en lo que respecta a Dreyfus. En 1875, siendo diputado, se apartó de una Comisión Dictaminadora en alguna decisión que podía hacerse extensiva a Dreyfus. Don Luciano se excusó de formar parte y pidió que se le reemplazase. Insistieron en que permaneciese y él dijo: “Yo no puedo retirar la excusa, porque no soy Catón. Soy un hombre en cuyo corazón existen todos los afectos y sentimientos con que la naturaleza ha dotado al alma humana y no puedo faltar a la nación ni a mi propia dignidad”.

El epílogo de esta defensa y de la vinculación de Cisneros con Dreyfus, puede hallarse en la correspondencia de los hermanos Luis Benjamín

y Luciano, de París a Lima. Don Luciano vivió algunos años en París y estrechó su amistad personal y familiar con Dreyfus, quien se había casado con una dama limeña. Doña Luisa González Orbegoso y doña Josefa Raygada intimaron en París y acercaron más al financista francés y a su abogado. Hubo mutuos favores y gentilezas y al fin afecto amistoso, humano y sincero. Dreyfus dejó de ser el mítico explotador del Perú para convertirse en el amigo de las horas difíciles, sobre todo al estallar la guerra con Chile. Por una carta de Luis Benjamín a su hermano, parece que Dreyfus hubiese guardado profunda admiración intelectual por don Luciano, pero que no estuviese, en cambio, convencido de su eficacia como hombre de acción. Alguna vez D. Luis hizo presente a Dreyfus que, en su opinión, su hermano se había sacrificado por Dreyfus. D. Luis habría dicho aún que D. Luciano había perdido, acaso, ser Presidente del Perú, por haber continuado siendo el abogado de Dreyfus. Pero el francés, suspicaz y lastimado en su codicia, porque don Luciano no había defendido las posteriores reclamaciones de aquel con la energía del primer contrato, le replicó: “No, mi amigo. No ha sido por esto, sino que a su hermano le ha faltado algo...” ¿Qué? —preguntó el poeta—. Y el francés criollizado le repuso, son (sic) la sorna del hombre de negocios contra el intelectual: “Le ha faltado ñeque”. Y esta fue, sin duda, la mayor gloria, humana e incoercible, del abogado de Dreyfus.

### **La oposición a Pardo. El orador parlamentario.**

Durante los últimos años del gobierno de Balta, Cisneros continuó ejerciendo su profesión y asistiendo, como diputado por Huánuco, a las sesiones del Congreso, sirviendo en ellas los intereses de su región, obteniendo fuertes cantidades para obras públicas y proponiendo la creación de un departamento fluvial con las provincias de Huánuco y Huamalíes. Es también la época de los honores cívicos y de las funciones de consejo. Es nombrado Adjunto Fiscal de la Corte Suprema, Presidente de la Comisión Organizadora de la Exposición Industrial de 1869 —en la que pronuncia un bello discurso—, Regidor del Municipio de Lima, diputado por Cañete y, por último, reflejando la inmensa popularidad adquirida por sus actitudes parlamentarias y su batalla contra los consignatarios, se le ofrece, de diversos puntos del país, la candidatura a la segunda Vicepresidencia de la República, uniendo su nombre al de los candidatos civiles, don Manuel

Pardo, don Antonio Arenas, don Manuel Toribio Ureta para la presidencia y Ribeyro Gómez Sánchez para las Vicepresidencias. De todas partes recibe adhesiones calurosas en que le ofrecen los votos, sus antiguos discípulos en San Carlos, sus clientes judiciales y espontáneos adherentes a sus actitudes cívicas. Cisneros acepta, con cierta indolencia, los trabajos iniciados en favor de los que él llama su “candidatura platónica”, pero el Partido Civil de Pardo envía sus instrucciones contrarias a la candidatura de Cisneros ordenando impedir la nominación del temible adversario de los consignatarios. Se produce el típico espectáculo del sufragio criollo, con asaltos de mesas, secuestros de electores, “dualidades”, atropellos de los subprefectos, y asonadas populares. Pero, a pesar de todo, Cisneros obtiene una votación de 5,000 sufragios, superior a la de todos los demás candidatos, superioridad numérica que el Congreso desestima para proclamar a otro eminente ciudadano.

62

Durante el gobierno de Pardo, no obstante la amistad personal existente entre ambos, y los vínculos de la inteligencia que los habían unido en tareas comunes en la Revista de Lima y en el Municipio limeño, Cisneros es considerado en el Parlamento, por su prestancia oratoria, por su actitud en el contrato Dreyfus, como el jefe tácito de la oposición. Es en esta época en que, forzado por los acontecimientos, pronuncia los grandes discursos que asientan su prestigio como uno de los más grandes parlamentarios: la acusación por los sucesos de Chinchao, el discurso pidiendo el indulto de los sargentos de Pichincha, el discurso en favor de la ley de amnistía, el discurso sobre facultades extraordinarias y sus notables exposiciones sobre la reforma judicial, los Bancos, la cuestión del salitre y los ferrocarriles.

El más dramático de los trances oratorios en los que intervino don Luciano fue seguramente el que produjo su duelo político irreconciliable con el Ministro Rosas. En diciembre de 1872 fueron aprehendidos en Arequipa dos avezados conspiradores contra el orden público, don Mariano Herencia Zevallos, cuzqueño que se rebeló contra Castilla en el Cuzco y se fugó varias veces de las prisiones, hasta que fué elegido primer Vicepresidente de la República en 1868, y don Domingo Gamio, conspirador mistiano, coronel elegido por el pueblo en 1854 y a quien se consideraba el promotor de todas las revoluciones arequipeñas. El Gobierno ordenó que se les embarcase y se les condujera a las casamatas del Callao y luego a Chimbote para ser internados a la región del Amazonas, donde se les

encomendó una función de carácter militar. La esposa de Herencia Zevallos reclamó de la prisión y sostuvo que la vida de los presos corría peligro particularmente por haberse confiado su custodia al enemigo personal de uno de ellos, el Mayor Cornejo. El 10 de febrero llegó la noticia de que Herencia Zevallos y Gamio habían sido muertos por la tropa que los custodiaba por haber tratado de fugarse. Gamio recibió trece balazos por la espalda y Zevallos nueve. El estupor causado por el crimen fue inmenso. La Cámara de Diputados se reunió y pidió la concurrencia del gabinete al Congreso. En la primera sesión de este, el 11 de febrero, tomaron la palabra los diputados Federico Luna, pariente de Herencia Zevallos, quien habló profundamente emocionado, Távara y Juan Luna, este se refirió al inaudito crimen producido por culpa de los Ministros de Guerra y Gobierno, que habían dado a los coroneles victimados la “honrosa comisión de levantar fortalezas en los límites del Brasil”. La barra aplaudió turbulenta-mente la alusión y Luna expuso a la Cámara que él solicitó anticipadamente al Ministro de Gobierno, como amigo y correligionario político, que resguardase la vida de los presos que eran víctimas de los maltratos de su custodia. Constituido el Gabinete en la Cámara, el Ministro de Gobierno, don Francisco Rosas, manifestó su sentimiento por lo ocurrido, pero sostuvo que el Gobierno tenía el deber de defender el orden público, leyó las instrucciones impartidas al Mayor Cornejo, se justificó confesando que había tenido el proyecto de amnistiar a los presos y ofreció solicitar mayores informaciones de Huánuco. El diputado Távara acusó al Ministro de poco previsor y calificó de ilegales las medidas adoptadas por el Gobierno. Cisneros abandona, entonces, su escaño en el que hablaba habitualmente y sube a la tribuna del Congreso para acusar a Rosas.

Es este el momento en que se enfrentan en un duelo político espectacular, dos hombres aparentemente afines, porque ambos eran liberales y partidarios del gobierno civil, procedían de la sana burguesía provincial, habían recibido la mejor cultura académica –Rosas en la Facultad de Medicina y Cisneros en la de Derecho– y hasta habían colaborado en su juventud en el círculo literario renovador de la Revista de Lima. Pero, aunque no difiriesen, al menos radicalmente, en la concepción política del Estado ni en el patriotismo, disentían radicalmente en el temperamento vital y representaban además intereses irreductiblemente opuestos. Rosas representaba al civilismo, a los consignatarios y a Pardo; Cisneros a la intelectualidad provincial, a Dreyfus y a Piérola. Rosas, aunque costeño, era

oriundo de Sayán, que es ya ceja andina, y tenía en lo físico y en lo moral una reciedumbre serrana; Cisneros, nacido en Huánuco, en la ceja de la floresta, tenía en cambio ligereza y vivacidad costeñas. Rosas, era alto, robusto y musculoso; Cisneros delgado, ágil y aguileño. Rosas era adusto y “hombre de resuellos violentos”, según un contemporáneo. Cisneros era festivo y humorístico y capaz de la más fina ironía. Rosas había derivado, seguramente de su profesión médica, la impasibilidad ante el dolor y una frialdad que tenía algo de acero quirúrgico. Cisneros rebotaba, en cambio, calor, generosidad y simpatía humanas: el uno era sobrio y directo en sus palabras de una oratoria ruda y tajante, con arranques de insolente franqueza que lindaban con el dicitario y sorprendían como los zarpazos de un gato montés; el otro era un cisne lamartiniano extraviado en la política, que en la tribuna sabía ser mesurado y vehemente y mecer al auditorio con la cadencia poética de su verbo. Rosas no había desempeñado cargo alguno antes de ser Ministro y había sido llamado a la cartera por su energía personal para desarrollar, frente a las conjuraciones que amenazaban al primer régimen civil, esa “ciencia de gobierno que –según Barthou– se resume en la represión”. Cisneros, egresado de San Carlos, nutrido de Derecho Natural y filantropía democrática, tendía naturalmente a la generosidad y a la clemencia y escudaba su debilidad aparente en la fortaleza de la ley y de su convicción jurídica. El choque entre ambos fue inevitable y sin reparación posible y dio la sensación inicial del triunfo de Rosas y el anadamiento de Cisneros por un mazazo brutal; pero terminó, al final, por el derrumbamiento del coloso herido certeramente en el plexo arrogante por la pedruzuela disparada por el arco diestro y flexible del pastorcillo David.

En su primera intervención contra Rosas, Cisneros dice que ha escalado la tribuna porque era ese el puesto que correspondía a los defensores de la ley. Recoge la inmensa conmoción pública y se duele del triste final de un hombre que había entregado las insignias del poder al presidente Pardo y que había ido a morir, tristemente arcabuceado por los gendarmes de la autoridad que él contribuyó a colocar en el pináculo del poder. Cisneros rechaza las explicaciones del Ministro y las medidas extremas adoptadas ante el “fantasma de la revolución”, diciendo que el gabinete había tomado una serie de medidas que principiaron por escenas de comedia y habían terminado del modo más trágico imaginable. Se refirió al proyecto de amnistía presentado por él en la Cámara, buscando la fusión de todos

los partidos, idea que el Consejo de Ministros no tomó en cuenta. A pesar de la vehemencia y la emoción de su discurso, Cisneros no inculpó a Rosas, ni a Pardo, directamente, de la muerte de Herencia Zevallos y Gamio, pero sostuvo que la opinión pública había dado ya su fallo tremendo, que la representación nacional no podía desoir, castigando a los Ministros por una imprevisión, que había producido los terribles hechos que conmovían la república y le obligaban a proponer un voto de censura a los Ministros que debían volver a su hogar doméstico<sup>56</sup>.

Rosas contestó fría y cínicamente, atacando a Cisneros política y personalmente, en vez de justificar su conducta. Dijo que él era un defensor de la ley como cualquier representante; llamó “hipócritas” a los que simulando el culto de la Constitución la aborrecían y fraguaban conspiraciones en las calles y plaza públicas. Herencia Zevallos y Gamio fueron apresados legalmente y separados del centro de sus maquinaciones. En su obcecación autoritaria, Rosas llegó a afirmar que si se enjuiciase en el Perú a todos los que merecían serlo, por motivos políticos, “no bastarían las cárceles de toda la República para contenerlos”. Enardecido por el debate, se desvió hacia la invectiva personal contra sus opositores, principalmente contra Cisneros. Dijo que la oposición era “un puñado de ladrones y facciosos” y descendió a algunos insultos personales que fueron ahogados por las protestas de los parlamentarios y de la barra que aclamaron a Cisneros.

Cisneros volvió a la tribuna y respondió a Rosas visiblemente emocionado, pero sin perder la clásica línea de su cortesía. Protestó de la costumbre vituperable de mezclar “venenosas personalidades en la discusión de las graves cuestiones del Estado” y declaró que continuaría combatiendo la política del gobierno con elevación y dignidad prescindiendo de las personas “que nada significan ante la majestad de los principios”, se defendió del cargo de hipocresía, declarando que era tan franco y ajeno a todo disimulo y reserva que había presentado el voto de censura que volvía a solicitar de la Cámara, de una manera tan firme como respetuosa. Defendiéndose del cargo de conspirador trasladó esta acusación a los hombres de gobierno, diciendo que “conspiraban más bien los hombres que dividen la familia nacional, los que pervierten el sentido moral de los pueblos, los

---

56 *El Comercio; El Nacional*; 11 de febrero de 1873.

que gobiernan con rencores, los que siembran la anarquía, los que violan la ley, los que proclaman la constitución y, –por último, refiriéndose al lema usado por don Manuel Pardo–, los que en vez de ‘República práctica’ nos dan oligarquía práctica y tremenda”. Retorciendo a favor suyo el concepto de la conspiración, tan llevado y traído por los gobernantes, y esgrimido por su adversario, como una amenaza, admitió la calificación paradójicamente diciendo: “No conspiro ni conspiraré. No conspiro porque amo ardientemente la paz, pero si por conspirar se entiende vigilar el cumplimiento de la ley, combatir el abuso, atajar los desbordes del poder y coadyuvar al reinado de una política sagaz y discreta, en ese caso estoy conspirando y para eso me han mandado los pueblos y conspiraré señores hasta que, a Dios gracias, contenidos los desmanes, entremos de lleno en el camino de la legalidad”<sup>57</sup>.

66 Cisneros volvió a reclamar, como tribuno del pueblo, la vigilancia de las leyes que resguardan la personalidad humana y que los gobiernos no tienen el derecho de profanar, sino en casos supremos, sometiendo a los reos a la acción de la justicia, dentro de 24 horas. Sostuvo que Herencia Zevallos y Gamio no eran ya conspiradores sino presos, que debían haber sido entregados al poder judicial y que el ministerio, al separarse de la senda constitucional y demostrar una imprevisión indisciplinable, había dado ocasión al desarrollo de tan tristes acontecimientos. Reiterando su caballeresca posición, incapaz de calumniar o inculpar infundadamente a nadie, dijo: “No, yo no soy capaz de hacer graves o inmotivadas inculpaciones. No se tergiversen mis palabras, ni se me imputen conceptos que no he emitido, y tómesese nota de ello para que en el curso del debate, resplandezca mi patriótica intención, sin atribuirme opiniones que son incompatibles con la circunspección de representante y por el respeto que tengo por el honor y la moralidad de los ministros”. Después de hacer estas declaraciones que eran el respaldo moral de su serenidad, mantuvo su acusación de que los altos funcionarios del gobierno eran responsables, por arbitrariedad e imprevisión de la tragedia de Chinchao. “El voto de censura –dijo– es el gran correctivo que los pueblos libres oponen a los desmanes del poder y la opinión pública lo reclama para ver fuera de las regiones oficiales la imprevisión y la arbitrariedad”. La sesión iniciada a las 12 del día terminó

---

57 *El Comercio*, 12 de febrero de 1873.

a las 7 de la noche y Cisneros fue llevado en hombros a su casa entre estrepitosos aplausos y gritos de “viva Cisneros” y “¡abajo el gabinete!”<sup>58</sup>.

Al día siguiente se puso en discusión el voto de censura, y Cisneros pidió a la comisión que emitiera su dictamen en el término de 24 horas, para que “el proyecto no durmiese el sueño de la muerte como las ilustres víctimas de Huánuco”. La Presidencia trató de discutir otro asunto pero una turba escandalosa invadió el salón vitoreando al gobierno e insultando a los diputados interpelantes. Cisneros apenas pudo tomar su coche a la salida de la Cámara merced al apoyo de un transeúnte incógnito que le empujó dentro de él<sup>59</sup>. El debate no pudo proseguir porque las turbas del gobierno rodearon la casa de Cisneros, a quien se amenazó de muerte con cartas anónimas si volvía al recinto del Congreso. Cisneros expuso en una nota enérgica a su Cámara la situación en que se hallaba, que hacía peligrar su vida y sus inmunidades de representante, protestó de los ultrajes que recibía de parte de los defensores “del valiente y leal Cornejo” y se declaró satisfecho con la admisión a debate del voto de censura por una mayoría de 44 votos, que era expresiva de la dudosa conducta del ministerio. Refiriéndose, en seguida, al doloroso escándalo de las personalidades lanzadas por el ministerio de Gobierno contra él dijo que, para calmar la situación política y sellar los labios de la murmuración prefería retirar el voto de censura y atenerse al fallo de la historia que juzgaría dando a cada uno la justicia que merece<sup>60</sup>.

Muchos consideraron la digna actitud de Cisneros como una deserción. Pero en la sesión del día 17 un diputado preguntó que siendo el voto de censura proclamado arduosamente por la opinión pública era indispensable que alguien se sustituyese a Cisneros a fin de que la moción fuese discutida. Pero no hubo en el recinto de la Cámara quien se atreviese a enfrentarse a Rosas. La gallardía moral de Cisneros y el riesgo que este corría quedaban, perfectamente comprobados.

---

58 *El Comercio*, 12 de febrero de 1873.

59 El transeúnte reclamó más tarde una recompensa de Cisneros. Se llamaba Ricardo Aguirre. En carta a Cisneros de 17 de enero de 1875, le dice: “Yo soy el que ayudó a Ud. a montar el coche cuando la celada que le preparó el Gobierno al salir del Congreso, cuya malvada gente fue encabezada por Bacigalupo” (Archivo Cisneros).

60 La primera nota de Cisneros es del 14 de febrero. La segunda, del 17 *El Nacional*, 18 de febrero de 1873.

La revancha de Cisneros y su triunfo definitivo sobre Rosas, no obstante la omnipotencia de Ministro se realizó con motivo de la discusión de los sucesos de Ocatara.

En 1872 hubo una riña en el pueblo de Ocatara, cerca de Huarochirí, entre la peonada chilena del ferrocarril y unos obreros indígenas, que habían ido en busca de trabajo y fueron agredidos, ellos y sus mujeres, vejados y asesinados. El gobierno, con inexplicable condescendencia, trasladó a Lima a los reos convictos del delito y los repatrió a Chile, sustrayéndolos a la jurisdicción peruana. Cisneros había interpelado a Rosas, en la sesión del 21 de noviembre de 1872, reclamando explicaciones sobre la falta de respeto por las autoridades judiciales, la abdicación de la soberanía nacional y la impunidad del delito. Al presentar Rosas su memoria ministerial el año de 1874 –un año después del debate de Chinchao– y explicar los hechos de Ocatara, fue interpelado contundentemente por el diputado E. Luna y por el diputado por Chota don Juan Luna. Rosas respondió dura y altaneramente a ambos diputados Luna. Dijo que sus preguntas eran inquisitoriales y ociosas y que la soberanía nacional no tenía nada que ver con los sucesos de Ocatara. Los diputados, según Rosas, no tenían derecho a penetrar en la conciencia de los Ministros. El diputado don Juan Luna le contestó de recio a recio, diciendo que pretendía encerrar a sus interpelantes en un círculo de fierro, que el Ministro olvidaba toda noción de derecho público y hasta de sentido común y que sus respuestas eran locas y temerarias. Rosas acentuó, entonces, su autoritarismo desdeñoso, afirmando que las leyes y la Constitución eran muy bellas en los discursos que arrancaban aplausos, pero que el hombre público y práctico no podía sacrificarlo todo al cumplimiento de un artículo de la ley. Luna ajustó aún más a Rosas, diciéndoles que su tono enfático no podía ser tolerado por la Cámara y que se contradecía a cada paso de un modo lastimoso. Exigió que Rosas dijera si la repatriación se hizo por decreto supremo o por orden verbal y Rosas tuvo que declarar que fue de orden verbal. Entonces intervino Cisneros, quien recordó la promesa oficial hecha por el Ministro de castigar a los culpables. El régimen parlamentario exige una constante comunicación entre el gabinete y las cámaras y que este acoja las inspiraciones del poder legislativo dentro de una íntima armonía. Cisneros exigió que Rosas explicase por qué había sustraído a los reos de la jurisdicción del juez de Huarochirí, por qué los trasladó a Lima, si se consultó la voluntad de los

reos y por qué, “dando un pasaporte al crimen, y sin sentir herida la fibra del patrimonio, dejó partir a quienes llevaban las manos teñidas en sangre de inocentes víctimas peruanas”. El ministerio debía confesar su responsabilidad y admitir que, a pretexto de inseguridad de la ley penal, había herido la honra nacional y abdicado la soberanía que lleva consigo el derecho inmanente de castigar los delitos.

Rosas, que había soportado impaciente las frases duras y cortantes de Luna, no pudo resistir la dialéctica fina y envolvente de Cisneros y, con la destemplanza propia de su genio, lanzó una serie de frases insultantes, diciendo de su contendor: “Este defensor de la ley es uno de los desgraciados que prosperó en medio de las locuras, en medio de las disipaciones y de los crímenes de la época de Balta”. Ante semejante actitud, se produjo un unánime clamor de protesta que obligó al general Prado, Presidente de la Cámara, a suspender la sesión. Los diputados reclamaron entonces que Rosas desagraciara a la representación parlamentaria. En sesión secreta, Prado expresó a Rosas que estaba obligado a retirar sus palabras. Rosas trató de excusar su actitud, diciendo que se le había interrumpido y no había tenido intención de ofender a Cisneros. A solicitud de Prado tuvo que retirar simple y llanamente sus palabras<sup>61</sup>. En la sesión pública se anunció, por el Presidente de la Cámara, que el Ministro Rosas había dado satisfacciones a Cisneros. Pero las ofensas de Rosas no eran ya, como decía “La Patria”, el agravio hecho a un solo diputado, ni a la Cámara, sino al país entero y al sistema de gobierno. Dos días después los diarios anunciaban que el Presidente Pardo había aceptado la renuncia de su implacable ministro Rosas. Cisneros había ganado la contienda a base de moderación, de rectitud y de talento. Dos años después Rosas, que había ido como Comisionado Fiscal a Europa junto con D. Emilio Althaus, era cancelado por el Gobierno de Pardo, que desaprobó sus gestiones financieras sobre venta del guano. Cisneros escribió entonces a su hermano Luis: “Qué cosas las de este mundo. ¡Pardo destituyendo a sus dos predilectos amigos, a sus correligionarios, a sus hombres. He allí lo que es la política!”<sup>62</sup>.

---

61 *El Nacional*, 25 de agosto de 1874.

62 Carta de 13 de enero de 1876.

La caballerosidad de Cisneros en su lucha contra el gobierno de Pardo está probada por otro hecho significativo. El 21 de agosto de 1874 –cuatro días antes del debate de Ocatara– el Presidente de la República era objeto de un atentado de parte de un capitán retirado que disparó contra él varios tiros de pistola. Llegada la noticia del suceso al recinto de la Cámara, se acordó enviar una Comisión para felicitar al Jefe de Estado por haber escapado ileso de la agresión. Se requiere a Cisneros para que presida la Comisión y este acepta, va a palacio a manifestar al Presidente de la República la satisfacción del Parlamento por haber salvado del puñal del asesino, salvando al mismo tiempo la estabilidad de la República. Don Manuel Pardo, correspondiendo con la misma hidalguía, agradeció las palabras de Cisneros y el mensaje de la Cámara, diciendo “que no podía prometerse otra cosa, en el seno de las Cámaras, donde había oposiciones honradas y morales”. Esta posición hidalga fue mantenida, al menos externamente, por Pardo, quien combatió la elección de Cisneros en 1876, pero no se opuso a su calificación por la Cámara, declarando que hombres como Cisneros “eran una necesidad en las cámaras legislativas”.

70

Cisneros pronunció, también, otros tres notables discursos políticos; el primero fue el 21 de agosto de 1874 pidiendo el indulto para los soldados del batallón “Pichincha”, que se alzaron en Lima pretendiendo derrocar al gobierno y fueron sometidos a un tribunal militar que los degradó poniéndolos de rodillas y los encarceló. Cisneros se pronunció contra los tribunales de excepción y los consejos de guerra, declarando que estos llevan siempre el germen de opiniones preconcebidas y van armados con los celos y los peligros del espíritu de partido. A su juicio los tribunales ad hoc son incompatibles con la igualdad democrática y representan una jurisdicción usurpada y una política de intimidación y de fuerza. En ellos se aplican penas que la ley desconoce, se hace conmutaciones arbitrarias y los delitos políticos, castigados por ellos y tachados de traición, son considerados más tarde como inmortal civismo, acendrada virtud y heroísmo sin ejemplo. En su concepto la obediencia militar no es la abdicación de la razón, el ciego sometimiento al superior, sino la moralidad propia y razonable en que el soldado conserva el sentimiento de su grandiosa misión<sup>63</sup>.

---

63 *Ley del Indulto*. Discursos del Diputado por Huánuco Dr. Luciano B. Cisneros sobre el indulto de los sargentos de Pichincha, en que se trata extensamente la cuestión sobre fuero militar. Lima, 1877.

El período de 1873 a 1876 es el de florecimiento de la oratoria parlamentaria de Cisneros. Entre sus grandes discursos de esta época están su discurso sobre la reforma judicial (19 y 20 de setiembre de 1876)<sup>64</sup>; el de la discusión sobre la cuestión de Bancos, el 29 de setiembre de 1876<sup>65</sup>; el pronunciado en favor de la Ley de Amnistía el 3 de octubre de 1876<sup>66</sup>; y el relativo a las facultades extraordinarias el 7 de octubre de 1876<sup>67</sup>. El discurso sobre la Reforma Judicial es una magnífica crítica de la legislación vigente en su época, reclamando su modernización y la celeridad de los procedimientos. El de los Bancos sienta una teoría restrictiva sobre la vigilancia fiscal y reclama una ley que fije los derechos y obligaciones de los Bancos.

El discurso sobre la amnistía es de los que se amolda más al espíritu clemente y conciliador de Cisneros. “La amnistía ha sido –dice– la fe política y la invocación constante” que ha salido siempre de sus labios. La clemencia desarma, según él, a los conspiradores. Los partidos perseguidos se retemplan en la lucha y la política de “estéril violencia y de infecunda represión” denuncia a los gobiernos agonizantes. Alaba los momentos de fusión y concordia de la historia republicana y declara que no hay otra política posible que la que se basa en la unión de todos los buenos ciudadanos. El discurso sobre las facultades extraordinarias sienta una ecuánime regla constitucional, pidiendo que no se suspendan las garantías por la revolución de Piérola en Torata. La palabra revolución le parece fatídica y que de ella brotaron los gobiernos arbitrarios canonizados luego por los Congresos. Castilla no suspendió las garantías en la lucha contra Vivanco en 1857, porque contaba con el desprestigio de las ideas reaccionarias del caudillo y el entusiasmo de la fe liberal.

---

64 *Reforma Judicial*. Discursos del Diputado por Huánuco doctor Luciano B. Cisneros, al discutirse la reforma judicial en las sesiones de 19 y 20 de setiembre de 1876. Lima, Imp. *La Patria*, por M. A. Lira, 1876. 17 pp.

65 *Bancos*. Discursos del Diputado por Huánuco doctor Luciano B. Cisneros al discutirse la cuestión sobre los bancos en la sesión del 29 de setiembre de 1876. Lima, Imp. *La Patria*, por M. A. Lira, 1876. 10 pp.

66 *Ley de Amnistía*. Discurso del Diputado por Huánuco doctor Luciano B. Cisneros, al discutirse la Ley de Amnistía en la sesión del 3 de octubre de 1876. Lima, Imp. *La Patria*, por M. A. Lira, 1876. 7 pp.

67 *Facultades Extraordinarias*. Discurso del Diputado por Huánuco doctor Luciano B. Cisneros, al discutirse la cuestión sobre facultades extraordinarias en la sesión nocturna del sábado 7 de octubre de 1876. Lima, Imp. *La Patria*, por M. A. Lira, 1876. 6 pp.

Las facultades extraordinarias nunca salvaron la paz: son “un arma que el patriotismo manda reservar para supremos y extraordinarios momentos”. “Yo quiero –dice, afirmando su voluntad de convivencia justa y humana–, yo quiero el tranquilo camino de la ley: vosotros queréis un camino erizado de punzantes espinas que pueden brotar sangre”. Cisneros no justifica, sin embargo, los golpes revolucionarios de Piérola en el Sur. Sus principios son los del partido liberal moderado, que no prohija revoluciones y confía ciegamente en la ley.

A estos grandes discursos de doctrina política liberal se suman otros muchos, que no he tenido tiempo de recorrer, sobre asuntos prácticos, como sus intervenciones en el debate sobre terminación de los ferrocarriles (23 de junio de 1875) y sobre la cuestión del salitre (19 de abril de 1875).

### **El viaje a Europa**

En 1875 Cisneros es elegido nuevamente diputado por Huánuco, no obstante la oposición de Pardo. Sus fieles admiradores de Huánuco y del Cerro –principalmente Manuel D. Ayllón, a quien él llamaba en términos de época “mi Bismarck eleccionario”, y Erasmo Fernandini, que se decía su fiel Moltke– le ganan la batalla electoral. En la campaña eleccionaria de 1875 los Cisneros y su hermano político Ulloa se banderizan por Prado, que es comprovinciano de D. Luciano.

En 1878, cumpliendo un viejo anhelo de su espíritu y de su devoción por la cultura francesa, decidió viajar a Europa, con su familia, con el ánimo de educar a sus hijos pequeños. Era el descanso bien ganado, después de veinte años de esfuerzos diarios y continuos. El gobierno de Prado quiso honrarle con una representación diplomática y le nombró Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario ad honorem cerca del Rey de Italia. Cisneros debió recibir en Europa, al poco tiempo de su llegada, las alarmantes noticias que le transmitían su hermano Luis y su cuñado Ulloa sobre el conflicto chileno-boliviano, la guerra con Chile, la campaña naval y la ocupación de Lima, con creciente agonía de su espíritu e inquietud por la suerte de su patria. En la correspondencia dirigida a la Cancillería constan las activas gestiones realizadas por Canevaro y Cisneros para comprar un blindado y adquirir armamentos para el Perú y obtener informaciones sobre las gestiones chilenas en el mismo sentido.

Esperanzadamente, Cisneros realiza negociaciones con agentes comerciales y diplomáticos que le ofrecen buques reales o imaginarios. Un día es un blindado en Nueva York, otro día un buque en Dinamarca y más tarde un acorazado en Turquía. Otras veces son lanchas blindadas, torpedos o fusiles, burlando las prohibiciones de los gabinetes europeos. Los banqueros de Londres, París, Holanda y España, niegan un solo centavo para el Perú. Don José Francisco Canevaro ofrece su firma para garantizar el pago de los seis millones que costaría el blindado de Turquía. Los técnicos peruanos Muñoz y Delboy, que actúan a órdenes de Cisneros, desechan por inaparente el navío dinamarqués.

En julio de 1882, Cisneros es relevado de la representación en Italia, nombrándose en su lugar a Canevaro.

Cisneros interviene, además, escribiendo artículos en las revistas en defensa del Perú. En 1884 viaja intempestivamente a Lima para resolver su grave situación económica, comprometida por la guerra, y regresa en setiembre a París para repatriar a su familia. Durante su estada en Europa se compenetra con la cultura francesa, jurídica y literaria y adquiere los libros que subsisten hasta ahora en su biblioteca.

La Biblioteca de Cisneros que hemos entregado hoy al Colegio de Abogados revela, a pesar de su disminución y pérdida actuales, la personalidad intelectual del liberal peruano del siglo XIX y la influencia determinante en él del pensamiento francés. Predominan en ella, naturalmente, las obras de Derecho, los Códigos y las Enciclopedias jurídicas. Están en ella, además de la Enciclopedia de Dalloz, principalmente los expositores del Código Napoleónico y de la escuela exegética francesa y las obras clásicas de Laurent, Massé, Martens, Merlin, Marcadé, el Barón Locré, Ortolan, Foelix, Pothier, Dufour y también obras antiguas de Derecho Español, como las Partidas, y obras modernas como el Diccionario de Escriche y comentarios a los códigos españoles modernos. Como complemento de la ilustración humanista del insigne abogado aparecen numerosos diccionarios de geografía e historia, vocabularios latinos y españoles, las historias más notables del siglo XIX –como las de Gervinus, Thiers y Cantú– y los clásicos griegos representados por la *Iliada* y la *Odisea* en la famosa traducción de Mme. Dacier, los oradores franceses Bossuet, Massillon y Bortaloue, el español Donoso Cortés y, en lo literario francés, Moliere,

Boileau, Malherbes, Balzac y una vida de Mirabeau. Esto, aparte de las obras sobre legislación peruana.

La estada de Cisneros en Francia sirvió, pues, para acrecentar su cultura jurídica. Los desengaños de la política, aumentados por el desastre, la caída de todos los valores morales, a la vez que la ruina económica, le apartaron definitivamente de toda intervención en las estériles luchas partidistas. El destino forense le espera nuevamente. Pero en el fondo trágico de la época, queda como una protesta de su generación contra la inepticia y la torpeza de los caudillos el diálogo desolado de los dos hermanos –don Luis y don Luciano– a través del mar, en su epistolario de 1879 a 1884, en el que hay que hurgar la historia verdadera de la nación, la que se padece y no se escribe.

### **El abogado**

De regreso de Europa, en 1885, Cisneros se dedica nuevamente con pasión y con decisión vital a la vocación rectora de su vida. El Colegio de Abogados de Lima le elige, en 1885 Decano de la vieja institución y le reelige consecutivamente, por seis más, hasta 1892. Pocas veces ha regido los destinos del Colegio alguien que estuviese más identificado con los problemas, los sentimientos y los intereses de los miembros del foro y que fuera más sustancialmente abogado que Cisneros. Desde el Decanato él alienta el espíritu corporativo, incorporando nuevos elementos, atrayendo a jóvenes y viejos, impulsado por la ambición de vigorizar el sentimiento de la confraternidad, promueve conferencias y discusiones y señala nítidamente los fines de la institución. En 1892 consigue instalar, secundado por los emolumentos de los socios, el nuevo local del Colegio, situado en el antiguo Palacio de Justicia, que fuera en la época colonial, Colegio San Martín. Restablece, también, con entusiasmo juvenil, la revista del Colegio, a la que tituló “La Gaceta Judicial”, reviviendo el nombre de la Gaceta Judicial de 1874, de Pacheco, Tejeda, Fuentes, Gutiérrez y Albertini, de la que era el último sobreviviente. Estableció, también, la inscripción obligatoria en el Colegio para ejercer la abogacía, consultorios gratis para los pobres, premios pecuniarios para los trabajos jurídicos, reglamentación sobre los certificados de práctica, vitalización de la biblioteca y fue él quien, en 1893, obtuvo que se aplicaran al Colegio la mitad de las costas que impone la Corte Suprema en los recursos de nulidad.

Las memorias de Cisneros, impresas algunas de ellas en folletos<sup>68</sup>, son verdaderas piezas académicas, escritas siempre con fervor tribunicio y elegante dicción y en ellas se abordan los temas básicos de la profesión y del derecho. De ellas podría extraerse muchas lecciones para un curso de Deontología del Abogado Peruano y de orientaciones sobre la misión institucional del Colegio de Abogados, sobre las relaciones entre el foro y la magistratura y la reforma del Poder Judicial. Cisneros tuvo el culto del derecho y de la ley. Consideraba la justicia como una deidad que se apoyaba en la magistratura y el foro<sup>69</sup>. “Mientras estas instituciones existan formadas por hombres probos e ilustrados tendrá la libertad defensa, el derecho, amparo y consuelo”. “La magistratura es el primer elemento de la vida racional de un pueblo y la garantía del derecho. El magistrado es, para Cisneros una imagen de la divinidad”. Por ello se afanó, en una reforma del poder judicial, desde 1876, con su notable discurso en el Parlamento sobre este tema, defendiendo la inamovilidad de los jueces. “Cuando los gobiernos ponen la mano sacrílega sobre la magistratura –dice– un grito de general espanto y de profunda indignación se apodera de todos”<sup>70</sup>. El Poder Ejecutivo debe asegurar la independencia y la majestuosa libertad de sus funciones. La indecisión y la contradicción de las sentencias judiciales proviene generalmente, no de los ejecutores de la ley sino de los defectos de esta misma. Hay que procurar, por esto, que la provisión de los destinos judiciales recaiga en jueces íntegros y de moralidad indiscutible,

68 *Discursos y Memorias en el Colegio de Abogados.*

1887. Discurso que el Dr. Luciano B. Cisneros pronunció al tomar posesión del cargo de Decano del Ilustre Colegio. Revista *El Derecho* N° 59, 19 de febrero de 1887; p. 475.

1888. Memoria del Sr. Decano del Ilustre Colegio de Abogados, Dr. D. Luciano Cisneros. Revista *El Derecho*, núm. 101 y 102; pp. 890-96.

1889. Discurso pronunciado en la sesión de trasmisión de cargos del Ilustre Colegio de Abogados el 3 de junio de 1889, por su Decano el Dr. D. Luciano B. Cisneros. Imp. El Comercio, por J. R. Sánchez, 4a. de Ayacucho, núm. 44; 21 pp. Revista *El Derecho*, de 30 de junio de 1889; pp. 1158-68.

1891. Discurso pronunciado en la sesión de instalación del Consejo Directivo del Ilustre Colegio de Abogados el 11 de enero de 1891, en que también se inauguró el nuevo local, por el Decano Dr. D. Luciano B. Cisneros. Folleto sin pie de imprenta, 9 pp.

1892. Discurso pronunciado por el Decano del Ilustre Colegio de Abogados Dr. D. Luciano B. Cisneros en la Junta General del sábado 18 de julio de 1892 (sic). Folleto sin pie de imprenta, 17 pp.

1895. Memoria del Decano cesante del Ilustre Colegio de Abogados. Revista *El Derecho*, N° 139, 2a. quincena de abril de 1895; pp. 305-308.

69 Discurso en el Colegio de Abogados. 18 de junio de 1892.

70 Discurso citado sobre Reforma Judicial, 1876; p. 13.

ya que los jueces son los sacerdotes de la ley. Hay que colmarles de respeto y honores porque de ellos depende la vida, el honor y los intereses de los ciudadanos y de un solo rasgo suyo la felicidad o desgracia de la familia. “La magistratura docta y austera es sinónimo de felicidad pública. Entre nosotros la magistratura es el único poder estable y de raigambre popular porque recoge todas las angustias del pueblo y solo ella es capaz de restablecer el equilibrio en una sociedad fatigada por los desastres, por el desorden, por la confusión que en todo sentido han creado las revoluciones y la guerra exterior”.

El Colegio de Abogados es para Cisneros, la personificación del foro, el emblema de la libertad de defensa, al que corresponde una misión cauteladora del derecho y de la reforma de la legislación, una acción de concordia y solidaridad profesional, una acción moralizadora sobre el ejercicio de la profesión y todo aquello que tienda a acrecentar la autoridad de la justicia<sup>71</sup>.

76

Como abogado neto que era, ha trazado Cisneros en sus memorias cuales son los deberes, los problemas morales y las preocupaciones del abogado. Para Cisneros la abogacía es “una carrera de abnegación y de sacrificio”. Nuestra profesión –dice– no es una industria. “Nos debemos a la humanidad doliente, porque abogado quiere decir no solo ilustración, probidad, modestia, discreción y perseverancia, sino también abnegación y sacrificio”. Si hay profesión amiga del infortunio, es la nuestra, dice en 1892, desde el solio de este Colegio, y afirma, con Julio Favre, que “solo pueden ser enemigos del abogado los que no han sufrido”. Por ello el título máspreciado para ejercer la profesión será el equilibrario entre la ilustración y la probidad, la ciencia y el honor, pero si ese ideal no fuese realizable prefiere “las cualidades morales a las dotes de la inteligencia, el corazón a la cabeza”<sup>72</sup>.

El abogado ejerce, como el juez, un sacerdocio y puede ser asimilado con el confesor. “¿Qué extraviada pasión, que sentimiento innoble nos es desconocido?, ¿Quién, como el abogado, conoce la vida real y palpa

---

71 *Memoria del Sr. Decano...*, 1888 (Ver nota 68).

72 *Memorias*, 1891 y 1892.

de cerca día a día las flaquezas que la asedian?”. El estudio del abogado, atestado de libros es “Una cátedra muda” en la que el maestro escucha, día a día, con la cerviz inclinada, fatigosas y eternas narraciones, va traduciendo al sensible lenguaje de la justicia, historias incomprensibles coloreadas con el vivo fuego de la pasión, inquiere y escudriña los hechos para desenmarañar la verdad, prescribir como un deber la tolerancia y aconsejar la paz. Para Cisneros los abogados deben predicar incesantemente la concordia y luchar contra los arrebatos del odio o las explosiones de la injusticia. El abogado conciliador y apacible, amigo de los pobres, debe calmar las pasiones en vez de inflamarlas y entusiasmarse por las causas generosas. La transacción debe ser ideal y la preferente labor del abogado. Este debe impedir esos abrumadores litigios que casi siempre terminan después de haber devorado gran parte de la fortuna y no pequeña parte de la vida y dentro de esta labor pacificadora y moralizadora deben excluirse algunos vicios endémicos de la profesión, el dogmatismo árido, seco y enfático, triste atributo de la soberbia humana; la erudición pedantesca y fatigosa, con citas del Digesto y de las Pandectas; el sistema de injurias con que algunos envenenan el debate y los “empeños” y recomendaciones que son una infiltración cancerosa en insolente acecho de las conciencias débiles; la dilatación de los litigios, los artificios engañosos, “el sofisma insolente” o “la argucia disfrazada” y, sobre todo, los tres implacables enemigos de ella, que son “la carencia de convicción, la falta de lealtad y la deficiencia de estudios”<sup>73</sup>.

Cisneros ha exaltado, sobre todo, el orgullo de nuestra conciencia profesional, de esa profesión de la que decía en 1888 “a la que todo lo debo”. Con magnífica elocuencia decía en 1887, al asumir por primera vez el Decanato de este Colegio: “¡Qué dulce independencia la que esta profesión nos concede; qué superioridad tan legítima la que nos asegura; qué respeto tan sincero el que por medio de ella alcanzamos! Una profesión que da honores y riquezas, que hace noble al plebeyo, que da dignidad sin empleo, que hace opulento al desheredado de la suerte, que permite por solo el talento y el trabajo imponerse a la sociedad con ese señorío indisputable del mérito; una profesión que tales bienes procura, dando al mismo tiempo al alma esas purísimas satisfacciones de quien por medio

---

73 *Memorias*, 1891 y 1892.

de un consejo enjuga las lágrimas de una familia o de quien por medio de la palabra afianza el triunfo de la verdad y de la justicia; una profesión así, señores, es y debe ser bendecida y yo la amo más cada día, con ese amor tierno y profundo, de quien a ella todo le debe, desde la estimación del cliente hasta este honor, que marcará uno de los días más hermosos de mi vida”<sup>74</sup>.

En las memorias hay también abundantes y fecundas sugerencias sobre los defectos de nuestros códigos y la reforma de la legislación, los que se coordinan con las direcciones preconizadas en sus discursos parlamentarios y en sus artículos de la Gaceta Judicial. En todos ellos insiste en la necesidad de readaptar el viejo Código de 1852 y el de Comercio, de acuerdo con el vertiginoso movimiento de la vida moderna, de la locomotora, los barcos, el telégrafo, el teléfono, los cheques y demás transacciones comerciales. No deben copiarse, según él, las extrañas codificaciones, sino armonizarse el elemento racional con el elemento histórico, porque la teoría y las concepciones abstractas no sobrepujan las costumbres, que son la vida de los pueblos. Al mismo tiempo preconiza leyes claras, rápidas y enérgicas que no admitan interpretaciones dudosas, argumentaciones artificiales y sofismas impúdicos. Quería, también, que se dictara una ley hipotecaria, leyes para bancos, sociedades anónimas, para lo contencioso administrativo y una ley del Ministerio Público. Y en materia de procedimiento, reaccionaba contra el enmarañamiento interminable de los litigios, los términos que se prolongan hasta el infinito y las excepciones que se reproducen sin cesar.

78

De sus defensas quedan algunos originales y los borradores de sus escritos y treinta y nueve folletos conteniendo sus alegatos en defensas particulares que sería imposible detallar<sup>75</sup>. Pero se citan entre sus éxitos más resonantes sus alegaciones sobre la herencia del alma; la del señor Dávila sobre la hacienda “Naranjal”, la de la señora González de Panizo sobre posesión de su valiosa herencia; la de la testamentaria de la señora Masuri de la Cuba sobre sustitución pupilar; la de la señora Valega de Denegri sobre préstamos no convertidos en provecho de la mujer casada; la de la

---

74 Discurso de 1887.

75 Revista *El Derecho*, marzo-abril de 1906. Artículo necrológico sobre Cisneros, p. 99.

señora Felipa Marchan sobre la libertad de la mujer soltera; la de Dreyfus y la de los tenedores de certificados Watson con la Peruvian.

Por todo ello se puede considerar a Luciano Benjamín Cisneros como una de las figuras patricias de esta institución, a la que dio su espíritu e inculcó las enseñanzas adquiridas en el ejercicio constante de la defensa, a la que prestigió su elocuencia de clásica elegancia y que, acatando su excepcional prestancia forense, le hizo seis veces su Decano, le obsequió en solemne actuación la medalla de oro, insignia de la magistratura, cuando fue elegido Vocal de la Corte Superior de Lima en 1904 y ordenó que su retrato se colocase perennemente sobre su tribuna como homenaje a una figura arquetípica de la profesión en el siglo XIX.

### **Don Luciano. El orador**

Con el transcurrir de los años, la acción perseverante de la vida consagrada a los mismos principios, el prestigio de sus luchas parlamentarias y de sus triunfos forenses, la galanura del verbo y la alegría juvenil del carácter retozón y festivo, el imán irresistible de la inteligencia y de la bondad del corazón, fueron haciendo del antiguo luchador liberal, una figura venerable y patricia rodeada de la admiración pública y del hondo afecto hogareño, a la que todos llamaban “don Luciano”, con una familiaridad afectuosa, que en la eufonía clásica del nombre parecía complacerse en una reminiscencia ática y jovial<sup>76</sup>.

---

76 José Gálvez Barrenechea, quien le conoció de cerca en su ancianidad, ha pergeñado en *Nuestra Pequeña Historia* (Lima, 1931) la “encantadora figura del buen don Luciano, acogedor, gracioso, benévolo y poeta”. De la memoria familiar ha recogido Gálvez algunas de las improvisaciones rimadas, letrillas y epigramas de D. Luciano a sus deudores morosos, al pastelero Cubillas para que “como el reloj, siga dando golpes de repetición”; a su voluminoso amigo, el médico D. Eduardo Sánchez Concha, “Esculapio Botijón” al cumplir los cincuenta años. De estos últimos años de D. Luciano guardo yo dos anécdotas. La primera se la escuché a mi madre y revela la lucidez psicológica del gran tribuno. Don Luciano volvió algún día a la hora del almuerzo a su casa y en el comedor dijo a su esposa e hijas que acababa de conocer en la casa Lockett un joven Leguía –el futuro Presidente del Perú diez o quince años después–, que era no solo un experto hombre de negocios, sino que, en su conversación, en la mirada y en el gesto, tenía algo extraordinario que a él le hacía pensar que llegaría a ser Presidente de la República. La esposa y las hijas de Cisneros y mi propia madre, que conocían mucho a Leguía como joven de salón, fino y galanteador, se echaron a reír de la predicción de D. Luciano y la comentaron larga y jovialmente como una de las “ocurrencias” de este. En la segunda anécdota, yo soy protagonista, a pesar de que tendría seis o siete años de edad.

Don Luciano era, sobre todo, una figura nacional por su elocuencia, por el calor de su verbo y la innata elegancia y fluidez de su palabra. Era el orador por antonomasia y como tal le reconocían y honraban sus contemporáneos y le requerían en las grandes circunstancias cívicas o en las horas significativas del dolor y de la injusticia, a que tanto se inclinaba su ánimo comprensivo y humano. Por eso le requirieron para que presidiese la asamblea patriótica que recogía el óbolo nacional para el rescate de las provincias cautivas y expresase el más grande anhelo colectivo del Perú; por eso hace el elogio de Alfonso Ugarte y de Cáceres y el noble discurso necrológico en la tumba de Prado. A nombre de su hermano Luis Benjamín, agradece el homenaje de la Convención. En la exposición jurídica, sobria, tranquila y docta, podían igualarle los maestros más jóvenes como Luis Felipe Villarán o Isaac Alzamora, en el ejercicio vibrante del alegato Manuel Pablo Olaechea, en la pugnacidad política y la dialéctica vigorosa Mariano Nicolás Valcárcel o Emilio Forero; pero Cisneros seducía por ciertos dones humanos de sentimiento, la cadencia armoniosa de la frase, la emoción constreñida por el razonamiento lógico y la virtud persuasiva para acercar a sus oyentes a las ideas generosas y los sentimientos humanitarios.

A un orador, desaparecido el hombre, se le puede solo estimar por el testimonio viviente de sus contemporáneos, cultos o vulgares, que le oyeron. Los recuerdos coinciden, todos, en la sensación auténtica y genuina del orador, que daba Cisneros, y de ese quid espontáneo y divino que brota, tañido por el aire, como el sonido de las arpas eólicas. Francisco García Calderón, que recogió el recuerdo de su padre el jurista contemporáneo de Cisneros, compara a Cisneros con Lamartine, por el “gran soplo lírico y la generosidad democrática de sus propósitos”. Teobaldo Elías Corpancho, hijo de otro poeta romántico coetáneo, dice que “el pueblo que le escuchaba se sentía arrastrado por la magia incomparable de su manera de decir, por la expresión artística que él sabía darle a su persona y, sobre todo, por el

---

Acostumbrábamos ir con mi madre a visitar a D. Luciano como un abuelo y este nos recibía con paternal cariño bromeando, como era su costumbre, con viejos y niños, y planteándonos preguntas de geografía e historia. Aquel día D. Luciano, confiado en nuestra pericia escolar, se arriesgó a ofrecer una bicicleta a aquel de nosotros que le respondiera donde estaba el estrecho de los Dardanelos. Yo le repuse alucinadamente que se hallaba entre Europa y Asia y que estaba al pie de Constantinopla. Don Luciano quedó al descubierto. Desde entonces hasta su muerte, en que se fue sin pagarme la deuda, cada vez que lo saludaba para cortar toda reclamación me anticipaba risueñamente: “La bicicleta la he encargado a Europa”.

acopio de sentimiento que él cuidaba de arrojar sorpresivamente en el alma de sus espectadores”. Don Juan José Calle, Decano de este Colegio, decía ante la tumba de Cisneros, que era “el espejo ciceroniano, porque alternaba la fuerza de la discusión con la dulzura de su palabra, fortificando esta con la gravedad y vigor de sus razones”. Otro maestro universitario, don Carlos Wiese, nos habla de su privilegiada memoria, raíz de los buenos oradores, y recuerda, particularmente, la figura, la actitud y el gesto, dándonos una estampa romántica del tribuno. “Orador en toda la extensión de la palabra –dice Wiese–, la tela de su elocuencia estaba hecha de erudición social e histórica que se acompañaban, adecuadamente, por los modales y la actitud de una cultura exquisita, la voz argentina de un metal precioso, figura simpática y nerviosa, cuya cabellera, que era ya en sus últimos años de ébano y de plata, se movía al compás del gesto”. El magistrado Puente Arnao confirmó, al pie de su tumba, el veredicto común: “Poseía el sublime atributo de la elocuencia y su forma era culta, elegante y florida”. Otro abogado y escritor, don Emilio Castelar y Cobián, decía, comparando la oratoria de Cisneros, con la de otros coetáneos, ardecidos de derecho: “Yo he bendecido la palabra espontánea, fresca, galana y esencialmente artística de Cisneros. Sus oraciones eran armoniosas y delicadas, su gesto insinuante y cautivador, su alma ardiente, apasionada y viva y su palabra de una pujanza irresistible”. Don Pedro José Rada y Gamio dice, con la lisonja barata y expresiva del sentido común: “el ave de pico de oro, el dulcísimo Luciano Benjamín Cisneros”. Todos los testimonios coinciden, así, en una nota común, a la que unos llaman soplo lírico, otros atributo sublime, otros magia incomparable, otros bendición del cielo y que no es en suma sino el milagroso y sobrehumano poder del verbo de los escogidos. Es, sin embargo, singular que, no obstante el valor literario de los discursos de Cisneros y su posición cenital en nuestra oratoria del siglo XIX, no se mencione su nombre en los manuales de historia literaria y no se hayan publicado en un volumen sus discursos que el Colegio de Abogados puede rescatar del olvido.

Pero, al lado de la forma, estaban la idea y la convicción, el mensaje que quiso comunicarnos el orador. Cisneros perteneció a la generación liberal que creció bajo el auspicio de los epígonos de la independencia. Él mismo declaró que sus maestros fueron Vigil, Mariátegui, Lazo, Távara, Novoa, Gálvez y Paz Soldán. Pero el liberalismo no fue ningún partido definido en la indefinición constante de nuestra vida política. Entre nosotros,

decía un sociólogo del siglo XIX nadie quiere someterse a la opinión de otros. No existían tampoco partidos extremos, ni radicales, ni retrógrados. Un general peruano dijo por entonces con agudo sentido de la realidad que “en el Perú solo había dos partidos: el de los perseguidos y el de los perseguidores” y un chusco escritor, que los dos únicos bandos eran “el de los pancistas y el de los hombres de conciencia”. El liberalismo no fue, pues, orgánicamente, un partido, estructurado, con jefes, programas y equipos definidos. Fue más bien una tendencia mística, vaga y difusa y una actitud espiritual cuyo signo más que el de preferir la libertad al orden, pudo ser la tolerancia. Entre los liberales existieron matices que se llamaron “rojos” y “moderados”, “prácticos” y “utopistas”. Cisneros fue, declaradamente, liberal moderado, lo que podría interpretarse que no aceptaba las tesis antirreligiosas o anticlericales de Vigil y Mariátegui, ni menos las ideas de 1848. Su liberalismo es político orientado a frenar el autoritarismo del Ejecutivo, combatir los excesos del poder, defender la libertad de pensamiento y de palabra y el respeto de las garantías individuales. Con estos principios cardinales se conjuga el resguardo de la pureza del sufragio, la tendencia descentralista y de robustecimiento municipal, la abolición de la pena de muerte y de los diezmos y fueros. Los liberales moderados rechazaban, además de la separación de la Iglesia y del Estado, las premisas de la reciente insurrección socialista, el antagonismo de clases, la supresión de la propiedad, la reconstrucción integral de la sociedad y el trabajo. Y se acercan más a la tendencia humanitaria que cree posible armonizar los intereses por la asociación e instaurar una democracia progresiva y pacífica. Cisneros cree y exige, como Vigil y como José Gálvez, la intangibilidad de la Constitución, pero no por un ukase autocrático, sino porque la Constitución, antes que ley escrita, está en el corazón y en el sentimiento de los pueblos. El poder mismo del legislador está limitado por la Constitución. Toda ley contraria a la Constitución es nula. “El liberal es románticamente esclavo de sus principios, que son expresión de la justicia y se encarnan en la ley. Repetidamente proclama Cisneros que “no cabe sacrificar los principios inmutables y eternos de libertad y justicia a los intereses políticos pasajeros o al espíritu de partido”.

Lo esencial de la ley es que proteja la libertad, la asociación que es bandera de fraternidad y la permanencia de las instituciones que garantizan la igualdad y el equilibrio de los poderes. “Idólatra de la libertad”, se

proclama varias veces, y como tal reclama contra las “facultades extraordinarias” y las infracciones de la Constitución, pide que todas las ideas pasen por el crisol del debate, para llegar a la verdad, y declara que nada desprestigia tanto a los cuerpos colegiados, y por regla general a toda asociación, “como el silencio cuando es el resultado de una resolución preconcebida”. Pero, sobre todo, Cisneros es un apóstol de la fraternidad peruana. El carácter benévolo del peruano, “su esencia dulce y tranquila”, piensa Cisneros, que favorecen la concordia y repudian los métodos de represión. Hablando del gobierno de Echenique dice que le faltó la sólida base de la política de concordia en que debe reposar todo gobierno, sustituyéndola con la intransigencia y el terror. En diversos casos preconiza la política de “fusión” y de concordia y es en nuestros anales parlamentarios el más denodado y generoso defensor de la amnistía. “La amnistía –dice– ha sido la fe política y la invocación constante que de mis labios de acuerdo con mi corazón ha salido siempre ante los altares de la patria”. “La amnistía, –agrega– es una especie de balanza en que se pesa la fuerza de los gobiernos. Cuando no se inclina de lado de la democracia es porque se necesita contrapesar la debilidad con los elementos de fuerza”. La única restricción del espíritu de Cisneros, que hoy nos asombra, pero es característica de su tiempo e inspirada en el temor que despertaban las recientes barricadas e incendios de París, es su repulsión por el socialismo. Las palabras socialismo y socialista le causan alarma; ve en ellas “la disociación, la lucha de clases y doctrinas que pueden lanzar a los pobres en desesperada lucha contra los ricos”. Los que predicán “la nivelación del pobre con el rico – dice– preparan con medidas que no llevan el sello de la madurez funestos precedentes en el orden social”.

Los problemas planteados por Cisneros hace cien años, –abuso del poder y desdén del derecho, subordinación del bien común al interés personal o sectario, simulación de la democracia por el caudillismo militar o civil, predominio del fraude, la ineptitud y la mentira– se hallan trágicamente intactos en nuestros días. Su admonición y la de los que le precedieron en la defensa del orden jurídico están vigentes y deben ser recogidas con sus gestos y actitudes característicos, para que no se pierda, en nuestro medio, la fe en la eficacia de las ideas y del derecho, para que, como ellos lo propugnaron, se restablezca el respeto por la persona humana, sin persecuciones, sin odios y sin aplastamientos, a fin de que todos podamos

cumplir plenamente nuestro destino humano y social. “La gloria más cara de un país –dice el célebre elogio de Fisher Ames a la memoria de Hamilton– son sus hombres virtuosos: su prosperidad dependerá de su facilidad en seguir su ejemplo. Las naciones caen en la ignominia y la servidumbre si tales hombres han vivido en vano”.

Nuestra juventud debería tener la ocasión de leer los discursos y las máximas de nuestros epígonos liberales sumergidas en los folletos y recibir diariamente la lección que se desprende de los escritos de nuestros constituyentes del 22 o de los convencionales del 56 que conformaron los moldes de nuestro republicanism; de Sánchez Carrión que predicara la “caridad civil” y el derecho a “vivir sin zozobra”; de Pedemonte, que concibió la patria “como una asociación de hombres bajo de leyes justas”; de Mariátegui, que creía que la opinión mandaba siempre y que dijo de Bolívar que “hablaba como Washington y obraba como Atila”; de Arce, que, decepcionado del “simulacro” de la República clamaba, ya, porque “no hubiera más elogios a los usurpadores; no más llamar blanco lo negro, justo lo injusto; no más aplaudir las acciones dignas de vituperio y execración”; de Benito Laso, que predicaba la asociación y la unión porque pensaba que los gobernantes absolutos aíslan a las gentes y las dividen porque saben que “un millón de hombres sin unirse no son más que un millón de ovejas”; de Vigil, el apóstol de la constitucionalidad, que decía que la Constitución no es un libro bien dorado y empastado que se coloca en un estante, sino “una tabla sagrada” y es la bandera nacional a cuya sombra descansan los ciudadanos y debiera descansar la paz; del Deán Valdivia, Presidente de la Convención de 1856 que le dijo sencilla y cristianamente al Oficial Cuba que le desalojaba con sus bayonetas del recinto parlamentario: “Hijo mío, con hecho muy infame comienzas tu carrera”; de José Gálvez héroe y capitán del liberalismo, que reclamaba, en 1858, del Poder Legislativo que se revistiera de toda la dignidad y energía, para hacer comprender a todos los poderes y a todas las clases de la sociedad, “que no es una mentira el nombre de la República que tiene el Perú y que no hay en él nada superior a la ley”, y por último de José Eusebio Sánchez, el magistrado de pobreza luminosa, que se cruzó de brazos delante de la puerta de la cárcel y se negó inerte y solo a entregar los presos a uno de los sanguinarios Gutiérrez que se lo ordenaba para convertirlos en brazos del motín militar; o a ese nobilísimo liberal que fué José Simeón Tejada,

quien en la misma hora turbia de 1872 al entregar el mando a nuestro primer gobernante civil, le dijo, sencillamente, estas conmovedoras palabras: Ciudadano Presidente: “En los cincuenta años que lleva el Perú de Nación Independiente y soberana, sóis el único a quien los pueblos han elevado al mando supremo sin el apoyo de las bayonetas”.

Y esta es la enseñanza que se desprende de la vida de este liberal peruano del siglo XIX, de este gran espíritu de nuestra civilidad deprimida y denostada que combatió, como tantos otros de sus émulos, por la libertad, por el enaltecimiento del derecho y el respeto de la ley, que hizo un culto de la justicia, defendió la santidad del sufragio, la majestad del Poder Legislativo, combatió el privilegio, defendió a los pobres y a los vencidos y fue, sobre todo, un apóstol de paz, un propulsor de la tolerancia y de la concordia y en medio de las pasiones y el fango de su tiempo, alcanzó la admiración y el amor de sus conciudadanos, por sus virtudes platónicas de piedad y justicia, la moderación del pensamiento y de la conducta y propugnó, como fórmula suprema del patriotismo, la necesidad de la tolerancia, y fue el más noble tribuno de la amnistía en su gallarda peroración de 1876, cuando dijo, apodícticamente, que “el poder nunca es más fuerte que cuando perdona, así como nunca es más débil que cuando persigue”.



# Nota sobre el curso “Derecho Constitucional” de Luciano Benjamín Cisneros dictado en el Convictorio de San Carlos (Lima, 1862)<sup>1</sup>

 DOMINGO GARCÍA BELAUNDE

La figura de Luciano Benjamín Cisneros (1832-1906) es muy conocida y ha sido calificada con razón por Raúl Porras Barrenechea como el abogado representativo del siglo XIX peruano. Pero no solo fue abogado y muy notable, sino además profesor universitario y actor en cierta medida modesto pero activo del acontecer político durante varias décadas, destacando como gran orador parlamentario y forense. Fue, además, Decano del Ilustre Colegio de Abogados de Lima en seis oportunidades, y defensor del liberalismo de la época. Pero, sobre todo, un hombre de acción y por eso de su paso por la docencia vinculada al Derecho Constitucional queda muy poco. En su célebre estudio Porras menciona que en 1859 Cisneros publicó parte de sus lecciones en folleto que al parecer estaba extraviado y que había sido editado por la imprenta Alfaro. Algo de esto llegó a mis manos y publiqué el folleto, presuntamente atribuido a Cisneros, en el número 5 de la “Revista Peruana de Derecho Público” (julio-diciembre de 2002). La historia es más o menos la siguiente: en mi biblioteca tenía guardados desde hacía décadas, dos cuadernos de tapa dura que contenían las lecciones de Cisneros, de las cuales saqué algunas fotocopias para darlos a conocer a algunos de mis colegas<sup>2</sup>. El primero, que llamaremos Cuaderno “A”

1 Nota originalmente publicada en la *Revista Peruana de Derecho Público*, año 20, número 38, enero - junio de 2019, pp. 127-130.

2 Estos dos cuadernos los compré en un librero de viejo en el centro de Lima en la década de 1980, probablemente en la calle Puno o Azángaro.

presenta el siguiente título: “Derecho Constitucional” por Luciano Benjamín Cisneros/Profesor de este ramo/en el Convictorio de San Carlos”. Y tiene las siguientes características: a) lo antecede un folleto impreso con el título “Derecho Público Filosófico” en forma de cuaderno independiente con numeración discontinua y que sumadas dan un total de 42 páginas en letra de imprenta y que es precisamente lo que publiqué en 2002 y que al parecer fue impreso en 1859, b) este folleto no tiene indicación de impresor ni de autor, si bien en otro ejemplar que he revisado aparece el nombre de Cisneros, c) está incorporado como primera parte del Cuaderno “A” al que siguen anotadas a mano y con buena caligrafía las lecciones de Cisneros, guardando un determinado orden, es decir, una sistemática, d) no se indica quien hizo el cuaderno de apuntes ni quienes lo usaron: aparece solamente el nombre del presunto autor, al inicio, pero tachado con tanta intensidad que resulta completamente ininteligible, e) no existe fecha por ningún lado, pero es indudable que pertenece a la época en que Cisneros dictaba clases, f) cita, a manera de complemento, textos de Felipe Masías- el primer manual de la materia editado en 1855- y las comentarios y notas de Bartolomé Herrera a Pinheiro Ferreira. Este último salió en forma anónima en 1845, al que siguió una primera edición en forma en 1848 y una segunda años más tarde, probablemente a mediados de la década de 1850.

Lo más valioso de este Cuaderno “A” es sin lugar a dudas el folleto impreso que incorpora al principio y que tiene todas las trazas de ser el texto perdido de Cisneros, como por lo demás lo confirma el ejemplar que he revisado con posterioridad. Pero lo que sigue en manuscrito no siempre es claro, pues hay muchas partes desteñidas, incompletas o muy resumidas y se advierte la presencia de varias manos en su transcripción.

El segundo Cuaderno, que llamaré “B” tiene otro cariz y presenta a manera de carátula lo siguiente: “Cuaderno/ de /Derecho Constitucional/ por el / Dr. Dn. Luciano Benjamín Cisneros/para el uso de/ Ricardo M. Espiell/ San Carlos, setiembre 15 de 1862”. En primer lugar es un manuscrito de principio a fin - si bien se ve más de una mano - con estas características: a) se indica claramente quien es el autor de estos apuntes de clases: Ricardo M. Espiell, así como de quienes colaboraron o usaron el texto, como se indica al final de las copias: Manuel G. Prada, Manuel E. Cisneros, Tomas Santibáñez y Carlos Pivigal, b) aclara que son notas tomadas de las clases dictadas por Cisneros en 1862, c) son un total de 172 páginas

a mano y con buena caligrafía, d) tiene al interior alguna referencia a los textos de Masías y Pinheiro Ferreira-Bartolomé Herrera.

Si hacemos una comparación entre ambos Cuadernos, tenemos lo siguiente: a) el "A" tiene como valor agregado la incorporación del texto impreso de Cisneros, b) ese mismo texto impreso es incorporado, si bien a mano, al texto "B", c) el cuaderno "B" es una unidad y resulta más completo que el "A", d) ambos cuadernos y hasta donde es posible por el nivel de la tinta, resultan coincidentes en lo esencial, esto es, en los temas tratados y muchas veces en la redacción, con lo cual parecería que hubo más copias de las que pensamos y que eran similares, si bien la "A" tiene un ordenamiento distinto. Sin embargo, se aprecian algunas diferencias entre ambos en temas no sustanciales y, como decimos, el "B" se presenta como más completo.

De lo anterior se desprende, que, si bien en sustancia ambos textos son similares, todo apunta a que son notas tomadas del curso dictado por Cisneros, presentándose más nítido, más completo y más identificable el Cuaderno "B", sin descartar que el curso que haya servido de base a los apuntes, no haya sido el mismo, o sea, no pertenezcan al mismo año escolar.

Lo anterior nos ha llevado a la conclusión de que por muchas razones es preferible usar el Cuaderno "B", que es el que ahora presentamos debidamente revisado y corregido por encontrarlo más confiable, con el beneficio de que el texto impreso en imprenta se encuentra en este Cuaderno incorporado íntegramente (en los apartados 14-19), como lo indicamos en el interior. Se trata, como decimos, de un texto manuscrito, pero que se presenta como una unidad, debiendo señalar que por tener ese carácter hemos introducido algunos ajustes que son los siguientes: i) he corregido fechas y nombres cuando el error era evidente, ii) he eliminado en lo posible las abreviaturas (así, C. de E. lo hemos sustituido por Consejo de Estado), iii) algunas frases las hemos redondeado, si bien respetando palabras actualmente en desuso, iv) se ha actualizado los signos de puntuación hasta donde era posible, v) se ha introducido una numeración a todo el texto para un mejor manejo y sobre esa base se ha preparado un índice general y vi) se ha actualizado la ortografía. Y todo hecho sin alterar las ideas y los planteos que las notas de clase mencionan. En esta tarea ha sido

de singular apoyo la dedicación de Rafael Elid Brindis, a quien expreso mi reconocimiento.

Indudablemente, publicar unas notas de clase, por más fieles que sean, no siempre es lo ideal, pues no tenemos la menor idea de si el autor las autorizó o en todo caso lo permitió, si bien presentan una lógica y un planteo teórico bien armado. Pero nos anima a ello el hecho de que no existe nada de Cisneros de esta tesitura y por la indudable influencia que tuvo en su momento, pues como se anota al final del Cuaderno “B”, este fue utilizado por lo menos hasta 1878, lo cual es muy significativo. Aun así, deben verse estas notas como una versión aproximada a las ideas y a la docencia de Cisneros y cuyo comentario y análisis dejamos para otra oportunidad.

Finalmente, un dato sobre el autor y responsable de este cuaderno de copias de clase: Ricardo M(artín) Espiell, de quien no sabía nada, hasta que encontré en el cementerio Presbítero Maestro su tumba, en un pequeño mausoleo que tiene la siguiente leyenda: / A la memoria de/ Ricardo M. Espiell/sus amigos/8 de agosto de 1887/. Según información que me ha proporcionado mi hijo Domingo, se casó en Arequipa un año antes de su muerte - 23 de enero de 1886 - y dejó un hijo al fallecer. Había nacido en 1843, de lo que se deduce que, al momento de cursar estudios en San Carlos como alumno de Cisneros, tenía 19 años y 43 al fallecer. Con posterioridad, José de la Puente Brunke me proporcionó más información y me remitió a la “Enciclopedia ilustrada del Perú” de Alberto Tauro, en donde pude comprobar su amplia actividad política y militar. Finalmente, Rafael Sánchez-Concha me ha dado muy útiles consejos para el tratamiento de este tipo de fuentes.

Lima, marzo de 2017-agosto de 2018.

## Nota liminar

 DOMINGO GARCÍA BELAUNDE

Como he tenido oportunidad de contar en otra oportunidad, mi educación transcurrió prácticamente en el centro de Lima, en el llamado “cercado”, que era en esa época el eje de la actividad de la ciudad, en donde se encontraba lo mejor de todo o casi: librerías de nuevo y de viejo, clubes sociales, cines y teatros, tiendas comerciales, centros de abasto, restaurantes y cafeterías, bancos y aseguradoras, estudios profesionales, consultorios y clínicas e incluso viviendas de gente conocida. Esto lo palpé en 1953 cuando siendo un niño ingresé a la sección primaria en el Colegio de la Inmaculada, fundado en 1878 y regentado por los padres jesuitas, luego de una etapa previa con monjas. Y ahí, con la interrupción de dos años en donde asistí a un internado en Chaclacayo, pasé el resto de mi educación en ese local, construido por los padres jesuitas a principios del siglo XX en la cuadra 3 de la avenida Nicolás de Piérola, muy cerca de la av. Tacna y que la seguían llamando La Colmena. Ese local, se vendió en 1967 a la Universidad Nacional “Federico Villareal”, que hasta ahora lo ocupa, si bien el local se encuentra bastante descuidado, como lo he constatado en algunas de mis visitas. Y mis estudios los prolongué en los patios de la Facultad de Letras de la Universidad Católica en la Plaza Francia de Lima (a partir de 1961 inclusive) y luego en los de Derecho, en la casona de Riva Agüero, en la calle Lártiga, conocida como Camaná y a pocas cuadras del local anterior.

Y si bien se habían extendido y poblado nuevas urbanizaciones —como las de Santa Beatriz, San Isidro, Lince y al margen de los llamados “balnearios del sur”: Miraflores, Barranco y Chorrillos...—, el centro de Lima tenía su encanto. Hasta que dejó de tenerlo y hubo una fuga en masa “fuori di muri”. Pero mientras eso no sucedió, el centro de Lima tenía su atractivo, más aún pues era relativamente seguro y todo se hacía a pie.

Y una de las cosas que recuerdo eran las librerías de viejo que existían, sobre todo en las calles Azángaro y Puno. Y ahí no solo se vendían libros, sino un poco de todo. En una de esas caminatas - mediados de los ochenta del siglo pasado - es que compré esos cuadernos de apuntes de clases de Luciano Benjamín Cisneros, que fueron para mí un descubrimiento. Con uno de los primeros que hablé sobre esto fue con Edgar Carpio y luego con Carlos Ramos Núñez, que recién se iniciaba en sus indagaciones sobre el constitucionalismo peruano (su fuerte fue, como se sabe, el Derecho Civil peruano en su historia y durante mucho tiempo no vio otra cosa).

Indagando sobre nuestro personaje, me encontré con el discurso de Raúl Porras Barrenechea, publicado en “La Revista del Foro” pero desconocido por todos y nunca vuelto a editar en forma completa, en el cual lo reivindicaba como correspondía y hablaba precisamente de este cuadernillo y unas copias que nunca pudo revisar y de las que no se sabía nada.

Como ya lo he mencionado, lo que compré fue precisamente dos cuadernos de apuntes que, digitados, corregidos y debidamente analizados y con una nota previa, publiqué en el número 38 la “Revista Peruana de Derecho Público”. Pero solo de uno de ellos: el que consideraba más completo y valioso. Y esto es precisamente lo que ahora se vuelve a editar, acompañado con otros textos de autoría del mismo Cisneros y el célebre texto de Porras, con lo cual presentamos una unidad que representa una contribución de primer orden. El director del Instituto “Raúl Porras Barrenechea” Harry Belevan, nos ha dado su autorización para esta reproducción y de esta manera ofrecemos una contribución bibliográfica de muy alto calibre.

En una de mis viejas lecturas del “Código Civil” ordenado, comentado y con abundante jurisprudencia preparado por Jorge Eugenio Castañeda, cuenta este maestro que tan pronto se dio el Código Civil en 1936, hubo un gran entusiasmo por él y que uno de sus autores, Manuel Augusto Olaechea, a la sazón profesor de la Universidad de San Marcos, descubrió que un grupo de sus alumnos había tomado nota de sus lecciones, las habían editado en mimeógrafo y la habían puesto a la venta. Molesto por este hecho, Olaechea publicó un aviso en el diario “El Comercio” desautorizando el texto, lo cual lo privó de valor, agravado por el hecho de que él nunca publicó nada sobre eso. Castañeda se lamenta que así haya sido,

pues nos privó de un texto que eran las copias, no perfectas, pero si útiles y en todo caso perfeccionables de un gran jurista. Y así hay muchos casos más.

En cuanto a las copias del curso de Cisneros no sabemos nada, absolutamente nada. Por lo que es de presumir que, si bien no es un texto de Cisneros, recoge, en sustancia, lo que eran sus clases y que bien vale la pena tenerlas presente a falta de algo mejor. Por cierto, que las copias presentan sus problemas - pues van de 1859 a 1862, con dos constituciones la de 1856 y la de 1860. Pero entiendo que aun así, son rescatables.

Más allá de estos problemas - que precisa con su natural agudeza Edgar Carpio - es evidente que, con las precauciones del caso, tenemos un documento de gran valor y de un personaje que fue orador, político y gran abogado. Pero que, a diferencia de otros, no se interesó en dejar nada escrito sobre estos temas.

Lima, mayo de 2023



# Las lecciones de Derecho Constitucional de Luciano Benjamín Cisneros

 EDGAR CARPIO MARCOS<sup>1</sup>

\*

El libro que el lector tiene en sus manos recoge las lecciones que impartió Luciano Benjamín Cisneros en el Colegio de San Carlos. Está conformado por los apuntes de clases que transcribieron a un “Cuaderno de Derecho Constitucional” sus alumnos Ricardo Espiell, Manuel González Prada y Carlos Pividal durante el año escolar de 1862.

95

El referido “Cuaderno de Derecho Constitucional” está dividido en 2 secciones. La primera parte comprende los apuntes de “Derecho Histórico Constitucional”, que corresponde a las clases desarrolladas en 1862. La segunda parte recoge las lecciones de “Derecho Público Filosófico” que, como veremos luego, Luciano Benjamín Cisneros publicó por entregas en 1859.

Con anterioridad, ambos textos fueron publicados por Domingo García Belaunde en la *Revista Peruana de Derecho Público* [N° 38, Lima 2019], con el título *Cuaderno de Derecho Constitucional, Por el doctor Luciano Benjamín Cisneros, para el uso de Ricardo M. Espiell*. A Domingo García Belaunde se debe también una nota explicatoria en la que se da cuenta del hallazgo de estas lecciones, su contenido y las razones por las que su publicación se ha efectuado en base al “Cuaderno de Derecho

---

<sup>1</sup> Profesor de Derecho Constitucional en la Universidad San Martín de Porres y ex Director Ejecutivo del Centro de Estudios Constitucionales del Tribunal Constitucional.

Constitucional”. Por nuestra parte, quisiéramos formular algunas hipótesis sobre el contenido de ambos textos, siguiendo el orden en los que aquí aparecen publicados.

\*\*

La primera sección de este “Cuaderno de Derecho Constitucional”, como se ha anticipado, corresponde al “Derecho Histórico Constitucional”. Bajo este título, Luciano Benjamín Cisneros desarrolla la parte histórica del curso “Derecho Constitucional Filosófico”, que es como se llamaba la asignatura en el Plan de Estudios del Convictorio de San Carlos de 1862.

La exigencia de que se efectuara una explicación de carácter histórico al hilo que se desarrollaban los temas que conformaban el curso de Derecho Constitucional Filosófico fue dispuesto por el Estatuto del Colegio de San Carlos de 1857. Su artículo 42, en efecto, disponía que las clases de Derecho Constitucional debía comprender un apartado dedicado a explicar la parte “filosófica”, otro el “derecho positivo” y, finalmente, uno orientado a desarrollar la parte “histórica” del Derecho Constitucional, en ese orden.

96

No eran 3 asignaturas de Derecho Constitucional a los que aludía el Estatuto de 1857, sino que cada capítulo de la asignatura fuera desarrollado bajo las 3 perspectivas indicadas, y así fue como finalmente se materializó en los programas del curso (“sílabo” diríamos hoy) desde 1857 en adelante: “Es innecesario agregar desde luego -dirá Luciano Benjamín Cisneros haciendo referencia a la importancia de esta parte histórica- que semejante estudio no puede dejar de verse sino como el complemento del Derecho Constitucional”.

Pese a tal advertencia del profesor y al orden como estaba dispuesto que se siguiera las explicaciones del curso en el programa correspondiente al año 1862, al transcribirse esta parte histórica al “Cuaderno de Derecho Constitucional”, los estudiantes decidieron anteponer este apartado al tratamiento filosófico. ¿Fue una liberalidad o un descuido de los alumnos? ¿Se dieron el trabajo de extraer de cada capítulo el desarrollo histórico, para luego reunirlos en un único texto y, finalmente, transcribirlos en el “Cuaderno de Derecho Constitucional” como si se tratara de una sección

autónoma? Pero si esto último fuera lo que sucedió, ¿acaso no lo hubiera notado cualquier carolino que consultara el “Cuaderno”?

Por las razones que expondremos más adelante, todo indica que tanto esta sección histórica como los apuntes de Derecho Público Filosófico, constituyen las lecciones *escritas* de Luciano Benjamín Cisneros, si bien ambos apartados fueron redactados en fechas distintas y fue diversa la manera como los alumnos del Convictorio de San Carlos accedieron a estas 2 secciones de los que se compuso el curso de Derecho Constitucional de Luciano.

El apartado filosófico del curso fue originalmente publicado, por entregas (o sea, por capítulos), en distintos momentos del año escolar de 1859, y por las razones que más adelante expondremos, fue nuevamente compartida a los carolinos durante el desarrollo del año escolar de 1862. A diferencia de la parte histórica del curso, que fue redactada (y/o actualizada) por Luciano Benjamín Cisneros especialmente para emplearse como material de enseñanza en las clases impartidas en 1862.

Y existen razones para entender que fue en la segunda mitad del año escolar de 1862 que ambas partes del curso, la parte filosófica y la histórica, fueron alcanzadas por Luciano Benjamín Cisneros a sus alumnos como cuadernillos o separatas autónomas. Y estos, contando con ambas separatas a su disposición, decidieron transcribir primero el apartado que consideraron como propio al curso que estaban siguiendo en 1862, y a continuación copiar en el “Cuaderno de Derecho Constitucional” las lecciones que su profesor impartió 3 años antes, que correspondían a las lecciones de “Derecho Público Filosófico”.

¿Qué hace suponer que las consideraciones históricas correspondan a las clases impartidas en 1862? ¿Y qué, a su vez, que se trataran de las lecciones escritas y no de los apuntes que tomaron los alumnos de las clases orales?

Vayamos por partes. Creemos que se tratan de las lecciones impartidas en 1862 por el recuento de hechos históricos y la información de carácter cronológico que contiene esta sección de “Derecho Histórico Constitucional”. Todos los sucesos históricos que utiliza el autor como

punto de referencia para formular sus apreciaciones sitúan al expositor en 1862, si bien a veces no identifican concretamente el hecho histórico que Luciano toma en cuenta podría dar a entender que hay un uso descuidado de las fechas, o bien que las lecciones corresponden a un año escolar anterior.

Por ejemplo, cuando lamenta que en “el corto periodo” de 36 años nos hayamos dado 8 constituciones. Aquí, el “corto periodo” de “36 años”, no indica los años de vida independiente del Perú, sino el *dies aquo* de la práctica de sustituir unas constituciones por otras, que Luciano entiende se inicia en 1826, al dejarse sin efecto la Constitución de 1823 con la aprobación de la Constitución bolivariana.

En otras ocasiones, el no considerar cómo estaba organizado el desarrollo de las materias del curso en el Colegio de San Carlos podría generar la sensación de que esta parte histórica no fue elaborada para sus clases de 1862, sino para las impartidas en años anteriores. Así, por ejemplo, la ausencia de referencias a la Constitución de 1860 en el recuento de lo que, en opinión de Luciano Benjamín Cisneros, constituían nuestras primeras 8 constituciones. Habría que recordar, sin embargo, que cualquier omisión a la Constitución de 1860 en el desarrollo de la parte histórica es perfectamente explicable. Y es que antes de que estas consideraciones históricas se expusieran, Luciano Benjamín Cisneros debía tratar el “Derecho Positivo” relacionado con el tema que estaba explicando, y el derecho vigente de ese entonces lo era, evidentemente, la Constitución de 1860.

¿Pero se trataron de las lecciones “escritas” de Luciano Benjamín Cisneros o son los apuntes que tomaron sus alumnos de las clases orales impartidas en 1862? En mi opinión, hay razones para entender que se tratan de las lecciones escritas que Luciano preparó o actualizó para sus alumnos de aquel año.

A tal conclusión se llega no bien se analiza el lenguaje empleado en el desarrollo de las lecciones. La transcripción efectuada por los escolares en el “Cuaderno de Derecho Constitucional” no proviene de lecciones vertidas oralmente. El lenguaje empleado por Luciano Benjamín Cisneros carece de los gazapos propios del discurso oral, como las peroraciones, los circunloquios, el lenguaje circular al que el orador es proclive de apelar,

especialmente cuando su auditorio está compuesto por estudiantes. Al contrario, esta sección se caracteriza por ofrecer un relato con un estilo discursivo uniforme, conciso, elegante, en el que destaca el encadenamiento lógico de las ideas que su autor va vertiendo.

En el desarrollo de esta parte histórica no hay espacio para el orador que los contemporáneos de Luciano Benjamín Cisneros celebraron. Y ello se advierte también de comparar el estilo de estas lecciones histórico-constitucionales con los discursos o intervenciones orales efectuadas por su autor más o menos por los mismos años en que estas se redactaron (1859-1863).

Entre ellas llama la atención el discurso que brindó en la Universidad de San Marcos con ocasión de la apertura del año académico en 1863 y, entre ciertos discursos parlamentarios, aquel en el que un crítico le reprochó haber representado oralmente un texto escrito, una lección, como fue el vertido el 24 de marzo de 1859 en el Congreso Extraordinario. Y ninguno de estos, ni siquiera por asomo, nos revela alguna semejanza con la exposición que emplea Luciano Benjamín Cisneros al desarrollar el Derecho Histórico Constitucional.

Por otro lado, existen buenas razones para pensar que estos apuntes redactados por Luciano Benjamín Cisneros no fueron entregados conforme se iba desarrollando el plan de las materias del curso, esto es, de semana en semana, o cada vez que se concluía un capítulo, sino de un solo tirón, en una única entrega y probablemente bien entrado el año escolar.

A mediados de 1862, en efecto, Luciano Benjamín Cisneros debió verse urgido de redactar un texto que acompañe sus clases de Derecho Constitucional Filosófico. Este apuro debió originarse en el cruce de notas que en julio de ese año se dio entre el Rector de San Marcos y su par del Convictorio de San Carlos. Aquel, mediante nota del 22 de julio de 1862, había encomendado al Rector de San Carlos cuidar para que, en el dictado de los cursos de Jurisprudencia, los profesores emplearan como materiales de enseñanza ciertos textos, en tanto que en el curso de Derecho Constitucional debía apurarse al profesor de la materia para que redactara uno o, si existiere ya un texto, se revisara su adecuación a los principios republicanos:

“que los profesores de Derecho Internacional, Constitucional y Canónico adopten por texto de sus lecciones el tratado de Bello y las instituciones canónicas de Cavallario señalados como texto por decreto supremo: el Derecho Civil de Pacheco como exposición de nuestros códigos, *y mientras se redacta uno apropiado de nuestro Derecho Constitucional, US. revisará el texto que existiere o que deberá formarse a la brevedad posible por el respectivo profesor, de todo lo que cuidará US. y de lo demás que creyese necesario consultar*” (cursivas agregadas)

Un libro propiamente dicho no existía pues, como se ha indicado, las lecciones de Derecho Público Filosófico no vieron la luz con ese formato cuando se publicaron por entregas en 1859. Pero tampoco debió ser un misterio para las autoridades universitarias de la segunda mitad del siglo XIX que, en el Colegio Mayor más importante del país, el curso de Derecho Constitucional lo dictaba Luciano Benjamín Cisneros, y probablemente tampoco que sus materiales de enseñanza circulaban en separatas impresas desde 1859. Al fin y al cabo, desde mediados de la década de los 40 y por más de dos décadas, especial atención se le dedicó a todo lo que tenía que ver con nuestra asignatura en el Convictorio Carolino: qué se enseñaba, quién lo enseñaba, con qué textos se seguían las clases, información que la elite política y académica de Lima conocía gracias a los exámenes públicos a los que se sometían a los carolinos y a la expectativa que existía en ese entonces con todo lo relacionado con el Derecho Constitucional, merced a la polémica que en su momento generó que San Carlos abrazara la llamada doctrina de la soberanía de la inteligencia durante el rectorado de Bartolomé Herrera, y que merced a ella se colocara en entredicho el principio de soberanía popular, con todo lo que aquello significaba.

Toda esta información no debió ser desconocida para José Gregorio Paz Soldán, entonces Rector de San Marcos, pues de otro modo no puede entenderse el sentido dubitativo de su nota del 22 de julio de 1862: “mientras se redacta uno apropiado de nuestro Derecho Constitucional, US. revisará el texto que existiere...” Conocía, pues, que no había un libro propiamente dicho, pero sí entregas parciales de un curso que servía al profesor como materiales de enseñanza, cuya recomendación encriptada era que la publicara en forma debida, y entre tanto ello se hiciera, el Rector carolino debía revisar el “texto que existiere”.

Esta recomendación del Rector sanmarquino, que no generó suspicacias en lo que atañe al Derecho Constitucional, fue puesta en conocimiento del catedrático del curso, quien debió reaccionar desempolvando sus lecciones de Derecho Público Filosófico de 1859 y verse compelido también a redactar la parte histórica del curso, o actualizar la que ya tenía pero que no había publicado, si bien ello no comprendía el desarrollo de aquella sección del “Derecho Positivo”, cuya elaboración hubiera comprometido mayor tiempo y esfuerzo.

Terminada de redactar o actualizada que fuera esta parte histórica, como ya se ha dicho, Luciano Benjamín Cisneros compartió con sus alumnos sus lecciones de 1859 así como la parte histórica del curso, y los alumnos los “copiaron” en el “Cuaderno de Derecho Constitucional”, anteponiendo la separata con las consideraciones históricas al impreso que contenía las lecciones de Derecho Público Filosófico. Al fin y al cabo, era la parte histórica la que se había redactado para emplear en el año escolar de 1862, a diferencia de las separatas impresas con sus lecciones de “Derecho Público Filosófico”, que correspondían a las clases impartidas por el profesor 3 años antes.

\*\*\*

La segunda sección de este libro, conformada por el “Derecho Público Filosófico”, está constituida por las lecciones que Luciano Benjamín Cisneros publicó por entregas durante el año escolar de 1859.

La información sobre su existencia y algunas características de su publicación, la conocemos por Raúl Porras Barrenechea. Este, en un discurso pronunciado en 1956 (que en esta edición se reproduce), indicaría que las lecciones de Luciano Benjamín Cisneros “formaron un texto universitario que fue impreso en 1859, en cinco pliegos y un cuarto por Aurelio Alfaro”, que es “prácticamente inhallable”.

Si nos atenemos a estos datos, el curso de Derecho Constitucional publicado en 1859 comprendería un texto de 22 páginas, ya que en cada pliego (una hoja doblada en 2) hay lugar para 4 páginas, mientras que en un cuarto de pliego (la mitad de una hoja) caben 2 páginas o carillas. De acuerdo con la información proporcionada por Porras el impreso debería

comprender solo los primeros 4 capítulos, esto es, las “Nociones preliminares”, la “Soberanía”, los “Poderes políticos” y el tratamiento de la “Ciudadanía”, cuyo desarrollo se realiza exactamente en 22 carillas. En la versión impresa en 1859, en efecto, el capítulo 1° tiene una numeración que va de la página 1 a la 8, mientras que los siguientes 3 capítulos, a su vez, tienen una nueva compaginación conjunta, entre la página 1 a la 14.

Sin embargo, en la versión impresa de 1859 que Domingo García Belaunde nos facilitó hace algunos años, este impreso contiene 2 capítulos adicionales: el capítulo 5°, que trata sobre la “Constitución”, y tiene una numeración de la página 1 a la 8, y el capítulo 6°, titulado “Forma de Gobierno”, que se encuentra numerada, a su vez, de la página 1 a la 10. Sumadas estas páginas de los capítulos 5 y 6 con las de los primeros 4 capítulos referenciados por Porras Barrenechea, hacen un total de 40 carillas, o sea, el contenido de 10 pliegos, que es casi el doble de aquel que nuestro historiador informaba que se había publicado por la imprenta de Aurelio Alfaro.

102

Este dato, naturalmente, abre el debate acerca de la extensión real que habría tenido este texto de Derecho Público Filosófico (al cual el propio Luciano Benjamín Cisneros calificó de “curso elemental”), lo que no es una cuestión fácil de determinar, sobre todo si recordamos que estas lecciones no fueron publicadas en formato de libro por su autor y, por otro lado, que desconocemos si la versión a la que hemos tenido acceso contiene (o no) todas las entregas que su autor fue imprimiendo periódicamente.

Una rápida revisión de las fuentes del siglo XIX en las que se alude a la existencia de este trabajo de Luciano Benjamín Cisneros insinúa que estas lecciones formaron un “curso de Derecho Constitucional”, y no solo unos apuntes sueltos o una o algunas separatas del curso, si bien ninguna de ellas especifica su extensión, y tampoco hay registro de que se le haya considerado entre las novedades editoriales de la época.

Así, por ejemplo, en un artículo de 1888 publicado con ocasión de la reelección de Luciano Benjamín Cisneros como Decano del Colegio de Abogados de Lima, el semanario *El Perú Ilustrado* le hizo una nota, para cuya elaboración los editorialistas contaron con el testimonio de algunos ex-alumnos de Luciano. En ella, al destacarse su papel en la enseñanza y la difusión del “dogma de la soberanía nacional”, se destacaría:

“Dedicado el doctor Cisneros a la propagación de ese principio y para hacer más fácil su labor, redactó un curso de Derecho Constitucional, que con muy ligeras variantes, es el que sirve hasta el día”.

No son muy distintas las consideraciones que se esboza en la revista del Colegio de Abogados de Lima, que al reanudar sus entregas en 1894 y recordar que fue por iniciativa de su ex-decano Luciano Benjamín Cisneros que se empezó a publicar este órgano de expresión, afirmaría: “Escribió entonces un texto de Derecho Constitucional, que hoy se solicita con empeño”. O la que formuló algunos años después Carlos Wiesse: “Cisneros en sus lecciones de Derecho Público Filosófico, todavía inéditas, rompió el año de 1856 los moldes estrechos del maestro...”.

Las menciones a estas lecciones sugieren la existencia de un “curso”, que pese a mantenerse inédito, sin embargo, fue consultado por diversas generaciones. ¿En qué sentido un “curso”? Tal vez en el sentido de que las lecciones de Luciano Benjamín Cisneros fueron las únicas que estuvieron alineadas al plan de materias de la asignatura en el Colegio de San Carlos, o sea que, a diferencia de otras publicaciones de la época, como pueden ser los textos de Felipe Masías o José Silva Santisteban, estas lecciones de Luciano constituían, en rigor, el único que desarrollaba el “curso” de Derecho Constitucional que se enseñaba en el Convictorio Carolino.

Por otro lado, un análisis del lenguaje empleado en este texto, tanto en los 6 primeros capítulos cuya versión impresa de 1859 poseemos, como en los 8 capítulos finales que ha llegado a nosotros a través del “Cuaderno de Derecho Constitucional”, también sugiere que todas estas lecciones conformaron un texto único y completo de su curso de Derecho Constitucional. La exposición uniforme y el mismo estilo discursivo de todos los capítulos evidencia que no se trata de un curso integrado por 2 fuentes de origen distintas: los 6 primeros capítulos de la versión impresa en 1859, en tanto que los demás capítulos, producto de los apuntes de clase tomados por los alumnos. Como antes se sostuvo a propósito de la parte histórica de estas lecciones, tampoco aquí es el orador el que está explicando las lecciones de Derecho Público Filosófico, sino el publicista, el profesor preocupado en desarrollar sus lecciones para que sus alumnos lo utilicen como materiales de enseñanza.

Sabemos que las lecciones de “Derecho Público Filosófico” fueron impresas en 1859 y que también fueron redactadas teniendo en cuenta, en esencia, el programa escolar de San Carlos del mismo año. La certeza acerca de este dato cronológico de su impresión se desprende del título “Derecho Público Filosófico” bajo el cual se agrupan las lecciones. Y es que, como antes se ha recordado, esa es la designación que tenía la asignatura en 1859, y solo en ese año pues, al siguiente, cambiaría por la de “Derecho Constitucional Filosófico”, manteniéndose así por varios años.

Por otro lado, cada uno de los capítulos que integran esta versión impresa y los demás que han llegado a nosotros gracias al copiado del curso en el “Cuaderno de Derecho Constitucional”, son en esencia los mismos que se anunciaban en la tabla de materias de 1859, con las siguientes salvedades.

Por ejemplo, en el capítulo relativo al Poder Judicial, el texto de Luciano desarrolla un tema -los “juzgados de primera instancia unipersonales”- que no aparece en ningún programa de las materias del curso de antes o después de 1859. Del mismo modo, y siempre en el capítulo del Poder Judicial, las lecciones que ahora se publican en formato de libro desarrollan una balota, relacionada con los “procedimientos de los juicios por jurados”, que no está en el programa de 1859 ni en las de los años siguientes, pero sí en los programas del curso correspondiente a los años 1856, 1857 y 1858.

104

El único capítulo del programa del curso que no se desarrolla en las lecciones de Derecho Público Filosófico fue el último, que llevaba el título de “Garantías Nacionales”, si bien en diversos capítulos previos se realiza su desarrollo intersticial. En efecto, dicho capítulo se desagregaba en una balota, que indica como tema a abordarse lo siguiente: “Las principales garantías de esta especie son: la unidad en la soberanía nacional: la responsabilidad de toda clase de funcionarios: la inviolabilidad de la Constitución y la exacta administración de la Hacienda Pública”. Y, como un lector atento advertirá, todos estos son temas que ya habían sido abordados en capítulos previos.

Nada de lo que hasta aquí se ha dicho afecta al año de impresión del Derecho Público Filosófico. Solo es evidencia de que o bien la redacción de sus lecciones las inició un año antes, o bien que entre su redacción en 1859 y la publicación del programa con las materias a desarrollarse en ese

año, Luciano finalmente desistió de mantener la balota sobre “los procedimientos ante el jurado”, eliminándola del programa. Cabe recordar, a este efecto, que mientras las lecciones impresas se iban entregando a los alumnos conforme se desarrollaba el curso, en cambio, la versión final del programa de la asignatura se imprimió al finalizar el año escolar. Esto que puede resultar paradójico para nosotros, no lo era en el Colegio de San Carlos, por lo menos desde la época de Bartolomé Herrera, ya que la publicación de este documento solo ocurría una vez que los catedráticos terminaran de seleccionar, entre los alumnos promovidos de año, a los que participarían en las evaluaciones públicas, es decir, cuando ya el dictado del curso había finalizado.

Así, pues, todo indica que Luciano Benjamín Cisneros publicó en 1859 un curso completo de Derecho Constitucional, bajo la denominación de “Derecho Público Filosófico”, cuya distinta compaginación sugiere que los capítulos que lo integraban fueron apareciendo progresivamente. Y que, en 1862, por las razones burocráticas recordadas, volvió a distribuir una versión de estas clases entre sus alumnos, que estos transcribieron al “Cuaderno de Derecho Constitucional”.

105

Por supuesto que mientras no aparezcan las separatas faltantes del curso de Derecho Público Filosófico, que deben existir pero que al haberse distribuido por entregas será complicado hallarlas, siempre habrá un margen para la incertidumbre acerca de su real extensión. Sin embargo, y aun con ese espacio para la vacilación, creo que estamos en capacidad de anunciar que tenemos entre manos el curso completo de Derecho Constitucional de Luciano Benjamín Cisneros.

\*\*\*\*

No tenemos información sobre las razones que habría tenido Luciano Benjamín Cisneros para no publicar sus lecciones de Derecho Público Filosófico en formato de libro. A lo mejor la comparó con los textos de Derecho Constitucional que pocos años antes publicaron Felipe Masías (1855) y José Silva Santisteban (1856, 1era edición, 1859, 2da. edición) y terminó minimizando la importancia del suyo. Algunos años después, ya de mayor, probablemente consideraría que se trataba de una obra de juventud [fueron redactadas cuando todavía no cumplía los 27 años] y

que era suficiente que se le recordara, de vez en cuando, como un “curso elemental” que se mantuvo inédito.

Cualesquiera que sean esas razones, no obstante, hace bien la *Biblioteca Constitucional del Bicentenario* del Centro de Estudios Constitucionales del Tribunal Constitucional en rescatar estas lecciones de Luciano Benjamín Cisneros, pues con él se formaron varias generaciones de juristas, y si bien su no publicación en formato de libro dificultó su acceso, es indudable que influenció en los publicistas que vinieron después.

Esa influencia se extiende por más de 20 años aproximadamente, que es el lapso que existe entre 1859, que empieza a pasarse de mano en mano y de promoción en promoción entre los carolinos, y se extiende hasta 1881, cuando menos, pues ese año su discípulo Luis Felipe Villarán publicó su *Derecho Constitucional Filosófico* con sus lecciones impartidas en la Facultad de Ciencias Políticas y Administrativas, donde para entonces se había trasladado la enseñanza del Derecho Constitucional.

Una revisión del contenido temático de los manuales que vinieron después, como el ya citado de Luis Felipe Villarán o acaso el *Derecho Constitucional Filosófico* de Manuel Atanasio Fuentes, evidencia también el influjo de estas lecciones de Luciano Benjamín Cisneros en aquellos textos, tanto en la organización de los temas como en el desarrollo que estos reciben, influencia que se extenderá a la organización de los planes de estudio que, con pocas variaciones, prácticamente hasta 1875 respetarán, en lo esencial, el programa que aquel organizó en 1856.

Para quien intente en algún momento realizar la historia de la enseñanza del Derecho Constitucional en el Perú, el nombre de Luciano Benjamín Cisneros estará asociado al cierre de una de las etapas más importantes de nuestra disciplina, pues con su incorporación a la plana docente de San Carlos, allá por abril de 1856, se cerró una fase, la conservadora, que 14 años antes había iniciado Bartolomé Herrera y que se mantuvo hasta 1854 inclusive, abriendo con su magisterio otra, que puede caracterizarse como de liberal moderada.

Pero con Luciano Benjamín Cisneros y estas lecciones suyas se cierra también el ciclo del Derecho Constitucional en el Colegio de San

Carlos, pues a partir de 1868, tras la fusión del Convictorio con la Universidad de San Marcos y transformarse en su Facultad de Jurisprudencia, la enseñanza de la asignatura se trasladaría a esta última, para unos años después, en 1875, desplazarse a la malla curricular de la Facultad de Ciencias Políticas y Administrativas. Para ese entonces si bien Luciano Benjamín Cisneros todavía conservaría la condición de catedrático (lo será hasta 1887 en el curso de Derecho Filosófico), sin embargo, el protagonismo y dictado efectivo de clases lo asumiría su discípulo, Luis Felipe Villarán; primero como profesor adjunto y luego, a partir de 1875, como catedrático de Derecho Constitucional en la referida Facultad de Ciencias Políticas y Administrativas.

\*\*\*\*\*

Algunas observaciones sobre el origen de los textos que integran esta edición. Como se ha indicado, una parte de la segunda sección de este libro -los primeros 6 capítulos de las lecciones de Derecho Público Filosófico, que corresponde a la versión impresa de 1859 que ha llegado a nosotros-, fue inicialmente publicada por Domingo García Belaunde en la *Revista Peruana de Derecho Público* [N° 5, Lima 2002, pág. 121-166], precedida de una ilustrativa “Nota preliminar”.

107

Con posterioridad, y bajo el título *Cuaderno de Derecho Constitucional, Por el doctor Luciano Benjamín Cisneros, para el uso de Ricardo M. Espiell*, el mismo Domingo García Belaunde publicó tanto las lecciones de historia constitucional como el Derecho Público Filosófico en la *Revista Peruana de Derecho Público* [N° 38, Lima 2019, pág. 127-262], precedidas de una nota suya.

Para esta edición, que es la primera que ve la luz en formato de libro, se ha tenido en cuenta esta última versión, que se reproduce aquí, incluyendo la nota de García Belaunde, que explica diversas facetas sobre el hallazgo y el contenido de este libro, con las siguientes atinencias:

- a) Se ha mantenido el título *Cuaderno de Derecho Constitucional*, que es como titularon los alumnos del Convictorio de San Carlos al copiado de las lecciones de Derecho Constitucional de Luciano Benjamín Cisneros. Si bien estas lecciones pudieron haberse publicado

con el nombre que tenía la disciplina en 1859 [“Derecho Público Filosófico”] o, incluso, con el que tenía en 1862 [“Derecho Constitucional Filosófico”], al final se ha optado por respetar el título de la fuente de donde ha sido rescatada.

- b) El libro, como se ha indicado, tiene 2 secciones. La primera de ellas es el “Derecho Histórico Constitucional”, a cuyos capítulos que lo integran se les ha incorporado una breve sumilla de su contenido. Esta sumilla no es otra cosa que la descripción de las balotas que debían desarrollarse, y que han sido tomadas del *Programa de las materias cursadas en este año escolar en el Colegio de San Carlos* correspondiente al año escolar de 1862, que el lector podrá encontrar entre los apéndices de esta edición.
- c) De igual manera se ha procedido con la segunda sección, que lleva el título de “Derecho Público Filosófico”. En este caso, las sumillas han sido tomadas de los *Programas de los cursos seguidos en este año escolar por los alumnos del Convictorio de San Carlos publicadas en 1859* por las razones que se han expuesto en esta nota. Y al igual que el programa de 1862, también en este caso el programa de 1859 se ha incorporado como apéndice de este libro.
- d) Entre los apéndices también se ha decidido incorporar el ensayo de Luciano Benjamín Cisneros, titulado “Una palabra sobre el proyecto constitucional del Illmo. Obispo de Arequipa”. Este texto contiene las críticas del autor al proyecto de Constitución que presentó Bartolomé Herrera al Congreso de 1860. Fue publicado, en 2 entregas, en *La Revista de Lima* [Periódico Quincenal, tomo II, N° 23, Lima, 1860, págs. 221-231 y tomo II, N° 24, Lima, 1860, págs. 257-266], de donde la hemos tomado. Con posterioridad, este mismo ensayo fue publicado en *El Comercio*. Edición de la tarde, N° 6565 y 6567, Lima, 11-12 de setiembre de 1860, pág. 3 y 2, respectivamente.
- e) Finalmente, en esta edición se reproduce el discurso de orden, pronunciado por Raúl Porras Barrenechea en el acto académico conmemorativo del “Día del abogado”, del 2 de abril de 1956, titulado “Don Luciano Benjamín Cisneros, abogado representativo del siglo XIX (1832-1906)” [separata de la Revista del Foro, Año XLIII, No.

1, Ene-Abr, Lima 1956] con la autorización del Instituto “Raúl Porras Barrenechea” de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos y de su director. Este texto es valiosísimo pues da cuenta debida de la vida y obra de nuestro autor, a quien el historiador no duda en caracterizar como el “abogado más representativo del Perú del Siglo XIX”.

### **[Apéndice con información bibliográfica]**

Existen diversos testimonios sobre cómo se desenvolvía la vida académica en el Convictorio de San Carlos, como pueden ser los de Ricardo Palma, Luis Benjamín Cisneros, José Antonio Barrenechea, Fernando Casós, entre otros, en los que se destacan diversas facetas. Un panorama general lo pudimos obtener en Jorge Guillermo Leguía, “San Carlos en los días de Herrera”, en UNMSM, *Boletín Bibliográfico*, N° 15, Vol. I, Lima, diciembre de 1924, pág. 191 y sgtes, si bien circunscrito a los años en los que Herrera estuvo como Rector.

El programa con las materias de los cursos se publicaba al finalizar el año escolar. Estos documentos son especialmente valiosos porque proporcionan distinta información sobre cómo se desarrollaba la vida académica en el Convictorio Carolino, como pueden ser los datos acerca de los cursos y sus profesores; los capítulos y las balotas en los que estos se desagregaban; y la información sobre los alumnos seleccionados para las evaluaciones públicas.

Para esta nota hemos revisado los *programas* de 1856, 1858, 1859, 1860, 1861 y 1862, todos publicados por la Imprenta del Colegio. Por cierto, la revisión de los *Programas de las materias cursadas este año escolar en el Colegio de San Carlos* de 1859 y 1862, nos ha permitido cotejar la coincidencia entre lo que se anunciaba tratar en la asignatura y lo que se desarrolló en las lecciones escritas de Derecho Público Filosófico y de Derecho Histórico Constitucional, respectivamente. El programa de 1862, adicionalmente, da cuenta que 2 de los que transcribieron las lecciones al “Cuaderno de Derecho Constitucional” -Ricardo Espiell y Manuel González Prada- fueron alumnos sobresalientes de Luciano Benjamín Cisneros en 1862, mientras que el tercero, Carlos Pividal, lo fue en literatura ese mismo año.

El decreto con la designación de Luciano Benjamín Cisneros como profesor de Derecho Constitucional en el Colegio de San Carlos data del 01 de abril de 1856 y se encuentra publicado en *El Peruano*, N° 24, Tomo 30, del sábado 12 de abril de 1856, pág. 2.

Para determinar si las características narrativas de ambas secciones de este libro se corresponden con el orador Luciano Benjamín Cisneros, hemos revisado sus discursos de la época. En particular, aquellos vertidos entre 1859 y 1863, que son los años en los que se redactan las diversas secciones de este libro. Entre las intervenciones orales a las que se ha prestado especial atención están el “Discurso pronunciado por el D. D. Luciano Benjamín Cisneros en el salón de la Universidad el día 4 de mayo para la apertura del año escolar de 1863” [en *Anales Universitarios del Perú publicados por el D.D. Juan Antonio Ribeyro*, Rector de la Universidad de San Marcos de Lima, t. 3, Imprenta por Juan Nepomuceno Infantas, Lima 1869, pág. 67-75], y el que pronunció en el Congreso Extraordinario el 24 de marzo de 1859, especialmente valioso pues, en su momento, un crítico consideró que su alocución constituía un documento escrito que fue representado oralmente por Luciano Benjamín Cisneros. [El discurso de Luciano Benjamín Cisneros fue publicado en la sección “Documentos Parlamentarios” en *El Comercio* N° 5983, año XXI, del 25 de marzo de 1859, pág. 2-3, mientras que la crítica anónima, bajo el título “Reforma de la Constitución. El discurso del senador Cisneros”, apareció en *El Comercio*, N° 5990, Año XXI, del 31 de marzo de 1859].

Las fuentes empleadas dando cuenta de la existencia de un curso de Derecho Constitucional de Luciano Benjamín Cisneros son las siguientes: *El Perú Ilustrado*, Año I, Semestre II, N° 47, del 31 de marzo de 1888, pág. 3. La cita reproducida por nosotros fue tomada de *El Derecho. Revista de Jurisprudencia y Legislación*, órgano del Ilustre Colegio de Abogados, Año V, N° 120, Lima, Primera quincena de mayo de 1894, pág. 3. Mientras que el discurso necrológico de Carlos Wiese, puede verse en *Memoria del Sr. Decano*, Imprenta La Industria, Lima 1907, pág.12.

A mediados del siglo XIX era muy común que las novedades editoriales aparecieran anunciadas en los diarios de la época. No obstante, no hemos ubicado ninguno que brinde información sobre este texto de Luciano Benjamín Cisneros. Tampoco aparece en la relación exhaustiva de

obras publicadas en Lima entre 1859 y 1860 de Alfredo G. Leubel, *El Perú en 1860. O sea, Anuario Nacional*, Imprenta del Comercio, Lima 1861, pág. 276-279 [En la sección “Movimiento literario”, redactada por José A. de Lavalle, se da cuenta de los libros de Derecho publicados en ese periodo, y como es de esperarse, no aparece el de Luciano Benjamín Cisneros].

La tabla de materias del curso Derecho Constitucional Filosófico que se impartía en la Universidad de San Marcos en el último tercio del siglo XIX ha sido revisada en el *Programa de Derecho Filosófico*, Imprenta de J. Francisco Solís, Lima 1873, pág. 11 y sgtes.

Los libros aludidos en el texto dándose cuenta de la influencia ejercida por ese texto de Luciano Benjamín Cisneros son los siguientes: Luis Felipe Villarán, *Derecho Constitucional Filosófico. Lecciones dadas en la Facultad de Ciencias Políticas y Administrativas*, Imprenta de J.F. Solís, Lima 1881; y Manuel Atanasio Fuentes *Derecho Constitucional Filosófico*, Imprenta del Estado, Lima 1873. Por su parte, las referencias a los textos que antecedieron a las lecciones de Luciano Benjamín Cisneros son estos: Felipe Masías, *Breves nociones de la Ciencia Constitucional*, Imprenta de José María Masías, Lima 1855, y José Silva Santisteban, *Curso de Derecho Constitucional*, Impreso por Manuel Lagori, Lima 1856 (en realidad, la obra apareció con retardo, en 1857. En el periodo analizado, esta obra tuvo una segunda edición, por la Imprenta J. Silva Santisteban, Lima 1859]. Todos estos textos, con excepción del que corresponde a Luis Felipe Villarán, han sido reeditados por el Fondo Editorial del Tribunal Constitucional.

Finalmente, quisiera agradecer a Domingo García Belaunde y a Wilver Alvarez Huamán por la información proporcionada y sus comentarios a una versión preliminar de esta nota.

Lima, agosto de 2023.



# Cuaderno de derecho constitucional\*

✍️ POR EL DOCTOR LUCIANO BENJAMÍN CISNEROS,  
PARA EL USO DE RICARDO M. ESPIELL.  
SAN CARLOS, SEPTIEMBRE 15 DE 1862

## PRIMERA PARTE

113

### Derecho Histórico Constitucional

#### 1. Introducción

##### Definición, objeto e importancia

No se crea que, al ocuparnos del Derecho Constitucional histórico, nos proponemos hacer un estudio profundo de las constituciones que con tal carácter nos han regido. Los pueblos principiantes o que comienzan a formarse no pueden presentar en su historia los cambios, las transformaciones y un inmenso cúmulo de episodios que forman los recuerdos de los pueblos que cuentan largos años de existencia. El Perú apenas cuenta 39 años de vida y durante este tiempo sus instituciones políticas no han pasado por grandes alteraciones; sin embargo, esforzándose siempre por llegar al perfeccionamiento en materia de gobierno, ha rechazado algunos

---

\* Publicado originalmente en la *Revista Peruana de Derecho Público* N° 38, enero-junio de 2019, pp.127-262.

principios para reemplazarlos con otros, ha pospuesto a otros muchos, y ha recorrido así alternativamente algunas instituciones, pero sin esperar cambios radicales.

Remontarnos a las épocas en que estas alteraciones de nuestros códigos políticos han tenido lugar, penetrar en las causas que han producido esas alteraciones violentas las más veces, pacíficas casi nunca, indagar el espíritu y la mente de los nuevos principios con los cuales han sido reemplazados los viejos, he aquí el objeto de la historia del Derecho Constitucional peruano que, según se advierte, no puede ser ni muy extenso ni de difícil estudio.

Es innecesario agregar desde luego, que semejante estudio no puede dejar de verse sino como el complemento del Derecho Constitucional. Si las instituciones de un pueblo no solo deben estudiarse en su espíritu filosófico y en sus relaciones con la vida real, sino principalmente en su origen, si el espíritu de las leyes no puede comprenderse, sino remontándose a la época de su nacimiento y examinando las causas de su adopción y desarrollo, no puede dejar de ser altamente útil un estudio como el del derecho histórico político que nos pone en posesión de estos datos.

### **Época que estudiamos**

De lo dicho hasta aquí se deduce que tratando de examinar únicamente las instituciones que rigen el Perú como pueblo independiente, no podemos llevar nuestro estudio a una época más atrasada que la de nuestra emancipación política. Hasta entonces no imperaba en el país más que la voluntad caprichosa de un virrey delegado de la Corona de España, las leyes inadecuadas de esa metrópoli y una Real Audiencia que con el carácter de poder judicial completaba el armazón de nuestra organización política. ¿Qué fruto puede darnos el estudio de instituciones semejantes que, si bien podían ser necesarias para una colonia, nada tenían de común con las necesidades, los hábitos, las ideas y los principios creados por la emancipación? Nuestro trabajo abraza solo la extensión del Perú desde 1820 en que el general San Martín, apareciendo en las

playas de Pisco en 8 de septiembre de ese año, vino a dar a estos pueblos el primer soplo de vida.

## **2. Soberanía**

El dogma de la soberanía popular no ha sido observado con arreglo a los principios constitucionales

Al sacudir el yugo era natural que el Perú proclamase como esencial a la nueva organización política, el dogma de la soberanía popular que el espíritu de la Revolución francesa había difundido en el mundo. Derrotada y vencida la antigua doctrina del Derecho Divino de los reyes, los pueblos americanos que despertaban de un letargo a la sombra de una nueva doctrina, no podían menos que inscribir entre sus principios el de la soberanía popular. Desgraciadamente el Perú no ha podido hasta hoy ejercer este sublime derecho dentro de los límites que la ley recomienda, para que produzca el orden y la verdadera libertad política.

Olvidando que la soberanía es una presencia y que el pueblo no puede en fracciones ejercer ese derecho, se han visto casi siempre distintas fracciones escalando el poder bajo el título de pueblo soberano lo que es más, desconociendo que la soberanía es limitada tanto en su objeto como en su modo de obrar; el pueblo mismo ha desorganizado la sociedad, elevando y destituyendo caprichosamente a las autoridades, conculcando las leyes y convirtiendo, en una palabra, tan sagrado derecho en instrumento de bastardas combinaciones o de ridículos odios de partido.

Pero ya que esas dolorosas escenas deben ilustrarnos en nuestras marchas futuras, por patriotismo, por la misma dignidad nacional, porque los principios científicos gobiernan las sociedades antes que la caprichosa voluntad de los hombres, debemos inculcar a las masas que la soberanía no debe ser ilimitada, discrecional y absoluta, sino que, en su ejercicio como todo derecho, el pueblo debe sujetarse a las leyes de la justicia y de la moral. Si estos principios no hubiesen sido divididos no sería tan lamentable la situación del país. La historia no nos presenta un pueblo inmolado por sus propios hijos, envilecido por sí mismo.

### 3. Poderes políticos

#### *El principio de la clasificación de los poderes pospuesto a las circunstancias*

Hemos dicho que en 1821 se dio en el Perú el primer grito de independencia. En efecto, el 28 de julio el general San Martín la proclamaba solemnemente en la plaza de Lima, mas, como a pesar de esto y de que una gran parte del territorio estaba libre de la dominación española, no había estos desaparecidos, como no desaparecieron hasta después de la batalla de Ayacucho en 1824, podemos decir que el Perú si bien hasta entonces ejercían los derechos de nación soberana no entró en el pleno goce de sus derechos hasta después de ese glorioso y memorable acontecimiento.

El general San Martín comprendió que un pueblo no debe confiar exclusivamente en las cualidades personales de sus mandatarios, sino regirse por leyes que normen la voluntad de las autoridades; así es que, aunque el objeto preferente de su atención debía ser la guerra, no descuidó publicar su código político que con el nombre de Estatuto Provisorio fue solemnemente promulgado en 8 de octubre del mencionado año 1821. La naturaleza de las circunstancias no permitía que un código de carácter transitorio y destinado a fijar las bases del edificio político se ordenasen estrictamente los principios que recomienda la ciencia. No es extraño según esto, que la clasificación de los poderes políticos no se hubiese hecho rigurosamente.

Como el supremo delegado, por estar encargado de la dirección de la guerra, necesitaba tener libre y expedita su acción como jefe del Poder Ejecutivo a las circunstancias mismas no habían permitido la reunión del cuerpo legislativo, el general San Martín se reservó este doble carácter y el ejercicio de estos poderes, dejando funcionar libre y espontáneamente al Judicial, cuya independencia y arreglo, parece fue el objeto preferente del Estatuto. De aquí es que aun cuando en las constituciones posteriores hasta nuestros días, se ha reconocido el dogma de la clasificación de los poderes políticos, no coincide esta con la época de nuestra emancipación. Necesario es confesar, sin embargo, que la clasificación no ha sido adoptada en toda la extensión que proclama la ciencia, pues mientras esta establece

que la independencia, respeto y unidad, son una consecuencia forzosa de este principio político, hemos tenido en todas nuestras constituciones un Poder Judicial, nombrado, removido y trasladado a voluntad del Ejecutivo, funcionarios o miembros de este poder designados por el Legislativo y otras anomalías semejantes. El Congreso de 1823, nombró primero una junta gubernativa, luego investió con el mando al general Riva-Agüero y finalmente a Torre Tagle.

#### 4. Ciudadanía

En cuanto a las obligaciones de los ciudadanos, el Estatuto consagra un principio que no contiene en las demás constituciones: el ciudadano que sin justa causa dejaba de concurrir a las elecciones, quedaba privado en lo sucesivo del derecho de elegir y ser elegido.

#### 5. Enumeración de las diferentes constituciones que han regido en el Perú

*Causas de su nacimiento y desaparición. – Significación moral de este hecho. – El dogma de la inviolabilidad proclamado y desconocido por algunas de esas constituciones. – Trámites fijados por todas ellas para su reforma pacífica. – Exageración de la de Huanucayo acerca del principio de la estabilidad de la Carta*

El Perú es, sin duda entre los pueblos americanos, el que ha variado mayor número de constituciones o códigos políticos, pues en el corto período de 36 años ha recorrido sucesivamente 8 diferentes Cartas, incluyendo 2 Estatutos Provisorios. Esas constituciones son: 1a; el Estatuto Provisorio de 1821 proclamado en 8 de octubre por el Gral. Protector Don José de San Martín, quien comprendiendo que los pueblos no deben confiar ciegamente en las cualidades personales de los mandatarios, no menos que la necesidad de fijar la primera base del nuevo edificio político, brindó espontáneamente al Perú esta muestra de generosos y republicanos sentimientos. Esta Constitución de carácter provisorio o precario y escrita para una época de transición, debía desaparecer y desapareció en efecto con motivo de la reunión del primer Congreso Constituyente que se verificó en 20 de septiembre de 1822.

La Constitución segunda fue la de 1823, promulgada el 12 de noviembre de otro año por el Gral. D. Bernardo José de Torre Tagle. Convocado el primer Congreso Constituyente para la confección de esta Carta, llenó cumplidamente su misión, bien es cierto, que si no ofreciendo una obra perfecta, presentando al menos las bases de la organización del nuevo Estado. La Carta de 1823 duró poco tiempo pues habiendo sobrevenido disensiones intestinas iniciadas en el norte por el Gral. Riva Agüero, fue preciso que el Congreso autorizase extraordinariamente al Libertador, quedando suspensos los artículos incompatibles con el ilimitado poder que se dio. Esta concesión de facultades extraordinarias tuvo lugar en 10 de febrero de 1824 desde cuya fecha puede decirse que de hecho desapareció el código político de que estamos hablando.

La tercera Constitución fue la de 1826 llamada boliviana por ser, con pocas diferencias, la misma que el Libertador dio a Bolivia. Esta Constitución fue jurada el 9 de diciembre del mismo año bajo la Presidencia de una junta o consejo de Gobierno compuesto de los ministros de Estado Gral. Santa Cruz, Dn. José de Larrea y Laredo, el Sr. Pando y el Gral. Las Heras.

El origen de este código fue en realidad la ambición de los hombres que regían por entonces los destinos del Perú y señaladamente del Libertador. Sin embargo, la causa aparente fue que habiendo el Consejo de Gobierno declarado nulas algunas actas electorales por las que se pedía terminantemente la reforma de la Constitución de 1823, tuvieron a bien los representantes dirigirse al Supremo Consejo proponiendo el aplazamiento del Consejo, de cuyas circunstancias aprovechó astutamente el Consejo para proponer a los pueblos el mencionado Código de 1826, pasando a ser la Carta fundamental en 9 de diciembre como lo hemos dicho.

La causa de la desaparición de esta Constitución fue el haber sido declarada nula por el Congreso de 1827, en virtud de que su sanción, según dijo este, había sido hecha de un modo ilegal y atentatorio de la soberanía nacional, como la Carta no emanó de congreso libremente elegido por el pueblo, sino que fue propuesta a los colegios electorales.

El cuarto código fue el de 1828, promulgado el 18 de marzo bajo la presidencia del Gral. don José de La Mar.

La causa del nacimiento de esta Constitución fue la necesidad de que la República fuese regida por una Constitución cualquiera, una vez que la de 1826 había sido declarada nula, y una vez que, aunque precariamente se había restablecido el imperio de la de 1823, los pueblos habían expresado antes de la Constitución vitalicia su deseo de una reforma prudente.

La causa de la desaparición de esta Carta fue haber fijado ella misma por uno de sus artículos, que sería reformada a los 5 años. Es la única vez que se ha observado el principio de la reforma pacífica.

El quinto código político es el de 1834, promulgado el 1º de junio, bajo la presidencia del Gral. don José Luis de Orbegoso. Tuvo su origen en las circunstancias anteriormente expresadas sobre la necesidad de la reforma sabiamente prevista por la Carta de 1828. Esta Constitución desapareció bajo las vergonzosas escenas de 1836, cuando las asambleas de Sicuani y Huaura pusieron al Perú bajo la exclusiva tutela del Protector Santa Cruz.

El sexto código fue el de 1839 promulgado en 1º de noviembre bajo la presidencia provisoria del Gral. Gamarra, que acababa de lanzar del Perú al conquistador Santa Cruz.

119

Como la Confederación había alterado la organización del país, y el Gral. Gamarra había atentado contra el Congreso de 1834 que dio la última Constitución, convocó al Congreso Constituyente que había de confeccionar la nueva Carta que demandaban las circunstancias del país.

Esta Carta desapareció por la revolución popular de 1854, según declaración solemne que hizo la última asamblea en agosto de 1855.

El séptimo código fue el Estatuto de 1855, jurado en 28 de julio por el actual presidente Dn. Ramón Castilla.

Tuvo su origen en la necesidad de poner término a la dictadura creada por la revolución misma; y fue la causa de su desaparición el haber sido promulgada la Constitución de 1856 el 18 de octubre.

La octava Carta es la que dejamos indicada, cuyo origen debe verse en la voluntad nacional solemnemente expresada en actas en 1854, para

que, pacificando la República, procediese el Congreso Constituyente a organizarla y constituir-la.

La significación moral que tiene en nuestro concepto el doloroso hecho de haber variado en 41 años 8 constituciones diferentes, es que en el Perú no existen todavía hábitos de orden, de moralidad, de amor y respeto a la ley.

Hemos visto que cuando los caudillos no han sido militares los que han promovido sediciones, en pos de las cuales ha venido la desaparición de las cartas, han sido los corifeos populares, los que en nombre del pueblo han proclamado el imperio de un nuevo código. No quiere decir esto que el Perú debe desesperar de entrar en las vías de un régimen legal, duradero y estable, sino tan solo que los pueblos en su nacimiento, tienen que ser víctimas de los más fuertes, ambiciosos o astutos mientras se educan en la vida política y proclama el orden y la moralidad como las primeras condiciones de la vida de una nación.

Decimos que el dogma de la inviolabilidad ha sido proclamado y desconocido por algunas de nuestras constituciones, porque al paso que algunas, como las de 1828, 1834 y 1839, han declarado ese dogma estableciendo que toda ley o autoridades conocidas por la Constitución serán nulas, han consagrado la autorización de facultades extraordinarias, que, según los principios de la ciencia, son el reconocimiento de la violabilidad de la Carta. Las cartas de 1823 y 1856 son notables a este respecto, lo que se explica por las tendencias liberales que han precedido a su formación.

La Carta de 1823 encomendaba al nuevo Congreso la facultad de la reforma, verificándola del mismo modo que la de cualquier ley.

La de 1828 consagraba el mismo principio de la reforma a los 5 años, encomendando al Congreso, según los trámites comunes a toda ley, la reforma de los artículos constitucionales.

La de 1834, apartándose de la anterior, fija los mismos trámites que la de Huancayo, cuya exageración conocemos.

La de 1856 señala la revisión en tres legislaturas.

Parece que de estos apartados extremos, la de 1856 ha adoptado el racional, pues que ni las cartas deben ser perpetuas, puesto que repugna la naturaleza misma de la sociedad, ni deben ser diariamente reformables, bajo el carácter de leyes fundamentales.

## **6. Forma de gobierno**

Como según los principios de la ciencia, el carácter distintivo de la Monarquía es la perpetuidad del jefe del Estado, de la cual se deduce su irresponsabilidad, decimos con razón, que en la Carta de 1826 predomina el elemento monárquico: así es que, aunque el Perú conservaba en esa época el nombre de República, no puede negarse que solo era en apariencia, siendo su Constitución esencialmente monárquica. Esta es pues la única interrupción que el Perú puede ofrecer en la forma de gobierno adoptada hasta el presente, desde que se promulgó la independencia.

La historia nos presenta también una época en que el Perú recibió una modificación de la Confederación, que no podemos decir sea una nueva forma de gobierno.

121

En 1835, el Gral. Santa Cruz aprovechó la ocasión de ser llamado por el Gral. Orbegoso, auxiliar del Perú, para satisfacer la ambición de mandar tres Estados siendo esta más bien que una necesidad real y verdadera, la causa de la federación y subsiguiente confederación. Las asambleas de Sicuani y Huaura vinieron a dar visos de legalidad a este hecho que la coacción del Conquistador se encargó de realizar.

Desapareció la Confederación por el triunfo que alcanzaron en Áncash las fuerzas del ejército unido restaurador, mandado por los generales Gamarra y Bulnes. Por lo demás, es un hecho indudable que la federación no conviene a un pueblo dócil como el Perú, cuya parte se quedaría a merced de vecinos desconfiados y ambiciosos.

## **7. Poder Legislativo**

La Constitución de 1823 es la única que ha reconocido el Poder Legislativo en una sola cámara; las demás, en dos.

Calificamos de viciosa la organización del Poder Legislativo en tres cámaras, según la Carta de 1826, porque además de que no podrá hacerse de sus atribuciones una clasificación arreglada a los intereses nacionales, el Senado era vitalicio y las otras dos cámaras, periódicas.

Además, si el Presidente, por carácter, tenía que formar una nueva porción del Poder Legislativo gozando de la iniciativa y veto absoluto, venía el Poder Legislativo a estar distribuido en cuatro porciones, agregándose a estos defectos, que la Cámara de Censores y el Senado, tenían atribuciones ejecutivas y aun judiciales, tales como en la primera la de aprobar o rechazar el nombramiento de los prefectos y subprefectos presentados por el Gobierno, y en la segunda, la de dar reglamentos para el ejercicio de las ciencias, artes, etc.

La primera elegía los jueces y hacía una confusión completa opuesta a las prescripciones del de la ciencia constitucional. La historia nos presenta dos dolorosos casos en que la independencia del Congreso ha sido brutalmente atacada. En 1834, cuando el coronel Bermúdez atacó la asamblea y en 2 de noviembre de 1857, que se consumó el escándalo que todos presenciamos.

122

En buenos principios de Derecho, nosotros debemos condenar y condenamos semejantes atentados.

## **8. Poder Ejecutivo**

El estudio de las constituciones nos manifiesta que según las épocas han sido más o menos extensas las facultades concedidas al jefe del Poder Ejecutivo.

En 1823 en que los pueblos luchaban por derribar el colosal poder de los virreyes de que habían sido víctimas, era natural que el Ejecutivo careciese hasta de la atribución natural de iniciativa; tampoco podía lo mismo que según la Constitución de 1856, nombrar de Sargento Mayor para arriba sin acuerdo del Congreso, no podían concedérsele (facultades) extraordinarias, y privado por la organización municipal de otras tantas atribuciones respecto de las localidades, su poder aparecía demasiado restringido.

Este era uno de los principales defectos de esa Carta.

La de 1826 creaba un Ejecutivo vitalicio e irresponsable, ni el anual Congreso daba cuenta de sus actos, y toda la responsabilidad gravitaba sobre el vicepresidente y los ministros.

La extensión de las facultades guardaba pues proporción con su irresponsabilidad.

Más tarde, sea por reacción a esos principios, sea porque la experiencia demostrase los males y funestas consecuencias de esta falta de equilibrio entre los poderes, le concedieron al Ejecutivo algunas de sus naturales atribuciones, tales como las de iniciativa, veto suspensivo, nombramiento exclusivo de los funcionarios políticos, extraordinarias en los casos de peligro extremo, previa autorización del Congreso o Consejo y demás indispensables para hacer fácil y expedita su acción, sin caer en la limitación de la de 1823.

La de 1834 siguió los mismos principios que la anterior de 1828\*, hasta que la de 1839 amplió tanto las facultades del Poder Ejecutivo, que aun le permitía trasladar según su juicio, a los agentes del Poder Judicial de un punto a otro.

123

La primera de sus atribuciones era conservar el orden y bajo esta facultad general se comprendían, cuando podían convenirle al Ejecutivo, la mayor duración del período y la supresión de municipalidades, ponían también a su disposición inmenso número de atribuciones. ¿Era extraño que un general vencedor se hiciese dar tan amplias facultades?

La Carta de 1856 se asemeja casi del todo a la de 1823, cediendo sin duda al espíritu reaccionario de la Carta anterior.

Excepto la Constitución de 1826, todas contienen el dogma de la responsabilidad del presidente, tocando al derecho histórico añadir que esto no ha pasado de una bella teoría escrita, porque jamás se ha declarado y mucho menos hecho efectiva la responsabilidad del jefe del Poder Ejecutivo. ¿Será porque no haya habido motivo? No, sin duda, sino porque no

---

\* Texto ilegible (N.del E.).

tenemos el suficiente amor a la ley o porque nuestra natural indolencia es el mejor estímulo para los infractores de sus deberes.

Un hecho digno de notarse y que habla muy alto a favor del atraso del país, es el que designamos con el nombre de militarismo, no precisamente porque los miembros de tan honrosa carrera no sean dignos o aptos para desempeñar las elevadas funciones del gobierno, sino porque en ese hecho, según el cual se observa que casi todos los que han gobernado el Perú han sido militares, debemos ver la confirmación del principio que sujeta a los pueblos atrasados y débiles, al imperio de los que disponen de la fuerza.

El poder militar, es entre nosotros, o mejor dicho ha sido, el que ha tenido mayor preponderancia; la fuerza ha asaltado su lugar a las ideas y cediendo constantemente a ella, solo hemos sido gobernados por militares. Fenómeno histórico lo llamamos porque en efecto, no pudiendo negarse que en las otras profesiones ha habido también hombres capaces de desempeñar ese puesto, es raro que sólo los militares lo hayan ejercido, por lo demás, no se crea que al apuntar este hecho elevamos una queja; el poder militar es digno de toda consideración, y sin él nuestra independencia habría fracasado, pero sin embargo, el poder militar se ha abierto campo por medio de la fuerza hasta llegar a los empleos más elevados: este fenómeno es puramente el que hemos querido consignar.

124

Debemos señalar también como un fenómeno, que el hecho de la transmisión legal del poder de un presidente a otro, solo se ha presentado dos veces en la Historia del Perú: en 1823, cuando el general San Martín puso las insignias presidenciales en manos del presidente del Congreso, y en 1851 cuando el mariscal Castilla hizo lo mismo con el Gral. Echenique. ¿No habla esto muy alto contra el civismo, la moralidad y el respeto a la ley de los hombres públicos del Perú? Estas lecciones deben ilustrarnos en nuestra marcha futura.

## 9. Consejo de Ministros

*El principio de la responsabilidad solidaria no ha sido siempre reconocido. La historia comprobando la irresponsabilidad ministerial.*

La Constitución de 1823, la de 1826 y la de 1856, son las únicas que han consignado el dogma de la responsabilidad solidaria, estableciendo a favor del país tan importante garantía. Las demás han declarado simplemente la responsabilidad de cada ministro en su despacho; pero como la ciencia enseña que para la marcha de la Administración es indispensable la unidad y que la consecuencia de esta es la responsabilidad *in solidum*, podemos concluir que la Historia Constitucional del Perú se aparta en este punto de las prescripciones del Derecho Público. Ha habido pues ministros, pero no ministerios.

Sin embargo, la historia no nos presenta un solo caso en que se haya hecho efectiva la responsabilidad de los ministros y no será, por cierto, porque no hayan delinquido, sino porque estando arraigado en nuestras ideas y costumbres el respeto a la ley, vemos infringirla sin cuidarnos de afirmar su respetabilidad por medio del castigo de los profanadores. Ha una sido letra muerta en las constituciones el principio de la responsabilidad ministerial.

## 10. Administración Consultiva

*Consejo de Estado.* La institución del Consejo de Estado figura en todas nuestras constituciones, excepto en las últimas. El Gral. San Martín, comprendiendo su necesidad y convencido de que la administración activa necesita de un poderoso auxiliar, tal como la administración consultiva, fue el primero que en el Estatuto de 1821 creó un Consejo de Estado, el más perfecto de cuantos después se organizaron.

El Consejo se componía de 12 individuos, los tres ministros, el presidente de la Alta Cámara de Justicia, el general en jefe del Ejército Unido, el Jefe de Estado Mayor, el Dean de la Catedral de Lima y 5 ciudadanos notables por sus luces, elegidos por el Ejecutivo. Como se ve, este cuerpo podía ser un buen auxilio de la administración central.

La Constitución de 1823, reconoce el Consejo de Estado bajo el nombre de Senado Conservador, compuesto de tres senadores de cada departamento, elegidos directamente por los Colegios Provinciales.

Según la Carta de 1826, el Consejo de Estado venía a ser la llamada Cámara de Senadores en la que encontramos las atribuciones conservadoras que se han señalado siempre a ese cuerpo. Los miembros de esta Cámara eran 24 elegidos por los colegios provinciales.

Según la Carta de 1828 los consejeros eran 10 senadores elegidos por ambas Cámaras, presididas por el Vice-presidente de la República y en su defecto, por el presidente del Senado.

Más tarde, según la Carta de 1834, los consejeros debían ser elegidos por el Congreso a razón de 2 por cada departamento.

Según la de 1839, los consejeros eran elegidos por el Congreso de dentro o fuera de su seno.

La Constitución de 1856 no reconocía el Consejo, siendo sin duda la causa que ha inducido a los legisladores a desecharlo el haber visto que ese cuerpo era una verdadera oligarquía, y un conjunto de atribuciones incompatibles, ya judiciales ya ejecutivas.

126

Es cierto que el carácter dominante del Consejo es de institución conservadora, pero ya sea que se estudie bajo este aspecto, ya como porción del Poder Legislativo, según la consideraba la Constitución de 1828, ya como un conjunto de atribuciones mixtas, la institución aparece defectuosa. Tal es el convencimiento que arroja sobre la materia el estudio de la historia.

## 11. Municipalidades

*La institución municipal ha sido reconocida por nuestras constituciones en diferentes épocas.*

Las Constituciones de 1823, 1828, 1834 y 1856 y la presente, son las únicas que reconocen la institución municipal. Era justo que la de 1826 que depositaba en el jefe del Poder Ejecutivo una suma de poder inmensa, haciéndolo vitalicio e irresponsable, acumulase también en el gobierno las atribuciones que hoy competen a la institución municipal. Igual causa debió inducir a los legisladores de 1839 a suprimirla, ensanchando por este medio el Poder Ejecutivo.

## **12. Poder Judicial**

Satisfactorio es reconocer que, respecto del Poder Judicial, hayan procedido en todas nuestras constituciones el principio de la jerarquía judicial, elemento proclamado por la ciencia.

Desde el Estatuto de 1821, hasta la constitución actual, todas ellas han admitido una escala de jueces superiores e inferiores, según la importancia de los asuntos sometidos a su jurisdicción.

Las circunstancias excepcionales de 1821 no permitieron, sin duda, al Gral. San Martín ensayar con la perfección posible, una buena administración de justicia. Así esta pertenecía a una alta cámara y otros juzgados subalternos. Aquella tenía, entre otras atribuciones ordinarias, el juzgamiento de los funcionarios que delinquiesen en el ejercicio de su autoridad, el conocimiento de los juicios sobre presas y el de asuntos de minería.

Después de este Código, encontramos en todos los demás desde el de 1823, el principio de que para ser Vocal de la Corte Suprema, era preciso haberlo sido de la Superior, y para pertenecer a ésta, haber sido juez de primera instancia; mereciendo aplaudirse esta acertada idea de establecer un orden jerárquico, que consultase al mismo tiempo el noble estímulo y la idoneidad de los magistrados, sin que ascendiesen a los puestos superiores otros que los que hubiesen manifestado la probidad y capacidad suficientes.

Es preciso reconocer que, en cuanto a la independencia del Poder Judicial, casi todas nuestras constituciones y, en general, todas ellas excepto la de 1834, la han desconocido en cuanto al nombramiento de sus miembros. La facultad de nombrarlos ha correspondido alternativamente ya al Poder Legislativo respecto de los altos funcionarios, ya al Ejecutivo, previas propuestas de aquél o del Consejo de Estado, desconociendo en esta parte el principio de la elección popular de esta clase de funcionarios políticos, la sociedad ha carecido de la confianza necesaria en los jueces y los clamores sobre la administración de justicia no se han dejado de oír y de repetir constantemente desde nuestra emancipación.

Experimentalmente es digno de notarse la facultad concedida al Poder Ejecutivo respecto del Judicial, por la Constitución de Huancayo.

Aquél tenía la facultad de suspender a su juicio, remover y trasladar a los miembros del Poder Judicial, si bien para remover a un vocal de la Suprema se necesitaba el voto unánime del Consejo de Estado, el de los dos tercios para la remoción de vocales de la Corte Superior y el de la mitad para un juez de primera instancia.

Esta atribución no podía ser más tremenda y ella contenía el gran defecto de atentar contra la independencia del Poder Judicial, haciendo depender la remoción de los jueces, no de un juicio previo como lo exige la ciencia, sino de las funciones e intereses políticos del Ejecutivo.

En la Carta de 1834 decimos que prepondera el elemento electorario, porque se hacen depender todos los jueces de la elección popular.

La Corte Suprema se componía de un vocal por cada departamento. Para nombrar vocal de la Superior se formaba por todas las cortes departamentales, una lista de los jueces, relatores, agentes fiscales; de la comprensión de estas listas, el Colegio Electoral debía elegir tres individuos y de ellos el Senado designaba el titular.

128

Para nombrar juez de primera instancia, la respectiva Corte formaba una lista de 12 individuos, de estos el Colegio de Provincia elegía seis y la Cámara de Diputados elegía el titular. Se ve por qué para esta Constitución el nombramiento del cuerpo judicial no dependía del Ejecutivo, sino en su mayor parte de la elección popular.

### **13. Poder Electoral**

Según la ley de 4 de octubre de 1821, eran ciudadanos todos los hombres libres nacidos en el territorio del Perú que hubiesen cumplido 21 años, con tal que ejercieran alguna profesión o industria útil. A los naturalizados se les exigía 25 años. Solo los ciudadanos podían optar cargos públicos. En la de 1823, para ser ciudadano se requería: primero, ser peruano; segundo, ser casado o tener 25 años; tercero, saber leer y escribir (esta cualidad no se exigía hasta después del año 1840); cuarto, tener una propiedad o ejercer alguna profesión útil, sin ninguna sujeción a otro, en clase de sirviente o jornalero: quitaba la ciudadanía a un gran número de ciudadanos. En la de 1826, para ser ciudadano se exigía lo mismo que

por la anterior Constitución, con la diferencia que no se designaba hasta cuando no se exigía saber leer y escribir. Eran también ciudadanos los extranjeros con carta de ciudadanía, sea por haberse naturalizado o por haber residido 3 años en el país, o sea por haberse casado con peruana. En 1828, eran ciudadanos todos los hombres libres nacidos en el Perú, de 21 años o antes si eran casados. Si bien lo eran los extranjeros que hubieran servido en el Ejército o Armada, los avecindados en el año 1820 o después de este año con carta de ciudadanía. Para franquear esta Carta, se exigía en cuanto al tipo de residencia contentándose solo sobre la voluntad del extranjero para hacerse ciudadano del Perú. La de 1834 lo mismo que según la Carta de 1839 eran peruanos por nacimiento los nacidos en el país y los nacidos en el extranjero de padre y madre peruanos, con tal que con esto fuesen inscriptos en el Registro Cívico. Para serlo por naturalización se necesitaba haber servido en el Ejército o Armada, estar avecindado antes del año 1820 y estar inscripto en el Registro Cívico. Estarlo después de ese año con cuatro años de residencia e inscripto en el Registro Cívico. Ser ciudadano por nacimiento de las Repúblicas Hispanoamericanas. Ser casado con peruano o adquirir propiedad raíz.

Como se ve todo es muy mezquino y en cuanto a las dos últimas condiciones, el marido sigue la condición de la mujer y el ciudadano o la de la propiedad, siendo así que la ciencia proclama principios contrarios.

1856. Son ciudadanos o se hallan en ejercicio de los derechos políticos, los peruanos varones mayores de 21 y a los casados aun no hayan llegado a esa edad. El sufragio popular es directo; lo ejercen los ciudadanos que saben leer y escribir, o sean jefes de taller o tienen propiedad raíz o se han retirado conforme a ley después de haber servido en el Ejército o en la Armada.



## SEGUNDA PARTE

### Derecho Público Filosófico\*\*

#### 14. Nociones preliminares

##### I

Se da el nombre de Derecho Público a la ciencia que tiene por objeto determinar los principios que reglan las relaciones políticas y externas, entendiéndose por relaciones políticas las que existen entre el poder público y los individuos, ya físicos ya morales, cuyos derechos deben ser garantidos. Para justificar esta definición haremos el análisis del Derecho Público.

131

Examinando detenidamente la naturaleza del hombre, hallamos diferentes inclinaciones que, trazándole otras tantas esferas de actividad racional, lo conducen a diversos y variados fines. Para realizar éstos que son: Dios, la verdad y el bien, la belleza y la utilidad, necesitamos de medios absolutamente indispensables que constituyen el origen de otros tantos derechos: y como estamos destinados a alcanzar libremente esos fines, lo estamos también a realizar el derecho que, bajo este aspecto, viene a ser un fin de nuestra naturaleza tan importante, tan sagrado y tan esencial como todos los demás. Aparte de esto, si examinamos psicológicamente nuestro ser, nos convenceremos de la existencia de la inclinación a la justicia o práctica del derecho y tanto esta razón como la anterior, nos inducen a afirmar que el derecho es uno de los fines racionales del hombre.

---

\*\* A partir de aquí, el texto coincide básicamente con el folleto impreso con el mismo título en 1859 y reproducido en la *Revista Peruana de Derecho Público*, julio-diciembre de 2002, núm. 5 (N. del E.)

Ahora bien, siendo el hombre un ser esencialmente social, que no puede existir ni llenar sus fines fuera del seno de los demás, tiene que vivir en unión de ellos para realizar el fin jurídico, con lo cual se descubre a nuestra inteligencia la necesidad de una asociación, a cuya sombra puedan todos y cada uno, ejercer libremente sus derechos sin hallar en las demás resistencias que los harían ilusorios u ominosos, y que comprometerían su existencia. Esta asociación que en su organización debe estar sujeta a ciertos principios, como toda sociedad humana, es la que llamamos Estado en el lenguaje técnico del Derecho Público, aunque vulgarmente se toma como sinónimo de Nación.

La misión del Estado es pues, según se ha visto, la de realizar el Derecho, aplicando los medios con que cuenta la sociedad para llenar este fin, o, en otros términos, su objeto es garantizar el Derecho, rodeándolo de cuantas condiciones lo hagan inviolable. No se concibe, sin embargo, que los medios con que cuenta el Estado sean aplicados de modo que aseguren el resultado de garantizar el derecho, si no hay en la asociación ciertas personas, conocidas con el nombre de autoridades, que llenen este importante objeto de la vida social, y de aquí surge naturalmente la idea de relaciones entre esas personas o autoridades y los individuos cuyos derechos deben ser garantizados, individuos personas físicas o personalidades morales, tales como la Iglesia, la asociación comercial, la industrial y todas las demás a que pertenece el hombre por la multiplicidad y variedad de sus fines.

132

Tenemos descubiertas hasta aquí, ciertas relaciones entre las autoridades del Estado que en su conjunto se llaman también Poder Público, y los miembros de la sociedad política; y como estas relaciones por ser entre personas, y estar íntimamente ligadas a la vida social e individual del hombre, no pueden estar abandonadas al acaso, puesto que esto repugna a su naturaleza misma, el entendimiento percibe que debe haber principios conformes a la naturaleza de la asociación, que la rijan. Estos principios razonadamente expuestos, son los que forman la ciencia del Derecho Interno.

Mas, como el Estado no existe aislado en el Universo y en la superficie del globo se encuentran numerosas asociaciones de esta especie, venimos en conocimiento de otras nuevas relaciones jurídicas, a que damos el nombre de externas, quedando sujetas a ciertos principios, que

razonadamente expuestos, forman la ciencia del Derecho Externo o de Gentes. Reasumiendo, pues, en una sola proposición cuanto llevamos expuesto, resulta que la ciencia del Derecho Público abraza dos ramos: el que concierne a las relaciones llamadas políticas, y el que se refiere a las externas, quedando así justificada la definición que indicamos al principio, no menos que demostrada la existencia de esta importantísima ciencia social.

Además de esta división del Derecho Público que tan espontáneamente se presenta a nuestro entendimiento, lo dividimos en filosófico y positivo, según los principios del Derecho Público existan solo en la región de la teoría sin aplicación inmediata, o que en una sociedad hayan sido reconocidos, aplicados y mandados observar.

Las ciencias sociales están destinadas a presidir la marcha de las sociedades: los principios científicos deben pues realizarse, y en este sentido, el Derecho público positivo debe ser la fiel expresión de los principios del derecho filosófico. Esta debe ser la general aspiración de todos los pueblos y el ideal tras del que caminen sin descanso, aunque sin perder de vista las circunstancias especiales, que hagan o no practicables los principios.

133

Por lo demás, parece inútil añadir que estos nunca serán contrarios al Derecho natural, porque necesitando, ante todo, partir del examen de la naturaleza de la sociedad, que es la del hombre, no puede el Derecho público, como ninguna ciencia social, consignar verdades opuestas a las eternas verdades de la Filosofía del Derecho.

El Derecho interno admite todavía una subdivisión en Administrativo y Penal, porque entre las relaciones del poder público con los miembros del Estado, existen las del poder administrativo con dichos individuos, así como también, las que se refieren a la aplicación de penas para la represión de los delitos.

El Derecho Administrativo, lo mismo que el Penal, son pues ramas del Derecho interno.

Se notará que, al definir el Derecho Público, nos hemos apartado de la definición vulgar que lo confunde con el Derecho social, pues frecuentemente se dice, “que aquél regla las relaciones internas y externas de una

Nación”, como si en las relaciones interiores no se comprendieran también las comerciales, religiosas, industriales, que seguramente no son ni pueden ser materia del Derecho interno.

El deseo de fijar el verdadero límite de la ciencia nos ha movido a apartarnos de esa definición, como también de la que se ha dado del Derecho Constitucional, diciendo “que es la ciencia que se ocupa de la organización racional de un Estado”.

En nuestro concepto, la organización de un Estado comprende a éste en sus dos especies de relaciones internas y externas, y no puede decirse que el Derecho Constitucional se ocupa de estas últimas. La definición parece convenir mejor a toda la ciencia del Derecho Público, pero jamás, como se ha hecho, tan sólo al interno o Constitucional.

## II

134

Se da el nombre de Nación a un conjunto de individuos que forman una raza aparte, que, por su lengua, por su religión y por sus hábitos, tienen más semejanzas y más vínculos entre sí que con el resto de género humano.

La sociedad de los que viven bajo unas mismas leyes y un mismo gobierno en territorio propicio, se llama Estado.

En el lenguaje de la ciencia, tienen pues muy distinta significación estas palabras, no obstante, de que en el idioma vulgar se les confunde como sinónimas.

En una Nación no solo existe la institución llamada Estado, sino otras muchas que nacen de la variedad de los fines humanos. La Iglesia, las sociedades de comercio, las asociaciones industriales y otras muchas, forman parte de la Nación y si el Estado extiende su acción por toda ella, sin que nada escape a su vigilancia, y hasta el punto de que frecuentemente se les confunda, es porque siendo su fin garantizar el derecho donde quiera que exista, no puede dejar de estar en contacto con todas las instituciones sociales, reputadas según la ciencia, como verdaderas personalidades jurídicas.

La vasta esfera en que el Estado ejerce sus funciones y el extenderse aquella a toda la Nación, ha influido pues, no muy aventuradamente, en que ambas sociedades se confundan, olvidando por un momento que las separa la misma deferencia que a la parte del todo.

Esta diferencia esencial que dejamos marcada, se deja conocer en los poderes de la Nación y del Estado, pues mientras el poder que rige a éste, apenas está constituido por las diferentes instituciones encargadas de la creación, ejecución y aplicación de las leyes, el que gobierna a la Nación se compone de este mismo poder y de todos los demás que presiden el movimiento social de las diferentes asociaciones. Guardándonos pues de seguir la opinión vulgar que atribuye al Estado un poder discrecional, sobre todo haciéndolo árbitro del orden interior de dichas asociaciones, lo que equivale a darle al derecho interno, más extensión de la que le corresponde: y guardémonos, asimismo, de confundir el fin político que incumbe al Estado alcanzar, con el fin social, tan múltiple y variado como la vida del hombre. Todo lo que sea traspasar el límite de la ciencia es peligroso.

### III

Una de las más serias cuestiones por donde el Derecho Constitucional debe comenzar la exposición de sus doctrinas, es la de la obediencia social. Siendo la base sobre que descansa el organismo político, explicarla vale tanto como determinar cuáles son los principios sobre los que reposa la existencia del Estado.

Tres son las únicas doctrinas conocidas sobre la materia: la de Hobbes, que proclama el principio de fuerza; la de Rousseau, que establece el de la Voluntad; y la de la Escuela racional, que se eleva al principio de la naturaleza del hombre y de la Sociedad.

Los sistemas de Hobbes y Rousseau están hoy igualmente desacreditados: la luz de la filosofía ha disipado uno a uno sus errores y no es ya lícito invocar esas doctrinas, sino para leer en las páginas de historia dos idealidades igualmente ingeniosas, pero igualmente absurdas.

Descendamos, pues, al examen de ambas doctrinas, recordando que en Derecho Natural nos hemos ocupado de ellas con alguna detención.

Según Hobbes, el único fin del hombre es su propio bienestar. Para su adquisición son permitidos toda clase de medios porque, siendo cada uno el único capaz de conocer aquello que lo conduce a su felicidad, no puede haber limitación en los medios que legítimamente emplee.

Cuando concurren las necesidades de dos o más sobre un mismo objeto, no había otro modo de determinar la preferencia que la fuerza, y si el empleo de ésta es permitido a todos, según el orden natural de las cosas, resulta lógicamente que el estado natural es el de la guerra.

Sin embargo, siendo semejante situación, opuesto al fin mismo del hombre y no pudiendo en ella alcanzar su bienestar, dice Hobbes, que los hombres convinieron en reemplazar a toda costa el estado de guerra por otro, en que una autoridad bastante fuerte para sojuzgar a todos y evitar la guerra, conservase la paz a todo trance.

La sociedad viene pues a ser en este sistema, una reunión de individuos sometidos al más fuerte, ya sea que alcance la autoridad por el común acuerdo de los socios, ya que le asalte por la violencia o por la astucia. En uno y otro caso, la autoridad es igualmente legítima, con tal que conserve la paz, y la única medida de lo justo o de lo injusto, la única regla social, los principios que rigen el Estado y sobre que reposa su organización, son la voluntad discrecional de esta autoridad. Así pues, el principio de autoridad y el origen de la obediencia social, descansa tan sólo en el imperio de la fuerza.

136

No es necesario un gran esfuerzo de inteligencia para descubrir toda la absurdidad de este sistema.

Hobbes parte del error luminosamente combatido por la Filosofía, de que el fin del hombre sea su propio bienestar, entendiendo por esta palabra, no el bien moral, sino la utilidad, el placer y el ciego egoísmo. Refiérese a este sentimiento todas las inclinaciones y facultades del hombre, y olvida que la noción del deber es la única norma racional de nuestros actos.

No es extraño que este principio lo haya conducido a afirmar que hay derecho a toda clase de medios, cuando la razón nos enseña que las necesidades humanas tienen un límite y que el medio de fijarlo, no es la

fuerza sino el derecho ajeno, la necesidad de los demás. Hobbes coloca pues como base de su sistema un absurdo moral.

Este sistema es también contradictorio, porque si el estado en que la naturaleza coloca al hombre es el de guerra, no debe el hombre sustituirlo por un estado enteramente opuesto, como es el de paz; y si sólo en este se puede alcanzar el bienestar individual, no puede tampoco afirmarse que el de guerra sea el estado conforme a nuestra naturaleza.

De otro lado, este sistema sería irrealizable en la vida práctica de las sociedades. La conservación de la paz bajo el imperio de una autoridad absoluta y eminentemente despótica, no es posible. Una autoridad de esa especie puede tener una existencia pasajera y engañosa, pero no más: la ley terrible de la reacción popular atestigüa diariamente que el poder sólo es estable y duradero, cuando gobierna con la justicia, con la templanza y con las virtudes políticas.

Por último, la doctrina de Hobbes no explica el origen de la obediencia social. Si la obediencia emana de la fuerza, deberá desaparecer y será legítimo rehusarla cuando, por una fuerza superior, pueda ser destruida la fuerza de la autoridad. Hobbes explica pues con igual naturalidad, la obediencia que la rebelión: el orden, que las revueltas; la paz, que la anarquía.

Además, ¿quién duda de que la fuerza produce el temor, pero no obediencia racional?; explicar por este medio el hecho de la obediencia, es olvidar que la fuerza por ser sola no puede legitimar el principio de autoridad. Sólo la justicia puede racionalmente imperar sobre nuestra libertad y el sistema de Hobbes no nos explica este imperio racional.

El sistema de Hobbes es pues inadmisibile: primero, porque parte de un absurdo moral; segundo, por ser contradictorio; tercero, por ser irrealizable; y cuarto, porque no explica cómo pretende el origen de la obediencia social.

El sistema de Rousseau es diametralmente opuesto al que acabamos de examinar. Según él, el Estado natural del hombre es el salvaje o de independencia completa. En este estado, que para Rousseau es perfecto, ningún hombre tiene autoridad sobre los demás; pero no pudiendo resistir

los males consiguientes a esa situación, dice que todas convinieron en reunirse en sociedad, bajo el pacto contenido en esta cláusula: “cada uno de nosotros pone absolutamente, sin condición ni reserva, su persona y todo su poder bajo la suprema dirección de la voluntad general”.

Esta voluntad general que nunca puede ser injusta, porque el cuerpo nunca puede querer su propio daño, es el orden o la regla suprema. Así en este sistema, la ley viene a ser la expresión de la voluntad general o de la mayoría y el Estado “una forma de asociación que defiende y protege con toda la fuerza común, la persona y los bienes de cada asociado, y en virtud de la cual, uniéndose a todos, no obedece sino a sí mismo y permanece tan libre como antes”.

La consecuencia inmediata de estos principios es que el estado es una sociedad de pura convención: ningún deber nos obliga a entrar o permanecer en él: la ley no puede obligarnos sino cuando espontáneamente queramos someternos a ella, y el orden social tiene por condición de hecho como de derecho, el acuerdo espontáneo y permanente de todas las voluntades, es decir, de todos los intereses y de todas las pasiones individuales.

138

La exposición de un sistema de esta especie, cuando se trata de examinar los principios en que reposa el orden social, es su mejor y más elocuente reputación.

Bajo el punto de vista histórico, es indudable que el sistema de Rousseau es por demás quimérico. La historia no nos da testimonio de que los hombres hayan celebrado semejante convenio: y si Rousseau sólo ha querido valerse de él como de una hipótesis para explicar la obediencia social, ha partido del absurdo de suponer que el estado natural del hombre sea el salvaje.

La filosofía nos enseña que el estado natural es aquél en que el hombre debe desarrollar armónicamente todas sus facultades e inclinaciones; fuera de la sociedad, este desarrollo es imposible. El verdadero estado natural es, pues, el social.

Pero si el de independencia completa es un estado perfecto como supone Rousseau, si en él ha querido la naturaleza que el hombre llene sus fines, no puede admitirse después, sin contradicción, que la naturaleza

obliga al hombre a vivir en sociedad. Suponer primero que el estado natural sea el salvaje y afirmar después que tenga el hombre que vivir en el estado social, es caer en una contradicción lamentable.

Dice Rousseau que la voluntad de la mayoría es el orden o la regla suprema.

Según los principios filosóficos, la voluntad humana no puede ser regla de justicia ni producir obligaciones: las leyes en semejante sistema, carecerían de fuerza obligatoria, y en caso de tenerla, colocarían a los hombres en la obligación de practicar actos contrarios a la moral y al derecho que son los únicos que racionalmente debemos cumplir. Por esto se ha dicho con razón, que la doctrina de Rousseau conduce a un absurdo moral.

Por último, en el sistema de Rousseau el principio de autoridad y el origen de la obediencia social están fundados en meras convenciones. El pacto es la base de la asociación: la voluntad la regla de justicia. Pero si el pacto no puede producir obligaciones sociales; si independientemente de ellos hay principios que determinan su justicia o injusticia, su validez o nulidad; si todo pacto para ser obligatorio debe conformarse a los principios del Derecho, del cual tan sólo es la forma; si finalmente las medidas adoptadas por la mayoría de una Nación, no son precisamente justas porque sean el resultado de un acuerdo, se sigue que ante la ciencia es insostenible la doctrina que analizamos, y que no explica, como pretende, el origen de la obediencia social.

La sociedad no puede descansar sobre leyes de pura convención: las que presiden su conservación y desarrollo no necesitan, para ser legítimas, del acuerdo de los hombres, pues Dios no podía abandonar a la voluntad inconstante la organización de una institución como el Estado, destinada a velar por los grandes intereses materiales y morales de los pueblos.

La doctrina de Rousseau es, pues, inadmisibile: primero, porque parte de un principio absurdo; segundo, porque supone la renuncia de derechos; tercero, por ser contradictoria; cuarto, porque conduce a un absurdo moral; y, finalmente, quinto, porque no explica el origen de la obediencia social.

Resulta de cuanto llevamos expuesto, que el orden social y el principio de la autoridad no nacen ni de la fuerza ciega del que manda, ni de la voluntad discrecional y variable. Si el segundo sistema conduce a la disolución social, el primero no es menos quimérico porque la fuerza no puede ser la razón del derecho.

La doctrina racional proclama como origen de la autoridad y de la obediencia que se le debe, la naturaleza del hombre y de la sociedad.

En efecto, siendo el hombre un ser esencialmente social, que no podría desarrollarse física, moral y jurídicamente fuera de la sociedad, debe existir en su seno, siendo ésta una de las inflexibles leyes de la naturaleza. Pero como la sociedad no puede existir sin orden, ni éste lograrse o los derechos particulares garantizarse si no hay quien aplique los medios con que cuenta el Estado para la realización de su fin, resulta lógicamente de la naturaleza de la sociedad, la necesidad de esas personas o autoridades, cuyas disposiciones vienen a ser, por consiguiente, los medios con que cuenta el Estado para la realización del fin jurídico.

140

Este ligero análisis deja comprender que el título o la razón de las autoridades, no se deriva de que tenga que llenar un fin propio enteramente personal, como creen algunos, sino de una exigencia social, que es lo que legitima el principio de autoridad. No hay pues autoridad para que algunos privilegiados seres llenen el fin con que la naturaleza, según se dice, los ha creado, sino para que la sociedad llene por medio de la acción de esos individuos, sus importantes fines, de tal modo que, cuando nosotros obedecemos, no contribuimos con nuestra obediencia como medio absolutamente indispensable a la realización del derecho de la sociedad a quien representan las autoridades, y que puede con justicia demandarnos nuestra obediencia, como elemento de orden e indispensable para que dicha sociedad exista.

Tan cierto es esto, que cuando se nos aplica un castigo, no lo sufrimos porque el imponerlo sea un derecho personal del que manda, o porque la naturaleza haya creado para castigar, sino porque reconocemos en la sociedad, derecho a ese medio absolutamente indispensable para la conservación del orden.

Si se nos pregunta, pues, de qué naturaleza es la obligación que tenemos de obedecer en sociedad, diremos que es moral y jurídica: moral,

porque tenemos el deber de realizar nuestro destino en el seno de la sociedad jurídica, porque esta es la obligación correlativa, al derecho que cada uno debe reconocer en la sociedad como personalidad jurídica, para su conservación y desarrollo.

Ni se diga que si la obediencia es una obligación jurídica, debe haber derecho en el que manda, para que además de que ya queda indicado a qué derecho se refiere dicha obligación, no puede afirmarse que sea jurídica nuestra obligación respecto de las autoridades, sin que antes se nos demuestre que éstas, por razón de su capacidad, tienen el derecho de mandarnos; demostración que seguramente no podrá dárse nos *a priori*, porque la aptitud para ejercer las funciones del mando será más un título moral pero nunca título jurídico de la autoridad.

## 15. Soberanía

*Análisis y definición de la Soberanía Nacional - Su diferencia de la Soberanía Internacional – Caracteres de la Soberanía – Al paso que estos son la más sólida garantía del orden público, establecen una gran distancia entre nuestra doctrina y la de Rousseau – Intervención de los capaces en las funciones sociales – La doctrina del Derecho Divino es absurda y herética.*

141

### I

Se da el nombre de Soberanía Nacional al supremo poder de toda sociedad política para organizarse y constituirse del modo más conforme a la realización de su fin que es la Justicia.

La Soberanía en este sentido nace inmediatamente de la naturaleza del Estado, ya se le considere como persona moral, ya como personalidad jurídica, bajo cuyo doble carácter puede ser considerada toda asociación cuyo fin sea lícito.

Como personalidad moral, no puede negársele al Estado la facultad llamada Libertad, esto es, el poder de dirigirse por sí misma a la realización de su fin, conforme a los principios de justicia. Reconocido el Estado como verdadera persona Moral, es necesario concederle este poder, así

como se reconocería a una sociedad científica, artística o comercial, el poder inmediatamente recibido de la naturaleza, para organizarse del modo que lo creyese más conveniente.

Pero, la soberanía no solo es un poder, sino un verdadero derecho derivado de la naturaleza misma del Estado, y este derecho se descubre considerando a la asociación política como personalidad jurídica. Como el Estado se halla en relaciones de derecho con las demás instituciones sociales que existen en el seno de la Nación, goza de personalidad y libertad, pudiendo, en virtud de ambos derechos exigir que no se menoscabe la integridad de su ser y que se le permita alcanzar el fin de la justicia, organizándose de la manera más adecuada a sus especiales circunstancias. La Soberanía no es pues concesión gratuita de los gobiernos: los pueblos tienen este derecho por haberlo recibido inmediatamente de Dios, y sin él, no podrían llenar sus elevados destinos.

## II

En virtud de la Soberanía los pueblos se constituyen, no como creen algunos, ejerciendo directamente las funciones legislativas, ejecutivas y judiciales, o delegándolas, sino designando sus autoridades, determinando su forma de organización política, velando sobre la conducta de aquellos mediante la publicidad de todos sus actos, exigiendo su responsabilidad conforme a las leyes, y por último, destituyendo, aunque en casos extremos pero inevitables, a los funcionarios que conduzcan al Estado a su desorganización o a su ruina.

Cuando un pueblo hace uso del sufragio, ejerce según esto, una de las más eminentes funciones de la Soberanía Nacional; pero, como aún después de establecidas las autoridades y por el hecho de ser éstas elegidas, no desaparece ni puede desaparecer el derecho inalienable de la Soberanía, resulta que esto no sólo debe estudiarse como derecho del Estado respecto de los demás de su especie, sino también, y principalmente en Derecho Constitucional, como poder inherente a la Sociedad política, sin relación a los otros Estados soberanos. Hacemos esta distinción para que no se crea que únicamente nos ocupamos de la Soberanía en su sentido internacional.

Bajo este aspecto, ella consiste en el derecho que tiene una Nación de gobernarse por leyes y por autoridades propias, y de tratar con los demás Estados; en su sentido político, es el supremo poder que tiene la asociación para organizarse y constituirse.

En el primer sentido, se supone que la sociedad está ya organizada, o más bien, se presupone el ejercicio de la soberanía nacional; en el segundo, no se habla precisamente de un pueblo ya constituido, sino de la suprema facultad que tiene para constituirse.

La Soberanía internacional nace de las relaciones de derecho que hay entre nación y nación; tiene, por decirlo así, un carácter externo. La soberanía política existe independientemente de toda relación externa; es como hemos visto, una facultad inherente a la personalidad moral llamada Estado: tiene un carácter esencialmente interno.

En el derecho internacional se comprende bajo el nombre de Leyes y autoridades propias, las que no son impuestas por otro Estado, pero sin reconocer en el pueblo el derecho de elegir esas autoridades, ya sea para dictar la ley, ya para ejecutarla o aplicarla. En el Derecho Constitucional se expresa claramente al definir la soberanía, que las autoridades, como el primer elemento de la organización de una sociedad, deben ser elegidos por el pueblo. Hay, pues, una notable diferencia entre ambos derechos, y cuando hablamos aquí de la Soberanía, prescindimos completamente de ella en su sentido internacional.

### III

La soberanía tal cual la comprendemos, debe tener ciertos caracteres, de que no es lícito prescindir sin variar completamente su esencia.

La soberanía como derecho emanado de la personalidad jurídica, no puede ser ejercida sino por toda la Nación. Ella no corresponde a las fracciones, ni mucho menos a los individuos del pueblo, aisladamente considerados. Cuando, en nombre de la sociedad entera, se practican ciertos actos como la momentánea e insegura elevación de los caudillos revolucionarios, se comete pues, de parte de los usurpadores, el más grave crimen, violando el principio salvador de la Unidad de la Soberanía.

La soberanía también debe ser limitada, como todo derecho; pero esta limitación no sólo ha de entenderse en cuanto a su objeto, sino también en cuanto a su manera de obrar.

Dios ha concedido a los pueblos tan elevado poder, para que por medio de él se organicen; todo lo que sea apartarse de este fin, contrariando los altos designios de la Providencia, hará degenerar un elemento de bien, concedido para la felicidad general, en instrumento de desordenadas pasiones; así provocar injustas sediciones, difundir la anarquía, producir la desorganización, por medidas violentas, debe mirarse como un criminal abuso de los pueblos: Ellos tienen que ejercer su poder, para el único fin con que lo han recibido.

La limitación de este poder en cuanto a su modo de obrar, es una verdad más clara todavía.

Según los principios jurídicos, los únicos medios que pueden emplearse para el ejercicio de un derecho, son aquellos que nacen de la naturaleza misma de la necesidad que les da origen. Si la soberanía nace de la necesidad que tiene la sociedad de organizarse, sólo podrá emplear los medios racionales que la conduzcan a su organización, desechando aquellos cuya ejecución contraríe las leyes eternas de la moral y del derecho. Bajo el pretexto de una engañosa soberanía, no podrá jamás un pueblo destituir violentamente las buenas autoridades, sobreponerse a las leyes, infringirlas o pisotearlas, y, en una palabra, abandonarse a los excesos de una voluntad inmoderada.

Los pueblos, lo mismo que los hombres, deben tener presente que sobre su voluntad están los principios de justicia, que ellos son la norma de nuestra conducta, y que cuando en el ejercicio de un derecho empleamos toda clase de medios, obramos contra esos principios, haciéndonos reos de la más punible arbitrariedad. Si los pueblos llegaran a tener conciencia de este principio, muchos escándalos ahorrarían a la humanidad la mentida ilusión de la soberanía ilimitada.

Finalmente, la soberanía nacional es, como todo derecho, inalienable: de modo que, aun existiendo autoridades para desempeñar las funciones sociales de cierto orden, el pueblo se reserva ejercer la soberanía, para

introducir en su organización, reformas cada vez más importantes. Sin este derecho, las sociedades permanecerían estacionarias, las autoridades investirían un poder absoluto, y el pueblo, una vez constituido bajo cierta forma política, perdería toda facultad para acometer aquellas innovaciones con que Dios ha querido impulsarlos en la vía del perfeccionamiento.

La observancia de los tres caracteres que dejamos indicados, son en un pueblo, la más sólida garantía del orden público. La Unidad, reprime en las facciones el espíritu de sedición bajo el pretexto de soberanía; la limitación condena las medidas desorganizadoras u opuestas a la moral y al derecho; y la inalienabilidad deja en manos del Pueblo, el poder que reprime los avances de la autoridad, enfrenando toda tentativa de abuso.

El orden no se alcanza en la sociedad política, sino difundiendo estas sanas ideas, esto es, las que tiendan a dar a conocer al pueblo sus verdaderos derechos. Los que le prediquen la soberanía de algunos y cada uno, o la existencia de un poder absoluto del cual dispongan conforme a su caprichosa voluntad, contraen para con la sociedad, una responsabilidad inmensa, porque convertidos en falsos aduladores del pueblo, halagan sus pasiones, preparando las bases de una permanente dislocación social.

#### IV

Tal es, por otra parte, el verdadero límite entre la doctrina racional que nos jactamos de profesar y la doctrina de Rousseau, con la que no puede confundirse. Mientras en la nuestra, el pueblo tiene una soberanía limitada para ejercerla conforme a las sabias miras de la Providencia, en la teoría de Rousseau, el pueblo tiene un poder absoluto, aun para establecer preceptos contrarios a las leyes de la moral y la justicia.

En tanto que, para nosotros, la voluntad variable del pueblo tiene que sujetarse a los preceptos del derecho, para Rousseau, la organización de la sociedad es el producto de la arbitraria voluntad del pueblo.

Y finalmente, al paso que la primera doctrina conduce directamente al mantenimiento del orden y de la verdadera libertad política, la segunda rompe con toda idea de orden y proclama la anarquía como el estado natural de la sociedad.

Nosotros no podemos confundir con los principios demagógicos proclamados por Rousseau, los de una doctrina como la nuestra, que quiere ante todo el ejercicio racional de la soberanía; y hemos creído necesaria esta advertencia, porque no sería extraño que la falta de atención sobre el límite de ambas doctrinas, diera lugar a dañosas imputaciones, que, por nuestra parte, rechazamos anticipadamente.

Por lo demás, claramente se advierte que nuestra doctrina no apela para nada al principio de la delegación, que, en concepto de otros, es el fundamento de la soberanía nacional. A nuestro modo de ver, las autoridades no son delegados del pueblo. La sociedad se sirve de sus actos, como medios absolutamente indispensables para el importante fin de la organización política, y si las autoridades llenan esta elevada misión, no es porque su capacidad les dé un derecho que hacer valer sobre la sociedad, y que existe de antemano, sino porque estamos rigurosamente obligados todos a prestar a la sociedad los servicios que ella nos demande.

146

La sociedad nada delega en favor de las autoridades. El sufragio, o sea el acto de la designación popular, no importa transmisión de poder: es tan sólo una función de la soberanía, por la cual manifiesta la sociedad que ha llegado el momento de que ciertas personas dotadas desde luego de la conveniente capacidad, cumplan con la sagrada obligación de prestar sus servicios en los diferentes ramos del poder público.

## V

Se habrá notado, que diferentes veces hemos emitido la idea de que las personas capaces sean llamadas al ejercicio de los poderes políticos, y por cierto que en ello nada hay de extraño, porque nuestra doctrina no los excluye ni podría excluirlos sin comprender seriamente los elevados destinos de la sociedad política.

Si cada ciudadano hiciera un uso arbitrario del sufragio, favoreciendo con él a las personas inhábiles ya en cuanto a la inteligencia, ya en cuanto a la moralidad y demás prendas que debe tener todo buen funcionario, el desgobierno y la desorganización social serían la lógica consecuencia de semejante abuso: por este medio, cada individuo contrariaría su destino y el destino de los demás, y por consiguiente, si la sociedad tiene derecho

a su conservación, mediante la influencia de un poder público bien constituido, lo tiene también a que cada uno ejerza racionalmente el sufragio, haciéndolo recaer a favor de aquéllos que ofrezcan las mayores garantías de corresponder dignamente la confianza pública.

Esta doctrina no desconoce, pues, la participación de las personas capaces en las altas y difíciles funciones del poder público: al contrario, ella es el complemento de la buena organización social, y si es injurídico afirmar que la capacidad de un derecho sobre los demás a ciertos privilegiados seres, sería aventurado y absurdo sostener que, sin su ayuda, pudiese la sociedad arribar a su destino. Nosotros admitimos, pues, la intervención de los capaces en el ejercicio de los poderes políticos.

## VI

Después de manifestar, como lo hemos hecho, lo que se entiende por soberanía nacional, parécenos justo advertir cuán lejos de esa doctrina se hallan los que admiten la soberanía del Derecho Divino de los Reyes y la soberanía de la inteligencia.

147

Aquellos sostienen que los Reyes han recibido inmediatamente de Dios la autoridad, que su poder es absoluto y que a nadie son responsables de él, sino aquél de quien lo han alcanzado por un acto de gracia.

Basta enunciar esta doctrina, para comprender que si bien ella establece una verdad indisputable al afirmar que la autoridad real, viene de Dios, como todas las cosas para él creadas; consignar una proposición absurda y herética, suponiendo que al recibir la autoridad, la tienen los Reyes aun para dictar preceptos contrarios a la moral y al derecho: siendo seres finitos y contingentes, Dios no podía haber investido a las autoridades con una suma de potestad, incompatible con la naturaleza humana. Esta doctrina es inadmisibile.

La de la soberanía de la Inteligencia, parte del principio de que unos hombres han nacido para mandar y otros para obedecer, y supone que los que poseen la capacidad necesaria para el ejercicio de las funciones sociales, tienen derecho a mandar, sin que al pueblo corresponda otra cosa que prestar su consentimiento, expresado por la obediencia, como condición indispensable para que ese derecho se realice.

Esta doctrina, que nos proponemos analizar detenidamente, cual la exigen sus especiosos argumentos, se basa principalmente en el error jurídico de suponer que en el hombre existe un derecho a mandar que filosóficamente no puede deducirse, ni como derecho absoluto, ni como derecho hipotético.

Para demostrar *a priori* la existencia de la Soberanía o Derecho a mandar, parte de doctrina del hecho actual de la obediencia, suponiendo que haya un soberano a quien obedecer todos los que forman parte de la Nación, siendo así, que en rigor científico debía antes demostrarse la obligación de la obediencia por el derecho de mandar que se descubre después.

Puesta la doctrina en la necesidad señalar el título del derecho a mandar, nos indica la capacidad jurídica cuando es sabido que los derechos tienen su título en la naturaleza y en cualidades puramente personales del individuo.

148

Incurre después en la contradicción de suponer que las cualidades del soberano, es decir, su razón, su voluntad, su patriotismo, etc., sean el título de la soberanía, cuando al hacer el análisis de ésta, prueba la doctrina misma, que ni la voluntad, ni el juicio, y ninguna de las cualidades del soberano, pueden ser origen del derecho a mandar.

Acepta la doctrina el principio de que la misión del pueblo, es decir, del gran número de millones de hombres que forman las diferentes naciones, no sea otra que la de contribuir con su obediencia a la realización del destino de privilegiados seres, cuyo derecho no pueden contrariar sin obrar injustamente.

Por último, lleva en sí misma la doctrina la imposibilidad de su realización, como quiera que no sea posible determinar en cada una de las personas que han de ejercer las funciones sociales esa capacidad que se supone ser el título de su derecho.

Omitimos más particularidades, porque no teniendo la intención de consignar en nuestro texto la refutación de esta doctrina, es inútil dilatar más estas ligeras indicaciones, a que nos han obligado la naturaleza misma de la cuestión soberanía, que terminamos aquí.

## 16. Poderes Políticos

*Análisis del Poder – Análisis de la nomenclatura generalmente adaptado y de la diferencia entre el poder judicial y el Ejecutivo – Naturaleza del poder conservador – Clasificación de los poderes políticos, y razones en que se funda – Independencia, respeto y unidad de los Poderes.*

### I

Al hacer el análisis del Derecho Público, hemos indicado rápidamente que teniendo por fin el estado la garantía del derecho, era preciso que hubiese ciertas personas destinadas a aplicar los medios necesarios para la realización de aquel fin. Estas personas son las autoridades: mas, como las maneras de aplicación son diversas, y dan lugar a distintas funciones sociales, es también indispensable que existan diferentes instituciones u órganos para el ejercicio de cada una de ellas.

Estas instituciones legalmente reconocidas, a quienes compete el ejercicio de las funciones sociales de cierto orden, son las que se denominan poderes políticos: su conjunto forma el poder público de un Estado.

¿Pero cuántas serán las funciones sociales que exijan un órgano especial y den origen a un poder público? Haciendo la clasificación más general posible, podemos reducir a tres dichas funciones: primera, creación de ciertos preceptos generales que declaren el derecho, para asegurar su inviolabilidad; segunda, ejecución de estos preceptos a los casos relativamente generales, y tercera, su aplicación a los casos particulares para resolver las controversias que se susciten.

Las instituciones encargadas de estas distintas funciones, toman sucesivamente el nombre de poder legislativo, ejecutivo y judicial.

Para justificar esta nomenclatura, casi nada es necesario añadir. Respecto del poder legislativo, él es una derivación inmediata y necesaria del fin mismo del Estado, porque siendo este la garantía del derecho, y no pudiendo el derecho ser garantizado, sin estar reconocido o declarado, es necesario que, ante todo, haya en el Estado una institución destinada a

formular ciertos preceptos, declarando el derecho, y de aquí la necesidad del poder legislativo.

Sin embargo, como aun existiendo leyes, éstas serían completamente ineficaces e inútiles, no habiendo quien las aplicara, percibe la razón como una consecuencia necesaria, pero derivada del fin mismo del Estado, la existencia de una institución denominada poder Ejecutivo, encargada de la aplicación de la ley a los casos generales.

Y, por último, como ni aun con esto estaría bien garantizado el derecho, pues no pocas veces serían dañados ciertos intereses particulares si ciegamente se aplicase la ley a todo caso, resulta como complemento indispensable, la necesidad de una institución encargada de cada caso particular, y de la aplicación de ley que le comprende. Este es el Poder Judicial, que junto con los demás, deriva su origen del fin mismo del Estado. No es pues arbitraria la clasificación del poder público, y cuando todos los publicistas y todas las naciones la han aceptado, han tenido sin duda en cuenta las muy buenas razones de derecho filosófico que la justifican.

No falta, a pesar de esto, quienes crean que el poder judicial no debe considerarse como distinto del ejecutivo, sino subordinado a él, así como hay otros que a esta clasificación agregan el Poder Conservador, destinado a mantener el equilibrio entre las diversas ramas del poder público, impidiendo sus choques y pretensiones usurpadoras.

Los que abrigan tal idea acerca del poder judicial, no reparan que hay diferencia entre la simple ejecución, a que muchas veces están reducidas las funciones del poder ejecutivo, y la aplicación de la Ley, que supone en todo caso el estudio del hecho y la decisión de si se halla o no comprendido en dicha ley.

Esta manera particular como el poder judicial tiene que funcionar siempre, da a sus atribuciones un carácter tan especial y determinado, que ellas jamás pueden confundirse con las del poder ejecutivo, de modo que aún cuando genéricamente coincidan en las funciones de aplicación, varían en la manera de ésta, hasta el punto de ser esencialmente distintas.

Así, mientras el Poder Judicial necesita siempre una controversia de partes para funcionar, el Ejecutivo procede muchas veces sin anticipada

solicitud de particulares o del ministerio público; y en tanto como el Ejecutivo, como hemos dicho, no hace otra cosa que ejecutar en ciertos casos, el Poder Judicial tiene que descender siempre al examen de los hechos. En buenos principios de Derecho Público, estos poderes no deben, por ningún motivo, confundirse ni limitar al judicial a la simple condición de subordinado o adjunto del poder ejecutivo.

No es menos errónea la opinión de los que admiten el poder conservador como institución distinta o separada de los tres poderes que dejamos enunciados.

Las funciones conservadoras no reclaman un órgano distinto; ellas deben considerarse como el ejercicio del derecho de seguridad de que goza cada poder, y si se admitiera el poder conservador como institución separada, sería preciso aceptar con todo rigor lógico, una larga e inacabable serie de poderes de esa especie.

Se habrá notado que omitimos entre los poderes públicos del Estado al Electoral que otros denominan también, poder político. Nosotros reservamos este calificativo a las instituciones que crean, ejecutan o aplican la ley, y sin desconocer que el electoral tiene las condiciones de un verdadero poder social, lo estudiamos como una de las más eminentes manifestaciones del poder supremo, llamado Soberanía. Lo consideramos, pues, como verdadero poder, puesto que es ejercicio de la soberanía, pero esta misma circunstancia y la de ser el primero en el orden de la organización social, nos retraen de comprenderlo entre los poderes políticos en la acepción que damos de éstos.

## II

La clasificación de los poderes políticos, en el sentido de que las funciones públicas deben estar separadas y que su ejercicio se confía a distintas personas, es uno de los principios más importantes del derecho público y la esencia del sistema representativo, nombre que regularmente se aplica a la forma de gobierno en que ese principio se observa en toda su latitud.

Las razones que obran a favor de la separación de los poderes son dos, principalmente: primera, que siendo las funciones sociales diversas,

se las debe clasificar encomendándolas a personas que tengan acerca de cada una, los conocimientos especiales; y segunda, que el Estado no podría alcanzar racionalmente la garantía de los derechos, bajo el sistema de arbitrariedad o despotismo, que irremediablemente resultaría de acumular en una sola persona las distintas ramas del poder público.

### III

Pero que esta clasificación no sea ilusoria y desaparezcan las grandes ventajas del sistema representativo reemplazadas por la arbitrariedad, es preciso que los poderes políticos, una vez clasificados, observen los principios tutelares de la Independencia, respeto y unidad.

La Independencia, consiste en la exclusiva facultad de cada poder para dictar, dentro de la esfera legal de sus atribuciones, todas aquellas medidas que sean conducentes a la realización del fin jurídico.

152

El Respeto estriba en la obligación de cada poder de no invadir la esfera de acción legal de los demás, y, por último, la Unidad en que las atribuciones de todos ellos, aunque distintas por su naturaleza, conspiran de consumo a la mejor realización del fin de la sociedad política.

Estos caracteres de los poderes políticos, son consecuencia del principio de clasificación. Por lo que hace a la Independencia, es claro que, si la facultad de cada poder no fuera exclusiva para dictar por sí, ciertas medidas, sino que tuviera cada uno el derecho de penetrar en la esfera de acción de los demás, sería inútil que los poderes existieran clasificados. Tal confusión, tales agresiones, un desorden semejante harían ilusoria la clasificación y si esta ha de subsistir, es preciso que la Independencia sea su inmediato resultado.

En cuanto al respeto, este debe mirarse como la obligación correlativa a la facultad que cada poder tiene de obrar dentro del círculo de sus atribuciones, y que hemos llamado Independencia. Emanando ésta del principio de clasificación, se deriva también de este mismo principio, el respeto, sin el cual se justificarían las mutuas usurpaciones y los constantes abusos de autoridad.

Finalmente, no siendo todos los poderes sino diversos trazos del poder público, y no teniendo este otro fin que la garantía del derecho, ninguna atribución debe haber en los poderes, que no se proponga este objeto, y que en armonía con las demás del mismo poder y las otras de los demás poderes, no sean medios perfectamente dispuestos para arribar al grandioso fin de la asociación.

Si se medita esta materia con alguna detención, se verá pues que la clasificación de los poderes es un dogma político de los más interesantes, no sólo porque él realiza el principio de la división del trabajo que en el orden moral es de grandes resultados; no sólo porque las ciencias filosóficas prescriben la necesidad de la clasificación donde quiera que haya diversas funciones; no sólo en fin, porque es el medio más seguro de evitar el despotismo, sino principalmente porque el mutuo respeto de todos los poderes, es para los ciudadanos, el más noble estímulo del que deben prestar a la ley y el ejemplo diario de la subordinación en que Dios ha querido colocar al hombre respecto de la autoridad y aun al poder respecto del poder.

Concluiremos esta materia indicando que el poder real que llevan algunos tratadistas y denominan otros neutro, suponiéndolo por una ficción impotente para el mal y exclusivamente organizado para el bien, no puede figurar como distinto de los que dejamos enunciados. El Monarca a quien se atribuye ese poder en las monarquías, o es jefe del poder ejecutivo o no gobierna. Un poder intermediario puramente neutro, como se ha supuesto, no es concebible. No pasa pues el poder real de ser una bella ficción, que carece de sentido ante la ciencia.

## **17. Ciudadanía**

Idea de ciudadanía – División de los ciudadanos – Respecto del nacimiento y de los derechos políticos – Distinción de estos derechos, y diferentes clasificaciones acerca de los empleos – Cuadro general de los deberes del ciudadano.

### **I**

Hemos dicho diferentes veces que el Estado es la asociación en que el hombre debe llenar el fin jurídico. Siendo una ley de su naturaleza realizar

este fin, no es libre para dejar de pertenecer a la sociedad política, a pesar de que en virtud de su libertad puede elegir aquella en que crea que sus derechos estarán mejor garantizados, haciéndose miembro de dicha asociación.

Esta calidad de miembro de un Estado se llama Ciudadanía y aquel en quien concurre Ciudadano.

## II

Los ciudadanos propiamente dichos, son naturales o naturalizados: los primeros, son los que habiendo nacido en el país, manifiestan la intención de residir en él permanente o establemente, y los segundos, los que no habiendo nacido en la Nación, se trasladan sin embargo a ella con el ánimo declarado de constituirse en ella como sus miembros.

Para hacerse ciudadano por naturalización, es pues indispensable el acuerdo de voluntad de parte del extranjero y de parte de la Nación, como que ninguna sociedad puede celebrarse de otro modo que por el libre consentimiento de los socios. Mas, ese acuerdo sólo se consigue practicando el extranjero aquellos actos o condiciones, tales como una residencia más o menos larga, la inscripción en el registro cívico, que de antemano haya fijado la sociedad en la Constitución, como indicios de su voluntad. Cuando el extranjero se allana al cumplimiento de esas condiciones, no puede haber duda acerca de la conformidad de voluntades, y la naturalización del extranjero queda perfeccionada; y como nadie puede tener el ánimo de llenar a la vez en dos sociedades distintas el fin jurídico, resulta que ninguno puede tener una doble ciudadanía, o ser ciudadanos de países distintos.

Además de los naturales y naturalizados, hay otros individuos que ingresan al seno de la sociedad política, pero sin el ánimo declarado de constituirse sus miembros o, mejor dicho, de serlo de un modo precario y transitorio. Estos se llaman extranjeros transeúntes.

El admitirlos en el seno de la sociedad política, les brinda la protección de sus leyes y como éstas están destinadas a garantizar el derecho donde quiera que existe, resulta que tanto los extranjeros transeúntes, como los naturales y naturalizados, deben gozar de la conveniente garantía en sus derechos.

Esto nos conduce a una distinción acerca de los derechos que se tienen en la sociedad política. Derechos de los individuos en su carácter de persona y derechos en el carácter de ciudadanos. Los primeros son llamados civiles, cuyo ejercicio garantiza la ley en todo individuo y por consiguiente en los extranjeros transeúntes, y los segundos, los políticos, de que no gozan sino los ciudadanos ya naturales, ya naturalizados.

Podemos, pues, definir los derechos políticos, los que tiene un individuo como miembro de la sociedad política y por cuyo ejercicio interviene de una manera legal en la marcha política del país.

La práctica ha sancionado la división de los ciudadanos en activos y pasivos, según que ejerzan o no los derechos políticos; y como esta falta de ejercicio puede provenir de incapacidad natural o de inhabilidad, por castigo impuesto por la ley, resulta la subdivisión de los pasivos en incapaces naturalmente o degradados. Un niño, una mujer, un loco, pertenecen al primero número; un reo de pena infamante, al segundo.

Ahora, los mismos derechos políticos se dividen en transeúntes o permanentes, según que su ejercicio sea periódico o permanente. De la primera clase es el sufragio; de la segunda, todo empleo público.

### III

Los empleos, según las funciones que los constituyen, se dividen en: civiles, militares, de hacienda y judiciales.

Según el tiempo de su duración se dividen en periódicos, indefinidos y permanentes. También se dividen bajo este aspecto en comisiones y destinos perpetuos.

Con relación a la renta, se dividen en expensados y concejiles.

También los hay renunciables e irrenunciables, aunque en rigor de derecho, no existe para el buen ciudadano sino cuando su salud, su avanzada edad o cualquier otro grave motivo, derivado del ejercicio de un derecho natural, lo eximan legalmente de la sagrada obligación de servir al país.

## **Deberes del ciudadano**

Nosotros no hacemos otra cosa que presentar un cuadro general de los deberes del ciudadano. Entrar en detalles, sería ajeno de un curso elemental que nada tiene de común con las numerosas leyes, que en el orden práctico, prescriben las extensas y multiplicadas obligaciones del ciudadano.

Todas ellas se derivan, no obstante, de la obligación jurídica en que estamos de contribuir racionalmente a que la sociedad llene su fin.

Así, no pudiendo éste alcanzarse sin autoridades, ni existir éstas sin que los ciudadanos las designen por medio del sufragio, no sólo como un derecho sino, principalmente, como una sagrada obligación de todo ciudadano; y puesto que del buen o mal uso del sufragio individual depende la buena o mala organización social; puesto que estando íntimamente ligado el destino de cada ciudadano al de los demás, no es posible hacer un mal uso del sufragio, sin que contrariemos nuestro destino y el destino ajeno; puesto, en fin, que el poder electoral es la base sobre que descansa el edificio político, nada habrá que nos exima de la sagrada obligación de sufragar, y mucho menos, de hacerlo concienzudamente favoreciendo con nuestro voto a una persona digna.

156

Otro de los deberes naturales del ciudadano es el de contribuir con los medios materiales indispensables al sostenimiento del Estado.

Este deber nace del mismo principio que el anterior, puesto que debiendo coadyuvar todos a asecución de los fines racionales de la sociedad, es menester que cada uno preste los medios materiales que demanda el sostenimiento de las complicadas funciones sociales.

Será pues justo, erogar las contribuciones ordinarias o extraordinarias, directas o indirectas que el Estado, siguiendo las prescripciones de la Economía Política, tenga a bien imponer; pero esta obligación no puede ni ir tan lejos que comprometa los intereses del ciudadano, ni extenderse al pago de contribuciones no impuestas por la ley, que todo ciudadano resistirá pacíficamente, conforme a los principios de justicia.

También es obligación del ciudadano, servir a la Nación, ya sea en destinos civiles, judiciales o de hacienda, ya sea en los militares. Si la

carrera militar se adopta como una profesión, el ciudadano realizará, al mismo tiempo que su vocación especial, una obligación estricta que nadie puede rehusar.

Pero no porque sea este un deber nuestro, podrán justificarse las medidas violentas que se emplean contra el ciudadano para enrolarlo en el ejército contra su voluntad, obligándolo a desatender sus ocupaciones profesionales. Todo lo que sea atacar la libertad es opuesto al derecho, y si bien hay obligación de servir a la patria, la ley debe autorizar tan sólo esas medidas que concilien la libertad individual con tan preciosa obligación. De aquí mismo se deduce la injusticia del Reclutamiento, en virtud del que se incorpora al ciudadano violentamente en el ejército, muchas veces sin consultar sus aptitudes, y frecuentemente comprometiendo la suerte de una familia que vive del trabajo personal de ese a quien se aprehende. Se deduce, también, la injusticia de la conscripción o sorteo, que sólo difiere del reclutamiento en que éste recae en aquellos individuos designados por la suerte, pero sin dejar de ser por eso una medida tan violenta y atentatoria a la libertad como la anterior.

157

Se deduce finalmente, que sólo el sistema de la Guardia Nacional es conforme al derecho, y que sin desconocer la importancia del ejército permanente, considerado como profesión, las naciones deben organizar aquellas como el medio de conciliar la libertad personal del ciudadano con el deber, y de tener ejércitos numerosos, bien disciplinados y capaces de contener tanto las avanzadas y amenazantes pretensiones de un enemigo exterior, como las acechanzas de los conspiradores y enemigos interiores del país.

El sufragio, las contribuciones, los empleos y el servicio militar, precedido todo esto por un profundo respeto a los mandatos de la autoridad, son pues las más sagradas obligaciones del ciudadano. Pequeños sacrificios deben ellos parecer a los que comprendan los grandes bienes que proporciona la sociedad política, fuera de la cual los derechos quedan a merced de la violación y de la fuerza.

Mas, no pudiendo alcanzar esos grandes bienes sino mediante la garantía de la ley, cumple al derecho Constitucional estudiar la ley suprema destinada a producirlos.

**Nota:**

*Como por los términos de que nos hemos valido al hacer la subdivisión del Derecho interno en Administrativo y Penal, pudiera creerse excluido el Derecho Constitucional, juzgamos indispensable aclarar nuestra idea, agregando este tercer miembro de esa clasificación científica.*

*La clasificación queda pues establecida en estos términos: Derecho Constitucional, Administrativo y Penal: el primero, expone los principios relativos a la organización de los poderes políticos en su relación con el Estado; el segundo, presupuesta esa organización, se ocupa de los principios que reglan las relaciones de la administración con los miembros de la sociedad; y el tercero, expone los principios que reglan las relaciones entre el poder público y la sociedad, relativamente a la aplicación de las penas.*

*Asimismo, para evitar que se tache de vaga nuestra definición de Constitución, podemos decir que es la ley que determina el fin de la sociedad política y los medios socialmente organizados con que cuenta para su realización; o bien, la ley que determina ese fin y la organización de los poderes políticos, sus atribuciones y límites. Cualquiera de estas definiciones expresa lo mismo.*

## 18. Constitución

### I

El examen de nuestra propia naturaleza nos descubre la necesidad de que el hombre llene racionalmente el fin jurídico en el seno de la sociedad llamada Estado.

Esta asociación, lo mismo que cualquier otra, debe organizar sus funciones, determinar su manera de ser, revelar su fin e indicar los medios con que cuenta para la realización de éste. Sin que todo esto se halle determinado por una ley, la sociedad tendrá una existencia informe: la

elección de los medios dependerá de la arbitraria voluntad de los hombres y los asociados carecerán de una regla fija en la asecución del fin que se proponen.

La ley que determina ese fin de la sociedad política y los medios con que cuenta para su realización, es la que se llama Constitución, Carta Política, Pacto Social o Ley Fundamental; y como los principales medios del Estado para la garantía del derecho son la forma y condiciones de la organización política, suele, también, darse el nombre de Constitución a la ley que las revela y determina.

El nombre de Constitución aplicado de este modo a la manera de ser de la sociedad política, parece guardar perfecta conformidad con el que en las ciencias físicas se da a la constitución de los cuerpos, designando por esta palabra, como observa Lismondi, el conjunto de condiciones bajo las cuales existe un cuerpo y que aseguran su vida y el ejercicio de sus funciones.

Este ligero análisis acerca de la Constitución deja comprender que es absolutamente necesaria, cualquiera que sea la forma de gobierno de un pueblo, porque siempre en todas partes y bajo cualquier forma de organización política, es preciso que los asociados conozcan el fin que se proponen seguir y los medios que emplea el Estado para su asecución. Sin Constitución, la marcha de la sociedad no podría ser regular ni uniforme: las autoridades aplicarían arbitrariamente los medios con que cuenta el Estado, y el fin jurídico no se realizará acertadamente dependiendo, no de la ley, sino de la variable voluntad de los hombres.

Esta necesidad de la Constitución se deja sentir igualmente, ya en los países regidos por el sistema representativo, ya en los de gobierno absoluto, pues tanto en uno como en otro, reclama y exige la ciencia constitucional que se realice el principio de la clasificación de los poderes, como el medio más seguro de garantizar acertada y plausiblemente, el derecho; mas, como la clasificación de los poderes políticos y la independencia, respeto y unidad, que son su consecuencia, no pueden existir sino determinados en la Constitución, resulta que esta es una exigencia de la ciencia política, tanto en los pueblos de formas adelantadas, como en aquellos regidos por el gobierno absoluto.

La Constitución es tan absolutamente indispensable para la marcha regular de un Estado, que hasta los gobiernos despóticos ha menester, para conservar su odiosa dominación, apartar algunas veces de su voluntad, para gobernar conforme a los principios de justicia. Un poder constantemente opresivo e inflexiblemente despótico, no puede conservarse largo tiempo, sin que el pueblo lo combata con todas sus fuerzas, y para seguir dominando, necesita prolongar artificialmente su autoridad, contemporizar por momentos con el pueblo, y adoptar en lugar de severas medidas, principios de justicia y tolerancia que, aunque precariamente, pueden estimarse entonces como la verdadera y única Constitución posible.

## II

Si la necesidad de la Constitución, como se acaba de manifestar, se deriva inmediatamente de la naturaleza de la sociedad, sin consideración a las cualidades personales de los que gobiernan; si las leyes fundamentales, y en general las instituciones, deben tener cierto carácter de permanencia y estabilidad independientemente de las personas, y si las garantías no deben esperarse de la voluntad variable del mandatario sino de la ley, no puede, en buenos principios de derecho Constitucional, admitirse la equivocada doctrina, de que es innecesaria la Constitución si se tiene confianza en las cualidades personales de los mandatarios.

160

Estos pueden hoy respetar las garantías individuales y sociales; pueden hacer un uso moderado del poder. Mañana, convengan a los intereses de su política, cambiarán de conducta y los ciudadanos quedarán bajo el rigor de una dictadura ilimitada. Con semejante sistema, el país no puede marchar ordenadamente, porque ni las buenas cualidades se suceden con la transmisión legal del poder, ni el orden se consigue dependiendo la garantía del derecho, de otra cosa que la ley.

## III

Hemos dicho que la Constitución política es la ley que determina el fin del Estado y los medios con que cuenta para su realización, o bien la ley que determina la forma y condiciones de la organización política de un pueblo.

Esta manera de ser o forma de organización política, es lo que se llama forma de gobierno. La Constitución debe pues, expresar la forma de gobierno.

De otro modo: la forma de gobierno, la clasificación de los poderes, sus atribuciones y el límite de éstas, son los principales medios del Estado para llenar su fin; si la Constitución expresa los medios, debe consignar, también, todo lo indicado.

Esta verdad se palpa más claramente si se considera, que en efecto sería ilusorio el principio de la clasificación de los poderes políticos y la independencia, respeto y unidad, no habiendo una ley que demarcase las atribuciones y su límite. ¿Cómo sabría cada poder aquello que era de exclusivo resorte, y lo que era de ajena incumbencia? Bajo el pretexto de no estar determinado el límite de las atribuciones, se usurparían constantemente sus respectivas funciones, y transmitidos desde las altas esferas del poder el mal ejemplo acerca del respeto que se merecen los derechos ajenos, todo sería agresiones, confusión y desorden.

Debe también expresar la Constitución, las garantías ya individuales, ya sociales, porque siendo ella la ley que determina el fin del Estado, y siendo este la garantía o inviolabilidad del Derecho, uno expresaría el fin jurídico omitiendo tan esencial e importante objeto. El Derecho es, en general, el fin del Estado: pero el Derecho es individual o social, y de aquí las dos especies de garantía que dejamos indicadas.

Pero, si bien la Constitución debe contener todo lo que dejamos indicado, su carácter de ley fundamental, la necesidad de ponerlo al alcance de todos haciéndola un código breve y de fácil estudio, y la de preservarla de las frecuentes violaciones y modificaciones a que, por razón de naturaleza misma, están expuestas las leyes secundarias y orgánicas, exigen que estas sean insertadas. Baste considerar que es más natural y fácil variar la disposición de una ley orgánica que la de una Constitución, para comprender cuán necesario es que la Carta Política sólo consigne principios fundamentales, dejando al cuidado de las leyes secundarias y orgánicas, completar y desarrollar la buena estructura del edificio social.

Además de estas circunstancias esenciales, debe contener la Constitución condiciones accesorias tales como: la buena distribución de las

materias, por regla de buen método, para facilitar su aprendizaje; y un estilo claro, conciso y digno, cual cumple a una ley que va a garantizar grandes intereses y que se ocupa de reglar los elevados destinos de un pueblo.

#### IV

Dictada una Constitución, ella debe ser considerada como el más sagrado depósito de los intereses morales de la sociedad. Las disposiciones deben ser profundamente veneradas, y si por principio general deben los ciudadanos respetar toda ley, con más justicia la Constitución, que es la ley fundamental y que abraza no una clase particular de intereses, sino copulativamente todos los intereses sociales.

Este deber de los Ciudadanos pesa igualmente sobre las autoridades, y con más motivo sobre estas, que deben ser las primeras en ilustrar con el ejemplo. La Constitución tiene sobre todas las leyes cierto carácter de preeminencia, y es necesario que lo conserve, respetándola con toda la inviolabilidad de que es digno tan sagrado depósito.

162

Queda visto puesto, que la Constitución debe ser sagradamente inviolable, ya por parte del pueblo, ya también, y principalmente, por parte de las autoridades.

Jamás se encarecerá bastante la necesidad de respetar la Constitución, porque nunca es demás inculcar en el pueblo aquellas máximas de sana política que tienden a crear y fomentar los hábitos de orden: por eso decimos que ni aún bajo el pretexto de la salud pública, es lícito a las autoridades suspender el imperio de la Constitución para violarla impunemente.

Los Gobiernos no hacen semejantes invocaciones, sino cuando ven amenazada su existencia y creen que, apelando a medidas severas y extremas, podrán prolongar una vida vacilante. Es necesario convenir en que en casos tales, o cuenta el gobierno con probabilidades y recursos bastantes para triunfar, o su caída es inevitable. Si lo segundo, parece inútil añadir un nuevo delito a los que naturalmente hayan provocado la sedición: y si lo primero, el verdadero interés del gobierno consistirá en apelar a la mayoría que lo favorece con su confianza, para que lo ayude en la defensa de la autoridad.

Y si esto acontece aun en el supuesto de que la sedición tenga su origen en motivos de particular conveniencia y no en la violación de las leyes por parte de la autoridad, con más razón debemos sostener que se guarde la inviolabilidad de la Carta, cuando la azarosa situación del gobierno o de los poderes, provenga de la infracción de las leyes. En este caso, el remedio para salvar la situación no sería continuar infringiendo la ley, porque esto legitimaría más la revolución, sino al contrario, votar por su mantenimiento y fiel observancia.

La mayoría correrá entonces a plegarse al poder que contiene la ley, y ayudado por tan eficaz elemento, triunfará de las facciones, salvando el principio tutelar de la inviolabilidad de la Carta.

De aquí mismo se deduce, como un corolario, que las Constituciones que autorizan ellas mismas su violabilidad, permitiendo que en ciertos casos se concedan facultades extraordinarias al Jefe del Estado, son defectuosas, porque pecan contra el principio salvador que garantiza su propia vida, porque con semejante autorización consagran un principio destructor, y porque si se cree necesario suspender el imperio de la Constitución para dejar obrar más libremente al Jefe del Estado, se consiente en que la voluntad del hombre se sobreponga a la ley, lo que jamás debe tolerarse, según los principios de la ciencia.

No puede negarse que desgraciadamente ocurren en la vida de los pueblos, circunstancias tan difíciles, que parece que sólo pueden salvarse adoptando el remedio supremo de las facultades extraordinarias; pero de aquí, todo lo que se deduce es la necesidad de que los legisladores consagren en la Constitución misma o en otras leyes, las medidas que puedan salvar esas situaciones, medidas que desde luego no será difícil dictar anticipadamente, aunque con cierto carácter general, que permita su aplicación a esos casos anormales y críticos.

Si en lugar de hacer esto, se permite de plano la concesión de las facultades extraordinarias, se presentará frecuentemente el espectáculo de la violación de la carta, el de su mutabilidad e irrespetabilidad, el de su ineficacia y el más terrible todavía, del sometimiento a la voluntad del gobernante. Estas razones nos autorizan a sentar el dogma de que las Constituciones, que en sí mismas llevan el principio de su violabilidad, mediante la concesión de facultades extraordinarias, son defectuosas.

## V

Hemos dicho muchas veces que la Constitución expresa y determina los medios con que el Estado cuenta para la realización de su fin, que es la justicia. La Constitución, aunque sea ley fundamental, no deja de ser una ley, y por lo mismo, los legisladores no deben dictarla sino después de haber hecho un extenso, profundo y concienzudo estudio de las necesidades del país. Los que llevados de un espíritu de imitación o del amor a las teorías trasplantan de un país a otro Constituciones políticas para las cuales no hay los elementos necesarios en el Estado, merecen los más severos calificativos. Si la promulgación de una ley requiere un conocimiento especial de los intereses a que se refiere la de la Constitución que abraza a la vez todos los intereses del país, ha menester un trabajo más asiduo, más práctico y más conforme a la situación de la sociedad.

Una buena Constitución política, no podrá dejar de producir, según esto, el adelantamiento en todos los ramos de la sociedad, porque no puede esperarse otro resultado, de la conveniente y acertada garantía de todos los derechos. Bien garantizados los intereses particulares y los de la iglesia, el comercio, la industria, la ciencia, las artes, etc., el orden y el perfeccionamiento en todos los ramos sociales, serán la inmediata consecuencia: y un resultado semejante no puede deberse, sino a una buena constitución política. He aquí la acción directa de la Constitución sobre la sociedad.

164

Esta a su vez ejerce también una acción igualmente benéfica sobre aquella. Cuando la sociedad se halla en un pie de consolador adelantamiento, entonces los elementos con que el Estado cuenta para la realización de sus fines, son más abundantes, pueden aplicarse mejor, aseguran mejor el fin político. Un pueblo cuya industria, comercio, estado científico y religioso, etc., se hallen adelantados podrá constituirse políticamente, bajo formas más adelantadas que otro que no posea esos elementos. Esto quiere pues decir, que la Constitución será también más o menos progresista, según lo sea la sociedad: por donde se ve la acción y reacción constante que hay entre la Constitución política y la sociedad en general.

Ni puede dejar de ser así, desde que se recuerde que el Estado es la institución protectora que vela sobre todas las demás, y que se sirve de los elementos y medios que estas le suministran.

Pero ¿a qué consignar una verdad que a fuer de vulgar casi es inútil?

Nuestro objeto es manifestar cuánto es el esmero y la prudencia con que los legisladores deben dictar toda Constitución, teniendo en cuenta no solo que por ella van a establecer principios de influencia en la marcha política, sino en todos los ramos sociales. Debe preceder al establecimiento de una nueva ley fundamental, un estudio completo de todos los diferentes ramos de la actividad social; lo demás será exponer el país a funestas consecuencias, dándole una ley inadaptable, que el buen sentido del pueblo rechazará por la fuerza.

## VI

La inviolabilidad de la Constitución no excluye la reforma pacífica, porque la inviolabilidad y la reforma son cosas muy distintas; al paso que en todo caso debe ser inviolable, no siempre debe ser irreformable. Al contrario, el progreso de la sociedad exige en épocas dadas se hagan en la Constitución las modificaciones convenientes, en el sentido en que lo demanden las circunstancias del país.

165

Una Constitución es una ley, y la ley debe variar según los intereses a que se refiere; pero como el orden natural de las sociedades está, que siguiendo la ley de la perfectibilidad humana marchen por la vía del progreso, creemos que la mayor parte de las modificaciones operadas en la Constitución deberán practicarse en un orden cada vez más liberal y progresista.

Esta reforma ha de ser pacífica, porque las reformas violentas hieren siempre los intereses que garantizaban los viejos principios, y exponen a las sociedades a peligrosos sacudimientos. Las reformas violentas, casi siempre son impremeditadas, y cuando se trata de los grandes intereses que la Constitución protege, todo debe ser precedido de la calma, del estudio y de la más profunda filosofía. La reforma pacífica se presta a esta clase de trabajos; ella es gradual y paulatina; se sirve de los consejos de la opinión ilustrada; se aprovecha de numerosas y alternadas discusiones, y así, después de tantos trabajos, se opera la reforma cuando la reclama imperiosamente la opinión, y se aplica el remedio que ella indica.

Mas para que la reforma pacífica, no se haga tampoco diariamente y quede en peligro la estabilidad de la Constitución, será conveniente que esta misma se encargue de fijar los trámites con arreglo a los cuales ha de ser reformada. Como la Constitución reviste cierto carácter de estabilidad, no se hará la reforma sino cuando efectivamente haya llegado la ocasión, al paso que fijada por una ley cualquiera la tramitación para dicha reforma, ésta quedaría a merced de las pasiones y de los intereses del momento. De este modo, se concilia la necesidad de la reforma y la prudencia en su adopción.

Pero, si bien los pueblos gozan del derecho de variar la Constitución, cuando hayan llegado las circunstancias que racionalmente lo exijan, no deben ejercer con mucha frecuencia ese derecho, porque se exponen a herir todos los días los intereses que la Constitución se encarga de proteger.

Además de esto, la continua mudanza de constituciones, hace que se pierda la fe en todas, y que acostumbrados los pueblos a no respetar ninguna, pierdan toda veneración por la ley, que es la primera virtud de los pueblos.

166

¿Qué prueba, en efecto, variar de constituciones con tanta frecuencia, como lo hacen los pueblos americanos? No puede decirse que el progreso de estas sociedades sea tan acelerado que exija esos cambios, porque el progreso es gradual y no se opera en las Naciones, sino después de largos años de vida. Habrá pues una causa distinta a qué atribuir estas diarias modificaciones, y ésta no puede ser otra, que la falta de un sistema y de principios fijos, la falta de respetabilidad a la ley, el choque diario de las ambiciones y los intereses de partido.

Pues si tal es o puede ser la única causa y las consecuencias de la variación frecuente de códigos políticos, podemos decir, que, si bien los pueblos tienen el derecho de hacerlo, no deben ejercer este sino racionalmente, con la menor frecuencia, para no exponer por intereses pasajeros, los intereses más caros que constituyen la vida de un pueblo, a saber: su moralidad política, su idolatría por la ley, su profunda veneración a la Constitución aceptada.

## 19. Formas de gobierno

### I

Se llama forma de Gobierno el modo como están organizados los poderes políticos de un país; y como, según el adelantamiento de la sociedad, concibe la razón que estos poderes hayan estado concentrados en una persona, en algunas con autoridad igual, o en la multitud, resulta, que aunque esta división no sea estrictamente científica, no carece de fundamento en el orden histórico.

En efecto, es natural que, en los tiempos primitivos, en que los hombres no tenían la conciencia de sus derechos y en que la debilidad o la indolencia, los retraía de tomar parte en el ejercicio de las funciones sociales, éstas fuesen desempeñadas por el más astuto o el más fuerte, quien dominaría a los demás con un poder absoluto. El gobierno organizado de este modo, se llamó monárquico.

Más tarde, los hombres debieron reclamar el goce de sus derechos, y entonces, distribuido entre algunos el ejercicio del poder, debió establecerse el poder llamado aristocrático; y por último, cuando generalizada la conciencia del Derecho, han debido querer intervenir todos en la marcha política del país, ha debido conocerse la forma de gobierno llamada democracia.

167

Así es como la razón concibe que se hayan sucedido las diversas formas de Gobierno; pero, como se ve, esta división no tiene por fundamento sino el número, que es insuficiente para caracterizar una división científica.

En su lugar adoptan los publicistas la siguiente: monarquía y república. Definen la primera diciendo, que es la forma de Gobierno en que el Jefe de Estado es perpetuo, y la segunda, aquella en que ejerce sus funciones por un período determinado.

La monarquía se divide en electiva y hereditaria, según el jefe del Estado ascienda al trono en virtud de la ley de elección o sucesión. Tanto una como otra pueden ser absoluta o constitucional, según que el ejercicio de los poderes políticos se reconcentre en una sola autoridad, o que se adopte el principio de la clasificación de los poderes.

La monarquía puede ser aristocrática o democrática; aquélla supone que solo sean llamados a desempeñar las funciones públicas, los individuos pertenecientes a clases o linajes determinados; pero, cuando todos son llamados indistintamente sin más consideración que la de sus talentos y virtudes, entonces la monarquía toma el nombre de democrática. La aristocracia toma el nombre especial de teocracia, cuando la clase privilegiada es la sacerdotal.

En la República no tienen lugar estas diferentes clasificaciones, porque allí, ni el Jefe de Estado puede ascender por sucesión, ni puede concentrarse en una sola persona el ejercicio del poder, ni el principio de igualdad ante la ley, admite la existencia de una aristocracia.

Sin embargo, la República puede ser federal o central, según esté dividida en Estados formando una sola entidad política, o que exista sin comprender diferentes Estados. Esta última no es una división sustancial, porque el incidente de la federación no afecta los dogmas y principios fundamentales que caracterizan la República.

El Gobierno absoluto no debe confundirse con el despotismo; el déspota no se sujeta a ley alguna, sino gobierna según su voluntad, mientras que el monarca absoluto obedece la Constitución mientras cree que debe cumplirla.

Pero, cuando el déspota además de hacer su voluntad, dirige ataques a los derechos particulares o sociales, entonces se convierte en tirano; de modo que hay una especie de graduación entre el Gobierno absoluto, el despotismo y la tiranía.

El Gobierno monárquico aristocrático puede degenerar en lo que se denomina oligarquía, que tiene lugar cuando el ejercicio de los poderes políticos se reúne en unos pocos que oprimen a la mayoría; y al contrario, cuando por una degeneración o exageración del principio democrático, asalta el poder una turba desenfrenada que oprime a la minoría, entonces tal degeneración toma el nombre de oclocracia. Esto, como es fácil presumirlo, conduce directamente a la anarquía, porque bajo aquel sistema, no hay autoridad estable, ni verdadero Gobierno.

## II

¿Pero, cuál será la mejor forma de Gobierno, o bajo cuál de las dos únicas conocidas, podrá marchar más próspera y felizmente un pueblo?

Cuestión es esta, que, por cierto, no podrá ser resuelta de un modo general, si se trata de un país determinado. La forma de Gobierno es uno de los principales elementos de la vida de un pueblo, y según sean sus circunstancias especiales, su población, su riqueza, su preponderancia política, el grado de civilización, su posición geográfica, etc., así será más o menos conveniente la adopción de esta o de la otra la forma de gobierno. Las condiciones que deben asegurar la existencia de una sociedad, no pueden ser determinadas a priori, y por consiguiente, tampoco puede resolverse de un modo absoluto, cual sea la mejor forma de gobierno para un Estado.

Esto dejará comprender, pues, que esta cuestión tiene un doble sentido: uno práctico, que es el que dejamos analizado, y otro teórico y científico, que es en el que nos proponemos disertar.

Según los principios científicos, es indudable que las instituciones republicanas son preferibles a las monárquicas. Para persuadirnos de esta verdad, tomaremos dos constituciones, y haremos una comparación de ambas, colocando los principios de cada una al frente de los de la otra.

La base fundamental y característica de la monarquía, es la perpetuidad del Jefe de Estado. En las repúblicas lo es su alternabilidad y duración periódica. Bajo este aspecto, es indudable que la preferencia existe a favor de la República, porque solo el principio de la duración periódica, es el único que proclama como racional la ciencia.

Si los empleados públicos no desempeñan funciones propias, sino funciones sociales, y si por esta misma razón, ninguno debe haber que no sea designado por el pueblo, se sigue, que toda autoridad para ser legítima, debe poseer la confianza popular. Sin embargo, como elegido un mandatario, puede ser que la pierda, y en este caso, no sería racional ni mucho menos prudente, autorizar la violenta destitución del funcionario, se sigue, que debe adoptarse el único medio racional de conocer, si el pueblo retira su confianza a las autoridades, o si continúa favoreciéndolas con ella.

Este medio racional no puede ser otro, que la renovación periódica de los funcionarios, verificada la cual, o el pueblo se fija en otras personas, o son nuevamente elegidas las mismas.

Pero, obstruir esta vía pacífica, para lanzar la sociedad a los medios de fuerza obligándola a destituir violentamente a quien no tiene otro medio de separar del poder, o imponerse la necesidad de conservar por toda su vida a un mal funcionario, por el solo hecho de haberlo investido perpetuamente con las altas funciones del mando, es un contrasentido que el Derecho Constitucional rechaza, y la simple razón condena. He aquí, pues, el fundamento del principio tutelar de la duración periódica y renovación de los funcionarios. Aplicado este principio a las monarquías, resulta contrariado, y no como quiera, sino tratándose precisamente del mandatario más importante, y de aquel cuyos abusos pueden ser grandes y trascendentales, por lo mismo que es grande su poder. Si este principio de Derecho Constitucional se observa en la República, quedan, pues, por esta las ventajas.

170

La irresponsabilidad del monarca es una consecuencia de su perpetuidad, porque si fuera responsable, podría muy bien en algún caso aplicársele la pena de destitución, con la cual se comprometería el principio de la perpetuidad.

¿Y será racional que haya gobiernos cuyo principal jefe sea irresponsable, cuando la irresponsabilidad de todos los funcionarios es uno de los dogmas de la ciencia Constitucional? Ya sabemos que estos no ejercen la autoridad para llenar fines propios e individuales, sino para realizar el fin social por los medios de la moral y del derecho. Esta autoridad que ejercen por designación del pueblo, deben practicarla en bien de la sociedad y cuando en lugar de cumplir con tan sagrada obligación, la infrinjan, habrán incurrido en la responsabilidad inseparable de todo deber.

Pues bien, un principio tan claro y luminoso de la ciencia Constitucional; una garantía tan positiva de la marcha constitucional de los poderes; un dogma que salva los derechos particulares de los más escandalosos abusos de la autoridad, viene a desaparecer en la forma monárquica cuando el inmenso poder del monarca y su elevada posición, debían ser razones de más, para que antes que todos los funcionarios fueran responsables de sus actos.

Los inconvenientes que resultan de aquí, pretenden atenuarlos los partidarios de la monarquía, diciendo que, si bien el monarca no es personalmente responsable, lo son sus ministros, sin cuya firma no tienen validez los actos de aquél. Pero no se advierte, que aun admitiendo esto, no desaparece la infracción del principio constitucional; porque aunque sean responsables los ministros, debe serlo también el monarca, si, como no puede dejar de suceder, toma parte en los negocios de la administración pública; y si para salvar este inconveniente, se dice que el Rey reina pero no gobierna, significando por estas palabras que no interviene en la administración del estado, entonces tendremos que convenir en que el monarca es una rueda de más en la máquina social.

Pero no es así, el monarca nombra los ministros; los destituye; en concurrencia con ellos, ejerce la iniciativa y el veto absoluto; nombra a los miembros de una de las cámaras; las disuelve; elije, nombra, renueva y suspende a los miembros del poder judicial, y ejerce una autoridad tan extensa, que indudablemente en toda monarquía hay verdadera centralización. ¿Y a pesar de todo, habrá de admitirse que tan extenso poder sea irresponsable? No sin duda, porque hay responsabilidad donde quiera que se practican ciertos actos que dicen relación con los demás hombres, y mucho más cuando están de por medio los intereses, el porvenir y la suerte de un pueblo.

En las Repúblicas, además de la responsabilidad de los ministros, que es tan difícil hacer efectiva, como en las monarquías, donde la complicidad y la influencia del monarca son el más fuerte obstáculo, es personalmente responsable el jefe del Estado, por donde se ve que, en la forma republicana, se respeta y observa tan esencial dogma del derecho Constitucional.

También es una consecuencia del principio de perpetuidad en el régimen monárquico, el ejercicio del veto absoluto, o facultad del monarca para impedir legalmente de un modo absoluto, que tal proyecto de ley aprobado por las cámaras legislativas, pase a ser ley del Estado.

Este derecho no puede menos que ser inconstitucional, porque si los poderes políticos deben ser independientes, ninguno, sino el legislativo, deberá dictar la ley sin compartir sus funciones con un poder extraño, como es el ejecutivo. Sin embargo, no sucede así con el veto

absoluto, pues, bien examinada esta atribución, ella importa en último resultado, convertir el poder ejecutivo en el autor virtual de las leyes, dando paso a aquellas que crea convenientes, e impidiendo la sanción de las que juzgue dañosas a sus intereses personales o a los intereses de su política.

En las Repúblicas siendo suspensivo el veto, no queda comprometida la independencia del poder legislativo, porque si a pesar de las observaciones que legalmente puede hacer el ejecutivo, insiste aquel o permanece inflexible, la ley se da por el poder político destinado a dictarla.

Tales son las principales y características diferencias de la monarquía y la república. Hay, además, otras que pueden llamarse accidentales, pero que, sin embargo, cuando existen, deciden la preferencia a favor de la segunda.

Tales son, por ejemplo, el establecimiento de una aristocracia o nobleza, opuesta al principio de la igualdad ante la ley y origen de funestas, profundas y sangrientas rivalidades entre esa clase favorecida y las clases inferiores de la sociedad.

172

Tal es también la forma hereditaria que llama a suceder en el trono al hijo del Rey, privando al pueblo del derecho de elegir libre y racionalmente a su monarca, y exponiendo al país a las consecuencias de un hecho puramente fortuito o casual, como son las buenas o malas cualidades del sucesor de la corona.

En buenos principios de Derecho Constitucional, todo funcionario público debe poseer la confianza popular, y no hay otro modo de expresarla que la designación por medio del sufragio, ¿qué quiere pues decir un monarca creado por la casualidad y no por el pueblo? En la ciencia, no tiene sentido alguno el principio de la sucesión hereditaria.

También, es una diferencia accidental entre ambas formas de gobierno, la facultad del monarca para disolver las cámaras legislativas, y es indudable que, al concederle este derecho se desconoce el principio de la independencia de los poderes políticos como también, cuando se le concede la facultad de nombrar, suspender o renovar a los funcionarios del poder judicial.

Hemos llamado accidentales todas estas diferencias, porque ni la aristocracia ni la forma hereditaria, ni la disolución de las cámaras, ni finalmente, el nombramiento y destitución de los miembros del poder judicial, son condiciones esenciales del régimen monárquico. Pueden o no existir, pero no son indispensables, y la prueba es que la ciencia reconoce monarquías democráticas electivas.

Después de este paralelismo, que nos ha puesto de manifiesto, cuan estrictamente se observan en la forma republicana los principios científicos, no vacilamos en afirmar, que la república es la mejor forma de gobierno.

Pero, no lo creen así los partidarios de la monarquía, y nos presentan las siguientes objeciones.

### III

**Primera.-** Los trastornos consiguientes a las elecciones que frecuentemente debe haber en la república dejan todos los derechos individuales en una inseguridad peligrosísima; aparte que las elecciones ponen en juego todos los intereses y las pasiones de los hombres, ellas pueden dar lugar a que asalte el poder un astuto intrigante, o un osado ambicioso; y después de esto, queda un partido vencido, dispuesto en su despacho a lanzarse a la senda terrible de la sedición. En primer lugar, no se advierte que por su naturaleza no están las elecciones llamadas a producir semejante efecto; y en segundo, si bien ellas pueden dar lugar a tales abusos, la ley debe encargarse de corregirlos. Cuando se dicta una ley, lo más perfecta posible, desaparecerán los inconvenientes que se presentan, que mientras tanto, sentirá la nación los saludables efectos de toda elección, que son cuando menos, despertar el espíritu público y brindar a los mandatarios el poderoso estímulo de exceder cada uno a su inmediato antecesor, en medidas de administración y de bienestar social.

Por último, si los partidarios de la monarquía presentan esos abusos como inherentes a la elección, es sin duda, porque apartándose de la monarquía electiva en que también pueden existir, aceptan la hereditaria respecto de la que nosotros podemos afrontarles el inconveniente todavía más terrible e insuperable, de ser la casualidad y no el pueblo mismo,

quien decida de su suerte, llamando a suceder en el trono a un monarca inepto a quien sólo podrá destruirse por medio de la fuerza, si no se quiere aguardar la conclusión de su reinado, en medio de la desesperación y de las más violentas acechanzas.

**Segunda.**- En las repúblicas se proclama el principio de la igualdad ante la ley, y esta doctrina, exagerada por los demagogos, y mal comprendida por la generalidad de los individuos, hace que todos, súbditos y autoridades, pueblo y gobierno, se consideren iguales, viniendo como consecuencia inmediata, el desprestigio personal de la autoridad y el de la ley, que ella ejecuta y aplica; de allí la falta de hábito de obediencia y de orden; de allí la constante anarquía de los países republicanos, y de allí, en fin, la triste celebridad de su historia política.

Esta objeción parte del falso principio de que el abuso sea razón suficiente para condenar una institución. Si es cierto que la república proclama el dogma de la igualdad ante la ley, desconociendo caducas y desprestigiadas aristocracias, no lo es menos que ella no autoriza la exageración de ese principio, ni las fatales consecuencias que los abusos entrañan.

174

Además de esto, el verdadero republicano no debe desconocer que, si ante la ley todos somos iguales, esta igualdad legal no puede consagrar la nivelación absoluta de todas las condiciones sociales de todos los hombres. ¿Por qué suponer, pues, que desaparezcan las naturales e indispensables diferencias entre la autoridad y los súbditos, entre el Gobierno y el Pueblo?

El verdadero republicano comprende y se explica esas diferencias respecto a la autoridad por convencimiento, y si alguna vez se revela contra ella, es porque esa autoridad pierde todo título por mandar, y en lugar de gobernar, conduce el país a su ruina. Lejos de autorizarse en la forma republicana doctrinas anarquísticas, se proclaman pues, principios por orden, que nada tienen de común con las máximas de los demagogos.

Por último, al frente de este jamás aceptado inconveniente de la república, colocamos nosotros el de la Monarquía, que desconoce el principio de la igualdad ante la ley, justificando la existencia de una aristocracia orgullosa que además de corromper a la sociedad con el aparato de

una vida fastuosa y disipada, provoca al pueblo a una rivalidad constante, que dificulta todo orden, crea en la Nación dos elementos opuestos e irreconciliables.

**Tercera.** - También se presenta como inconveniente del sistema republicano, el gran número de aspiraciones que pueden hacerse embarazosa la marcha de los poderes políticos, y especialmente del gobierno. Bajo este sistema de constantes acechanzas, no puede asegurarse la estabilidad del orden público, y por consiguiente, debe verse este como uno de los grandes inconvenientes de la república.

Fácil es advertir que esta objeción carece de fuerza. Por lo mismo que en la república hay más facilidad de alcanzar legalmente el ejercicio del poder que en las monarquías, los aspirantes contendrán su ambición sin ocurrir a la sedición, para hacerla triunfar en el campo eleccionario; y los que, como verdaderos republicanos, comprenden sus deberes para con la patria, jamás antepondrán intereses exclusivamente personales a los del país, que sólo prosperan en el seno de la paz y bajo la obediencia a los poderes constituidos.

175

Por último, si las repúblicas ofrecen este inconveniente, las monarquías no carecen de él, puesto que allí, una aristocracia ambiciosa y sedienta del poder, puede poner en juego los mismos medios que los aspirantes en las Repúblicas, para asaltar una autoridad que la ley no les permite obtener en la monarquía hereditaria, y que deben considerar muy lejana y difícil de conseguir en la electiva.

**Cuarta y última objeción.**- En las monarquías hay unidad, rapidez y respetabilidad en las medidas de administración, mientras que en las repúblicas, donde es preciso consultar a cada paso el voto de los Ministros de Estado, suelen pasar las oportunidades sin que se aplique el remedio conveniente; aparte de que sucediéndose en el ejercicio del poder diferentes personas, es más dificultoso consultar la unidad en las medidas de gobierno, que cuando es una misma que por largo tiempo comunica la dirección a los negocios públicos. Agregado a esto dicen los partidarios de la Monarquía, que la autoridad real es más firme, y por lo mismo, más respetable, en tanto que, en la República, la autoridad carece de la respetabilidad necesaria.

Esta objeción y los tres puntos que abraza, queda resuelta con sólo preguntar, si es inherente a la forma de gobierno republicana la falta de unidad, claridad y respetabilidad de las medidas administrativas. Tanto en la República como en la monarquía, los Ministros de Estado son los que impulsan la marcha política y puesto que la organización del ministerio no es diversa en ambas formas de gobierno, no hay por qué establecer bajo este aspecto, preferencias de la una respecto de la otra.

Así tan uniforme y tan igual, tan rápida y respetable es la administración en la República como en la Monarquía.

El monarca cambia de ministros y las medidas que dictaron los que desaparecen son alteradas por los que le suceden. Hay pues, la probabilidad de que la administración no siga una marcha uniforme; y si la unidad se refiere a la invariabilidad de opiniones del monarca, entonces replicaremos que mal pueden apelar a esa especie de unidad los que sostienen que el rey reina, pero no gobierna, de modo que no importa que sus opiniones políticas sean invariables, fijas y únicas, si son variables y distintas las de los ministros que lo rodean.

Por lo que hace a la celeridad de las medidas administrativas, no hay que atribuirla tan sólo a la Monarquía. Tanto el monarca como el presidente, discuten sus medidas en el Consejo de Ministros, lo cual supone que no se trata aquí de la celeridad instantánea. Si se habla de aquellas medidas en que es precisa la autorización del Congreso, se hallan también en el mismo caso; y por último, si la celeridad se refiere a la adopción de ciertas órdenes arbitrarias en casos no previstos, no hay por qué suponer que el presidente no puede hacer lo mismo, si se quiere admitir el principio de que en los casos anormales pueda la autoridad emplear medidas salvadoras, reservándose la obligación de dar cuenta a la Nación ¿A qué queda reducida, pues esta imaginaria ventaja de la monarquía sobre la república?

Respecto de la respetabilidad, casi es inútil añadir una sola palabra. La respetabilidad no viene del vano lujo de la corte, ni del brillo deslumbrador de una aristocracia, sino únicamente de la observancia de la ley; y puesto que en la República, puede y debe ser tan respetada como en la Monarquía, no hay tampoco por qué argüirnos con esta soñada preferencia.

Hemos concluido el paralelo que nos proponíamos entre ambas formas de Gobierno, y creemos que, sin que pueda tachárenos de visionarios, las ventajas, según los principios de Derecho Constitucional quedan por la República.

#### IV

No creemos, sin embargo, que sea tan fácil como se piensa dar vida en toda su extensión a los principios tutelares de la República. A fuerza de educación, de aprendizaje y de ensayos, los pueblos llegarán a realizar con la perfectibilidad posible las instituciones republicanas; pues si tenemos fe en los principios y creemos que ellos están destinados a presidir las sociedades en su desenvolvimiento político, debemos esperar que tarde o temprano la forma republicana extienda su dominación por todo el mundo.

Mientras tanto, es preciso reconocer que los pueblos habituados a la forma monárquica, no pueden tan fácilmente operar en su forma de gobierno un cambio súbito. Aquellos pueblos que, por sus costumbres, hábitos, civilización, tradiciones, posición, etc., han adoptado la monarquía creyéndola absolutamente indispensable para su modo de existencia, han estado en su derecho preferir, sobre la republicana, esta forma de gobierno, y nosotros estamos muy distantes de creer que la monarquía sea innecesaria para algunos pueblos, políticamente hablando. Ya lo hemos dicho: si en teoría la mejor forma de gobierno es la republicana, en la práctica, para cada pueblo es mejor la que garantiza más eficaz y acertadamente los derechos de los asociados; y como en algunos pueblos esta puede ser la monarquía, no desconocemos la importancia de esta, a pesar de que sostengamos la verdad científica de la república.

Suele decirse que, si esta última forma de gobierno supone en el pueblo un gran adelantamiento, no se explica por qué algunos pueblos notoriamente atrasados, como los sudamericanos, hayan adoptado la República en vez de la monarquía, y se cree que al hacerlo han trastornado el orden natural de las cosas, dándose una organización inadaptable.

Se advierte que la educación política forma a los pueblos, y que, si bien la república produce mejores resultados en los pueblos adelantados, no deja de producirlos iguales en los demás, donde prepara gradualmente

en adelantamiento con sus propios principios. Si la infancia o ignorancia de ciertos pueblos, no los ponen en aptitud de ensayar ventajosamente en la forma republicana, no deben desesperar, ni mucho menos adoptar forma diversa, sino preparar por otros medios, su adelantamiento, fomentando la industria, difundiendo la ilustración, propagando la moralidad y cultivando racionalmente todos los ramos de la actividad social.

Los obstáculos que hallamos en nuestra marcha, serían mayores y más numerosos seguramente, si viviéramos bajo la forma monárquica: mientras tanto, nuestras propias caídas nos ilustran, y consagrándonos más y más cada vez, a fuerza de dolorosas experiencias, llegará el día en que nuestra educación republicana se halle completa, porque los pueblos no se educan en un solo momento.\*\*\*

## 20. Poder Legislativo

Hemos clasificado los poderes políticos en: Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial, atendiendo a que la misión del Estado es garantizar el derecho y mal podría este garantizarse, si no se le declara por medio de las leyes, si éstas no se ejecutan, ni se aplican. El objeto del Poder Legislativo es pues, dar la ley o declarar el Derecho; y podemos definirlo como la institución legalmente reconocida y a quien compete la declaración de los derechos o la declaración de las leyes.

En la parte especial del Derecho Filosófico Constitucional, al ocuparnos de los poderes políticos es indispensable principiar su estudio por el Poder Legislativo, pues las leyes no se ejecutan y aplican si, con autoridad, no se tiene hecha la formación de ellas; y aunque el Poder Electoral sea la base sobre la que descansa el edificio social y el poder que da existencia a los demás, no lo reputamos como un poder político, sino como una de las más eminentes funciones de la Soberanía. Por lo demás, nada de exactitud se nota en la opinión de los que atribuyen al Poder Legislativo un doble objeto: el de dar leyes, entendiéndose por esto la creación de las leyes para los casos generales, y el de dictar decisiones, es decir, dar leyes para los casos particulares: por ejemplo: la declaración del derecho de sufragio, la

---

\*\*\* Aquí termina la transcripción del folleto impreso y continúa el texto manuscrito (N.del E.).

verifica según ellos, en virtud de su primer objeto, y la declaración del derecho de una viuda a su montepío, en virtud del segundo, pero en nuestro concepto al ejercer el Congreso estas atribuciones no hace otra cosa que dictar leyes o reconocer derechos de un número mayor o menor de individuos, hechos que no pueden considerarse como distintos. Algunos abrigan también la creencia de que la voluntad del legislador crea derechos e impone obligaciones a su arbitrio, pero como la voluntad humana jamás puede servir de origen a ningún derecho, siendo por otra parte toda obligación correlativa a un derecho, claro es que si la voluntad del legislador no puede crear derechos tampoco puede imponer obligaciones.

Esta falsa ciencia los ha inducido a imaginarse al poder público, como un gran hombre cuya cabeza es el Poder Judicial, la voluntad el Legislativo y el brazo el Ejecutivo, pero tal alegoría es hija de un error. El origen de semejante falsedad se halla seguramente en que habiéndose dictado algunas veces por los legisladores, leyes injustas o leyes que no han sido la declaración de un derecho, se ha creído que ellos las han creado a su arbitrio, imponiendo al mismo tiempo obligaciones relativas a ese derecho en los individuos en quienes no se han reconocido; o habiéndole conocido en unos han dudado por su ineptitud, de si se hallaba el mismo derecho en los demás sobre que pesaba la obligación de respetarle; pero ni aún así se puede concluir que el derecho sea una acción de la voluntad del legislador pues si no cree que realmente existe el derecho, al menos duda que obra según su conciencia, según su razón incapaz de hacer el examen prolijo que demandan las necesidades y medios para satisfacer las relativas al derecho y quiere declarar.

*Definición y caracteres de la ley – Causas generales de la injusticia de las leyes – Medidas adoptadas para prevenirlas – Exposición y examen del proyecto de E. Ducpétiaux.*

Ley es una disposición emanada de autoridad competente por la que se declara un derecho, o bien un precepto emanado del Poder Legislativo, por el que se declara un derecho correspondiente a un número mayor o menor de individuos. La clasificación de las leyes corresponde a otra ciencia que se denomina Legislación, bastándonos por ahora solamente la de leyes políticas, penales y civiles: son leyes políticas las que reconocen un derecho político a un número mayor o menor de individuos; penales las

que imponen una pena a los individuos de la asociación política por los delitos cometidos y civiles las que declaran un derecho civil en un número mayor o menor de individuos.

De la definición que hemos dado de la ley, se deduce que ella debe ser primero promulgada, es decir, que sea conocida por todos, porque si la ley declara un derecho e impone obligaciones, y si éstas no pueden cumplirse si no se conocen, claro es que la ley debe promulgarse; segundo, debe ser general, es decir, debe abrazar a todos los individuos en quienes se encuentra el derecho que declara, pues de lo contrario dejaría de satisfacer la necesidad de aquellos en los que también se encuentra el derecho nacido de esa necesidad; tercero, perpetua, o tan duradera como la necesidad a que se refiere, pues si ella declara el derecho, y este se funda en la necesidad, claro es que debe durar tanto cuanto dure ésta; cuarto, sancionada, porque no habiendo en todos los individuos la suficiente moralidad para cumplir la ley voluntariamente y si su cumplimiento es indispensable para la asecución del fin del Estado, claro es que ella debe contener una parte en que se indique la pena correspondiente a su infracción; quinto, debe provenir de la autoridad competente porque de lo contrario se atacaría la independencia de los poderes y es una atribución exclusiva del Congreso dictar la ley; además, ella debe estar en armonía con los intereses de la sociedad, para eso es necesario un estudio profundo de ellos, el que seguramente la tiene hecho con más perfección y otros poderes es el Poder Legislativo.

Es innegable la existencia de leyes injustas y a nosotros nos toca indicar las causas generales de aquella injusticia. Estas son: la incapacidad del legislador, la debilidad y la falta de moralidad.

La ineptitud e incapacidad del legislador supone su ignorancia acerca de los principios de justicia y la imposibilidad en que se halla de estudiar con exactitud y buen éxito las necesidades de la sociedad y los medios con que cuenta para satisfacerlas; pero como todas estas condiciones son indispensables para la creación de una ley justa, es claro y la incapacidad del legislador es una de las causas generales de la injusticia de las leyes. La debilidad que trae consigo el temor de que los demás poderes o que una clase poderosa de la sociedad, infieran un mal a los legisladores que dicten una ley que puede herir los intereses de aquellos, es la otra causa sin duda de la injusticia de algunas leyes. Y la inmoralidad o corrupción,

por la que ceden a la vista de las ventajas que trae consigo los empleos públicos y el cohecho por el dinero, es seguramente otra de las causas que influyen en la creación defectuosa de las leyes. Mas las medidas adoptadas para prevenir los efectos de tan perniciosas causas, si no son enteramente salvadoras, al menos pueden considerarse como las más adaptables. Estas son: la instrucción de las masas, la ley de inmunidad de los legisladores y la ley de destitución del cargo de legislador en caso de optar éste un empleo del Ejecutivo. Por medio de la instrucción de las masas, se conseguirá que el pueblo sólo encomiende tan importante cargo a hombres capaces de hacer un estudio profundo de los intereses de la sociedad, pues conociendo sus derechos y los deberes que tienen que cumplir para con el Estado, difícilmente harán mal uso del sufragio. La ley de inmunidad del legislador, puede salvar el inconveniente de que por temor dicta una ley injusta, puesto que a las sombras de semejante garantía pueda con franqueza declarar un derecho, aunque de aquí provenga la limitación de un derecho de otro poder, o de una clase poderosa; mientras tanto ejerce el cargo de legislador, nadie puede legalmente inferirle un daño y esto hace desaparecer toda debilidad causada por temor. Así mismo, la ley de destitución del cargo de legislador al optar este un empleo emanado del ejecutivo, salva la posibilidad de darse una ley injusta por el cohecho y que la inmoralidad cedería aun sacrificando los intereses de todo un pueblo.

Para prevenir la injusticia de las leyes, Ducpétiaux presenta un proyecto con el que cree haber remediado el mal. Dice que la injusticia de las leyes emana de que componiéndose los Congresos de hombres que carecen de los conocimientos relativos a todos los intereses sociales, declaran derechos que no han estudiado, ni podido estudiar con el cuidado y atención que demanda, o no declaran aquellos que deben ser declarados porque no los conocen; de aquí la necesidad de que se divida el Congreso en tantas porciones como clases de intereses hay en la sociedad, pero porciones compuestas de hombres inteligentes en el ramo de administración de que cada una de ellas debe ocuparse: una vez presentado el proyecto de ley relativo a la clase de interés de que se ocupa esa porción, debe ser sometido al examen de ésta y aprobada que sea debe pasar al Congreso para que la apruebe también o la rechace completamente, puesto que de las modificaciones que se le permitan hacer, resultaría la injusticia de la ley puesto que esas modificaciones provienen de los juicios inexactos de las demás

porciones que carecen de los conocimientos indispensables acerca de los intereses especiales a que se refiere el derecho. Pero, si bien una parte de este proyecto nada tiene de defectuosa; por lo que respecta a la aprobación o desaprobación completa del Congreso, podemos calificarla de inexacta; puede suceder que el proyecto aprobado por su respectiva porción, favorezca sobre manera los intereses de ésta, pero que afecte de algún modo los intereses de las otras; y que en virtud de la primera modificación hecha por el Congreso siga favoreciendo los mismos intereses sin dañar los que antes hería; mas según el proyecto de Ducpétiaux, la modificación no puede tener lugar, refutamos su doctrina como inadaptable. Además, ataca directamente el derecho natural de libre discusión de los legisladores.

Atribuciones del Poder Legislativo. - De la definición que hemos dado del Poder Legislativo, se deduce inmediatamente que una de sus atribuciones generales, es la de dictar la ley, puesto que ésta es en suma su única misión. Otra de sus atribuciones es la de interpretarla; interpretar la ley no es otra cosa que aclarar el sentido de ella, penetrar su espíritu, que por la imperfección del lenguaje ser oscuro, y como la ley es la declaración del derecho, y de una necesidad cuyo conocimiento exacto debe suponerse que lo posee el legislador, es claro que a él compete la interpretación de ella. Además, la ley impone obligaciones, el legislador al dictarlas lo hace con el objeto de que estas obligaciones se cumplan y como mal pueden cumplirse si no las conoce, se sigue: que si las leyes son dadas por los legisladores para que se cumplan, tienen también la atribución de interpretarlas. Otra de las atribuciones generales del legislador es derogar o abrogar la ley, porque si esto no es en suma otra cosa que dictar otra ley nueva opuesta a la que se deroga, siendo una atribución general de este poder dictar leyes, claro es que puede también abrogarla. Además, una ley se deroga, porque ha desaparecido la necesidad que satisfacía, pero como el legislador es el que debe tener cabal conocimiento de la desaparición de aquella necesidad, se sigue que le compete esta atribución. Modificar la ley: es otra de las atribuciones del Poder Legislativo, hacer las modificaciones que crea convenientes acerca de una ley, pues siendo esta la expresión de una necesidad cuyas modificaciones deben estar al alcance del legislador, claro es que una de sus atribuciones es modificarla. Además, la modificación de una ley viene a constituir la creación de una ley nueva y esta es una de sus atribuciones.

También se consideran como atribuciones del Poder Legislativo, dictar la ley de presupuesto; si esta es una ley, y la misión de este poder es dictar toda ley, se sigue que le compete dictar aquella. Se llama ley del presupuesto, aquella en que se fijan los ingresos y egresos de la Nación, la manera como han de distribuirse sus rentas, etc.; ella es pues una ley, y como tal produce obligaciones y para su cumplimiento requiere como condición indispensable su emanación de autoridad competente, por consiguiente, el Poder Legislativo tiene la atribución de dictar la ley del presupuesto. Dictar la ley de contribuciones, es otra de sus atribuciones, puesto que esta ley exige necesariamente un estudio prolijo de las necesidades de los asociados sobre quienes pesa dicha ley, estudio que solo puede hacerlo con el cuidado debido el legislador. Además, esta ley impone obligaciones a los asociados que declaran un derecho de parte del Estado, y el cumplimiento de aquellas solo se facilita por la circunstancia de emanar de autoridades competentes. El decretar la guerra, aprobar los tratados de paz, comercio, etc., son también atribuciones de este poder, las cuales se derivan de la más general de dictar la ley, y de la necesidad de la legalidad o legitimidad de las obligaciones para su cumplimiento: ellas también declaran un derecho, lo cual exige el estudio de la necesidad que le da origen.

Conocidas las atribuciones generales del Poder Legislativo, debemos entrar en una cuestión relativa a su organización: esta cuestión es la dualidad de cámaras, sobre la que los publicistas están divididos; creen unos que debe haber dualidad de cámaras y otros que debe haber unidad. Examinemos separadamente las dos doctrinas.

Los partidarios de la dualidad creen que esta es una consecuencia de la naturaleza de las atribuciones legislativas. Dicen que el Poder Legislativo tiene por objeto dictar la ley en conformidad con los intereses de una Nación, y como estos intereses son de dos clases, unos comunes y otros especiales de las grandes divisiones territoriales, es claro que el Poder Legislativo debe estar dividido en dos porciones: una que representa los intereses comunes a toda la Nación y otra esos mismos intereses modificados por las grandes divisiones territoriales. Cada una de estas porciones se denominan Cámaras y entre estas la que representa los intereses comunes, Cámara de Diputados, Tribunales, Comunes, etc. y la que representa los intereses de las grandes divisiones territoriales, Cámara de Senadores o Senado, Cámara de Lores, Pares, etc. Dicen también los partidarios de la

dualidad que es indispensable que haya dos cámaras, porque siendo los intereses de dos clases, los representantes de cada uno de ellos deben tener distintas cualidades, así a los Diputados les basta un conocimiento general de las necesidades del país, al paso que a los senadores les es indispensable un conocimiento profundo de esos mismos intereses, que se adquiere por la experiencia. Este primer fundamento de la dualidad de cámaras nace de la naturaleza de las atribuciones del Poder Legislativo o de la índole misma de este poder.

Otra razón a favor de la dualidad es la del mayor acierto que debe procurarse en la formación de las leyes, porque cuando el Poder Legislativo se compone de una sola cámara, el proyecto de ley aprobado pasa inmediatamente a ser ley del Estado, lo cual presenta grandes inconvenientes. Estos son muchos; por ejemplo, el que la cámara puede ser fascinada por un orador o puede dejarse llevar de las impresiones del momento y en tales casos, pasarían a regir el Estado leyes injustas o inaplicables al país. Este inconveniente desaparece cuando son dos las cámaras; porque todo proyecto de ley aprobado por la una, no puede obligar mientras no tenga la aprobación de la otra, de modo que, si una aprobó el proyecto fascinada por un orador o guiada por las impresiones del momento, la otra podría desecharlo, y sobre todo, en el intermedio de la aprobación y revisión podrían los legisladores examinar el asunto con calma y oír las opiniones de la prensa ilustrada.

Por otra parte, dicen los partidarios de la dualidad que, en un cuerpo legislativo, para que sus resoluciones sean acertadas, debe haber dos elementos: el elemento conservador y el elemento progresista, representado el primero por una cámara formada de ancianos pensadores y representada la otra, por jóvenes ardientes y entusiastas. También se consulta por la dualidad de cámaras, el principio de la división del trabajo, lo cual es sumamente ventajoso; las leyes examinadas a la vez bajo el punto de vista de los intereses comunes y de los intereses particulares, demandan mayor trabajo, y ponen mayor dificultad en su formación, que siendo examinados primero bajo un aspecto y después bajo el otro. Es una de las atribuciones del Poder Legislativo exigir la responsabilidad del Ejecutivo; por esto no podría verificarse si el Congreso no estuviese dividido en dos cámaras, porque resultaría el inconveniente de ser una misma cámara el acusador y el que declaraba si había o no lugar a formación de causa; por el contrario,

cuando el Congreso está dividido en dos cámaras, la de Diputados, como compuesta de jóvenes atrevidos, acusa; la de Senadores es compuesta de hombres pensadores y de experiencia, declara si hay o no lugar a formación de causa.

Los partidarios de la unidad, dicen que el Poder Legislativo representa a la Nación, y que siendo ésta una, aquel también debe serlo, y porque por otra parte la misión de dar leyes, propia del Poder Legislativo, no es más que una (además los intereses nacionales tienen un carácter de unidad indestructible, porque si bien unos son particulares y otros generales, todos son nacionales, todos tienen un mismo fin, y los primeros no son más que una modificación de los segundos, si pues los intereses nacionales son unos y el Poder Legislativo tiene por objeto dictar leyes para garantizarlos, es claro que debe estar organizado en una sola cámara). Finalmente, dicen que el Poder Legislativo debe ser compuesto de una sola cámara, porque es el órgano de la opinión pública y también es una. Por nuestra parte reconocemos algo de verdadero en ambas opiniones, sin embargo, no podemos admitir ninguna de ellas exclusivamente, por lo siguiente:

185

Es cierto que en las naciones hay dos clases de intereses, pero no en todas, como en las naciones pequeñas donde la unidad en cuanto a los intereses casi siempre existe, por tanto, en estas naciones será aplicable el sistema de la unidad, que en aquellas donde los intereses están divididos, el de la dualidad: vemos pues que no se puede establecer como un principio filosófico ninguno de estos sistemas exclusivamente.

La razón que se da favor de la dualidad, fundándose en el mayor acierto que debe procurarse en la formación de las leyes, pierde su fuerza con solo aplazar la votación de un proyecto de ley para algunos días después de terminar la discusión adoptando, sin embargo, la organización en una sola cámara.

Por lo que respecta a la razón fundada en la necesidad de que existan los elementos conservador y progresista, diremos solamente que no es incompatible con la unidad, porque los individuos que los pueblos conocen perfectamente sus opiniones y eligen siempre a las personas que los puedan representar del mejor modo posible. La división del trabajo que es otra de las razones a favor de la dualidad, se consigue con la división del

Poder Legislativo en comisiones, haya una o dos cámaras. Finalmente, la razón fundada en la manera como debe hacerse efectiva la responsabilidad del Poder Ejecutivo, prueba solamente que el Legislativo en semejantes casos se fracciona, aunque no haya dualidad.

De todo esto deducimos que la única razón verdadera que se presenta en apoyo de la dualidad es la división de los intereses nacionales, razón que no es aplicable a todos los Estados, porque en unos existe dicha división y en otros no; el único principio filosófico sobre esta materia es, que existe dualidad en los países donde hay dos clases de intereses y que existe unidad en aquellos en que los intereses son los mismos.

Pero la esencia del principio de la dualidad de las cámaras no está en la separación material, en que funcionen divididas, lo que la constituye es la circunstancia es lo de que componen la cámara de Senadores con hombres bastante instruidos en lo relativo a los intereses particulares, de un larga experiencia y de una moralidad a toda prueba; así como los diputados deben ser bastante versados en lo concerniente a los intereses comunes y deben tener las cualidades morales que su misión exige, de nada serviría que funcionaran separadas dichas cámaras si los que las componen carecen de los conocimientos necesarios y especiales de cada cámara: valdría tanto como que estuvieran formando un solo cuerpo. Mas como por su importancia los intereses particulares necesitan de mayores conocimientos que los comunes, se sigue que los que los representen tendrán también algo más los unos respecto de los otros, así los senadores deben tener o presentar más garantías de su buen éxito que los diputados.

Acerca del objeto de la Cámara de Senadores no se hallan acordes algunos publicistas: así algunos dicen que el Senado representa la nobleza, otros que la gran propiedad y finalmente, que está destinada a contener las tendencias de la Cámara de Diputados hacia la democracia exagerada, a que regularmente está expuesta esta cámara por ser constituida por jóvenes amantes de la fiel aplicación de la teoría a la práctica, y las tendencias del Ejecutivo al despotismo. Es verdad que en algunas monarquías como en Inglaterra, el Senado o la Cámara de Lores, representa los intereses de la nobleza, pero como la dualidad de cámaras no solo tiene lugar en las monarquías, sino también en los países esencialmente republicanos en los que no existe la nobleza basada en el linaje o en la sangre, claro es que el

objeto del Senado no es representar la nobleza; la misión de esta cámara es, pues, representar los intereses particulares de cada grande división territorial. Si por nobleza se entiende la suma de conocimientos y demás cualidades morales que se requieren para desempeñar tal cargo, estas cualidades con muy poca diferencia son las mismas que se exigen a los diputados; por cuya razón puede decirse también que estos representan la misma nobleza. Tampoco representa la gran propiedad, porque si por esto se entiende que los senadores deben ser grandes propietarios, hay y puede haber algunos que no sean tales, con tal que ofrezcan los conocimientos necesarios para el cumplimiento de un mandato. Si con esto quiere expresarse que ellos están destinados a representar la propiedad de la sociedad, es igualmente falso puesto que la Cámara de Diputados representa también aquella propiedad, y todos los intereses comunes, así como el Senado todos los demás intereses políticos. No menos insuficiente es la opinión relativa a que su fin es contener las tendencias arriba indicadas: si tal es la misión de dicha cámara no hay razón alguna para despojar a la de Diputados el carácter de contener las tendencias de aquella hacia la aristocracia, y el del Ejecutivo de mantener el justo equilibrio entre ambas. Es verdad que por la importancia de los intereses que representan y por la necesidad que hay de demorar las avanzadas pretensiones de la Cámara de Diputados a la fiel observancia de la teoría en la práctica, se elige aparentemente para Senadores, hombres de orden, de experiencia profunda en todos los ramos sociales, y en una palabra, hombres que sean superiores a los de la Cámara de Diputados a la que están llamados especialmente los jóvenes o todos aquellos que tengan el fácil conocimiento de los intereses comunes, pero no por esto los Senadores dejan de representar los intereses que antes hemos indicado.

Los derechos de los representantes del pueblo son la iniciativa, la libre discusión, el voto, la inviolabilidad y la interpelación a los Ministros de Estado.

Los derechos de los representantes se deducen de la naturaleza misma del poder que ejercen; si su misión es crear la ley, la cual tiene por objeto garantizar acertadamente las necesidades de la sociedad, claro es que tan luego como un representante obtenga el conocimiento de la existencia de una necesidad que exige una ley, debe indicarlo por medio de un proyecto de ley; la facultad que tiene un representante de presentar proyectos de ley se llama iniciativa, que como se ve es un derecho del legislador.

Mas esto no basta para la formación y promulgación de la ley, sino que es necesario que se tenga en consideración por la asamblea, todas las razones en que se funda dicha ley, que concurren los conocimientos y experiencias de los legisladores en el examen de las circunstancias que rodean esa necesidad iniciada en sus relaciones con los demás, y como esto no puede conseguirse sino por medio de la discusión libre, se sigue que tiene el legislador tal derecho. Tampoco podría conseguirse en virtud de todo esto, la existencia de la ley, si no se le da vida, no se la declara por los representantes como ley que se halla o no con los intereses del Estado: esto es, si no la aprueban lo cual hacen por medio de la emisión del voto; tienen pues este derecho. La inmunidad o el derecho de inviolabilidad es también derecho del legislador; ellos tienen por misión dictar la ley, pero como esta puede ser de tal naturaleza según las circunstancias que hiera de algún modo los intereses de otro poder, o afecte a sus miras políticas, o también que hiera los de alguna clase poderosa de la sociedad, claro es que el legislador, si no estuviera garantizada toda su persona de todo daño legal, se vería en la necesidad de sacrificar su conciencia por el amor a su persona, o de sacrificar ésta a la promulgación de la ley, cuya dolorosa alternativa lo pone en posesión de dicho derecho. Por último, gozan del derecho de hacer interpelaciones a los Ministros de Estado sobre las necesidades del país. Los medios de satisfacerlas, que las leyes que encuentren no fácil o satisfactoria aplicación; pero aquellos por su alta posición y por la naturaleza misma de sus atribuciones deben estar también al corriente de todo aquello que es indispensable para que las leyes garanticen debidamente los intereses de la Nación, a lo cual se reduce el mandato del legislador. Sin embargo, como el elevado puesto de un Ministro y su necesidad de facilitar la buena marcha de la organización política, le hacen digno de toda consideración y le obligan a no dar una contestación categórica acerca del objeto de la interpelación pues ella puede en ciertos casos traer consigo un mal a la Nación, se sigue que puede excusarse con moderación y prudencia, ofreciendo al mismo tiempo satisfacerla tan luego que lo halle por conveniente, tocando hacer en tal caso al legislador un cálculo sobre la causa de dicha excusa, con la probabilidad de conocer lo que solicitaba por las mismas razones no deben tampoco hacer interpelaciones tan frecuentes.

Se ha dicho que en los estados monárquicos constitucionales, la iniciativa es una facultad exclusiva de la Corona; pero como tanto en estos estados como en las repúblicas se observa de la clasificación de los

poderes, que aquél a quien compete la formación de las leyes pertenece también tal facultad, puesto que se halla al cabo de las necesidades a que la ley se refiere; si este derecho conviniera exclusivamente al Ejecutivo, el Legislativo sería un miembro inútil en el cuerpo político, un poder que no es poder sino en el nombre. Ambos conocen las necesidades del país. Este error ha tenido su origen en haber conocido la posibilidad que hay de abusar de tal facultad, por parte de los legisladores presentando innumerables proyectos de ley, hasta el punto de iniciar el cambio del Monarca, el que en virtud del veto absoluto de que goza puede oponerse eficazmente a que pase a ser ley del Estado cualquiera ley, quedando sin efecto los proyectos de los legisladores. Pero esto es inexacto; se funda en un abuso y el abuso no prueba nada contra la naturaleza de un derecho. Lo único que de aquí puede concluirse es que hay necesidad de ciertas medidas que tiendan a reprimir dicho abuso. Es incuestionable que tanto el Poder Legislativo como el Ejecutivo tienen los conocimientos que pueden facilitar la buena formación de las leyes que estos conocimientos son lo que autorizan a la iniciativa, o a presentar proyectos de ley; de donde se sigue que ambos poderes tienen igual derecho. Esas medidas se derivan del abuso de este derecho que indudablemente produciría la difusión completa de leyes, dificultando así su estudio y cumplimiento; pueden reducirse a estas: dividir las cámaras en tantas porciones como son las clases de intereses que hay que garantizar y presentado que sea un proyecto por cualquiera de los representantes a la cámara respectiva, debe pasar a la porción encargada de la clase de intereses a que el proyecto se refiere; ésta, si considera oportuno dicho proyecto, puede someterlo a la cámara y si no, impedir su acceso, de esta manera se habrá impedido que se presenten proyectos inútiles que por lo mismo serán rechazados. Además, cada legislador, por su propia dignidad por formarse y conservar una buena reputación, se abstendrá de presentar proyectos que lejos de facilitar dificulten la buena marcha política del país.

Siendo la misión de ambas cámaras dictar la ley, su reglamento interior que no es sino la ley que regulariza sus funciones legislativas, debe ser dictada por ellas. Al hacerlo, nadie mejor que cada cámara conocerá las circunstancias que le dan origen, nadie mejor que ellas conocerán sus infracciones y el grado de culpabilidad que pesa sobre los infractores, por consiguiente, debe apreciarse como un hecho exclusivo de cada cámara el juzgar de sus infracciones. Por otra parte, si esta facultad fuese concedida

a otro poder, bien se nota la suma probabilidad que habría de resultados funestos; cuando llegase la voz de que las opiniones políticas de aquel poder que juzga y la de un legislador divergiesen, le sería muy fácil al primero separar a los segundos del seno de la asamblea, so pretexto de infracción del reglamento, dando lugar de esta manera a todas las consecuencias que resultarían de la falta de inviolabilidad en el legislador.

También es un derecho de ambas cámaras examinar los poderes, o las actas electorales con que se presentan los electores; porque si las leyes a que deben sujetarse las elecciones son dictadas por los legisladores, nadie podrá decidir mejor que ellos si aquellas se han practicado o no en conformidad con dichas leyes, ellos son los que por medio de las leyes determinan las condiciones de elegibilidad que deben reunir los electores, y de consiguiente ellos también juzgarán con acierto de si las tiene o no el que presenta sus poderes. Además, debe suponerseles interesados por su propio honor y dignidad en el ingreso de personas dignas al seno de la asamblea, siendo esto un título más para que se les considere con derecho a calificar los poderes electorales. Sin embargo, como puede llegar la vez en que tenga que reunirse un Congreso nuevo en que no tiene lugar por consiguiente la medida de que una porción del anterior califique los poderes de los nuevos electores, parece conveniente que tal facultad debería concedérsele al Poder Judicial con lo que se evitaría tal circunstancia. Es de advertir que, si se le concede al legislativo tal derecho, es solo mientras el asunto o el examen de los poderes electorales no degenera en contienda, es decir, mientras la asamblea y el elector no se obstinen en juicios opuestos, pero en tal caso, el asunto es contencioso y pertenece a la jurisdicción del Poder Judicial.

Es anticonstitucional la incoativa; el privilegio concedido a una de las cámaras para principiar la discusión sobre algunos proyectos de ley, porque este es un verdadero privilegio el cual como todos los demás se funda siempre no en desigualdades racionales sino en accidentes que no pueden servir de título a ningún derecho; como tal es anticonstitucional. Además, los proyectos presentados a sus respectivas cámaras, son proyectos que aluden a los intereses que ellas representan, y por cuya discusión tienen los conocimientos necesarios: no hay pues razón alguna para que una de ellas deba tener la facultad concedida a la de Diputados para principiar dicha discusión. También es anticonstitucional la facultad concedida

a dicha Cámara sobre la discusión del presupuesto. Éste, como hemos dicho antes, es una ley y como la formación de las leyes compete tanto a la cámara de Senadores como de Diputados, se sigue: que tal facultad es anticonstitucional. La ley del presupuesto debe estar tanto en conformidad con los intereses comunes, como con los particulares; debe garantizarlos, igualmente, y como para que esto suceda es indispensable que ambas cámaras se ocupen de su formación, se sigue que es atribución que compete al cuerpo legislativo.

Los debates parlamentarios es necesario que sean públicos, porque ellos versan sobre las razones que influyen en la formación de las leyes, las cuales tienen por objeto garantizar los intereses nacionales; y como esto supone la necesidad en que se halla el pueblo de conocer si son bien o mal representados para continuar favoreciendo con su confianza a sus representantes o privarlos de ella en caso de que la pongan en peligro; se sigue que la discusión debe ser pública por lo que de otro modo el pueblo no puede conocer lo que necesita para velar por sus intereses. Además, las leyes se dan para que se cumplan; ellas imponen obligaciones que pesan sobre seres racionales, pero como difícilmente se podría conseguir su cumplimiento, si el pueblo no conoce las razones justas que los motiva, hay necesidad de hacerlo para facilitar su cumplimiento. Por otra parte, siendo pública la discusión, el pueblo tiene lugar de emitir por medio de la prensa las razones que crea oportunas para impedir o proteger la promulgación de una ley, con cuyo motivo el legislador podrá juzgar fácilmente si conviene o no al país, si será rechazada o aceptada, lo cual es sumamente ventajoso. Últimamente, el legislador al aceptar el cargo contrae para con el pueblo ciertas obligaciones, las que tiene que cumplir libremente de donde se deduce su responsabilidad; mas para que esta pueda hacerse efectiva por el pueblo, es necesario que conozca la manera cómo desempeña sus funciones, lo que no puede conseguirse sino por medio de la publicidad de los debates.

Esta publicidad no puede conseguirse con solo la admisión del pueblo a la barra, porque así una parte pequeña del pueblo solamente conocería la conducta de los representantes; hay pues necesidad de un medio más, este es la publicación de los debates por los periódicos; por lo que debe haber en el Congreso ciertos documentos conocidos con los nombres del Protocolo, Proceso verbal y actas: el protocolo es un documento que

contiene un resumen de cuanto se consigna en el proceso verbal y en las actas; el proceso verbal contiene la discusión de los legisladores, y en las actas se asientan todas las circunstancias ocurridas en la asamblea durante el tiempo de la discusión. Para que la copia de estos documentos produzca certidumbre en el pueblo, es necesario que se autorice por los secretarios del Congreso, puesto que sin esto hay la posibilidad de que el encargado de su copia y el impresor dominados por pasiones políticas, desnaturalicen los hechos, adulteren los discursos y priven así al pueblo de juzgar con acierto sobre la conducta de sus representantes. Pero hay ciertos casos en que es prudente el secreto de las sesiones y son aquellos en que de su publicidad provenga la dificultad del cumplimiento de la ley, o su inutilidad; ocurren casos en que el buen éxito de la ley, la mejor garantía de los intereses del pueblo, consiste en el secreto de su formación.

Hemos demostrado que la libre discusión es un derecho propio de cada representante, pero como la simple discusión de un proyecto de ley no basta para la existencia de éste, sino que además es necesario que el proyecto sea aprobado o desaprobado, en lo cual consiste la votación, se sigue que debemos determinar las formas conocidas de esto. Tales son las reconocidas hasta hoy por el mayor número de asambleas, la de ponerse en pie o quedarse sentados, la nominal o de palabra y la del escrutinio secreto. Estas pueden reducirse a dos: pública y privada. Las dos primeras ofrecen los inconvenientes, especialmente en las asambleas numerosas, de impedir que el pueblo conozca con exactitud las opiniones de sus representantes después de las discusiones si el acto que decide la existencia de la ley se halla o no en conformidad con sus opiniones emitidas en la discusión, pues puede suceder muy bien que al pararse tomen una actitud dudosa o que cualquiera otra circunstancia deja en estado de duda al pueblo. Además de esta manera, solo puede conocer los actos de los diputados la parte pequeña del pueblo que puede ser contenida en el lugar de las sesiones, necesitando conocerla el pueblo entero y si para esto se escriben los nombres de los legisladores que se han parado o sentado o que han pronunciado la afirmativa o la negativa, la votación se hace demasiado morosa o tardía. Por lo que respecta a la tercera, podemos decir que adolece del mismo defecto que las anteriores y además que proporciona al legislador que quiera traicionar sus deberes, la facilidad de hacerlo sin que el pueblo lo conozca. En vista pues de estos inconvenientes, nos decidimos por el escrutinio público, es decir, por la forma de votación en que escribiendo en una cédula

la afirmativa o negativa se escribe también la firma del legislador: de esta manera se consulta todo lo apetecible.

Hay necesidad pues que la votación se publique porque ella es la que decide de la existencia de la ley, la cual tiene por objeto garantizar los intereses nacionales de donde se deduce la necesidad en que el pueblo se halla de conocer si sus representantes cumplen o no con sus deberes, para continuar favoreciéndolos con su confianza o para privarles de ella en guardia de sus intereses, o lo que es lo mismo, necesita el pueblo conocer todos los actos de los representantes relativamente al desempeño de las funciones políticas, y como esto se consigue por medio de la publicidad de la votación, se sigue que ésta debe ser pública. Además, la votación debe considerarse como una consecuencia de la publicidad de los debates, y por lo mismo podemos aducir las mismas razones que empleamos para demostrar aquella.

Sin embargo, algunos sostienen que la publicidad de la votación coacta la libertad del representante, porque ella lo pone en la dura alternativa de traicionar su conciencia por el temor de que un poder o una clase poderosa de la sociedad a quien puede herir la ley en sus intereses, ejerzan su influencia en hacerle un mal, o de ser víctima de aquel influjo por obrar conforme a su conciencia, todo lo que desaparece por medio de la votación secreta, emitiendo su opinión libremente el legislador. Pero tal aserción es infundada, tal principio es insostenible ante la ciencia; el legislador al aceptar el cargo debe tener conciencia de su propia energía, e independencia suficiente para sobreponerse a cualquier temor que pueda impedirle el cumplimiento de sus deberes, la ciencia así lo considera y de consiguiente, este principio es inadmisibile. Por otra parte, la verdadera libertad consiste en obrar conforme a la razón y el temor no le priva de hacerlo.

Se llama quórum al número de representantes que se necesita para principiar cada sesión. Decimos que comete un abuso con respecto a él puesto que si es necesario que haya un número determinado de representantes para comenzar cada sesión, por la necesidad de que conozcan los legisladores las razones que hay y que se aducen para la existencia de una ley y debe garantizar los intereses que representan ellas, es necesario también por la misma razón que se determina el número de representantes indispensable para la votación lo cual no sucede siendo el acto que de

existencia a la ley. Otro abuso es el de que el representante que tenga a bien no emitir su voto so pretexto de que él no influye en lo menor contra la mayoría, puede hacerlo, dejando así de aprobar la ley o de desaprobala.

Convocatoria es el llamamiento que el Ejecutivo hace al legislativo para que se reúna. Esta como se ve no puede ser menor que una ley dictada por el Legislativo, lo que debe consignarse en la Constitución: pues de manera que, llegado el tiempo de su instalación, el Ejecutivo como encargado de ejecutar la ley deberá decretar la convocatoria. El Legislativo debe reunirse, pues teniendo por objeto dictar la ley para satisfacer las necesidades del país, desarrollándose estas a medida que la sociedad adelanta, las que no pueden ser garantizadas debidamente por las leyes anteriores, es claro, que exigen leyes nuevas, formadas seguramente por el Legislativo en el tiempo de su reunión. Y debe reunirse no solo cuando el Ejecutivo lo mande o lo decrete sino aun cuando esto no suceda; puede suceder que la reunión del Congreso no convenga a las miras políticas del Ejecutivo, y en este caso dejará de ejecutar la ley; pero esto no autoriza para que no cumpla con su deber de servir al pueblo cuando sus necesidades lo exijan. Además, si el Legislativo no debiera reunirse sino cuando el Ejecutivo dictase la convocatoria, aquel se hallaría bajo la voluntad de éste, lo cual implica la falta de independencia en el mismo poder.

Una vez reunido el Congreso, resta saber si su duración debe ser permanente o corta; los que están por la permanencia, dicen que por medio de ella se consulta la ventaja de que tan luego que una necesidad se presenta en el país, puede ser brevemente satisfecha pues se halla reunido el cuerpo destinado a dictar el remedio para ella, lo que no se consigue mediante la corta duración de este cuerpo. Por otra parte, hallándose permanentemente reunido el Congreso, se evita que el Ejecutivo infrinja la ley, puesto que se halla al frente del poder que hará efectiva la responsabilidad, acusándole y juzgándole, ventaja que no nos proporciona la corta duración del cuerpo. Los que están por la opinión contraria arguyen que las necesidades del pueblo no se desarrollan diariamente, ni todas ellas son objeto de ley por lo que llegará la vez en que sea inútil la existencia del poder. Además, su permanencia constante trae consigo el que el pueblo a la vista del ejercicio de sus funciones y al fin ya no serán de mayor interés y de esta manera irá desprestigiándose hasta que no se le respete. Que por lo que respecta a la infracción que el Ejecutivo pueda hacer de la ley, esta puede hacerse

efectiva bien por la permanencia del Congreso, o bien por la poca duración de él: dicha efectividad no depende de la mayor o menor duración del Congreso, sino de la energía de sus miembros y de otras circunstancias distintas. Por otra parte, hay necesidad de que los miembros de la asamblea, si han aparecido en sus respectivas localidades otras necesidades, si tienen exacta aplicación las leyes dictadas, o necesitan algunas modificaciones, todo esto se consigue mediante la corta duración del Congreso. Por último, la duración corta del Congreso, es ventajosa al erario nacional y la permanente gravosa. Nosotros ni admitimos la duración muy corta ni la permanente, sin que esto sea por la mediocridad.

El Congreso debe renovarse porque los representantes no ejercen funciones propias, sino sociales, depositando en ellos el pueblo su confianza, por cuya razón necesita privarles de ella cuando sea necesario o continuar favoreciéndoles con ella si corresponden bien, pero como esto se consigue renovándose el Congreso: se sigue que éste debe renovarse. También debe ser parcial, puesto que hay necesidad de que haya en la asamblea una parte instruida en el régimen interior del Congreso para que instruya a los que nuevamente ingresen.

La responsabilidad de los representantes es uno de los dogmas de la Ciencia Constitucional; pero como antes dijimos que tenían derecho a la inmunidad o inviolabilidad, pudiera ser que se confundan ambas, si no se las determina con exactitud. La inmunidad se refiere a no poderlos juzgar durante el tiempo de sus sesiones cuando no cometen un crimen, pero no a que deje de juzgárseles cometiéndolo: esto sería impunidad. La responsabilidad se refiere precisamente a su juzgamiento en caso de haber cometido un delito. Ellos deben pues ser responsables porque al aceptar el cargo, contraen para con el pueblo ciertos deberes, los cuales han de ser cumplidos libremente por ellos, de lo que se deduce su responsabilidad. Los casos principales en que pueden hacerse responsables los legisladores son: primero, cuando ataquen por sus discursos a otro poder o a cualquier otra personalidad; segundo, cuando por algún proyecto de ley comprometan los intereses nacionales; tercero, cuando infrinjan el reglamento de la asamblea; y cuarto, cuando usurpen atribuciones de otro poder. En todos estos casos atacan pues derechos que deben respetar y por consiguiente se hacen responsables, quedando sujetos a que la cámara les juzgue. En el segundo caso, hay que advertir que la responsabilidad puede ser moral y

legal: será lo primero cuando el proyecto rechazado por la cámara a que fue presentado no pasa a ser ley del Estado, porque así no causa un daño externo, la culpabilidad se halla únicamente en lo interno; pero si el proyecto es aprobado y pasa a ser ley del Estado, entonces la responsabilidad es legal y puede hacerse efectiva por la próxima legislatura.

## **21. Poder Ejecutivo**

La garantía de los derechos, misión del Estado, para ser realizada requiere, como lo hemos dicho repetidas veces, la existencia de las autoridades, éstas se dividen el ejercicio de las funciones sociales de tal manera que ninguna de ellas puede mezclarse en los asuntos que competen a otra; pero para que la inviolabilidad de los derechos individuales y sociales esté asegurada, se necesita declararlos: esta declaración corresponde al Poder Legislativo. La existencia de las leyes no es el único elemento que el Estado necesita para la realización de su fin, es preciso que sean cumplidas; porque sin este cumplimiento no serán respetados los derechos que ellos declaran: esta segunda función corresponde al Poder Ejecutivo.

196

Se llama pues Poder Ejecutivo la institución legalmente reconocida que tiene por objeto aplicar la ley a los casos generales y presidir la marcha política del país. Agregamos esta segunda parte a la definición, porque el Poder Ejecutivo es el que inmediatamente vela por los intereses del Estado y el que constantemente debe ejercer sus funciones, mirando por el cumplimiento de las leyes y representando a la Nación en el exterior.

No sucede lo mismo con el Poder Legislativo, que solo ejerce sus funciones cuando se presenta la necesidad de declarar algunos derechos; ni con el Judicial que solo ejerce o hace uso de sus atribuciones cuando se presenta una controversia sobre ciertos y determinados derechos. La ley una vez dada obliga a todos los miembros de un Estado, y de aquí resulta la necesidad de que el Poder Ejecutivo no abandone un solo momento el ejercicio de sus funciones, puesto que subsiste siempre la necesidad del cumplimiento de la ley.

Pero el Poder Ejecutivo no obra como algunos creen, de una manera ciega ejecutando la ley; sino de una manera racional, puesto que no pueden cumplirse las leyes sin tomar medidas que faciliten su aplicación.

Consecuentes con las doctrinas racionalistas en materias políticas, rechazamos de todo corazón la falsa alegoría en la que se compara el poder público a un gran hombre cuya voluntad es el Poder Legislativo cuyo entendimiento es el Poder Judicial y cuya fuerza o brazo es el Poder Ejecutivo. En esta alegoría se considera al Poder Ejecutivo como una pura fuerza que ejecuta los dictámenes de la razón y las determinaciones de la voluntad, representadas las dos últimas facultades por los Poderes Legislativo y Judicial.

Al ocuparnos del Poder Legislativo, vimos la falsedad de una parte de esta alegoría; vamos a ocuparnos ahora de la otra parte. El Poder Ejecutivo está destinado a hacer cumplir las leyes y como para esto necesita emplear ciertos medios, debe tener la facultad de emplearlos y, por tanto, la de tomar las medidas que crea convenientes para la mejor ejecución y fácil cumplimiento de las leyes. Esta segunda función no es puramente ejecutiva, supone el ejercicio de la razón para el conocimiento de las necesidades del país y de la índole de las leyes. Por otra parte, un poder que está llamado a velar más que ningún otro, por la satisfacción de las exigencias nacionales como lo es el ejecutivo, no puede de ninguna manera ser pura fuerza, porque así comprometería en alto grado los intereses del Estado.

197

En él deben considerarse dos funciones distintas: la administración y el gobierno – División de cada una de ellas. - Dos son pues las funciones del Poder Ejecutivo, la administración que consiste en la facultad de tomar las medidas indispensables por la mejor aplicación de las leyes a los casos generales, y el gobierno, que consiste en la facultad de hacerlos cumplir. La primera supone el conocimiento exacto de las circunstancias del país; la segunda es una función puramente ejecutiva, supone solo la fuerza.

La administración como el gobierno, puede ser central o local, según que se refiera a toda la nación o solo a parte de ella: la primera se ejerce por el jefe del Poder Ejecutivo, la segunda por las autoridades subalternas.

La administración puede ser también activa y consultiva, según que tenga o no fuerza obligatoria; no así el gobierno que es esencialmente activo. El jefe de la administración para desempeñar sus funciones, recibe los consejos de un cuerpo ilustrado en las materias administrativas, pudiendo o no seguir estos consejos en materia de administración, es lo que se llama administración consultiva.

Tanto la administración como el gobierno deben ser ejercidos por diferentes personas sujetas todas a una autoridad superior, que es el jefe del Poder Ejecutivo, de modo que la organización de este poder, según los principios filosóficos del Derecho Público, es contraria a la del Poder Legislativo, según los mismos principios. Para probar esto, basta fijarnos en la atribución del Poder Ejecutivo tiene de presidir la marcha política del país.

Se dice que el Ejecutivo preside la marcha política del país, porque vela inmediatamente por la satisfacción de sus necesidades. En virtud de esta función, el Poder Ejecutivo satisface las necesidades imprevistas de la Nación y no se puede conseguir la celeridad inherente a esta clase de funciones, si dicho poder no es ejercido por un solo individuo al cual se sujetan los funcionarios inferiores. Muchas veces se presentan en los pueblos circunstancias especiales que requieren la modificación o desaparición de una ley: en estas circunstancias, si el Poder Legislativo no está reunido, peligran completamente los intereses nacionales; para evitar pues los perjuicios que sufra el Estado, el Poder Ejecutivo debe tomar ciertas medidas acerca del cumplimiento de la ley, disminuyendo así su rigor y tendencias destructivas, porque las más veces una ley produce malos resultados no tanto por los principios que contiene, cuanto por los medios que se emplean para hacerla cumplir. La facultad que el Poder Ejecutivo tiene para tomar medidas que faciliten la ejecución de las leyes y satisfagan las necesidades imprevistas de la nación, toma el nombre de administración: esta facultad, así como el gobierno exigen que el Poder Ejecutivo sea ejercido en último análisis por una sola persona.

En la Monarquía son atribuciones inherentes al sistema político el veto absoluto y la irresponsabilidad – El Jefe del Poder Ejecutivo se denomina presidente en las repúblicas y Rey o Emperador en las monarquías, debiendo advertir que no son estos los únicos nombres que se le dan – El carácter distintivo de las monarquías es la perpetuidad del jefe del Estado, de donde se deducen el veto absoluto y la irresponsabilidad.

Se llama veto absoluto la facultad que tiene el Monarca de oponerse a que un proyecto de ley discutido y aprobado por las cámaras legislativas, pase a ser ley del Estado. Esta facultad se deduce del carácter del sistema monárquico. Efectivamente cuando el Monarca se niega a dar el cumplimiento a un proyecto de ley aprobado por el Poder Legislativo, es sin duda,

porque contraría sus creencias y en este caso, podemos hacer la disyuntiva siguiente: o el Monarca está obligado a ejecutar el proyecto de ley, o no lo está; en el primer caso como por el supuesto el proyecto es contrario a sus opiniones políticas, para librarse de practicar un acto indigno de un hombre de conciencia, tendrá que renunciar al cargo; en el segundo caso, todo lo salvará negándose al cumplimiento del proyecto. El primer término de esta disyuntiva compromete la perpetuidad del jefe del Estado, principio fundamental del sistema monárquico, luego el segundo debe prevalecer.

El veto interpuesto por el Monarca, lo mismo que cualquier otro acto inherente al cargo este, no puede ser válido sin autorización expresa de uno de los ministros, quien es personalmente responsable a la Nación siempre que haya autorizado un mandato real contrario a los intereses nacionales: el veto pues usado con arreglo a este principio es una garantía nacional que evita las funestas consecuencias de semejante atribución.

La irresponsabilidad de los mandatarios consiste en que, a nadie, excepto Dios, puedan dar cuenta de los actos que practiquen: esta prerrogativa inherente al sistema monárquico, porque si el monarca fuese responsable y no correspondiere a la confianza de la nación, el mejor modo de castigarlo sería destituirlo, pero como la destitución se opone a la perpetuidad del Monarca, se sigue que debe ser irresponsable.

En la República, el jefe del Estado debe ser personalmente responsable – Opiniones respecto de la época en que su responsabilidad debe hacerse efectiva – El jefe del Poder Ejecutivo en las repúblicas, es personalmente responsable, tanto porque no ejerce funciones propias sino sociales, cuanto porque no hay inconveniente para que esa responsabilidad se haga efectiva. Las diferentes personas que ejercen los poderes políticos tienen obligaciones para con la Nación, y a ello deben dar cuenta de sus actos, puesto que a ella se dirigen inmediatamente. Aquí se ve que la responsabilidad del jefe del Poder Ejecutivo se deduce de la naturaleza del sistema republicano.

Decimos que la responsabilidad no es incompatible con esta forma de gobierno, porque el presidente ejerce el cargo por determinado período, de modo que puede muy bien ser destituido sin variación ninguna en la forma de gobierno. Debemos advertir que la gran influencia que goza

un funcionario de este carácter, puede embarazar los procedimientos judiciales que contra él se susciten; pero en todo caso la prensa debe hacer efectiva su responsabilidad moral.

No están acordes los publicistas sobre la época en que debe hacerse efectiva la responsabilidad legal de un presidente: unos creen que debe hacerse inmediatamente después de haber cometido el delito, otros que debe hacerse efectiva concluido su período.

Los primeros, que una Nación no podría dar un solo paso hacia el progreso teniendo un mandatario nominal; los otros, que no podría haber un gobierno estable si se les fuese sometiendo a juicio conforme se iban recibiendo las acusaciones.

Por nuestra parte desconocemos la razón tanto en los unos como en los otros y adoptamos una opinión que concilia las dos anteriores. Hay ciertos delitos que no causan graves daños a la Nación y que por tanto no exigen el enjuiciamiento de los mandatarios; hay otros que causan tales daños que sería imposible pasarlos desapercibidos, sin comprometer los altos destinos del Estado, y que exigen el enjuiciamiento inmediato de los autores. Deben ser pues inmediatamente sometidos a juicio cuando cometan delitos graves, como el de alta traición y debe hacerse efectiva su responsabilidad concluido su período por delitos de menos trascendencia, como la infracción de una garantía individual. Una de las maneras de hacer efectiva la responsabilidad en este segundo caso es el juicio de residencia.

Son atribuciones del Poder Ejecutivo: primero, dictar Reglamentos de actos y demás disposiciones para el cumplimiento de la ley; segundo, tomar parte en la formación de las leyes; tercero, administrar la Hacienda Nacional; cuarto, nombrar los empleados de la administración pública; quinto, mandar las fuerzas de mar y tierra; sexto, dirigir las relaciones exteriores; séptimo, celebrar tratados de paz, comercio, navegación, etc.; y octavo, declarar la guerra.

Hemos dicho que el Poder Ejecutivo tiene por objeto aplicar la ley a los casos generales; pero como para aplicar las leyes necesitan tomar medidas que faciliten su cumplimiento, se sigue que tiene la facultad de dictar todas las disposiciones necesarias a la ejecución de las leyes. Entre estas

medidas se cuentan los decretos, reglamentos e instrucciones: decretos son las disposiciones en las que el Poder Ejecutivo ordena el cumplimiento de una ley, indicando los medios generales o particulares de cumplirla; reglamentos son las disposiciones en que se detallan las atribuciones de los agentes administrativos indicando los medios generales de cumplir la ley; instrucciones son las disposiciones que el jefe del Poder Ejecutivo dirige a las autoridades subalternas prescribiéndoles de una manera detallada los modos de ejecutar una ley o de practicar un acto gubernativo. En el gobierno absoluto de un individuo, poco importa que confundan o se distinguan la ley y el decreto. Esto no es de ningún provecho práctico para la sociedad, porque emanando ambas disposiciones de una misma autoridad y obligando de una misma manera a los súbditos, no hay entre ellas ninguna diferencia esencial y atendible. Pero en el sistema constitucional en que están señalados los límites de cada poder, para que ninguno de ellos tiranice, conviene mucho separar la ley del simple decreto. La ley es dictada por el Poder Legislativo, el decreto por el jefe del Estado. Las leyes según la mente del legislador y según el modo como se somete el pueblo a ellas es perpetua: el decreto no lleva en sí este carácter de perpetuidad.

La ley determina un fin y el orden que se ha de guardar para alcanzarlo: el decreto señala los medios para alcanzar el fin y guardar el orden que la ley establece. La ley es el precepto primitivo, es anterior al decreto: el decreto manda que se empleen los medios necesarios para cumplir la ley. No puede pues confundirse la facultad de expedir decretos con la de imponer leyes<sup>1</sup>.

Otra de las atribuciones del Poder Ejecutivo es tomar parte en la formación de las leyes por la discusión y por el veto suspensivo. La importancia de esta atribución se conoce a primera vista examinando la naturaleza de las funciones que el Poder Ejecutivo ejerce. Hemos dicho que el Poder Ejecutivo debe velar inmediatamente por la satisfacción de las necesidades de la Nación: si ejerce esta atribución no puede menos que tener conocimiento de las circunstancias especiales del país y por tanto de las leyes que

1 Notas del Dr. Herrera-Pinheiro, pág. XLII. [Luciano Benjamín Cisneros se refiere a las "Notas" que Bartolomé Herrera elaboró a la obra del Comendador Silvestre Pinheiro Ferreira, *Compendio de Derecho Público Interno y Externo*, Imprenta del Colejio, Lima 1848, pág. XLII] (N. del E.)

le convengan; por esta razón debe tomar parte con preferencia a cualquier otro en la discusión, por sí mismo o por sus ministros. El veto suspensivo consiste en la facultad que tiene el Poder Ejecutivo de suspender el efecto de una ley aprobada por las cámaras legislativas hasta que éstas tomen en consideración sus observaciones. El ejercicio de esta facultad se funda, como el de la anterior, en el conocimiento de las necesidades nacionales; advirtiéndose que si el Poder Legislativo insiste a pesar de las observaciones del Poder Ejecutivo, este queda obligado a cumplir la ley, puesto que se debe tener presente que si el Poder Ejecutivo ha tenido razones de importancia para oponerse al cumplimiento de la ley, el Poder Legislativo que tiene la facultad exclusiva de dictar leyes, debe haber tenido otras de mayor consideración para insistir en su propósito.

Tenemos que el Poder Legislativo tiene la facultad de dictar el presupuesto, añadiremos que el Poder Ejecutivo, para dar cumplimiento a esta ley, debe administrar la Hacienda Nacional. La administración de la Hacienda es pues otra de las atribuciones del poder que nos ocupa.

202

El Poder Ejecutivo, para ejercer debidamente sus funciones, debe tener otra que consiste en el nombramiento exclusivo de los empleados de la Administración. Es indudable que debe reinar entre las autoridades superiores e inferiores la mejor armonía posible, y esta no podría conseguirse si los empleados administrativos fuesen nombrados por un poder extraño, que no siempre conocería bien las materias administrativas, ni las calidades que debe tener un individuo para ser empleado de la administración. El jefe del Poder Ejecutivo debe tener pues la facultad de nombrarlos porque necesita para la unidad de sus trabajos, estar rodeados de personas que posean su confianza; y porque el jefe del Poder Ejecutivo como versado en las ramas de la administración, puede conocer fácilmente las personas que estén llamadas a ejercer esta clase de empleos, como también las aptitudes y honradez de esas mismas personas.

La ejecución de las leyes es función del Poder Ejecutivo, requiere para su desempeño el apoyo de la fuerza, pero este apoyo no solo se necesita para conservar el orden en el interior, sino también para hacer respetar los derechos de la Nación en el exterior: al jefe del Poder Ejecutivo encargado de presidir la marcha política del país, corresponde pues el derecho de mandar las fuerzas de mar y tierra; advirtiéndose que la

ciencia no puede establecer principio ninguno invariable sobre si debe o no mandarlas personalmente, tan solo establece que cuando se verifique lo primero, el ejercicio del Poder Ejecutivo debe pasar al suplente. Este principio es filosófico, pero la solución de la cuestión anterior depende de las circunstancias especiales de cada país.

Corresponde también al Poder Ejecutivo dirigir las relaciones exteriores porque esta función no es sino una consecuencia de la más general de aplicar la ley. En efecto: el Poder Ejecutivo al cultivar las relaciones que existen entre los estados, desempeña la atribución de hacer cumplir la ley, porque cuida que sean respetados los derechos nacionales en el exterior que las leyes declaran. Por otra parte, esta atribución no puede ser ejercida por los Poderes Legislativo y Judicial que no están en íntima relación con el Estado, ni están destinados a satisfacer sus necesidades imprevistas. El Poder Ejecutivo, por el contrario, está siempre cuidando los intereses nacionales y por tanto mejor que ningún otro, puede representar la nación en el exterior.

Uno de los modos como el Poder Ejecutivo ejerce este derecho es la celebración de los tratados con las naciones extrañas. Pero como los tratados son leyes internacionales que obligan a los Estados que los celebran, deben ser aprobados por el poder competente que es el Legislativo, de modo que al Ejecutivo corresponde solo la iniciativa.

Finalmente mencionaremos, como última entre las atribuciones principales del Poder Ejecutivo, la declaratoria de guerra. Dijimos que al Poder Legislativo correspondía el decretar la guerra, pero como la declaratoria de esta es un medio de hacer cumplir lo primero, que es una verdadera ley, es claro que la declaratoria de guerra corresponde al poder encargado de hacer cumplir la ley.

Ejecutivo suplente – Funciones que debe desempeñar – Puede muy bien suceder que el jefe del Poder Ejecutivo se incapacite para ejercer sus funciones perpetuamente o por algún tiempo: en el primer caso se debe proceder inmediatamente a la elección de otro; en el segundo, o en el primero mientras se hacen las elecciones, debe haber un ejecutivo suplente que en las Repúblicas se llama Vice-Presidente y en las Monarquías, Regente. Se llama pues Ejecutivo suplente, la persona que desempeña las funciones ejecutivas siempre que el jefe del Poder Ejecutivo esté impedido

para ejercerlas. El Ejecutivo suplente tiene las mismas atribuciones que el propietario. Sobre el número de Regentes o vicepresidentes nada establece la ciencia; esta cuestión se resuelve atendiendo a las circunstancias especiales de cada país.

En las Monarquías, el Monarca nombra a su Regente cuando se presenta la necesidad de él; en las Repúblicas los vicepresidentes son elegidos por el pueblo porque se hallan en las mismas circunstancias que los presidentes, cuya elección debe ser eminentemente popular.

En cuanto a las funciones que debe desempeñar el vicepresidente mientras no tome a su cargo el gobierno de la República, establecemos lo siguiente: el vicepresidente está llamado a ejercer el Poder Ejecutivo, y por tanto debe consagrarse en la Administración presidiendo el Consejo de Estado del cual es miembro nato, pero de ningún modo ejerce funciones legislativas o judiciales.

### **Origen de la Ley Sálica – Razones en pro y en contra de ella**

Sobre el origen de la Ley Sálica, que todos citan cuando se trata de la sucesión a la corona, hay dos opiniones diferentes: unos creen que se dictó en Germania, en tiempos muy remotos, y otros que, en Bélgica, entre los Gaulas en el séptimo siglo. Wiarda opina, después de haber hecho indagaciones históricas muy prolijas, que la Ley Sálica se redactó por primera vez a la izquierda del Rin en Bélgica, donde estaba establecida la tribu de los Francos salianos, a quienes esta ley gobernaba y de quienes se deriva su nombre; que su antigüedad no pasa del siglo 7º y su trato se compuso en lengua latina; que en rigor no es ley promulgada por alguna autoridad, sino una simple compilación de costumbres y decisiones judiciales, semejante al Espejo de los Sajones y a otros monumentos de la legislación germánica.

Esta ley se ocupa del derecho político, del civil, del penal, del procedimiento civil y criminal, de la policía rural, sin guardar ningún orden con la elección de las materias y formando de todo un caos. Mr. Guizot, cree que, examinándola despacio, se descubre en ella el carácter dominante de ley penal. La parte de esta ley se cita al hablar de sucesión y que no era más que una antigua costumbre consignada en ella y dice: “*la tierra sálica no*

*pasará a las mujeres y la herencia entera se entregará a los varones*". Esta disposición no podría tener imperio sobre las monarquías de Europa; pero el haberla adoptado en casi todas ellas para la sucesión al trono, produjo la celebridad de la Ley Sálica<sup>2</sup>.

Esta ley ha sido combatida por unos y apoyada por otros; los primeros se fundan en un hecho histórico cual es, que a proporción ha habido mayor número de reinas buenas que de reyes buenos; los segundos dicen que la mujer no puede gobernar, por ser naturalmente débil y que al concederle injerencia en los negocios públicos a una mujer, solo por ser descendiente de Monarca, se concede un verdadero privilegio, puesto que las mujeres están completamente impedidas del ejercicio de los derechos políticos y hasta cierto punto del de los civiles.

Contraigámonos a examinar las razones de los partidarios de la ley sálica. En primer lugar, la debilidad de la mujer no presenta inconveniente ninguno para su elevación al trono, porque la Reyna no gobierna sola sino con sus ministros y demás subalternos, cuya inteligencia es moderada por la dulzura de la mujer. Los partidarios de la Ley sálica al decir que la Reina no gobernaría por sí, sino que pondría los intereses nacionales a disposición de sus caprichosas pasiones o de sus predilectas personas, no se fijaron sin duda, en la utilidad de ese espiritualismo de la mujer para templar la demasiada severidad de los varones.

205

En segundo lugar, el privilegio que los partidarios de la Ley Sálica, suponen en la sucesión de las mujeres al trono regio, no existe porque solo hay privilegio cuando se trata desigualmente a personas que se hallan en las mismas circunstancias, y no en el caso presente, siendo sabido de todos que las princesas reciben una especial educación para gobernar, educación que no tienen las demás mujeres: las leyes las privan de ciertos derechos en atención a la imperfecta educación que reciben y no a su incapacidad absoluta.

Por último, los partidarios de la Ley Sálica han tratado de desmentir la razón histórica de sus adversarios, arguyendo que esas razones se refieren principalmente a Inglaterra y Rusia, donde las reinas han gobernado

2 Véase Pinheiro, notas del Dr. Herrera, pág. LXVIII.

bien, porque con su carácter apasionado debilitaron las tendencias despóticas y oligárquicas de la organización política de esas naciones – Confesemos que los partidarios de la Ley Sálica en este argumento, prueban la utilidad suma del gobierno de las mujeres. No contentos con esto han querido confirmar su opinión los partidarios de la Ley Sálica, suponiendo que, en una Monarquía regida por principios liberales, sería origen del desorden al gobierno de las mujeres, y que, por el contrario, un país de esta naturaleza solo puede ser gobernado por varones. Este raciocinio se presenta con apariencias de verdad, pero es tan falso como los que hemos refutado en los párrafos anteriores: la educación es lo que forma a los gobernantes, de suerte que si son débiles como las mujeres se hacen enérgicos, y si son severos en demasía como la mayor parte de los hombres, se hacen amables. Con lo expuesto queda refutada la Ley Sálica en su principio relativo a la sucesión de las mujeres.

Aparte de esta cuestión, se presenta otra en el sistema monárquico: esta cuestión es relativa a la regencia. Cuando muere un Monarca o se incapacita perpetuamente, dejando un hijo de menor edad, se inviste de todos los derechos y prerrogativas del Monarca a un ciudadano denominado Regente: la cuestión en este caso es saber si se declarará la mayoría de los Príncipes mucho antes que la de los demás individuos o lo mismo que a estos: ambas opiniones tienen partidarios que las defienden.

206

Los primeros dicen que conviene disminuir lo posible el tiempo de la Regencia, para que el Regente no se capte la voluntad popular y de este modo, apoyado por el pueblo, usurpe el derecho legítimo del heredero; y que como no se puede conseguir la disminución del tiempo de la Regencia sino declarando la mayoría de edad del Príncipe lo más pronto posible, debe declararse esta mayoría, en los Príncipes, años antes que en los demás ciudadanos. Los segundos, creen que un príncipe gobernante en una edad en que el desarrollo no es posible, sería un juguete ridículo de sus allegados y favoritos.

Por nuestra parte reconocemos la fuerza racional de ambas opiniones y aceptamos un término medio. Creemos pues que el desarrollo de los príncipes es más rápido que el de los demás individuos por razón del esmero con que son educados en la política, pero no podemos que aceptar que este desarrollo se verifique con anticipación que puedan ser llamados al

gobierno a la edad de 12 años como pretenden los que profesan la primera doctrina: suponer esto sería explicar hechos naturales como el desarrollo; por causas sobrenaturales puesto que la única causa natural, que es la educación esmerada, no tiene el poder de producir efectos tan maravillosos.

Todos saben que por el ejercicio de los derechos políticos se necesita mayor desarrollo en el individuo, que por el ejercicio de los derechos civiles: si pues el príncipe va a ejercer los derechos políticos, es claro que debe tener el desarrollo suficiente; pero este desarrollo por esmerada que sea la educación, no será tan rápido que excede el de los demás; el príncipe cuando más podrá tener la capacidad suficiente para el ejercicio de los derechos políticos a la edad en que los demás la tienen para los civiles; por todas estas razones creemos que la ley no debe declarar al sucesor a la corona, la mayoría, sino a la edad que haya prefijado en los demás para el ejercicio de los derechos civiles.

## **22. Consejo de Ministros**

Al definir el Poder Ejecutivo hemos dicho que en él no solo deben considerarse las funciones meramente ejecutivas, sino también las administrativas, pues al aplicar la ley o los casos generales, puede suceder que resulten dañados los intereses particulares, en este caso se ve la necesidad de hacer ciertas modificaciones de la ley y de estudiar las necesidades a que se refiere para evitar aquel inconveniente, pero como el jefe del Poder Ejecutivo es quien debe ejercer tales funciones como encargado de las administraciones, que siendo por otra parte imposible, que un solo individuo, que una sola inteligencia abrace tantos y tan complicados conocimientos como son los relativos a la administración que los exige profundos en la teoría y en la práctica, claro es que hay la necesidad de estos individuos que sondeando inmediatamente al jefe del Estado, le ayuden activamente en el ejercicio de las funciones administrativas; estas personas son los Ministros los cuales quedan ya definidos.

Mas como la Administración comprende tantos y tan variados ramos cada uno de los cuales requiere conocimientos profundos y especiales, no pudiendo existir estos en una sola persona, claro es que cada una de esas especies de intereses sociales se le debe encomendar a una sola persona; cada uno de los ramos encargados a los ministros se llama Ministerio.

De aquí se deduce que el número de Ministros de un país no se puede determinar a priori porque, según sus diversas circunstancias especiales como su riqueza, civilización, posición geográfica, etc., así serán más o menos numerosos los intereses, debiéndose advertir también que el desempeño de Ministerios que tienen más de común entre sí como el de Culto y Beneficencia por un solo Ministro no implica oposición en manera alguna; al principio hemos deducido la necesidad de que sean tantos Ministros cuantos fueren los ramos de intereses sociales; pero los conocimientos que se requieren para el desempeño de Ministerios semejantes son idénticos y por consiguiente el trabajo que demandan deja de ser complicado.

Las razones que aducimos para sentar como constitucional el principio de que el jefe del Estado tiene el derecho de nombrarlos, nos parecen concluyentes. En efecto, los ministros no vienen a ser en realidad sino los funcionarios inmediatamente subordinados al jefe del Ejecutivo y si es un principio incuestionable que el funcionario o empleado superior debe nombrar a los inferiores, así como el conocimiento de la naturaleza del empleo mismo, se sigue pues que los ministros como tales subalternos, deben ser nombrados por el jefe del Poder Ejecutivo. Además, este es responsable ante el pueblo de las funciones administrativas que hieren los intereses nacionales, funciones que también son desempeñadas por los ministros; pero como el jefe del Estado no sería responsable de un modo justo si las personas de que puede prevenirle la responsabilidad no merecen su confianza, se siguen que deben merecerla siendo nombrados por él. Públicamente, si fuesen nombrados por otro poder o por el pueblo, resultaría el ataque a la independencia del Ejecutivo o una constante remoción de Ministros a causa de no merecer la confianza del jefe de aquellas personas que la merecen del pueblo; puede suceder muy bien que divergiendo la idea política del jefe del Estado y de los Ministros nombrados por el pueblo, aquel los rechaza aunque no puede dejar de tener tal facultad como jefe y como responsable de los actos de estos; el pueblo volvería en tal caso a realizar su elección, puede volver a suceder lo antedicho y de esta manera, jamás tendría estabilidad en la marcha política del Estado. Y esto sin dejar de conocer la incapacidad del pueblo para determinar qué personas son aptas e idóneas para el ejercicio de tal empleo; pero esto exige también conocimientos que el pueblo no tiene. Queda demostrado pues que el jefe del Poder Ejecutivo es quien debe elegir a los ministros y no el pueblo; falta averiguar dentro de qué personas puede hacer la elección. Si como hemos dicho los Ministros

tienen por misión ayudar al jefe del Estado con el ejercicio de las funciones administrativas y para esto se requiere conocimientos profundos acerca de las necesidades sociales, los medios de satisfacerlas y de las leyes; claro es que aquella elección debe recaer sobre personas de una reputación científica política demasiado conocida, dentro de aquellas personas que por su alta posición social sus conocimientos técnicos o prácticos sobre la Administración ofrezcan bastantes garantías de su buen éxito. Tales son pues o al menos deben ser las personas llamadas a optar tal cargo.

### **23. Consejo de Ministros – Su necesidad –**

Se llama Consejo de Ministros a la unión de ellos con el objeto de adoptar y dictar las medidas administrativas que crean convenientes. Su necesidad se deduce de la necesidad que hay de la unidad en las medidas administrativas, del inconveniente que resultaron de tales medidas, no se diesen para el cuerpo reunido, pues muchas veces ellas serían contradictorias y últimamente de la necesidad de que exista la responsabilidad in solidum de los ministros, por exigirlo así la naturaleza misma de muchos asuntos propios de la Administración. En efecto, teniendo por objeto los Ministros ayudar al jefe del Ejecutivo en el ejercicio de las funciones administrativas y dirigiéndose estas al mismo fin cual es la garantía del Derecho, claro es que entre todos ellos debe haber una completa armonía, entera unidad; pero como no podría conseguirse esto si cada uno de los Ministros dictase las medidas que le compete sin acuerdo de los demás, como no podría conseguirse sin tener en consideración cada uno las razones que tiene el otro para la misma medida, la exactitud y acierto que debe reinar en la Administración, pues muchas inteligencias pueden más que una, se sigue que hay necesidad del Consejo. Además, si no marchasen de común acuerdo muchas veces resultaría que las medidas dictadas por uno de ellos, sería contradicho por otro lo cual dificultaría su cumplimiento y dejaría de satisfacer la necesidad a que se refiere. Y finalmente, como tienen que ser responsables solidariamente porque la naturaleza de la función que ejercen exige la intervención de todos ellos en su cumplimiento, por ser demasiado complicados, se sigue que deben reunirse pues de otra manera no podría gravitar sobre ellos tal responsabilidad.

La presidencia del Consejo debe encargarse a una persona que represente las opiniones políticas del país - El Consejo como un cuerpo colegiado, debe tener una persona que le presida en el ejercicio de sus funciones, puesto que esta circunstancia es indispensable para regularizarlas, para que haya orden en ellas, esta persona se llama presidente. Es necesario que profese las mismas opiniones políticas del pueblo; porque si así no fuera, la lucha entre este y aquel sería irremediable y constante, el pueblo reclamaría su destitución ante el Gobierno y si éste, por cálculos interesados no lo destituya, habría el peligro de que el pueblo exasperado se lanzara a una destitución de hechos. Si el Gobierno lo destituye a petición del pueblo cuando llegue a realizarse la lucha indicada por la divergencia de opiniones, como el supuesto es que tal divergencia exista siempre, constante sería también la renovación de ministros resultando de aquí el mal consiguiente a todo hecho y como esto dificulta la bienandanza de la Administración. En las Monarquías el jefe del Estado no debe presidir al Consejo porque debe suponersele siempre con ideas fijas sobre política, opiniones invariables y como el pueblo por su naturaleza tiene que variar en las opiniones de este género, claro es que representando el Consejo las del pueblo y teniendo que suceder este mismo respecto del que lo preside no debe el Monarca ser el presidente de dicho cuerpo, por esto es que en la Monarquía el Soberano nombra un Ministro especial que lleva el nombre de Ministro sin cartera, porque preside el Cuerpo de Ministros. Además, los ministros como inmovibles, son responsables ante el pueblo del ejercicio de sus funciones, por manera que si el Monarca presidiera este cuerpo sería también irresponsable, lo cual repugna a su carácter mismo. En las Repúblicas no sucede lo mismo porque como el jefe del Estado es periódico y debe suponersele con opiniones políticas tan variables como el pueblo, no hay inconveniente alguno en que presida el Consejo.

### **Responsabilidad de los Ministros - Delitos de que pueden ser acusados**

Los Ministros como todo funcionario público, deben ser responsables pues sus funciones se refieren a los intereses sociales, lo cual implica responsabilidad, pero siendo dichas funciones de un orden tan elevado por lo que pueden comprometer seriamente los más delicados intereses del pueblo; ellos deben ser tanto más responsables, cuanto elevada y

trascendental en su misión. Pero siendo sus deberes tan numerosos y tan complicados que el pueblo no podrá conocer cuando han violado alguno y héchose responsables, claro es que se dificultaría su responsabilidad. Además, su alta posición social los pone en aptitud de hacer algunos servicios a aquellas personas que pueden conocer sus infracciones y exigir a propender a la efectividad de su responsabilidad y de aquí la impunidad de ella. Y últimamente, como el jefe del Estado tomó parte en sus disposiciones y son los empleados más inmediatos a él gozando así de sus favores, claro es que procurará hacer ilusoria la responsabilidad de ella, sea por no caer él en la misma, o sea por protección a los que inmediatamente le ayudan en sus funciones. Pero no siendo posible detallar minuciosamente los deberes que lo crea su misión, por su multiplicidad, ni contentarse con solo indicar los casos generales en que pueden hacerse responsables por la violación de algunos de sus deberes también generales. Estos son: primero, por delito de traición; segundo, por delito de concusión.

El primero consiste en comprometer de alguna manera la Soberanía Nacional o su Independencia. El segundo, atacar el honor, la propiedad o algunos de los derechos de los ciudadanos. En estos casos, pues no pueden menos que hacerse dignos de una acusación que traiga consigo la efectividad de su responsabilidad.

**No debe establecerse un tribunal especial para su juzgamiento –  
Quién puede acusarlos – Cuándo puede hacerse efectiva su responsabilidad**

Si los ministros pueden ser acusados por los delitos que dejamos indicados, claro es que para que no se haga ilusoria e inútil tal acusación, debe haber quien los juzgue. El tribunal a quien compete esta atribución no debe ser otro que aquel destinado a dirimir las contiendas o a aplicar la ley a los casos particulares: el Poder Judicial, pues no pudiéndose admitir en la ciencia privilegios de ninguna especie es incuestionable que no pueda admitirse que estos funcionarios sean juzgados por un tribunal particular, porque solo sería un verdadero privilegio, puesto que se hallan en las mismas circunstancias de los demás que son juzgados por el mismo tribunal. Ellos deben ser acusados seguramente por las personas que hayan

ofendido particularmente, puesto que esto es un asunto personal del que solo puede reclamar el ofendido.

Por los delitos de traición; claro es que no pudiéndolo hacer todo la Nación particularmente, debe hacerlo el cuerpo que la representa cual es el Legislativo, en cuyo caso debería el jefe del Estado ponerlo a disposición del tribunal competente. La responsabilidad de ellos puede hacerse efectiva en cualquier tiempo puesto que de aquí no proviene ningún inconveniente porque como el jefe del Poder Ejecutivo es quien los elige, claro es que la efectividad de la responsabilidad en cualquier tiempo. El jefe del Estado puede reemplazar en el acto al ministro que falla o que ha de juzgarse, así la administración no sufre ninguna alteración.

#### **24. Administración Consultiva**

Según la idea que al hablar del Ejecutivo dimos de la Administración, fácilmente se nota que ella no solo se refiere a la simple ejecución de la ley, sino también de los conocimientos que son necesarios para ejecutar la ley de modo que no se oculten dañados los intereses individuales al realizar dicha ejecución. Pero cuanto mayor sea el número de conocimientos relativos a los intereses nacionales y a los medios de garantizarlos, tanto mejor será la marcha de la administración activa, habiendo necesidad de consultar ésta, es claro que es de todo punto necesaria la existencia de otros individuos que, poseyendo los conocimientos teóricos y prácticos indicados, ilustren a los funcionarios encargados de la administración activa para el mejor desempeño de ella. Estos individuos son los que forman el cuerpo que denominamos Consejo de Estado y a quien compete el ejercicio de la administración consultiva. Podemos pues definir el Consejo como el cuerpo encargado de ilustrar con sus luces a los funcionarios del Poder Ejecutivo en el ejercicio de las funciones administrativas, y la Administración Consultiva como el conjunto de funciones desempeñadas por el Consejo de Estado y que se refieren a ilustrar al Ejecutivo en el desempeño de sus funciones administrativas.

Pero si hay necesidad como lo dejamos demostrado de la Administración Consultiva para facilitar el buen desempeño de la administración activa, ejerciéndose esta misma administración en las diferentes localidades de un país, claro es que en todas ellas debe existir también dicha

administración consultiva para que de esta manera los encargados del Ejecutivo se hallen menos expuestos a errar en la ejecución de la ley. Así es que siendo la administración activa central y local, la consultiva también debe serlo. No olvidemos la diferencia que tenemos de administración activa: ello es la administración ejercida por el jefe del Estado y los ministros, o el conjunto de funcionarios que tienen por objeto hacer de la ley las modificaciones convenientes para que en su aplicación no hiera a los intereses particulares.

El Consejo debe ser un cuerpo colegiado y permanente – Si la necesidad del Consejo nace de la necesidad que hay de que los funcionarios del Poder Ejecutivo sean ayudados en el cumplimiento de su mandato, por las luces de las personas que los rodean, si esto puede producir la mayor eficacia apetecida hallándose reunidas dichas personas por el principio evidente que pueden más varias inteligencias reconcentradas en un mismo asunto que una sola aislada, es incuestionable que el Consejo de Estado debe ser un cuerpo colegiado.

Debe también ser permanente, porque siendo un objeto auxiliar a la administración activa, claro es que siendo permanente ésta, debe serlo también la otra. Además, por la permanencia del Consejo se tiene mayor probabilidad de que haya unidad en las medidas administrativas que si fuese tan variable como lo son los ministros. Y últimamente los individuos que lo componen se hacen cada día de nuevos conocimientos teóricos y prácticos acerca de las necesidades del país y de los medios de satisfacerlas, lo cual contribuye en bien de la Administración.

### **Distintas opiniones acerca de las atribuciones del Consejo**

Distintas son las atribuciones que se le han designado a este cuerpo por los diversos publicistas. Unos han creído que es un poder conservador; otros que es una porción del Legislativo; últimamente que su misión está circunscrita a contener las tendencias del Ejecutivo al despotismo. Pero todas ellas son igualmente falsas. En efecto, el Consejo no es un poder conservador, pues si tal sucediese tendría que admitirse una serie infinita de poderes conservadores como hemos dicho antes, lo cual es un absurdo; las atribuciones a que damos el nombre de conservadoras,

existen en cada uno de los poderes, pues ellas se refieren a impedir que se invada la esfera de sus atribuciones. Tampoco puede ser una porción del Legislativo, pues la misión de este poder se reduce a crear la ley y no a ilustrar a los funcionarios del Ejecutivo en el ejercicio de sus atribuciones, cuya misión es la del Consejo; admitir pues tal opinión sería conceder al Consejo y al Poder Legislativo, atribuciones incompatibles, sería atacar la independencia de los poderes. Con menos razón se proclama la última opinión, pues el Consejo no tiene sino una misión meramente moral, no puede pues contener al Ejecutivo sino de una manera consultiva, ilustrándole con sus conocimientos.

Si el Consejo tiene por objeto ilustrar a los funcionarios del Ejecutivo en el gobierno de sus funciones administrativas, claro es que deben comprenderla todas aquellas personas que poseen los conocimientos indispensables acerca de las necesidades a que dichas funciones administrativas se refieren y de los medios adecuados para satisfacerlos, pues como estos conocimientos deben suponerse en primer lugar en los ministros de Estado y en todos los jefes de las oficinas que dependen del Gobierno, estos serán también todos los funcionarios que formarán una parte del Consejo, tanto más cuanto que son los que tienen mayor necesidad de los consejos de este cuerpo, puesto que son encargados de la Administración a que se refieren las luces de él y son también personas que poseen conocimientos profundos acerca de la Administración deben pues consiguientemente formar parte de aquel cuerpo para que le sea más fácil cumplir con su mandato.

Réstanos ahora examinar el modo cómo deben ser nombrados los Consejos. En las Monarquías, son nombrados por el Monarca. En las Repúblicas, por el pueblo. Examinemos separadamente cada uno de estos dos modos de nombrarlos y determinemos si están o no conformes con los principios del Derecho Constitucional. En las Monarquías, siendo nombrados los consejeros por el Monarca, fácilmente se advierte que dicho cuerpo no llenará su misión como es debido, porque el Soberano elegirá solo aquellas personas capaces de secundarle en sus opiniones y no las contraríen por absurdas, que sean lo que equivale a que tal cuerpo no existe. En las Repúblicas, siendo nombrados por el pueblo, resultan los inconvenientes siguientes: en primer lugar, el pueblo, regularmente ignorante, desconocerá las cualidades que deben adornar a las personas que han de desempeñar ese cargo, y de esta manera, elegirá individuos que, en vez de ayudar a la

buena marcha de la Administración, la entorpecerán. Además, eligiendo el pueblo a los consejeros, es probable que nombre aquellos individuos cuyas opiniones políticas no se armonicen con las del jefe del Ejecutivo, resultando de aquí la oposición de ideas que pueden engendrar desavenencias entre el Ejecutivo y el Consejo, dificultándose de este modo la buena marcha de la Administración. Y, por último, los consejeros necesitan poseer la confianza del Ejecutivo puesto que, de otra manera, éste no sometería con la libertad necesaria las disposiciones; mas si el pueblo es quien elige a estas personas, puede muy bien suceder que se fije en aquellas que carecen de tal requisito, dificultándose así el cumplimiento de su misión.

Pero si los consejeros ejercen funciones que se refieren a los intereses del pueblo, si este ha de sentir su mala o benéfica influencia mediata; claro es que el mismo pueblo necesita que el ejercicio de las funciones se encomiende a individuos que merezcan su confianza, lo que no puede suceder sin que él sea quien los designe. No puede negarse que todo funcionario político debe ser nombrado por el pueblo. Resulta pues una alternativa que es necesario conciliar. Nosotros que creemos que tal inconveniente se salva nombrando el pueblo un número de consejeros mayor que el que realmente se necesita, incluyendo en él a las personas que antes hemos indicado y de este número el Ejecutivo debe entresacar los que considere a propósito para tal objeto, formando de estos el número que en verdad se necesita. De esta manera el pueblo ejercerá su derecho y el Ejecutivo el suyo, sin perjuicio de ninguno. También debemos indicar que el número de funcionarios del Ejecutivo que compone el Consejo debe ser inferior al de personas particulares, pues de lo contrario, aquellas como subordinadas al Ejecutivo harían triunfar sus opiniones y el Consejo no llenaría su objeto.

Respecto a la remoción de estos funcionarios, siendo en las Monarquías nombrados por el Monarca, claro es que por él mismo son removidos, contribuyendo esto a dificultar más el cumplimiento del fin de dicho cuerpo. En las Repúblicas, como una parte del Consejo es constituida por los funcionarios subalternos del Ejecutivo nombrados por él mismo; es natural los remueva cuando haya necesidad de hacerlo, así como el pueblo a las personas particulares que son elegidas por él.

Sin embargo, conviene que la remoción de tales empleados no se haga sino por partes, puesto que hay necesidad de que exista siempre en el

seno del Consejo, personas que conozcan la vida interior de este cuerpo. Tendría también conocimientos bastante exactos y profundos adquiridos por la experiencia acerca de la Administración.

El Consejo de Estado debe ser un Supremo Tribunal administrativo.

## 25. Municipalidades

La naturaleza ha organizado las sociedades de manera que la unidad social es la familia. Partiendo de esta base, la sociedad va progresivamente aumentándose hasta constituir lo que se llama Nación o Estado, pero entre estas diferentes gradaciones, el Municipio ocupa un lugar distinguido, y así como la familia tiene la dirección exclusiva de los asuntos que la competen; así también cada sección territorial tiene también el derecho de satisfacer, por sí propia sus necesidades naturales.

Cierto es que la Administración está encargada de velar por los intereses sociales, pero la Administración solo se ocupa de los intereses comunes, sin descender a la de cada localidad, así como la Municipalidad de velar por los intereses comunes a todas las familias, sin mezclarse en la marcha interna de ellas ni en las necesidades del orden enteramente privado.

216

Para la satisfacción de las necesidades locales respecto de las que es insuficiente, la Administración central, será menester pues de un poder aparte. La institución encargada del ejercicio de este poder se llama Municipalidad, Ayuntamiento, Cabildo, etc. La naturaleza misma de la sociedad, es según esto, el origen del Poder Municipal y su necesidad se deriva como hemos visto, de la que hay de proteger eficaz, acertadamente y de la manera mejor posible los intereses de toda localidad.

La Administración central es insuficiente para llenar este objeto, porque estando encargado de proteger los intereses comunes, carece de tiempo necesario para descender a un estudio prolijo, concienzudo y esmerado de las localidades. Nadie puede conocer esto tan bien como los propios habitantes del territorio y por consiguiente fácil es comprender que, si se encomienda esta tarea a los ciudadanos mismos del Municipio, la garantía de sus intereses será más acertada y mejor. Además de esta falta de tiempo que impide a la Administración central estudiar profundamente

las necesidades de cada localidad, debe tenerse en cuenta que no es posible en la Administración activa dicho conocimiento sobre todas las localidades, aun las más remotas del territorio.

¿Será posible exigir en los Ministros de Estado conocimientos acerca de las iglesias, las escuelas, los hospitales, los caminos de las más apartadas villas? No, sin duda, y de aquí la necesidad de encomendar la dirección y fomento de estos intereses a un poder salido del seno mismo de cada localidad. Por último, si la satisfacción de dichas necesidades se espera de la Administración central, que por razón de la organización misma está llamada a funcionar en un punto central, resultará no pocas veces que el remedio de la necesidad llegue inoportunamente cuando las circunstancias lo hagan quizá innecesario. Todas estas razones nos persuaden pues de la insuficiencia de la Administración central y de la necesidad de establecer en cada localidad un poder que las anime con vida propia, que les vuelva la conciencia de sus altos destinos y que está llamado a producir la armonía general por medio del conocimiento de todos los intereses locales.

Moderación en la independencia de este Poder – En qué consiste su independencia

217

De aquí mismo se deduce la independencia del Poder Municipal, porque si su origen es como hemos dicho es la necesidad de que por sí mismo vele por la conservación y fomento de los intereses locales, ningún poder extraño debe intervenir en sus funciones bajo la pena de anular completamente la acción municipal y de suponerla casi innecesaria. Sin embargo, esta independencia no debe ser tan completa o exagerada que dé lugar a ataques de la Municipalidad contra los intereses comunes, cuyo cuidado está encargado al Gobierno, ni tan limitada que anule o inutilice la institución misma. Si por regla general son peligrosos los extremos, según nos enseña la experiencia, nunca lo son como en política, donde todo está sujeto a una ley de armonía, que fija como racional el término medio.

### **Ventajas de la Municipalidad en el orden moral y respecto de los intereses locales**

**Primera:** fomentar el verdadero patriotismo; porque siendo éste un sentimiento vago que no pueden comprender sino los hombres que tienen cierto

grado de cultura, necesitan de un objeto sensible en que localizarle, siendo fácil comprender por otra parte que no puede amar el país quien no ama su provincia o localidad en que nace.

**Segunda:** fomentar el espíritu de asociación; porque el hábito de reunirse diariamente para proponer discutir y aprobar medidas que favorezcan los intereses del Municipio, estimula insensiblemente a los hombres a buscarse unos a otros, creando asociaciones de laudables fines.

**Tercera:** fomentar el espíritu de cuerpo, haciendo nacer en las municipales el amor a la corporación por el amor a sus propias obras con las cuales identifican la existencia, la marcha y los progresos del ayuntamiento.

**Cuarta:** debilitar el egoísmo, ofreciendo ocasiones de ejercer sus funciones en bien de los demás y ensayando medidas de utilidad común. Quien consagre su tiempo y sus fuerzas al Municipio dejará de ser un egoísta que solo piensa en sus propios intereses.

**Quinta:** enseñar a respetar y a amar la ley; porque interesándose las Municipalidades en que sus medidas sean respetadas y obedecidas no pueden dejar de respetarlas y amarlas cuando dejando el puesto pasan a la condición de simples ciudadanos. El que contrae ciertos hábitos como mandatarios, los conserva como súbdito y, por consiguiente, respeta y ama la ley quien como mandatario ha hecho lo mismo.

**Sexta:** son escuela práctica de política; porque si en las Municipales dictan los ciudadanos ciertas disposiciones relativas a la cosa pública, ejecutándolas y velando por su cumplimiento adquieren acerca de los negocios públicos, nociones e ideas que les facilitan el ascenso a los destinos de la nación: son pues verdaderas escuelas donde se aprende en pequeño, a gobernar la sociedad.

**Séptima:** aprenden los pueblos a confiar en sí mismos; porque satisfacen sus necesidades con recursos propios del Municipio, sin intervención de la autoridad extraña. El pueblo donde no hay Municipalidad, vive en tutela bajo la dirección de la administración que dispone de sus recursos arbitrariamente.

**Octava:** en sus relaciones con los intereses locales son altamente ventajosas; ¿quién mejor que los individuos del pueblo conocerán las necesidades y los medios de satisfacerlas? ¿A quién mejor que a los mismos habitantes del pueblo con quien están en contacto con los demás ciudadanos, podrán estos dirigirse pidiéndoles la adopción de ciertas e indispensables necesidades?

Además, si se ocurre a la Administración central, o el remedio llegará demasiado tarde, o será ineficaz por haber comprendido mal la necesidad. La Administración local provee oportunamente a las exigencias del Municipio, ella más que nadie tiene verdadero interés, y realiza su unión con acierto y prontitud.

### **Refutación de las objeciones que se hacen contra las municipalidades, fundándose en que protegen el espíritu de sedición, y en la ignorancia e indiferencia de los pueblos**

- **Objeción 1ª.** Se dice que poniendo en manos de cada pueblo un poder como el Municipal, se le facilita la manera de promover las sediciones y trastornos a que es naturalmente inclinado. Los sediciosos convertirán la Municipalidad en instrumento de su ambición, y lejos de ser útiles son un foco de revueltas. No se repara que, si el espíritu de sedición estalla, es porque privados los ciudadanos de participación en la cosa pública, anhela alcanzar por las vías de hecho una autoridad que no llegará a sus manos de otro modo. Satisfágase esa noble aspiración que hay en el corazón de todo hombre a figurar descollando entre los demás y no se lanzarán a las vías de hecho, ni menos de la revolución para obtener un destino. Ahora bien ¿la institución municipal no les brinda ese poder, no abre las puertas a las legítimas ambiciones, no admite a todos los ciudadanos en su seno? Por otra parte, no habrá quien apele a las revoluciones si ve que a favor o bajo el amparo de esa institución progresa el pueblo; la Municipalidad más bien tiende a refrenar que a fomentar el espíritu de sedición.
- **Objeción 2ª.** Siendo indolentes o indiferentes con su suerte los pueblos, ni podrá haber una buena Municipalidad que llena su misión, ni harán nada por sus conciudadanos. Además de esto, hay pueblos tan

atrasados que sería un absurdo poner en sus manos un poder como el municipal. He aquí la respuesta, ¿Podrán salir de su ignorancia y apatía si no se procura ilustrarlos y ejercitarles en los negocios públicos por medio de la institución municipal? Suprimáanse éstas y continuarán los pueblos en su abyección sin esperanza de iniciarse alguna vez en la marcha política de los demás pueblos, al paso que con Municipalidades tendrán escuela de política de que antes hemos hablado y que es el único medio de ahuyentar la ignorancia popular sacudiendo además el espíritu público.

### **Principios sobre los cuales reposa la organización de las municipalidades – Necesidad de deslindar sus funciones de las autoridades políticas**

La Municipalidad debe organizarse bajo la base de la elección popular, y excluyendo de su seno a los dependientes o agentes del Poder Ejecutivo; lo primero porque constituyendo un poder público que deja sentir su acción sobre el pueblo, es necesario que éste designe individuos de su confianza; lo segundo, porque desapareciera, o al menos se comprometía la independencia de la Municipalidad, existiendo en su seno agentes del Poder Ejecutivo. Nuestra Constitución reconoce ambos principios.

220

Debe haber un ejecutivo municipal, llamado alcalde, un teniente alcalde para reemplazar a éste, funcionarios judiciales más o menos numerosos, según la extensión del territorio y un cuerpo legislativo municipal, que vienen a componer los demás regidores.

El poder municipal debe estar organizado conforme a esos principios, de manera que llene los importantes fines de su institución. Debe por consiguiente distribuir sus funciones encomendando a los demás miembros, cada uno de los ramos de que se ocupa la Municipalidad, y creando comisiones de policía, de seguridad, de ornato, moralidad pública, etc. Mas como sería imposible que las resoluciones del Ayuntamiento, sino hay uno que esté especialmente encargado de este objeto, debe elegirse un presidente o alcalde que, presidiendo los trabajos de la Corporación, vele por el cumplimiento de sus disposiciones, desempeñando bajo tal carácter los oficios del jefe del Poder Ejecutivo Municipal.

Debe asimismo la Municipalidad elegir de su seno los funcionarios que administren la justicia en el Municipio, siendo estos los jueces de paz, y como para el despacho de sus comunicaciones, correspondencia y demás objetos de esta especie, debe haber en toda corporación un secretario: este individuo debe completar el personal de la institución.

La necesidad de deslindar las atribuciones de la Municipalidad, de las autoridades políticas, no solo nace de la que hay de evitar legalmente que en un solo poder se reúnan atribuciones heterogéneas, sino de la de evitar cuestiones de competencia que aplazarían hasta su resolución, la satisfacción de las necesidades locales o el cumplimiento de la ley.

El límite de las atribuciones de ambos poderes nace del fin y exclusiva misión de cada uno. Si el Ejecutivo solo está destinado a cumplir la ley, conservando el orden no puede hacer otra cosa que ejecutar las leyes, derechos y demás resoluciones de las autoridades que se encaminan a este fin, cuidar de la policía de seguridad, aprehendiendo a las malhechores o prófugos o presos políticos, emplear la fuerza en la represión de las sediciones y tumultos, y en una palabra conservar el orden. Todo lo que sea traspasar este límite, injiriéndose en asuntos propios del Municipio, es cometer usurpación de autoridad, como lo sería en el Ayuntamiento si se mezclase en la ejecución de una ley y otras misiones puramente ejecutivas.

221

La ley orgánica que dicten los pueblos para el establecimiento de sus Municipalidades, debe minuciosamente detallar las atribuciones de unas y otras, poniendo un límite a las recíprocas trasgresiones. Sin esto la institución encontrará dificultades y tropiezos que la harán inútil.

### **Atribuciones principales del poder municipal**

En cuanto a las atribuciones del poder municipal, todas ellas se derivan de su fin y aunque el exponerlas detalladamente, incumbe al Derecho Administrativo más bien que al nuestro, enunciaremos ligeramente algunos.

Hemos dicho que la Municipalidad debe velar por la conservación y fomento de los intereses locales: le corresponde administrar los bienes propios del Municipio y los arbitrios que para acudir a sus diferentes

necesidades se crea, todo lo relativo a la policía local bajo sus distintas fases, tales como la policía de aseo, comodidad y ornato, la seguridad de las propiedades y personas, la dirección de las fuerzas de policía, la recaudación de las contribuciones, el sorteo para las conscripciones, la formación del censo, etc. Tal es la razón porque la Municipalidad vigila sobre las cárceles y hospitales, establecimientos de beneficencia e instrucción primaria, caminos, limpieza de las aguas, aseo de las calles, arreglo de los pesos y medidas, buen estado de los caminos, belleza de los edificios, arreglo de los espectáculos públicos y demás funciones relativas a la localidad.

## **26. Poder Judicial**

Poder Judicial es el poder político y la institución a que compete decidir conforme a las leyes en las controversias de los particulares y la represión de los delitos públicos y privados.

Cuando el Poder Judicial desempeña la primera de estas funciones, se dice que administra la justicia civil; y cuando la segunda, la justicia criminal; pero en ambos casos se le daría esas funciones el nombre de justicia ordinaria, para distinguirla de la administrativa, que consiste en la aplicación de la ley administrativa a las cuestiones entre la administración o sus miembros y los individuos de la sociedad.

222

El origen del Poder Judicial se halla en la naturaleza misma de la sociedad, y se deriva del fin del Estado, que como sabemos es la garantía del Derecho; no basta que existan leyes que tengan por objeto asegurar su inviolabilidad, es necesario, además, aplicar esas leyes, bien a los casos generales, lo que compete al Ejecutivo, bien a los casos particulares cuando dos o más individuos disputan sobre un derecho, pretendiendo cada uno su ejercicio. Esta misión está encomendada al Poder Judicial y por cierto, que si no existiera, los ataques recíprocos serían frecuentes y el orden social imposible bajo semejante sistema de agresiones y usurpaciones constantes.

El Poder Judicial viene a establecer la armonía entre los derechos, pone término a las disputas que dificultan su ejercicio, y prestando tan eminente servicio no hay, en buena cuenta, otra cosa que garantice el Derecho. He aquí por qué decimos que su existencia se deriva del fin de la

sociedad política, en cuya naturaleza está la existencia de garantizar el Derecho. Poco esfuerzo se necesita para comprender los grandes bienes que el Poder Judicial presenta a la sociedad política.

Solo cuando los derechos particulares están bien garantizados, por medio de una pronta e imparcial administración de justicia, hay verdadero orden, como que éste es el resultado de la armonía y conformidad de los derechos; pero cuando en vez de una buena administración de justicia, hay jueces ignorantes, venales e indolentes, entonces desaparece toda garantía posible para el Derecho, y en lugar del reinado de la ley, a cuyo imperio se somete dócil el ciudadano, se erige la arbitrariedad en norma de los intereses sociales.

El Poder Judicial está, según esto, en íntima y eficaz relación con la sociedad política, pues disponiendo de la vida, del honor y de la propiedad de los que disputan, deja sentir su acción sobre ellos afectando seriamente sus intereses. Este caso se repite constantemente entre el gran número de litigantes repartidos en toda la extensión de la Nación y de aquí, el que los hombres más atrasados e ignorantes de las poblaciones más remotas puedan juzgar acerca de la buena o mala administración de justicia, al paso que pueden carecer de la conveniente capacidad para elevar al conocimiento de la justicia o injusticia de las leyes.

223

El poder que está en contacto con el pueblo, el que tiene en sus manos la balanza que decide sus más caros intereses, el que puede con un solo rasgo de pluma, arrebatarse una fortuna en largos años adquirida, y una reputación siempre inmaculada, o una libertad adorable, no puede dejar de estar ligado por mil vínculos a la sociedad en que se ejercita su acción. Las relaciones con la sociedad política son pues estrechas e inmediatas, a pesar de que según vamos a ver, no son de la misma especie que las establecidas por los Poderes Legislativo y Ejecutivo.

Estos poderes, como podemos recordarlo, están destinados a dictar y aplicar la ley a los casos generales. La acción de uno y otro se deja sentir simultáneamente en toda la sociedad, y mientras que con una ley o con una medida administrativa se garantizan extensos, complicados y numerosos derechos, con su fallo no resultan afectados sino los intereses de los que litigan.

El Poder Legislativo puede con una disposición, imprimir al país un nuevo movimiento político; la sociedad entera obedecerá a él, se modificará en el sentido de la ley y aun cambiará eternamente. El juez no puede operar iguales transformaciones, porque no toma la iniciativa en las reformas políticas, sino que las acepta ya realizadas por el poder competente. De aquí resulta la diversidad de maneras con que ambos poderes obran sobre la sociedad, pues los servicios que las prestan son igualmente atendibles e importantes que sus funciones e igualmente elevadas.

Las atribuciones del Poder Judicial, no pueden según esto, confundirse jamás con las de los otros poderes. En cuanto a las del Poder Legislativo, estas tienen cierto carácter de prioridad que indudablemente las distingue, puesto que los jueces solo aplican las leyes preexistentes.

Atendiendo a la naturaleza misma de sus funciones, es notable la diferencia, porque mientras que el legislador establece preceptos de un carácter general y fija reglas de conducta, el juez no establece un nuevo precepto, sino que expresa, revela y determina el que el legislador tenía establecido para el caso en cuestión.

224

También hay diferencia en cuanto a los intereses mismos, porque el uno se ocupa de los intereses generales y el otro de los particulares, el uno examina el mejor modo de garantizar esos intereses, el otro no descende a su examen, sino que investiga tan solo si ha llegado el caso de otorgar la garantía conveniente. Dedúcese de aquí, que sería lamentable error confundir poderes tan esencialmente diversos.

Difiere también el Poder Judicial del Ejecutivo a pesar de que no faltan quienes consideren aquel como una rama del segundo, al cual debe estar subordinado. El Poder Ejecutivo aplica la ley a casos generales y el Judicial a casos particulares o el Ministerio Público y los acusados de delitos, y aquél para funcionar no necesita partir del hecho preexistente de una disputa o de una acusación. Por último, el Poder Judicial necesita examinar en todo caso los hechos que motivaron la aplicación de la ley al paso que el Ejecutivo prescinde muchas veces de este trabajo cuando su misión es puramente ejecutiva.

Siendo distinto por su naturaleza el poder que analizamos de los otros que tenemos estudiados, debe existir como una institución, debe

estar diversamente organizado y, en una palabra, debe ser un nuevo poder tan importante y respetable como todos los demás. Esta consideración nos explica el establecimiento del Poder Judicial no como un brazo del Poder Ejecutivo, sino como una institución enteramente diversa.

De la definición que hemos dado del Poder Judicial, se deduce que todas sus funciones se reducen a la aplicación de la ley; pero estas funciones se descomponen en dos conocimientos del hecho y estudio o aplicación de la ley. La primera supone un examen prolijo, atento y concienzudo de cuanto contribuye al cabal conocimiento del hecho, de modo que no se escape a la vigilancia del juez circunstancia alguna que contribuya a ilustrarlo, y la segunda de dichas funciones exige, que además del estudio de la ley, el juez conozca su espíritu, sus tendencias, su origen y cuanto presta una cabal inteligencia acerca de ella. Para proceder con método y bajo un orden fijo en el examen de los hechos debe existir una regla de la cual no se separa el juez y esta es la ley de procedimientos que sea dicho de paso es, al mismo tiempo, la más sólida garantía de los litigantes para su defensa, pues en ella se detallan las formas que le permiten y favorecen. He aquí por qué los jueces no pueden violar la ley de procedimientos: al hacerlo ellos procederían arbitrariamente en la investigación de los hechos y atacarían las más preciosas garantías de las partes. Para el estudio profundo de la legislación, debe haber un cuerpo de hombres especiales en materia jurídica, encargado de tan importante tarea: derivándose de aquí la necesidad de un Colegio de Abogados o instituto profesional donde se llene la elevadísima misión de estudiar por medio de la discusión y de otras materias, teórica y prácticamente la legislación, elevándose a los principios científicos.

### **Organización del Poder Judicial – Constitucionalidad del jurado – Las ventajas respecto de los tribunales permanentes – Prudencia en su adopción**

Conocidas las funciones de los jueces, podemos determinar como cualidades esenciales de los que aspiraran tan elevado sacerdocio, primero, un genio analítico, investigador y profundo; segundo, un gran caudal de conocimientos teóricos y prácticos en materias jurídicas; y tercero, una gran rectitud, probidad y moralidad para proceder como es debido a la aplicación de la ley.

Su administración de justicia no está igualmente organizada en los diferentes países. Hay algunos, como aquellos en que se exige la organización del jurado, como en las dos funciones del estudio del hecho y la aplicación de la ley están divididas, y otras en que se ejercen simultáneamente por una misma persona, como sucede con los tribunales permanentes. Los jurados vienen a ser los individuos designados por elección popular a quienes en un juicio se les encarga del examen y calificación del hecho, dejando a un letrado la aplicación de la ley: donde la justicia es administrada de este modo, allí se dice que está establecido el juzgamiento.

La elección de estos se hace en una época determinada, y cuando llega el caso de un juicio, se entresaca de todos los electos, los que han de formar el tribunal, asesorados por el juez letrado. Regularmente son siete los miembros del tribunal, concediendo a las partes el derecho de recusar los individuos, por la suerte, que no les inspiren confianza para ser inmediatamente reemplazados por otros.

226

Los tribunales permanentes están organizados de muy distinta manera. Los magistrados reciben su nombramiento de los otros poderes y ejercen el cargo de por vida. Las partes someten los asuntos a su decisión y la pronuncia conociendo el hecho y aplicando a la vez la ley. Largo tiempo se ha disputado entre los publicistas las ventajas e inconvenientes de ambas formas de organización del Poder Judicial. Pero sin entrar todavía en esta cuestión y fijándonos por de pronto en la constitucionalidad de ambos, no vacilamos en afirmar que solo el jurado es conforme con los principios de la ciencia.

En efecto, si el Poder Judicial es un verdadero poder político, deben tener sus miembros el mismo origen que las demás. Ellos deben ser elegidos por el pueblo, única fuente de legalidad y solo en los jurados encontramos este requisito. En los tribunales permanentes este principio viene a quedar sacrificado ante el nombramiento de los otros poderes siendo lo peor que de rechazo se conculca el principio de la clasificación de los poderes y como es consiguiente, el de la independencia del Poder Judicial.

Descendiendo ahora al examen comparativo de ambas formas de organización, hallamos que el jurado reúne las siguientes ventajas:

primera, los jueces poseen la confianza de las partes, no solo porque los jurados deben ser elegidos por los miembros de la localidad, sino porque gozando los interesados del derecho de recusar a los que no les inspiren confianza y aun a todos, al fin no vienen a ser juzgados por personas que la poseen, advirtiendo que el principio de la confianza de los jueces es la primera garantía que hay que consultar en materia de juicio; segunda, más acierto en la resolución, porque divididas las dos únicas funciones que constituyen el juicio desempeña cada uno, mejor lo que le compete; el jurado examinando el hecho y el juez aplicando la ley, de aquí mismo nace la mayor celeridad en los procedimientos, porque sabido es que el principio de la división del trabajo aplicado a toda clase de funciones la simplifica y produce un gran ahorro de tiempo; tercera, divididas las funciones el jurado procede con más independencia puesto que la aplicación de la ley no depende de él sino de un magistrado distinto, al paso que reunidas ambas funciones se pueden adulterar los hechos o suponer haberlos comprendido mal, para estimar o retorcer el espíritu de la ley; cuarta, mayor independencia respecto del gobierno porque recibiendo los jurados su nombramiento del pueblo no están obligados respecto de aquél por motivos de gratitud, ni por las consideraciones anexas a toda clase de servicios que se reciba de otro; quinto, fomentar el espíritu público porque siendo hermoso el cargo de juez y dependiendo de la elección popular, se despierta en los elegidos la noble aspiración de obtenerlos, para lo cual trabajan por medio de acciones morales y dignas para recomendarse a la consideración de sus conciudadanos; y en los electores nace también el deseo de practicar una elección acertada puesto que de los buenos o malos jueces que se den, dependerán su propiedad, su honor y su vida; sexta, contribuye a reprimir la inmoralidad porque siendo llamados a servir de jueces indistintamente todos los miembros de la localidad, nadie querría practicar actos que más tarde serían apreciados como indicios seguros de criminalidad; séptima, por la participación que se concede a los ciudadanos en tan importante función de la vida social, se ilustran en los negocios públicos y prestan una obediencia racional a los mandatos de los jueces por el mismo motivo que desearían fuesen respetados los suyos al obrar con el mismo carácter; octavo, están libres de la indolencia que caracteriza a magistrados permanentes porque la experiencia demuestra que cuando por primera vez se ejercen las delicadas funciones de juez, se siente uno abrumado bajo su importancia temiendo decidir de la propiedad, de la vida, en una palabra de los más caros intereses de un hombre mientras que

cuando este hecho se repite diariamente, el oficio se convierte en rutina y la sensibilidad desaparece ante el rigor de la práctica.

En cambio, de todas estas indisputables ventajas, a las que como novena y por última debemos agregar la falta de impunidad, los jurados tienen el gran inconveniente de la falta de práctica y de conocimientos en materia jurídica, práctica y conocimientos que por razón del oficio acompañan a los magistrados de los tribunales permanentes.

En cuanto a éstos, sus inconvenientes consisten: primero, en que como nombrados por el Gobierno, no poseen la confianza de las partes; segundo, se desconoce la independencia del Poder Judicial puesto que los jueces carecen de elección popular; tercero, la práctica de administrar la justicia los vuelve indolentes, del mismo modo condenan a un avezado criminal que a un infeliz cuya delincuencia no tenga la misma gravedad; cuarto, están protegidos por la impunidad contando con que el espíritu de cuerpo influye en su absolución, cuando acusados por algún individuo les juzgan sus propios compañeros; quinto y último, las formas mismas que tienen que observar estos jueces contribuyen al mayor retardo y gastos en la administración de justicia.

Examinando imparcialmente las ventajas e inconvenientes de ambas formas de organización, no podemos menos de dar la preferencia a los jurados, aunque, reconociendo que, de los inconvenientes de los tribunales permanentes, solo el primero y segundo son compatibles a la institución misma y los demás al personal, aunque el primero puede tenerse concediendo a las partes el derecho de recusar a los magistrados que no sean de su confianza.

De esta comprensión no debemos pasar a establecer por regla general, que en todo país sea conveniente la institución del jurado. Las funciones de estos son tan delicadas y sólidas que tengan cierto grado de inteligencia y moralidad podrán desempeñarlas y por lo mismo, solo en países de tan favorables condiciones, podrán establecerse sin dejar sentir los males consiguientes a la escasa difusión de luces y moralidad. La ciencia proclama pues la constitucionalidad del jurado. La prudencia aconseja no ensayar la institución sino en pueblos convenientemente preparados. Lo demás sería sacrificar la teoría o a un vano espíritu de imitación, las conveniencias sociales que jamás deben olvidarse cuando se trata de las instituciones políticas.

## **Independencia del Poder Judicial – Responsabilidad de los jueces – Necesidad de una jerarquía judicial**

Por lo demás, cualquiera que sea el sistema de organización que se adopte para el Poder Judicial, éste debe gozar de la independencia que distingue a los demás poderes políticos sin que a este respecto el judicial tenga por qué diferenciarse de los otros.

Esta independencia no solo consiste en que los jueces tengan por origen la misma fuente de legalidad que el Ejecutivo y Legislativo, sino también en la facultad de decidir por sí y sin la intervención de ningún poder extraño, todas las cuestiones que sean el objeto de su misión. Esta misma independencia del Poder Judicial impide que un poder extraño se arrogue el conocimiento de las cuestiones sometidas a aquél, así como también que abrevie o suspenda las fórmulas establecidas por los juicios, a menos que esto sea objeto de una ley distinta dada con anticipación.

Resulta de aquí que la independencia del poder que nos ocupa consiste: primero, en la elección popular de los jueces; segundo, en la libertad necesaria para el desempeño de sus funciones; tercero, en que ningún otro poder se avoque el conocimiento de las causas sometidas a su jurisdicción.

229

Siendo el Poder Judicial un verdadero poder político, es consiguiente que los jueces sean responsables de su conducta. Este dogma del Derecho Constitucional no podía dejar de comprender a los jueces que tienen en sus manos los más preciosos derechos del ciudadano. En otra parte, hemos dicho que ellos deciden de la propiedad, del honor y de la vida ¿Cómo dejarán pues de ser responsables de sus actos, personas que ejercen tan importantes y elevadísimas funciones? Para asegurar la observancia de este principio, la ley debe establecer procedimientos fijos que determinen la manera de hacer efectiva la responsabilidad judicial, concediendo acción popular por el soborno, el cohecho, el prevaricato y otros delitos graves.

Sin embargo, varía en cada país según la organización del Poder Judicial la responsabilidad de los jueces: así no estando llamados los jurados a expresar sino lo que en conciencia les dicta; no deben ser responsables

sino de la inobservancia de la ley de procedimientos. Su fallo está exento de toda responsabilidad, porque nadie puede ser responsable de las opiniones que emita conforme a su conciencia.

El juez letrado será responsable de la mala aplicación que haga de la ley, puesto que estando precisado con exactitud el hecho, lo está también la manera de cumplir su deber, aplicando la ley conveniente. De estos mismos principios se deduce que estando encomendado a los magistrados en tribunales permanentes, el estudio del hecho y la aplicación de la ley, se les puede llamar a responder. Tanto de la violación de la ley de procedimientos como de la mala aplicación de la ley.

La necesidad de una jerarquía judicial es indispensable cualquiera que sea la forma adoptada por la organización de este poder político. Dicha jerarquía consiste en la existencia de una escala de jueces, de funciones sucesivamente más extensas, de los cuales los unos conservan respecto a los otros una subordinación gradual.

230

Esta jerarquía está fundada en el objeto mismo del Poder Judicial, porque siendo este el de decidir las controversias de los particulares, y habiendo controversias de más o menos importancia, requieren también en los jueces diverso grado de conocimientos y diversa extensión de jurisdicción. La jerarquía viene a descansar en un supremo tribunal, sin que deba extenderse más allá porque la razón concibe un término en esta cadena de juzgados y tribunales. La jerarquía judicial en países donde existen tribunales permanentes, está organizada de este modo. Cortes de Departamentos y Supremo Tribunal de Justicia. Teniendo en cuenta la falibilidad y debilidades humanas, la ley debe conceder el derecho de apelar de las resoluciones de unos jueces ante otros, a fin de consultar las mayores garantías posibles en las controversias judiciales.

### **Juzgados de primera instancia unipersonales**

Acerca de los juzgados unipersonales y Cortes de Primera Instancia, se disputa entre los publicistas si estas deberán o no ser preferidas a aquellas o, al contrario. Nosotros creemos que si bien los juzgados de Primera Instancia compuestos de varios magistrados, ofrecen la ventaja del mayor

acierto a favor de la decisión, esta viene a desaparecer ante la que prestan los juzgados unipersonales.

En estos la responsabilidad pesa exclusivamente sobre el juez. Como es el único que falla, por lo cual hay más medios de hacerla efectiva, que cuando son varios los que quedan sujetos a ella. Esta responsabilidad se fortifica, y si es muy fácil hacerla efectiva legalmente, en el orden moral, ella es clara, terminante y segura, desde que la opinión pública no tiene por qué vacilar, atribuyendo la falta a tal o cual juez sino al único que pronunció el fallo desacordado.

Esta misma consideración y el deseo de no incurrir en responsabilidad, obliga al juez a hacer un estudio más detenido, ilustrado y profundo del proceso, por lo mismo, su fallo lleva más garantías de acierto, al paso que cuando son varios los jueces, el más débil temor de responsabilidad, por una parte, y la confianza en el más inteligente por otra parte, hacen que los demás descuiden el estudio de la materia, pronunciando no pocas veces sentencias injustas.

Hay que agregar a esto la unidad de concepción y consiguiente celeridad de los procedimientos, lo que no tiene lugar donde hay varias inteligencias y sobre todo discusiones creadas por el amor propio que retardan el procedimiento de los fallos. Podemos presentar, pues, como ventajas de los juzgados de Primera Instancia: primera, mayor eficacia en la responsabilidad moral y legal; segunda, más estudio y examen del proceso; y tercera, mayor unidad en el juicio y mayor celeridad en los procedimientos. Ciertamente es que todas estas ventajas vienen a desaparecer ante el más grande caudal de luces de que están adornados los diferentes jueces, pero estas casi son inútiles desde que es el más inteligente o el más laborioso de ellos, quien decide las cuestiones, y no precisamente todos uniformemente. Si la experiencia no corroborase desgraciadamente este hecho, no tendríamos por qué preferir a las Cortes los juzgados de Primera Instancia en los países donde hay tribunales permanentes.

Adoptando estos por base de la jerarquía judicial, pueden admitirse para la apelación a Tercera Instancia, cortes compuestas de diferentes miembros a fin de participar de las ventajas inherentes a ambas formas de organización.

## Procedimientos de los juicios por jurados

Los procedimientos del juicio por jurados son los siguientes: de los jurados elegidos por cada localidad en determinada época, se sortean los que han de formar el tribunal. Las partes gozan del derecho de recusarlos, reemplazándolos con aquellos a quienes indique la suerte.

Reunido el tribunal bajo la presidencia de uno de sus miembros, el demandante debe exponer el objeto de su demanda, fundando extensamente su derecho en toda clase de pruebas, ya sean verbales, testimoniales o instrumentales. El demandado debe a su vez contestar, refutando las acusaciones de su colitigante, y aduciendo cuantas pruebas refuercen sus razones.

Después de esto, un relator debe presentar bajo un punto de vista luminoso y claro cuanto las partes hayan expuesto, conviniendo que ese relator sea el mismo juez letrado, asesor del tribunal quien expresará cuál es la ley aplicable, suponiendo primero que el hecho sea como lo presenta el demandante; segundo, como lo presenta el demandado y tercero como lo concibe el mismo letrado.

232

Las partes pueden modificar la exposición del jurisconsulto; pero si no lo hacen las modificaciones se aceptan, pasa el jurado a deliberar en sala separada acerca del hecho, expresando después de la discusión por el órgano del relator cuál es la manera como concibe el hecho y la ley que según el jurisconsulto debe aplicarse.

Las partes pueden objetar la relación expuesta por el jurisconsulto entre el caso y la ley; y el *jurí* enterado de sus razones; deberá señalar la ley que juzgase aplicable al caso, ya sea la propuesta por el letrado, ya las que indiquen las partes. De la decisión del jurado se puede apelar al tribunal superior que la ley tenga establecido, quien corregirá si hay lugar a corrección, los errores de la ley o de la mala aplicación en que el jurado incurriera, es decir, cuando el jurado deduce de los hechos que examina, consecuencias absurdas, o sienta principios contrarios a las doctrinas del Derecho, o no aplicase las leyes debidas, o en fin, si alguno de los miembros del tribunal obra en contradicción con las leyes o reglamentos que determinan su cargo y el modo de ejercerlo.

De esta ligera exposición resulta, pues, que en el juicio por el jurado intervienen: primero, el presidente cuyas funciones son: conservar el orden de la audiencia y cuidar de la fiel observancia de los procedimientos; segundo, los jurados llamados a fallar sobre el hecho, tal como lo aprecia la conciencia de cada uno; tercero, el juez letrado que aplica la ley, y frecuentemente hace los oficios del relator; y cuarto, el escribano destinado a dar fe y garantizar la autenticidad de los procedimientos.

### **Los juicios por comisión y los fueros personales son opuestos al Derecho Constitucional – Fuero real**

Estos jurados, lo mismo que los jueces permanentes, deben ejercer sus funciones cada vez que la ley los obligue a ello, y no podemos justificar la existencia de los juicios por comisión, ni por tribunales extraordinarios. Los juicios por comisión son los que, por designación especial del Poder Ejecutivo, siguen ciertas personas sobre aquellas que, según las leyes ordinarias, tienen sus jueces como competentes. Evidentemente, que cuando esto tiene lugar se establece un privilegio a favor o en contra de determinadas personas, y se sustrae a los reos de la acción de los jueces ordinarios. La injusticia no puede ser pues más manifiesta.

233

Además; si se tiene en consideración que, según los principios del Derecho, ningún poder extraño debe designar a los jueces, se reconocerá toda la monstruosidad de los juicios por comisión, agravándose su ilegalidad por la prevención que casi siempre abrigan tales jueces contra los reos, en quienes van predispuestos a encontrar crímenes desde que se organiza para ello juzgados especiales.

No es menos anticonstitucional el establecimiento del fuero personal que todavía existe en algunos países, como vestigios de ideas retrógradas. El fuero personal consiste en la exención de ciertas personas para ser juzgadas por tribunales de excepción, a pesar de infringir leyes ordinarias. Así gozan los militares y los clérigos de la facultad de no ser juzgados por delitos comunes, sino tan solo por jueces de su misma profesión. Basta indicar en lo que consisten los fueros personales, para demostrar su injusticia, pues siendo unas las leyes y unos los jueces destinados para el juzgamiento, no hay por qué establecer a favor de ciertos individuos un privilegio rechazado por el principio de igualdad ¿Habrá razón para que el

militar que comete un robo se sustraiga de la acción de los jueces comunes, colocándose bajo la de un juez militar, que por razón de comunidad, de profesión y de espíritu de cuerpo, siendo la imparcialidad que caracteriza a todo juez? Pero si es injusto el fuero personal, no lo es el real establecido por razón de la cosa y no de la persona.

En la inmensa variedad de fines humanos, siguen los hombres distinta profesión; para cada una de estas hay una legislación especial y nada más natural que esta legislación se aplique en cada uno de los casos en que está llamada a seguir; de modo que lejos de ser injusto el fuero real, está fundado en la naturaleza misma que marca al hombre las diversas esferas de actividad racional.

### **Publicidad de las funciones judiciales – Opciones de este principio**

Concluiremos esta materia manifestando que cualquiera que sea el sistema de administración que se adopte, la publicidad esencial, como que ésta es condición de todo poder público. Esta publicidad no solo debe consistir en que las causas se lean y voten a puerta abierta, sino principalmente en que sean públicas y conocidas de ambos litigantes todas las pruebas, documentos y, en una palabra, todos los procedimientos. Esto anulará el sistema de intrigas que pudiera de otro modo ejercerse colocando al juez en una situación tal ante el público, que no podrá eludir su responsabilidad bajo el pretexto de diligencias secretas u otras de esta especie.

Sin embargo, como sobre los derechos del individuo están los de la sociedad, debe limitarse al principio de la publicidad, cuando en su proceso se agiten cuestiones ofensivas a la moralidad pública, al honor de las personas, al derecho de tercero, o las buenas costumbres. En casos tales, el secreto sin favorecer la impunidad, salva ciertos principios o derechos que sería innecesario e injusto afectar.

Para terminar, téngase presente lo relativo a la organización del Poder Judicial en materia de legislación. El Derecho Constitucional no puede entrar en pormenores; fija sólo principios generales acerca de la organización, estudiando el Poder Judicial más bien que en sus detalles, en las relaciones generales que como poder público tiene con el Estado. No se extrañe pues que no descendamos a otras cuestiones secundarias.

## **Debe haber tribunales administrativos para resolver las diferentes cuestiones que ocurran entre la administración y los ciudadanos**

Suele suscitarse entre los poderes políticos, ciertas cuestiones que no pueden ser resueltas por ninguno de ellos por razones que pasamos a exponer. Estas cuestiones que lleva el nombre de contencioso administrativo porque se refieren a la Administración y a los demás poderes, nacen regularmente de la trasgresión hecha por uno de ellos y de la usurpación de las atribuciones de los demás. Ellas no pueden ser resueltas por el Poder Ejecutivo, porque como este es quien ejerce la Administración y a éste se refieren dichas cuestiones, claro es que si tal sucediera el Ejecutivo resultaría convertido en juez y parte. Tampoco pueden ser juzgados por el Legislativo, pues la existencia de éste es periódica y tales cuestiones se presentan en todo tiempo. Además, la misión de este poder es la de formar las leyes, todas sus atribuciones se refieren únicamente a este objeto, de manera que asignarle tal atribución sería darle atribuciones heterogéneas, dificultándole así el buen cumplimiento de una especie de ellas. Y últimamente, en ciertos casos sería convertido en juez y parte y en todos ellos, se atacaría la independencia del Ejecutivo. Tampoco puede administrarse un poder aparte con tal objeto, este sería un Poder Conservador cuya absurdidad tenemos ya demostrada.

Tampoco puede serlo el Judicial, pues la misión de este es el ejercicio de funciones de un género diferente y porque también resultaría atacada la independencia del Ejecutivo. Pero si ninguno de estos poderes debe resolver dichas cuestiones por las razones ya aducidas; claro es que, no habiendo otro cuerpo más caracterizado, ni más a propósito para verificarlo que el Consejo de Estado, a él se debe conceder esta atribución la que le constituye en supremo tribunal administrativo. Por las mismas razones se le debe conceder la atribución de decidir las cuestiones que se susciten entre la administración y los ciudadanos, las que también se denominan contencioso administrativo. Esto no quiere decir que el Consejo sea un poder conservador: la misión de tal poder es seguir paso a paso los procedimientos de los poderes políticos y la misión del Consejo es únicamente dirimir las cuestiones predichas; esta atribución se le concede porque hay necesidad de concederla a algún tribunal, no porque se deduzca de la naturaleza del Consejo. Si la admitiéramos como un poder conservador, tendríamos que admitir una serie indefinida de ellos lo cual se concibe como absurdo.

## 27. Poder Electoral

### Definición

El poder electoral constituyente, es la institución social a quien corresponde la designación de las diversas personas llamadas al ejercicio de los poderes políticos.

### No debe confundirse el derecho social con el sufragio

El poder existe en la Nación y de él participan todos los miembros de la sociedad política. No debe confundirse con el sufragio que es derecho puramente individual, así como la institución denominada Poder Legislativo, no debe confundirse con las funciones aisladas de cada legislador. El poder electoral es la institución: solo es poder en cuanto que es una entidad legalmente reconocida, pero entre esto y la parte que de ese poder ejerce cada ciudadano, hay gran distancia que es preciso no olvidar.

236

Hablando de la Soberanía Nacional, hemos visto que este derecho nace del que la sociedad política, como cualquiera asociación, tiene para organizarse dentro de los límites de la justicia del modo más apropiado a la realización del fin jurídico.

Organizarse una sociedad quiere decir, constituir sus autoridades, establecer sus funciones y demarcar el límite. Quiere decir, pues, que la manifestación más genuina de la Soberanía Nacional es el acto por el cual la sociedad designa y establece sus autoridades.

### El sufragio es un derecho natural y político

Y que esto es un derecho de cada individuo es indudable. Cuando los hombres se reúnen libremente para seguir juntos un fin común, no solo deben convenir en el fin por medio del pacto que se llama Unión, sino también, en los medios necesarios y en la manera como estos medios serán aplicados para la realización de su fin. Al ocuparse de este objeto, los asociados deben proceder libremente: a ninguno se puede obligar a que convenga en la aplicación de medios que crea inadecuados, y cuando por la fuerza le quiera compeler a esto al individuo, se habrá cometido un verdadero ataque contra

la libertad, desvirtuando la independencia con que debe proceder todo el que libremente quiera alcanzar un fin en unión con los demás.

Ahora bien, los principales medios de la sociedad política para la asecurión de sus fines, son la existencia de las autoridades y sus funciones: por consiguiente, cada ciudadano tiene el derecho de designar por su parte, al que crea digno de ejercer esas delicadas e importantísimas funciones. En esto consiste el sufragio, que como se ve, no difiere del derecho con que un comerciante de una sociedad de comercio, un doctor en una sociedad científica, un artesano en una sociedad industrial, proceden a elegir a los directores de la asociación.

El sufragio por lo visto, es un derecho natural de que el hombre goza en toda sociedad, y al ejercerlo en la sociedad política, no hace más que ejercer su libertad en el sentido en que sus propios intereses y los intereses de los demás lo demandan.

La naturaleza de la sociedad exige la regularización de este derecho, exige que la institución que este derecho representa y que resulta de su ejercicio simultáneo, goce de toda la independencia posible, considerándola como un verdadero poder y rodeándolo de cuantas garantías la hagan digna de su importante misión.

### **El poder electoral es el primero de la organización social**

Bastan las ligeras reflexiones que dejamos consignadas para persuadirse de que el poder electoral es el primero de la organización social, no ciertamente porque sea superior a los poderes políticos, junto con los cuales coadyuva a la realización del fin del Estado, si bien indirectamente, sino porque viene a ser su base, el pedestal que los sostiene, la autoridad que los creó.

Los poderes políticos no existirían si no funcionare el poder electoral. Fuera de él, sólo existiría la fuerza o la astucia como títulos de legalidad, y ya sabemos que ni una ni otra pueden dar origen al poder.

Para persuadirnos de esta verdad, supongamos una sociedad informe, que quiera constituirse políticamente. Esta sociedad tendría que comenzar

por crear una autoridad y no existiendo otro medio de determinarla que el sufragio, ejercerá este derecho poniendo en acción el poder electoral o constituyente. Más tarde, esa autoridad así establecida será legislativa, ejecutiva o judicial, pero de todos modos el poder electoral preexistirá respecto de los otros. Va aquí porque decimos que es el primero en el orden de la organización social.

### **No es ocioso consignar este principio**

No es ocioso consignar una proposición de esta especie: ella tiene a recomendar el celo con que los legisladores deben consagrarse a reglamentar el poder electoral, para no preparar por su mala organización, consecuencias funestas para el orden público y para la estabilidad de los poderes políticos.

### **Sufragio directo o indirecto**

Los ciudadanos pueden hacer uso del sufragio de dos modos: o directamente, designando ellos mismos los que han de ejercer los poderes políticos, o de un modo mediato, eligiendo personas que a su vez siguen a aquellas. Este segundo modo de elección se llama indirecto o elección de dos grados, que puede también ser de tres o más, según sea el número de cuerpos intermedios.

Se agita entre los publicistas la cuestión de cuál de estos modos de elección será el mejor, y nosotros, dejando a las circunstancias especiales de cada país la solución de la cuestión, no vacilamos en afirmar que sólo la elección directa es conforme a los principios del Derecho Constitucional.

### **Constitucionalidad del primero – Sus ventajas respecto del segundo**

En efecto ¿qué es lo que representa el acto del sufragio, que se da a entender por medio de él? ¿no es cierto que se expresa, la confianza que se tiene en el electo? Esto es indispensable y, por tanto, lo es también que siendo la confianza un acto esencialmente personal, deben personalmente expresarla todos los que quieran elegir a otros.

Un cuerpo intermediario puede formarse intereses propios, olvidando las del pueblo, y es necesario, para llenar los importantes fines de la elección, alejar todo peligro que se convierta en extraña explotación.

A este principio que explica la constitucionalidad del sufragio directo, se añaden las siguientes ventajas, de que carece la elección de dos grados.

- 1) Dificulta las intrigas y fraudulentos manejos que pueden ejercerse sobre un cuerpo poco numeroso como el de electores.
- 2) La elección directa da al sufragio toda la importancia de que es capaz, y cuando se encamina directamente a su objeto, hay más interés en ejercerlo, que cuando su acción sólo se deja sentir vaga y ligeramente en aquel a quien se favorece.
- 3) Y última: El sufragio directo despierta más vivamente el espíritu público, como consecuencia de la ventaja anterior: así, averigua cada ciudadano la conducta de los electos mientras que en la elección indirecta, se libra esta tarea a los electores, sobre quienes inmediatamente pesa la responsabilidad de la elección.

En cambio, de estas ventajas se presentan como inconvenientes: primera, la ignorancia de ciertas clases; y segunda, los desórdenes consiguientes a una elección duradera; extensa y demasiado popular ¿Pero está libre de esos desórdenes la elección de dos grados, donde por dos veces hay que repetir las mismas funciones electorales? No, sin duda, de modo que, aun estimadas las ventajas, la ciencia y las consecuencias políticas, aconsejan preferir el sistema directo al indirecto.

### **El sufragio no debe ser universal**

Sin embargo, cualquiera que sea el sistema que por razones puramente prácticas se adopte en los diferentes pueblos, debemos convenir en que el derecho de sufragio, no debe indistinta y discrecionalmente, concederse a todos los individuos de la sociedad. Este derecho originalmente no corresponde sino a los miembros de la asociación denominados ciudadanos, ya sean naturales o naturalizados: pero como para el ejercicio de todo derecho,

se necesita la capacidad conveniente y desgraciadamente, no todos los individuos de un país la poseen, resulta que el sufragio debe ampliarse o restringirse, según el grado de moralidad e ilustración de los habitantes.

### **Este principio es jurídico**

Ni se diga que, con semejantes restricciones, atacaría un derecho natural de los ciudadanos, porque siendo el límite del derecho el derecho mismo, no podrían reclamar para sí semejante facultad, los que, por su incapacidad intelectual o moral, atacarían con el sufragio sus propios intereses y los intereses sociales.

El mal ejercicio del sufragio refluye contra la sociedad entera, el hombre de razón limitada que no comprende, ni la importancia ni las consecuencias de la elección: el vago y criminal que carece de la moralidad necesaria para desempeñar tan delicadas funciones; y en fin otros individuos que se hallan en las mismas o idénticas circunstancias, no podrían hacer del sufragio un uso digno. Sus votos podrían sacrificar los derechos sociales, favoreciendo a una autoridad indigna, y entonces, lejos de haber hecho un uso racional del derecho, éste habría venido a convertirse en un triste abuso, o en un elemento de desorganización social. Para esto no hay derecho, y por consiguiente, cuando restringimos el voto a los que por su moralidad e ilustración ofrecen garantías de que lo ejercerán para bien de la sociedad, sentamos una doctrina rigurosamente jurídica, conforme a las conveniencias sociales y de saludables resultados políticos.

Ya lo hemos dicho antes de ahora: la soberanía nacional no debe ejercerse loca e indirectamente. Como derecho, su ejercicio debe ser racional, como poder, ello debe conducir a la sociedad a su fin; pero como de generalizarse el sufragio concediéndolo a todos, no resultaría ni el bien ni el ejercicio racional de semejante derecho, debemos concluir que nuestra doctrina no restringe ni ataca el dogma de la Soberanía, sino que por el contrario, acatándolo en toda su verdadera significación, queremos que no se abuse de ese nombre para autorizar el crimen, la disociación, la muerte de la sociedad.

No basta pues para nosotros, como para otros, que un individuo, miembro de la sociedad política, haya cumplido la edad designada por la

ley para el ejercicio de los derechos civiles, para que ejerza los políticos. Es preciso, además, que tenga cierto grado de moralidad e ilustración: que sepa lo que significa el sufragio, que tenga la conciencia de su importancia y que lo ejerza, no solo como un derecho propio, sino como un derecho social de trascendentales consecuencias.

Si se nos pregunta, pues, a quiénes se debe conceder el sufragio, contestaremos que a los ciudadanos que posean los requisitos señalados por la ley; como indicios de moralidad e ilustración. En este sentido, disentimos de los partidarios del sufragio universal, que quieren concederlo a todos los ciudadanos indistintamente, con tal que hayan cumplido la edad de los derechos civiles. Pero si nuestra doctrina no es la del sufragio universal, es la del sufragio razonado, la de la verdadera libertad.

### **Las condiciones de la edad y de la renta son legales, como condiciones de elegibilidad**

Se pregunta, pues, cómo determinarán sus condiciones de la ilustración y moralidad. Ya sabemos que, a falta de medios de apreciación, hay que apelar a la edad y la renta que, aunque vaga y remotamente determinan dichas condiciones con más o menos exactitud. En cuanto a la edad, la experiencia demuestra que ella sigue un desarrollo gradual con la inteligencia de cada individuo, o, mejor dicho, que esta sigue el mismo desarrollo que aquella. No sería pues aventurado tomar la edad como indicio de la ilustración.

Respecto de la renta, ésta representa el título del trabajo, y como el trabajo presupone un principio de moralidad, se los puede estimar como medio de determinar la moralidad de las personas. No se crea, sin embargo, que esto tiene una exactitud matemática. Son indicios más o menos aproximados y nada más, que así deben existir en los electores como en los elegidos.

### **Refutación de la objeción propuesta contra el principio anterior**

Como en los elegibles, decimos, apartándonos de la opinión de los que creen que sería limitar la soberanía y atacar este derecho, establecer

en la Constitución ciertas condiciones en los elegibles. Fijarlas, dicen, equivale a prohibirle al pueblo, que elija a otros en quienes esas condiciones existen y como se ve esto es desconocer el dogma de la Soberanía Nacional.

Ya sabemos que la soberanía es limitada en su manera de obrar: el pueblo no es árbitro para hacer una elección caprichosa, por absurda que sea. Ella debe recaer en las personas capaces; porque de otro modo, el pueblo haría mal uso del sufragio, y como esta aptitud y la moralidad que le es inherente están representadas por la edad y la renta, debemos concluir que no hay inconstitucionalidad alguna en exigir ciertas condiciones de elegibilidad determinadas por la edad y la renta. Son, pues, legales estos requisitos, y acaso los únicos posibles como condiciones de elegibilidad.

Todos estos principios que dejamos consignados, debe expresarlos la ley orgánica de elecciones. Como ley, debe basarse en el conocimiento profundo de las circunstancias del país para que se dicta, sin olvidar sobre todo que ella es la base sobre que ha de levantarse el edificio social.

242

Ha de consultarse principalmente las condiciones que aseguren la verdad e independencia del sufragio, estableciendo como esencial la publicidad.

### **Publicidad de la votación bajo cualquier sistema**

Sabemos que el sufragio inviste un doble carácter, es derecho personal y derecho social. La solidaridad del destino político de todos los ciudadanos, demanda imperiosamente que no se abuse de él y cuando así sucede desgraciadamente, vendiéndolo al oro corruptor por las mentidas promesas de un aspirante o la influencia degradante de la autoridad, entonces se contrae una seria responsabilidad que es preciso hacer efectiva. Pero ¿cómo exigirla, siendo secretas las funciones electorales, ¿cómo conocer al que traiciona sus deberes si se oculta bajo el velo del secreto? La publicidad es pues esencial y a favor de ella cualquiera debe tener derecho para acusar ante los tribunales, al que comete fraudes, violencias y demás actos indignos con su voto. Cuando esto se realiza, podrá lisonjearse nuestro orgullo republicano, viendo puestas las bases del poder público sobre que debe reposar toda la organización política.

## **28. Garantías individuales**

Garantías, en el lenguaje del Derecho Público, son las seguridades que una carta política ofrece a la Nación en general y a los habitantes en particular, de la inviolabilidad de sus derechos. Como se ve, las garantías pueden ser individuales y nacionales. Del primer género son: la inviolabilidad del domicilio y la igualdad ante la ley; del segundo género es que nadie puede arrogarse el título de Pueblo soberano, lo que equivale a reconocer la unidad de la Soberanía Nacional.

Las garantías en este sentido no vienen a ser sino el reconocimiento de los derechos civiles que la ley debe proteger. Demostrar que la ley existe para llenar a este objeto, equivale a recordar el fin de la sociedad política; por consiguiente, las garantías son una consecuencia de este fin y la más estricta obligación de los poderes de un Estado. Las garantías individuales no pueden referirse a solo los ciudadanos, puesto que ellas se refieren a los derechos civiles, pueden reclamarlas todos los habitantes de cualquiera clase o condición que sean, de donde se deduce que hay mucha diferencia entre las garantías tomadas en este sentido y los derechos políticos, diferencia no solo respecto de las personas a que se refieren, sino en su naturaleza misma, pero mientras las garantías sean la seguridad inseparable de todo derecho. Los que llamamos derechos políticos son actos de intervención en las funciones de la Soberanía; pero conviene advertir que en lenguaje vulgar también se llama a las garantías derechos políticos; así a la libertad de imprenta se le denomina la más interesante de las libertades políticas o de los derechos políticos de los ciudadanos.

### **La Constitución debe consignar las garantías, aunque no sea posible enumerarlas todas**

No necesitamos recordar que el origen de las garantías ya individuales ya nacionales se halla en la naturaleza misma del hombre y de la sociedad, que ha menester de la protección de la ley y de la seguridad de la inviolabilidad de sus derechos para poderlos ejercer; pues sin esta seguridad y mutuo respeto, los ataques harían de la sociedad un caos. Las autoridades tienen en la sociedad esta elevada omisión y siendo una sociedad regida por autoridades propias la que llamamos Estado, se deduce claramente cuál es el fin de este y por tanto cuál es el verdadero origen de

las garantías. Esta es pues la naturaleza del hombre y de la sociedad. Si las garantías son pues el fin inmediato de la sociedad política, si la Constitución debe expresar como la Constitución de toda sociedad, los fines de esta y los medios racionales de alcanzarla, se concluye lógicamente que toda carta política debe enumerar las garantías individuales y sociales. Nuestra última Constitución así lo ha hecho en efecto, y les ha consagrado un lugar preferente como recomendándolas al pueblo a quien tanto interesan.

Esta es especialmente la parte del Código político que los ciudadanos deben recomendar a la memoria, porque si bien son los derechos cuya realización e inviolabilidad se les promete, también son a su vez las estrictas obligaciones con que la naturaleza ha querido ligarnos a la sociedad política.

Las garantías se refieren a los derechos civiles según se ha indicado ya. Los derechos civiles son los naturales reconocidos, luego serán tantos cuantos sean los derechos naturales y los comprendidos en ellos. Nótese, sin embargo, que las Constituciones no pueden enumerar todos, porque el catálogo de los derechos individuales no puede formarse. Indica, sí, los principales, y estos son los que pasamos a examinar.

### **Las diferencias de los derechos políticos**

El primero de los derechos es el de personalidad: este derecho, como ya sabemos, comprende todos los del hombre; pero también hemos visto que se refiere al cuerpo o inviolabilidad de la vida y el honor, sin exceptuar todos aquellos derechos que pueden nacer de los actos u omisiones que tengan por fin la conservación de la persona, bajo los aspectos físico, moral e intelectual. Ninguna Constitución debe olvidar las seguridades que reclama tan esencial derecho; por eso es que en casi todas ellas, principalmente en los pueblos que como los nuestros han creído innecesario recurrir a la pena de muerte para la represión de los delitos, se ha consagrado que la vida sea inviolable; quiere decir que no se reconoce en los individuos ni en la sociedad, el derecho de matar. La Constitución de 1856 dio a este respecto un paso muy adelantado. La pena de muerte estaba abolida para los delitos políticos, ella ha venido a abolirla aun para los delitos comunes, pero parece que posteriormente se ha tratado en la asamblea de un proyecto para reemplazarla con otra pena.

Consecuencia de la garantía que proclama el derecho de personalidad, cuando se refiere a la vida, es también que la ley asegure la tranquilidad de ésta en el hogar doméstico, que se respete como un asilo inviolable que nadie puede penetrar en él sino con las formalidades precisas, como, por ejemplo, la orden de la autoridad encargada del orden público o del juez. Nuestra casa es el santuario de nuestra vida, los sobresaltos, las inquietudes y las amarguras que nos amargarían establemente si no tuviéramos la seguridad de su inviolabilidad, harían desgraciada nuestra vida. La ley que debe proteger ésta, ha sido pues consecuente, declarando inviolable el domicilio, salvo por supuesto el caso de ser necesario, el caso de entrar a él con las formalidades indicadas.

Igualmente es consecuencia de este derecho la garantía acordada a la instrucción primaria, que nuestra Constitución declara gratuita y la instrucción superior como establecimientos científicos, colegios, etc. Son la verdad y la educación fines del hombre bajo el aspecto intelectual y también uno de los derechos comprendidos en el de personalidad.

Lo mismo puede decirse de las garantías concedidas a los establecimientos de piedad y beneficencia. La ley no puede desatender los justos derechos de esos infelices a quienes la desgracia impulsa a las puertas de una casa de misericordia. La salud como condición de la vida, los hospicios de huérfanos como cuna de la inocencia desgraciada, las casas de piedad para los mendigos que necesitan de pan, son otras tantas exigencias en nombre de las cuales alza su voz el derecho de personalidad que en todas sus manifestaciones debe proteger la ley. Es satisfactorio que nuestra Constitución no haya echado en el olvido ninguno de estos puntos:

Por último, debemos consignar entre las garantías acordadas al honor y la dignidad, importantes derechos comprendidos en el de personalidad, la de que todo hombre conserve su buena reputación mientras no se declare legalmente lo contrario.

Así mismo, la severidad inútil con los presos, la distinción de un buen sistema correccional, donde no se confunda a los delincuentes y otras de esta especie son comprendidas en el derecho que nos ocupa. Nuestra Constitución acepta el principio establecido por la de Huancayo que dice: “las cárceles no son lugares de castigo sino de seguridad, toda severidad inútil

a la custodia de los presos queda prohibida”. Esto manifiesta que nuestra Constitución reconoce esta garantía nacida del derecho de personalidad.

Una vez examinadas ligeramente las garantías que deben acordarse en toda Constitución política al derecho de personalidad, bajo sus diversas manifestaciones, hagamos lo mismo con el de Libertad.

Nadie es esclavo: Primera garantía. Sabemos que la libertad tiene tantas manifestaciones o aplicaciones cuantos son los fines del hombre, pues a excepción de uno de ellos, debemos llegar libre y espontáneamente, consistiendo nuestro derecho en que no se nos estorbe o coacte el uso de la libertad al dirigirnos en pos de cada fin. Así, siendo por ejemplo, Dios uno de nuestros fines y acaso el más esencial en el desenvolvimiento de las facultades morales, tenemos derecho de realizar de una manera libre, por el ejercicio espontáneo de nuestra libertad. Pero el fin religioso solo se alcanza tributando el culto externo, luego el hombre en la manifestación del culto religioso, en la expresión de sus ideas religiosas, debe ser enteramente libre, sin que haya, bien para todos mientras no choquen ni se excluyan los cultos o que algunos pretendan el privilegio de dominar exclusivamente imponiendo a los demás sus creencias, sus dogmas y sus ritos. La tolerancia de cultos es pues un dogma político, como garantía del Derecho de libertad religiosa: tal es el principio de todas las Constituciones – Pero si independientemente del aspecto político, una Nación tiene una religión especial y la reconoce como suya porque la cree verdadera, lo que sucede, por ejemplo: con el catolicismo que es la religión conocida como divina, entonces no puede prestar igual protección a las demás, porque se contraría. El simple hecho de proteger a todas indica falta de consentimiento, carencia de fe en la verdad de la religión adoptada; si por el contrario ninguna merece protección, entonces o deben todas ser igualmente protegidas o no debe serlo ninguna con daño de las otras. Tales son los principios en cuanto a la tolerancia religiosa, pero conviene reconocer de todos modos que ella es una garantía acordada al derecho de libertad.

Así como debe haber tolerancia en materia de Religión, así debe haberla en manifestación de todas las ideas cuyo vehículo es la prensa. La libertad cuando es aplicada al fin intelectual. En virtud de este fin debemos adquirir y expresar la verdad, debemos comunicar nuestros pensamientos y recibir de los demás sus conocimientos y sus luces, pero uno y otro

objeto deben llenarse libremente, sin que haya trabas que encadenen la prensa; y de aquí mismo se deduce que la censura, es decir, el derecho que se han arrogado algunas autoridades, de impedir la publicación de ciertos escritos previo un examen privado, es opuesto a la libertad de imprenta, como lo son igualmente todas las medidas preventivas, cuya injusticia tenemos demostrada repetidas veces. – Si ella es el órgano de la verdad y de las ideas, si por medio de ella y con su auxilio se multiplican los conocimientos, se conocen los derechos, se ensancha el caudal de las ideas morales y de beneficencia, y en una palabra se agita el mundo en las vías de un progreso indefinido, no podrá negarse que con razón se llama la palanca de Arquímedes – Pero así como el ejercicio de todo derecho debe hacerse efectiva la responsabilidad del que lo realiza si abusa de él, así también debe hacerse una ley para hacer efectiva la de los delitos de imprenta. Esta ley es la de la clasificación de escritos, la organización de tribunales y demás circunstancias que varían según los países, siendo el examen de los delitos de imprenta materia del Derecho Penal, más bien que de la Ciencia Constitucional. Pero jamás se olvide que el temor del abuso no es razón filosófica contra el derecho en ningún orden de cosas. No debe haber pues restricciones contra la imprenta. La emisión del pensamiento debe ser libre según acabamos de ver, pero el fin intelectual no solo se alcanza por medio de la imprenta, sino también por medio de la cátedra o enseñanza pública. Un profesor debe llevar libremente su sagrada misión; pero como los abusos son de suyo irreparables, hace bien la justicia y la ley en intervenir en este respecto exigiendo a los que han de enseñar, ciertas cualidades que garanticen su moralidad y suficiencia. Sin embargo, si una vez acreditados ante la autoridad competente, que puede serlo, o la Universidad o un Consejo de Instrucción, estas cualidades le dan al profesor posesión de la cátedra, no podrá señalársele este o el otro método, no podrá intervenir en el mecanismo de sus tareas, ni la fijación de los principios sin atacar el derecho de libertad que la sociedad debe respetar. La diversidad de métodos y la divergencia de principios, y, en una palabra, la libertad de enseñanza es el dogma de la libertad cuando se dirige al fin intelectual. A este respecto conviene observar que es materia de la Administración el arreglo de la enseñanza, pues cualesquiera que sean las formas, el profesorado debe ser una carrera en la que los que se consagran a las santas verdades científicas deben hallar recompensa para el corazón y una vida tranquila como la reclaman las tareas del entendimiento.

Colegio de San Carlos, primer Departamento, Naranjos, octubre 22 de 1862, a la 1 de la tarde – Este cuaderno ha sido copiado en 20 días útiles.

*Ricardo M. Espiell*

*Manuel G. Prada*

*Carlos Pivigal*

*Ricardo M. Espiel*

*Lima, agosto 15 de 1863*

*Nosotros, los abajo firmados alumnos internos del Convictorio de San Carlos y que tenemos por domicilio el Salón No. 10 del Primer Departamento, certificamos que este cuaderno de Derecho Constitucional e Histórico es propiedad de D. Ricardo M. Espiell y que constantemente hemos estudiado en él hasta hoy, en que acabamos de presentar el examen del curso que contiene; habiéndonos presidido en este acto nuestro profesor el Dr. Don Luciano Benjamín Cisneros.*

248

*Y para que conste lo firmamos hoy a las 2 de la tarde del día 21 de diciembre de 1862.*

*Ricardo M. Espiell (tuerto)*

*Manuel G. Prada (pata amarillo)*

*Manuel E. Cisneros (astragon)*

*Tomás M. Santibáñez (a.cucumolto)*

*Yo, el abajo firmado declaro que: doy por nula, de propio derecho, la declaración anterior, por no reunir los declarantes los requisitos exigidos por la ley, entre los que se numera la hombría de bien, por tanto, ordeno se me adjudique en propiedad.*

*(firma)...illo Larrabure*

*Me sirvió para mi examen de Abogado en Tacna*

*Junio 26 / 878.*

*R.M Espiell*

# APÉNDICES



## APÉNDICE 1

### Una palabra sobre el proyecto constitucional del Illmo. Obispo de Arequipa\*.

---

\* Este texto contiene las observaciones críticas de Luciano Benjamín Cisneros al proyecto de Constitución que presentó Bartolomé Herrera en el Congreso Constituyente de 1860. Fue publicado, en 2 entregas, en *La Revista de Lima*, Periódico Quincenal, tomo II, N° 23, Lima, 1860, págs. 221-231 y tomo II, N° 24, Lima, 1860, págs. 257-266 [Con posterioridad, también se publicó en *El Comercio*, edición de la tarde, N° 6565 y 6567, Lima, 11-12 de setiembre de 1860, pág. 3 y 2, respectivamente]. El lector podrá distinguir ambas entregas por los números en romano que preceden a cada una de ellas (ECM).



# Una palabra sobre el proyecto constitucional del Illmo. Obispo de Arequipa

---

## I

Una voz robusta y poderosa se ha elevado en el seno de la Representación Nacional lanzando un reto de muerte contra el sistema democrático. Los que pertenecemos a él y amamos sus doctrinas no podemos quedar en silencio, porque no lo consienten nuestro deber ni nuestros dogmas. Las grandes luchas son hijas de las grandes convicciones, y cuando las que uno ha formado en su alma con el doble auxilio de la meditación y de las observaciones prácticas, se encuentran combatidas por poderosos adversarios, es necesario salir a la lid confiando en que la justicia de la causa suplirá la debilidad de las fuerzas y en que hay cuestiones cuya mejor victoria está en plantearlas.

253

El Ilmo. Obispo de Arequipa, una de las notabilidades políticas del país, e indudablemente una de aquellas poderosas inteligencias que todo lo alcanzan y dominan: ese espíritu vigoroso amaestrado en las lucubraciones filosóficas, agitado en los combates de la política, robustecido en las máximas y en la enseñanza de la Iglesia: ese ingenio que en su perseverancia verdaderamente ejemplar sabe aprovechar los momentos para asaltar al enemigo y derribarle sin piedad, pasando sucesivamente del púlpito a la cátedra, de esta a la prensa y de la prensa a la tribuna, sin retroceder jamás en su misión de propaganda antidemocrática, ha puesto en circulación un *Proyecto de Reforma Constitucional* que no podemos dejar correr sin observaciones, por lo mismo que la autoridad moral de tan eminente escritor y el ascendiente de su carácter sagrado, presidiendo el Congreso, hacen peligrosas las ideas que allí se contienen. Solo semejante consideración puede obligarnos a sacar fuerzas de donde no las tenemos, para examinar la obra de tan digno e ilustrado personaje,

no alentándonos poco, de otro lado, el juicio público que ha condenado ya el proyecto del Ilmo. señor Herrera como inadaptable y enteramente opuesto a las circunstancias del país.

El Perú después de sangrientas, terribles y misteriosas contrariedades que le han hecho pasar por todas las transformaciones de los pueblos de larga vida, aunque sin aprovechar de su experiencia y de los amargos frutos del dolor, se encuentra hoy por uno de esos acontecimientos ya ordinarios en los Estados americanos, en situación de organizarse definitivamente. Los cruentos sacrificios de otras épocas de nada han servido: hoy estamos como en 821, sin que a la sombra de una independencia tan caramente conseguida hayamos logrado otra cosa, que asombrar al mundo con nuestros escándalos y agitarnos sin descanso en el círculo vicioso de la revolución. Vamos a comenzar una nueva vida, la vida republicana y democrática que conquistaron nuestros padres, y el modelo que se nos ofrece para alcanzar esos preciosos bienes, tras los que hemos corrido fatigados y jadeantes durante treinta y nueve años, es una Constitución que de todo puede tener, menos de republicana y democrática.

254

Parece que estuviéramos condenados a pasar indefinidamente por estas alternativas que ya hacen desesperadamente nuestra vida. La reacción aparece al través de nuestra rápida historia política, como el carácter dominante de nuestra forma de organización. Tuvimos en 823 una Constitución liberal, expansiva y generosa, que como el eco de un pueblo oprimido durante trescientos años no podía dejar de ser la más pura y elocuente expresión del sentimiento democrático. Los vanos y ridículos temores de una minoría apóstata nos pusieron entonces en presencia de la reacción, y Bolívar hizo brotar bajo sus plantas la célebre Constitución de 826<sup>1</sup>, que es la proclamación descarada y franca de la monarquía en el Perú. Tras la lucha de las dos encontradas escuelas debía venir el término medio, como la única contemporización posible. Tuvimos entonces las constituciones de 26 y 34, que aunque difiriendo entre sí en muy pequeños e insustanciales puntos, ni arman al pueblo con el funesto puñal de la brutal licencia, ni le atan a los pies de un amo con el nombre de monarca.

---

1 La Constitución de 1826.

Más tarde la guerra exterior puso los destinos del país bajo la espada vencedora de Gamarra. Apareció la Carta de 839, y la reacción encadenando siempre de un modo fatal y violento la suerte de la República, hizo abortar el Código de 856 que teniendo por cuna una revolución popular y esencialmente liberal, no podía dejar de ser la antítesis de aquella, como la luz al lado de las sombras. Hoy la reacción pretende tornar al círculo de siempre, y en vez de reformar moderadamente cuanto en la Carta de 856 sea contrario a la verdadera libertad y a las circunstancias especiales del país, se nos da por ideal un Proyecto en que, por ceder al espíritu reaccionario, aparecen hasta estudiosamente conculcadas las prescripciones de la ciencia constitucional.

No es de presumirse que semejante idea haya brotado en la clara y distinguida inteligencia del muy respetable e Ilmo. señor Herrera, acompañada de la esperanza de la realización. El Obispo de Arequipa sabe mejor que nosotros, que si en la vida del individuo no es posible retroceder el camino ya avanzado, porque no es dado al hombre violentar las leyes de la naturaleza, en la de las naciones no pueden tampoco realizarse iguales hechos, porque a ello se oponen las leyes morales que rigen la perfectibilidad de las sociedades. Las instituciones saludables, una vez ensayadas, se aclimatan y arraigan, y tan difícil sería extirparlas violentamente, como cambiar la organización del espíritu humano destruyendo en él las condiciones de su progresivo desarrollo. ¿Cómo pensar, pues, de buena fe, que subsista en el Perú con síntomas de larga vida una Carta que luchando con hábitos ya arraigados, con creencias sinceras y convencimientos profundos, con resultados saludables obtenidos a fuerza de perseverancia, y con las prácticas del sistema republicano: que contrariando en fin, todos los elementos acumulados para una vida libre y racional, no solo arrolla en el empuje de sus disposiciones la Constitución de 856, sino que también mata y aniquila los gérmenes de la República, haciéndola de todo punto imposible?

El Ilustrísimo. Dr. Herrera podría conseguir que se aceptasen sus ideas, no obstante el duro y amargo desengaño sufrido en la Comisión de Reforma; podría hacer promulgar su Constitución como la grandiosa obra ofrecida a los pueblos por el Congreso de 860: pero esa ley semejante a la de Mahoma, porque sería la ley de la fuerza, no tendría de tal sino el nombre, siendo por lo mismo insegura, efímera y pasajera como toda ley que no es la verdadera expresión de las necesidades sociales. ¿Qué habríamos

avanzado entonces con tener al frente la expectativa de nuevas calamidades y futuras agitaciones políticas? ¿De qué nos serviría el funesto ejemplo dado a los pueblos con la súbita muerte de la Constitución de 856 si la destinada a subrogarla había de sufrir igual suerte, desapareciendo con rapidez no menos asombrosa? Es necesario que el sacrificio de la ley, para ser aceptable produzca algún resultado positivo en favor de la sociedad. Mas yo no lo espero de la Constitución proyectada por el Ilustrísimo. Dr. Herrera, y lejos de esto, no vacilo en declarar que si hay utopías en política y ellas merecen ser calificadas con el nombre de *sueños y delirios* con que la escuela conservadora ha bautizado las generosas y bellas concepciones del partido liberal, la obra del Reverendo Obispo de Arequipa es la más grande de las ilusiones, el más bello de los sueños de su escuela, y la utopía más irrealizable y estéril.

¿Quién puede creer, en efecto, que sea posible restablecer en las costumbres y en la práctica, sin costosos sacrificios, *el diezmo, los fueros personales*, el principio de *adquisición de las manos muertas* y las *vinculaciones eclesiásticas*, instituciones todas que el proyecto consagra y sobre las cuales la ciencia y la práctica de los pueblos civilizados han fallado ya, arrojándolas al osario de los grandes errores? ¿Quién puede juzgar que sería aceptable en los hábitos de vida pública que ya tiene el Perú y ante las ambiciones personales siempre prontas a abrirse paso aun a costa de la paz, el principio de la duración presidencial por seis años, con el derecho de *reelección indefinida* como base de una Monarquía vergonzante?

¿Cómo podría el Perú Republicano, el Perú que vive siquiera con la ilusión de que es libre, aunque en realidad sienta la dura presión del despotismo, aceptar un Senado permanente que lejos de llenar las grandes exigencias de su institución, es una oligarquía monstruosa, creada a semejanza de la alta Cámara de las monarquías absolutas? El Senado del Ilustrísimo. Obispo de Arequipa es, valiéndonos de la expresión de cierto Estadista, un conjunto monstruoso de atribuciones incompatibles. Él ejerce *funciones municipales*, aprobando el censo y el registro de ciudadanos activos: *atribuciones legislativas*, formando leyes en unión de la Cámara de Diputados: *facultades judiciales* juzgando y sentenciando a los altos funcionarios de la Nación: *atribuciones ejecutivas* aprobando los ascensos de generales de mar y tierra: y hasta *actos propios del poder electoral* eligiendo en ciertos casos al Presidente de la República. No para en esto, sino

que en el deseo de ensanchar indefinidamente las prerrogativas, el poder y la alta significación de esta Cámara, se le concede también la facultad de *suspender las leyes*, así como la de *interpretarlas*, y la de *suspender igualmente ciertas garantías constitucionales*, todo lo cual hace del Senado, además de una oligarquía terrible en la práctica y una institución viciosa ante la ciencia, un verdadero Congreso permanente sin las ventajas del número y diversidad de opiniones, pero con los peligros positivos del orgullo y del poder discrecional.

Un cuerpo de esta especie al frente del Poder Ejecutivo, según ambos están organizados en el proyecto que nos ocupa, sería el más funesto opresor de las libertades públicas siguiendo las inspiraciones de aquel, o un obstáculo diario y permanente a su libre acción, separándose de su política. La experiencia ha demostrado que cuando existen dos poderes igualmente formidables y robustos, si ambos no se coaligan para sojuzgar las libertades patrias, los celos comienzan por crear entre ellos la desconfianza, y la desconfianza concluye por relajar toda armonía dificultando la marcha de los negocios públicos. Yo entiendo pues, que nada sería más funesto para el país que un Senado tal como lo consagra el proyecto, y no alcanzo a comprender, como a pesar de reasumir todas las atribuciones omnipotentes de un Congreso, no ha preferido el Ilustrísimo. señor Herrera el establecimiento de un poder Legislativo permanente, que al menos no sería tan odioso y alarmante para la conciencia pública.

257

¿Pues bien: no es una verdadera utopía creer que sería posible la próspera marcha de la República bajo la acción de una oligarquía ejercida por treinta individuos, a *quienes el pueblo ni siquiera elige*, pues la facultad de hacerlo reside en la Cámara de Diputados? El Ilustrísimo. Obispo de Arequipa parece haber olvidado por ahora, que no es la suma de poder colocada ya en un cuerpo colectivo, ya en un solo hombre, lo que el país necesita para salir de su penosa situación. El despotismo no ha dejado de pesar un solo día sobre nuestra desventurada patria, y sin embargo, ¡cuán lejos estamos del grado de civilización apetecida, pues planteamos ahora mismo el problema de nuestra organización política!

Si pasamos ahora al examen del Poder Legislativo en sí mismo, encontraremos una Cámara de Diputados que solo sirve, por decirlo así, para consagrar la existencia legal del Senado. Sus atribuciones especiales son

bien reducidas, y cuando el proyecto le niega la idoneidad necesaria para tratar las altas cuestiones reservadas al Senado como representante de los *intereses permanentes*, por una contradicción bien singular le concede la facultad de dirimir las cuestiones de competencia entre el Ejecutivo y el Senado, a pesar de que no pocas veces estas cuestiones, por referirse a *intereses permanentes*, saldrán de la esfera común de los conocimientos que deben suponerse en los Diputados, atendidos sus requisitos de elegibilidad y la naturaleza especial de intereses que sostienen.

¿Ahora, a qué viene a quedar reducida la acción del Congreso, gozando el Ejecutivo del tremendo derecho del *veto* y de la facultad de *disolver*, cuando lo crea conveniente, ya el Congreso extraordinariamente convocado, ya el ordinario cuyas sesiones hayan sido prorrogadas a solicitud del Jefe de la República? La razón concibe que, si hay graves asuntos que motivan la reunión anormal de los Legisladores, ellos deben ser tratados, discutidos y resueltos hasta poner fin a las necesidades creadas por la situación: pero, separarse de este camino para dar al Ejecutivo el inmenso y discrecional poder de clausurar el Congreso por sí y ante sí, y hasta sin el voto del Consejo de Estado, que como cuerpo auxiliar y esencialmente administrativo, estaba llamado a intervenir no solo para este acto sino también para el de la *prórroga y convocatoria extraordinaria*, es en nuestro concepto, dar al Ejecutivo la Dictadura legal, poniendo necesariamente al Congreso en la dura alternativa de la *disolución* o del *mas degradante* servilismo.

Mas el Proyecto no se detiene aquí, y para acabar de matar en el Congreso las inspiraciones generosas, los arranques del patriotismo, y las manifestaciones de toda alma libre: para alejar esa funesta plaga de la *oposición* que entraba la acción de las mayorías parlamentarias y no pocas veces sirve de dique a las maniobras corruptoras del poder, concede a cada Cámara la atribución monstruosa, incalificable e ilegal de *separar temporal o perpetuamente a sus miembros*: atribución funesta que alejaría de los bancos de la Representación Nacional a donde el legislador va por la voluntad de los pueblos, y no por la de su Cámara, a todo el que no quisiera prestarse a las intrigas de una mayoría, que aliada con el poder, traficase con los derechos y legítimos intereses de la Nación. Yo no percibo cuál sea la razón en que se funde esta parte del Proyecto, y a no tomarlo por un desliz de pluma, en que se ha omitido *el previo juzgamiento del Representante*, quiero suponerlo dictado por el deseo de originalidad.

Mas sea de esto lo que fuere, no es menos real que, para completar la viciosa organización del Poder Legislativo, el Proyecto queriendo prevenir las odiosas escenas creadas por el calculado retiro de algunos de sus miembros, y de que tenemos un ejemplo en la Convención Nacional de 856, exige más de *un tercio* de votos para la aprobación de cualquier proyecto, al paso que en las cuestiones de competencia con el Ejecutivo, durante las cuales son más de temerse esos vergonzosos cismas parlamentarios, por la acción corruptora del Gobierno, se exigen *dos tercios* sobre el total de miembros de ambas cámaras. Inconsecuencia es esta verdaderamente notable, pues si lo que se ha deseado es prevenir el entorpecimiento de la marcha del Congreso por la deserción de una minoría, igual arbitrio debía adoptarse en el caso de que el Ejecutivo quisiese triunfar apelando a ese medio, para impedir el menoscabo de sus atribuciones, en una cuestión de competencia. Yo recordaré que fue precisamente de esta naturaleza la que produjo la lamentable y triste escena de 856.

Por lo demás, casi no merecen llamar la atención las disposiciones reglamentarias que en esta parte contiene el proyecto del Ilustrísimo señor Herrera. Tal vez han sido colocadas allí sin intención, olvidando que una Constitución Política como ley fundamental, debe prescindir de detalles y disposiciones puramente orgánicas, para reasumir tan solo los principios generales que forman el derecho público de una sociedad.

En cuanto a la organización del Poder Ejecutivo, necesario es confesar que habría sido imposible otorgarle mayor suma de autoridad. Ya hemos visto que él tiene la clave de la existencia de los Congresos extraordinarios y prorrogados con la omnímoda facultad de la clausura: que él puede hacer ineficaz toda ley por medio del veto: que él puede pedir al Senado la suspensión de las garantías constitucionales relativas al domicilio, la libertad personal, la asociación pública y privada y la libre traslación del ciudadano: que tiene así mismo el derecho de pedirle la suspensión del ejercicio de ciertas leyes administrativas: que puede proponer competencias sin quedar legalmente resueltas: que puede en fin ser autorizado con facultades extraordinarias sin estar obligado a dar cuenta detallada de su ejercicio, como lo exigían las anteriores constituciones. Ahora veremos que el Presidente solo puede ser designado entre los elegibles para Senadores, de cuyo número aparecen excluidos gran número de ciudadanos: así el Senado no representa los intereses artísticos, tan sagrados y legítimos

como los demás intereses sociales: veremos consagrada la *reelección indefinida* con todos sus peligros y escandalosos abusos: veremos absorbido bajo la presión de su autoridad al Poder Judicial, cuyos miembros *nombra, traslada y suspende*, si bien en algunos casos con intervención del Consejo de Estado en cuya formación *toma también parte*, proponiendo nueve Consejeros al Congreso: veremos la administración pública, sometida a su discrecional poder, pues además de que puede *trasladar* a los empleados de un punto a otro de la República, sin previo juicio, los tiene en la más degradante condición con la amenaza de la *suspensión y rebaja de sus haberes*: lo veremos llevando su acción a las municipalidades, que son como el hogar del pueblo, y por último, penetrando hasta en la vida íntima, para privar de la ciudadanía y expulsar de la Nación a los inmigrados europeos, *discolos a su juicio*.

260

¿Y qué en este proyecto de la Magistratura, espíritu vivificador de la sociedad, santuario augusto a donde va el ciudadano en busca de su honor despedazado, de su propiedad perdida, de los derechos, en fin, concedidos por la naturaleza en testimonio de sus altos y supremos fines? ¿Qué es ni qué puede ser de la Magistratura, cuando ella, como delegación del Poder Ejecutivo de quien recibe su nombramiento y la confirmación de su autoridad mientras no venga la suspensión a interrumpir sus labores, remeda exactamente en el Proyecto la triste sombra de un autómatas destinado a consagrar todos los errores y crímenes de aquel de quien recibe la vida? El Ilustrísimo. señor Herrera que en su texto de Derecho Constitucional encarece la independencia de los poderes como base del sistema representativo: que no puede desconocer las altas funciones de la magistratura, ni olvidar que esta ejerce un sacerdocio tan sagrado como el del altar, debía haber procurado preservarla del contacto impuro del Poder Ejecutivo, dándole todas las condiciones posibles de independencia. Pero permitir que las zozobras creadas en el ánimo del Magistrado por la suspensión y traslación provenientes de aquel, retuerzan su conciencia obligándole a fallar apasionadamente en las cuestiones en que se interese la política del Gobierno, es olvidar las prescripciones de la ciencia y desconocer la índole de nuestra sociedad, donde no abundan por cierto los ejemplos de abnegación e independencia personal.

¿Qué es pues, según esto, la Constitución del muy ilustre Obispo de Arequipa, si en ella toda la autoridad se concentra en un Ejecutivo poderoso

y en una oligarquía dominante? ¿Qué queda para las libertades públicas, cuando está proscrito el principio económico de la libre concurrencia, *restringiendo la libertad de industria, si ella trae daño del tercero*? ¿Qué queda para el extranjero que venga a buscar un asilo en nuestras hospitalarias playas, cuando solo el domicilio del *peruano* es inviolable, como si este no fuera un derecho civil que la ley debe proteger en todo *hombre*? ¿Qué queda para el desgraciado contra quien el poder quiera ejercer una venganza escudriñando los secretos de su vida íntima, cuando el mismo juez nombrado por el Gobierno, como todos los jueces, *puede examinar con arreglo a la Constitución, su correspondencia escrita*, aun en el juicio iniciado contra un tercero? ¿Qué queda en fin, para la Nación entera cuando guardando un profundo silencio acerca del dogma de la *soberanía nacional*, parece que se han querido desconocer y negar cuantos derechos emanan de tan fecundo principio? Mas la soberanía nacional no es un don gratuito de los Legisladores para que con semejante omisión hayan podido ser heridos los grandes derechos que ella encierra: y si bien es cierto que en una Constitución Política su autor ha debido declarar tan importante derecho social, como se declaran otros de la Nación y de los individuos, no lo es menos, que no es al Ilmo. Obispo de Arequipa a quien puede hacerse la acusación de negarlo, cuando precisamente su proyecto tiene por base un *plebiscito* arrancado a los pueblos en nombre de esa augusta soberanía que han recibido del cielo.

El rápido análisis que hemos hecho hasta aquí del Proyecto del reverendo Obispo de Arequipa, demuestra pues, que en la parte relativa a la estructura de los poderes, nos aleja mucho de las gloriosas conquistas alcanzadas por el Perú en el camino de la libertad. Aun cuando no fuera sino el arma tremenda de la *reelección* puesta al servicio del *militarismo* que por desgracia parece llamado todavía a dominarnos, remedando así la perpetuidad monárquica: aun cuando no fuera sino la *oligarquía* erigida en institución social en un país que aborrece el despotismo bajo todas sus formas: aunque no contuviese sino el *veto*, acompañado de la *facultad de clausurar* el Congreso sin recabar siquiera la aprobación del Consejo de Estado, ya sería bastante odiosa para el sistema republicano la Carta proyectada por su Señoría, el Ilmo. Prelado de Arequipa. Pero, cuando a todo esto se agrega la represión en muchas garantías individuales, *los fueros personales* falseando la verdadera igualdad democrática, las vinculaciones eclesiásticas haciéndonos retroceder el camino andado en más de un siglo,

la *propiedad de las manos muertas*, que la civilización moderna ha proscrito como contraria a los grandes intereses de la sociedad, los *diezmos* que son la contribución más injusta por lo mismo que es esencialmente exclusiva; entonces decimos, no puede dejar de tomarse por un amargo sarcasmo la definición contenida en el mismo Proyecto sobre la forma de gobierno del Perú, declarando que es *republicano, democrático representativo*.

Dejamos al buen sentido de nuestros lectores hacer las apreciaciones convenientes sobre tan hábil tentativa en favor de una nueva forma de organización. Por nuestra parte creemos que ni el remedio propuesto curará los hondos males del país, ni el Perú sería capaz de semejante transición después de los años que lleva de vida republicana. Mientras no pensemos en arrojar la semilla de la instrucción popular y de la moralidad pública, mandando en el texto constitucional que en cada aldea se organice una escuela y que las casas de instrucción se crucen, confundan y multipliquen como una red inmensa extendida por todos los ángulos de la República, será inútil que nos esforcemos por localizar el despotismo en este o en el otro poder. Solo la libertad racional, preparada por medio de la educación, ofrecerá a los pueblos los bienes que apetecen. Mas yo no creo que el despotismo, naturalmente infecundo, sea capaz de producirlos, porque le niego la virtud prolífica que da vida y expansión a las sociedades.

En los tiempos modernos las instituciones políticas son la más pura y fecunda fuente del mejoramiento social. Mas si el proyecto del Ilmo. Obispo de Arequipa en los puntos que someramente hemos recorrido, ha olvidado esos principios, no los desconoce menos en todas sus demás partes, según lo demostraremos en el próximo número. ¡Quiera el cielo que hasta entonces no se haya desencadenado con motivo de estas ligeras observaciones, la tempestad que presentimos!

## II

Nada reclama tanto las miradas de los hombres público de América como los grandes intereses de la población y de la industria. En vez de perder el tiempo en vanas disputas de escuela, que á fuer de estériles son odiosas, y de ensayar medidas para gobernar la sociedad bajo la presión de un poder robusto y formidable, sus estadistas deben pensar seriamente en la manera de acortar distancias, poblar los desiertos, dar vida y riego a

las inmensas llanuras que se pierden de vista, crear y mejorar los caminos, difundir la ilustración, depurar las costumbres, y en una palabra, educar á los pueblos por medio del único elemento que todo lo concilia en países como estos, que recién abren los ojos á la luz de la civilización.

En América todo es virgen: la ciencia, las artes y la industria: aquí no se conocen los grandes crímenes, ni las grandes virtudes. Los pueblos conservan la inocencia tradicional de los Incas, y su carácter se presta tanto á la saludable influencia del ejemplo, que nada sería tan fácil como asimilarlos a las Naciones europeas, sirviéndose del prolífico y poderoso elemento de la inmigración. Las constituciones americanas deben ser la expresión de esas grandes necesidades que todos conocemos, sentimos y deploramos diariamente, y por lo mismo creemos, como cree también un juicioso escritor contemporáneo, que con los extranjeros, ellas deben ser generosas y pródigas hasta el exceso: deben atraerlos con toda clase de concesiones y darles cuantas facilidades sean posibles para ganar la naturalización. Sin embargo, el proyecto del Illmo. Obispo de Arequipa siguiendo en los rasgos de su política exterior los mismos principios que dominan la informe estructura de los poderes, y que ligeramente examinamos en el número precedente, concede la naturalización de tal manera restringida, que yo no vacilo en calificarla de retrógada y mezquina. No le vale al extrajero inscribirse en el registro cívico pretendiendo formar parte de nuestra asociación política: no le vale interesarse por la suerte de Perú trasladándose á nuestro suelo con sus riquezas, con una industria provechosa ó con conocimientos útiles y fecundos. Ni la ciencia, ni el capital, ni la moralidad bastarán á abrirle las puertas de la nacionalidad apetecida. Es preciso que *haya residido dos años, siendo casado con peruana, ó seis no siéndolo, además de haber acreditado respeto a la Religión, á las buenas costumbres, á las autoridades y á las leyes, y de no haber ocasionado disputa o desavenencia entre el Gobierno del Perú y el de su patria.*

Bien se ve que por estos medios no facilita el Proyecto esa imaginación natural, abundante, espontánea y civilizadora que nuestros desiertos bosques y nuestra virgen industria reclaman eficazmente. El elemento extranjero, artífice de la civilización americana, que necesitamos hacer desbordar á torrentes sobre nuestra playas para que con su saber y con sus artes, con su genio y con su espíritu esencialmente moral y laborioso pueblo nuestros desiertos, explote los bosques, derribe las montañas y cruce los

caminos con la electricidad y el vapor, no se atrae ciertamente en los tiempos modernos, por medio de condiciones tan penosas y difíciles, La libertad, las franquicias, la nivelación é igualdad de derechos con los naturales del país son el mejor vehículo de la civilización europea. ¿Por qué pues en lugar de facilitar al extranjero por esos medios el acceso a la ciudadanía, la dificulta el Proyecto, exigiendo vecindad por seis años, cuando antes de ellos ha podido preexistir la intención de ganar y gozar los beneficios de la patria adoptiva?

La fuerza de estas reflexiones es tanto mayor, cuanto que guiado el autor del Proyecto por la sana y laudable intención de proteger la inmigración europea, brinda también la ciudadanía completa *a los extranjeros que el Ejecutivo trajere para formar nuevos pueblos, desde que se estableciesen en el territorio que se les señale, sin otra diligencia.* Inconsecuencia notable y dañosa a los intereses del país, porque mientras que la inmigración así protegida es puramente artificial y de circunstancias, aquella otra, para la cual se pone la difícil traba del matrimonio y de la residencia, es la que necesitamos fomentar á fuer de espontánea y natural. Sobre todo, no se concibe por qué reputando el Proyecto altamente útil, necesaria y ventajosa la inmigración, como lo prueba la última disposición trascrita, incurra en la contradicción de estorbar aquella que de preferencia y racionalmente debía proteger.

264

Pero si es de lamentarse que semejante inconsecuencia haya escapado á la alta penetración de su autor, no lo es menos que la medida proyectada para fomentar la inmigración sea ineficaz y perceptiblemente injusta, por la segunda parte que la adiciona. Por ella se reconoce durante dos años en el *Poder Ejecutivo*, aunque sin indicar que en el Jefe Supremo ó en las autoridades políticas locales, el derecho de despedir á los inmigrados díscolos á su juicio: mas como el extranjero había adquirido ya la ciudadanía por el acto de pisar el territorio de la colonización, perdiendo de hecho la de su patria natural, en virtud del principio que desconoce en el hombre una doble calidad de ciudadano, resulta que por todo premio de una naturalización dada é incierta, se ofrece al extranjero la pérdida positiva de sus regalías y beneficios de su patria, indudablemente preferibles á los que el Perú pudiera brindarle.- ¿Y quien no ve en esto una injusticia, y mas que una injusticia, una medida enteramente estéril para el anhelado objeto de atraer á nuestro suelo una inmigración moral y civilizadora?

Tampoco aparece claramente definido en el Proyecto, al hablar de díscolos á juicio del Ejecutivo, si se comprende tan solo á los perturbadores de la paz pública o también paz doméstica. El sentido anfibológico de semejante expresión no es indiferente, sobre todo, para la huraña susceptibilidad de los pueblos europeos, que celosos de las prerrogativas de la vida privada, á nadie conceden el derecho de penetrar al hogar, para fallar acerca de la armonía ó de los disturbios de familia. Yo declaro de la mejor buena fe que veo en todo esto insuperables dificultades para la inmigración, porque en vez de medidas prudentemente calculadas, el Proyecto parece agotar las hostilidades contra los inmigrados: cayendo de paso en la triste contradicción de que, á pesar de ser peruanos por el hecho de la naturalización completa, puedan ser discrecionalmente despedidos de la República, mientras que por otro artículo se establece *que los peruanos solo sean separados de ella ó del lugar de su residencia, en virtud de sentencia ejecutoriada.*

La estrechez de miras de esta parte del Proyecto es demasiado vituperable, y aunque consecuente con la organización que da á los poderes políticos, afecta el espíritu de una manera altamente desconsoladora. Los que ponen trabas á la corriente de la inmigración europea no saben que traicionan los altos designios de la Providencia. La Europa inició la civilización del continente americano: la Europa nos meció en sus brazos y nos sacó a la vida racional y cristiana: la Europa esta pues llamada á impulsarnos en la fecunda vía del perfeccionamiento, completando su grandiosa obra. Dios así lo tiene dispuesto en sus decretos inmortales, y por eso, todo lo que no sea trasportar en alas del vapor la civilización extranjera personificada por inmigraciones espontáneas, es atajar con una mano el torrente de los hechos históricos, ó borrar con efímeras leyes las leyes eternas del desenvolvimiento social de Sud América.

Examinando ahora las condiciones para el ejercicio de la ciudadanía, ó ciudadanía activa, como técnicamente la califica el proyecto, debemos confesar que, con menoscabo de la libertad política, se ha pasado de la inmoderada expansión de la Carta de 856 a un extremo de restricción funesto. Muy distantes estamos desde luego de aceptar el dogma del sufragio universal, que forma para cierta escuela el ideal apetecido en materia de organización política. Por lo mismo que el sufragio influye tan eficaz y directamente en los destinos de la sociedad sirviendo de base á los poderes

encargados de regirla: por lo mismo que un derecho tan altamente importante no solo debe ser considerado como una regalía propia del ciudadano, sino también como el poder generador que el pueblo pone en acción para darse buenas ó malas autoridades, su ejercicio no debe confiarse indistintamente á todos los miembros de la sociedad política por el hecho de serlo, así como los derechos civiles no los ejercen tampoco indistintamente cuantos son susceptibles de entrar en relaciones sociales. Yo no vacilo en creer que la adopción del sufragio universal en países como el Perú, sería el mayor y el mas irremediable de los males, puesto que comunicando á los poderes políticos la impureza y los vicios de su propia naturaleza, sería la fuente de la desorganización mas completa: y si la cónica electoral de la república desde 855 hasta estos últimos días, registra tantos y tan abominables escándalos, no es precisamente por la naturaleza del sufragio ó por ser directo, como creen algunos, sino por su exagerada extensión, pues la ley ha reconocido tan aventajado derecho en quienes no podían comprender ni la elevación de sus funciones, ni su alta significación y trascendencia práctica.

Bajo este aspecto, yo aplaudo sinceramente la parte del proyecto de Su Señoría Illma, en que restringiendo el sufragio, lo niega a los vagos, a los soldados, marineros, agentes de policía y jornaleros de los campos. Ciertamente que estas personas no ofrecen las mejores garantías de independencia en el ejercicio de esa función social. Pero declaro con no menos sinceridad que se ha tocado el extremo opuesto, quitando ese derecho á individuos que, como los criados y sirvientes, están muy distantes de ser confundidos con los que en otro tiempo tenían las tristes prácticas del vasallaje, como funesto legado de la vida colonial. El Illmo Obispo de Arequipa debió recordar que la locación de servicios no implica necesariamente la enajenación de la libertad. Los domésticos consagrados al servicio, que no son pocos en toda la extensión de la República, no se hallan en la humilde condición de los jornaleros del campo. Su salario es notablemente mayor: su ilustración muy distinta, y su independencia personal está garantida por su mayores ganancias. Jamás ha debido nivelárseles con aquellos, y mucho menos cuando prescribiendo el Proyecto que todo hombre tenga una ocupación, casi no era posible ofrecer á los domésticos por premio de su obediencia a ese precepto constitucional la negación de la ciudadanía, que dígase lo que se quiera, descubre al hombre

los horizontes de la vida política, y desarrolla el espíritu público, tocando la fibra sensible, y muchas veces heroica, del patriotismo.

No se concibe tampoco porque haya pretendido el Illmo. Obispo de Arequipa llevar las restricciones en este orden *hasta exigir la edad de 23 años y localizar la ciudadanía en el lugar de la vecindad del individuo*, pues aunque el Proyecto expresa candorosa, por no decir hipócritamente, que la ciudadanía activa se goza a los 21 años, bien se nota hasta donde remontan estos, cuando se exige *estar inscripto en el registro cívico aprobado dos años antes*.

La edad de 21 años en países como el nuestro, donde el desarrollo intelectual es tan precoz, bien puede servir de termómetro en las condiciones apetecidas para el ejercicio del sufragio, y si se objetase que ella debe ser mayor que la fijada para los derechos civiles, recuérdese que no son mas delicadas las altas funciones del sufragio, á pesar de serlo tanto, que las de la vida civil, donde acumulativamente absorben al hombre la administración de los intereses, los deberes de la familia y otros muchos actos que no exigen menos ilustración y moralidad.

267

Convengamos pues que el Proyecto del Illmo. Obispo de Arequipa es algo exajerado en esta parte y acaso demasiado restrictivo. Pero no le culpemos: él ha visto durante su presidencia en el actual Congreso esos fenomenales ejendros del voto ampliamente prodigado por la Carta de 56, y espantado de tan indignas supercherías ha ido á buscar el remedio en otra fuente, cayendo en un extremo no menos injusto y peligroso. Mas si ningún sistema exclusivista es bueno y verdadero abstractamente hablando, en política, ninguno es saludable: solo el término medio goza de la prerrogativa de conciliar la justicia con los intereses sociales. El remedio proyectado dista mucho, según esto, de las nobles miras que han guiado a su autor.

No lo encontramos menos restrictivo en la parte relativa a la *institución municipal*, aunque la reserva estudiosamente guardada remitiéndose en todo á la ley orgánica, no nos permita apreciar en su plenitud las ideas del autor sobre tan importante institución social. El Municipio es la mas gloriosa tradición de cuantas instituciones se han ensayado ventajosamente en los pueblos. Gobierno natural y primitivo en la infancia de la sociedad,

él ha llegado á ser en los tiempos modernos el mas sólido baluarte de las libertades públicas contra la absorbente política de los Gobiernos. Sin Municipalidad los pueblos existen en perpetua tutela: su vida languidece bajo la acción central de la autoridad, y sus garantías no son menos eficaces que si dependiesen de la gracia ó del capricho. Mas para llenar sus altos fines, la institución municipal no debe precipitarse en los desbordamientos de un poder extenso é ilimitado, ni sufrir las restricciones que consagra el Proyecto del III<sup>mo</sup>. Obispo de Arequipa, que casi la reducen á la nada sirviendo de vano simulacro para halagar las celosas pasiones de los pueblos.

La Municipalidad debe tener bajo su acción la policía local en todos sus ramos. Los grandes intereses del Municipio no pueden ser dignamente servidos por el Gobierno, ya porque nadie mejor que el pueblo mismo los conoce, ya porque la acción central carece de la actividad, del tiempo y de la exclusiva consagración que ellos demandan. Sin embargo, en el Proyecto del III<sup>mo</sup>. Obispo de Arequipa vemos sacrificado este principio, porque allí se dice que *la principal atribución de las Municipalidades es evitar por su intervención en el cumplimiento de las leyes onerosas y en el de las medidas de policía, toda molestia inútil y toda lesión de derechos a los vecinos, y facilitar las mejoras materiales del Municipio*; y porque de otro lado, dicha Carta reconoce en las grandes poblaciones las *Intendencias de Policía* que no pueden coexistir con las Municipalidades, sin usurpar, absorber y ejercer las atribuciones propias de estas.

268

Como se ve, la acción de la Municipalidad queda reducida á muy estrechos límites en el Proyecto del III<sup>mo</sup>. Obispo de Arequipa, pues si ni las medidas de policía local partes de ella, ni tiene la iniciativa de las mejoras materiales que solo *facilita*, ni hace otra cosa que atenuar los males producidos por la aplicación de ciertas leyes, tales como la conscripción, recaudación de impuestos y otras semejantes, sus funciones son de mera ejecución, quedando así en una condición pasiva que dista mucho de los altos é importantes objetos que motivan su existencia.

Es necesario desengañarse: la falta de movimiento y de acción propia, no es el mejor resorte de política en los pueblos libres. La centralización siempre es injusta, y siendo excesiva, ella es la perenne causa de esas disensiones entre las localidades y el Gobierno, que concluyen por conturbar los ánimos y producir la anarquía. La naturaleza individual y

la naturaleza de la sociedad tienen las mismas leyes, y así como la comprensión de los órganos necesarios para las funciones de la vida, mata al hombre, así también la restricción del poder municipal privando al pueblo de las condiciones de desarrollo interior, ahoga la libertad, que es su vida.

En ningún sentido encontramos, pues, protegidos por el proyecto de muy ilustrado Obispo de Arequipa, los más caros intereses sociales. La organización de los poderes en ese Proyecto priva á la sociedad de la libertad política necesaria. La organización del municipio ahoga los últimos restos de esa libertad querida que tan anhelosamente buscamos. ¿Qué bienes ofrecería pues al país una Constitución semejante, que basada sobre principios restrictivos, ni da al ciudadano la integridad de sus derechos, ni al poder público la combinación reclamada por la ciencia, ni á la Nación entera las condiciones de progreso que tanto necesita?

Las Constituciones que no llevan acumulativamente esos objetos, que por decirlo así, son la trípode sobre que debe descansar el edificio social, están muy lejos de ser la expresión de las necesidades de la época. Ellas no harán sino conservar á a los pueblos sin actividad y sin acción: pero en las leyes de la organización democrática, esas Constituciones están destinadas á desaparecer violentamente arrastrando en su muerte los últimos restos de las tradiciones feudales que luchan en vano con el poder de las nuevas ideas. Por fortuna, el Proyecto del Illmo. Obispo de Arequipa, ha sido repudiado en su cuna sin esponer al país á los azares de la discusión ó á los rigores de la lucha: la opinión pública lo ha condenado con severidad porque no satisface las exigencias del sistema republicano, que hacen ya parte de la Constitución social del Perú.

¿Ni como podía dejar de ser así, cuando nada hay que baste á contener el torrente desbastador de las ideas y cuando el mundo entero se agita hoy al impulso de los principios liberales, cambiando por ellos las instituciones juzgadas por la historia? La Italia eleva hasta el cielo su voz y levanta sus armas hasta tocar el firmamento de la gloria, para conquistar los goces de la independencia. La Rusia emancipa á los siervos, borrando las huellas de una desigualdad vergonzosa y escribiendo sobre la frente de millares de seres el signo de la redención. La China abre sus puertas al comercio del mundo, agitada por el principio de libertad, y la Europa estrecha en sus brazos a los pueblos libres de América, extendiendo al través

de los mares, el hilo eléctrico que ha de consagrar el principio cristiano de la fraternidad universal.

En una época semejante y cuando tales cosas se realizan no es posible pensar en las restauraciones. El mundo no puede ya cubrirse con el sudario de los tiempos pasados: y si la escuela conservadora del Perú quiere un hecho, allí está palpitante la cuestión *fueros* que después de extinguidos en dos Legislaturas distintas, acaba de fracasar también en el actual Congreso, á pesar de tantos elementos favorablemente preparados para el triunfo, y de la influencia moral, autoridad sagrada y heroicos esfuerzos del Proyecto del III<sup>mo</sup>. Obispo de Arequipa. Pues igual suerte hubiera cabido á casi todos los artículos del Proyecto de Su señoría, porque cuando el pueblo ha saboreado los goces de sistema democrático no es posible ponerle la corona de espinas y llevarle al sacrificio, aun invocando el arma tremenda de las *excomuniones* que nuestros legisladores no han temido. Dejemos pues que las ideas se abran paso por el camino que Dios les ha trazado: no luchemos contra ellas, porque toda lucha será estéril, ni pensemos en retroceder, porque traicionaríamos las leyes del organismo moral y los destinos de la humanidad.

En cuanto á nosotros, sin pertenecer á la escuela del *rojismo*, que ciertamente se pierde en las regiones de lo abstracto, ni á la que comprime la vida de los pueblos, que no se pierde menos en el abismo de los hechos, rogamos al cielo que nos haga perseverar en los moderados principios que tenemos, pues exentos de peligros para la libertad y para el orden, nos atrevemos á creerlos tan racionales como practicables y fecundos. Solo el amor á ellos y á la noble causa, á la causa americana que bautizaron con su sangre los hombres de la generación pasada, ha podido alentarnos á remover con tanta audacia, la loza de ese gran osario político que el III<sup>mo</sup>. Obispo de Arequipa nos ha ofrecido bajo el nombre de *Proyecto Constitucional*. Y si en tan penoso trabajo de exhumación, no hemos marchado por un camino cubierto de flores, según nuestros deseos, cúlpese solo á los que han puesto en él las punzantes espinas del dolor.

## APÉNDICE 2

### **Programa del curso de Derecho Público Filosófico del año 1859 seguido en el Convictorio de San Carlos\*.**

---

\* Se reproduce aquí, respetándose la ortografía de la época, el programa del curso “Derecho Público Filosófico” impartido por Luciano Benjamín Cisneros en 1859. Este ha sido tomado de *Programas de los cursos seguidos en este año escolar por los alumnos del Convictorio de San Carlos*, Imprenta del Colegio, Lima 1859, pp. 89-95 [ECM].



# Derecho

## Público Filosófico

### Nociones Preliminares

1. Análisis y definición del Derecho Público. Su división en interno y externo, filosófico y positivo. Subdivisión del interno en Constitucional, Administrativo y Penal. Refutación de la definición que se da frecuentemente del Derecho Público y de la del Derecho interno ó Constitucional.
2. Idea de Nación y Estado. Su verdadera diferencia determina la que existe entre el poder social y el poder público, el fin social y el fin político.
3. Examen de las doctrinas por medio de las cuales se ha pretendido explicar el origen de la obediencia social, ó de los principios sobre que reposa la existencia del Estado. Los sistemas de Hobbes y Rousseau son inadmisibles. Doctrina racional acerca del principio de autoridad y de la obediencia social.
4. SOBERANÍA. Análisis y definición de la Soberanía Nacional. Su diferencia de la Soberanía internacional. Caracteres de la Soberanía. Al paso que estos caracteres son la más sólida garantía del orden público, establecen una gran distancia entre nuestra doctrina y la de Rousseau. Intervención de los *capaces* en las funciones sociales.
5. La doctrina del Derecho Divino es absurda y herética.
6. PODERES POLÍTICOS. Análisis de los poderes. Análisis de la nomenclatura generalmente adoptada, y de la diferencia entre el poder judicial y el ejecutivo. Naturaleza del poder conservador.
7. Clasificación de los poderes políticos, y razones en que se funda. Independencia, respeto y unidad de los poderes.
8. CIUDADANÍA. Idea de la ciudadanía. División de los ciudadanos respecto del nacimiento y de los derechos políticos. Distinción de

estos derechos, y diferentes clasificaciones de los empleos. Cuadro general de los deberes del ciudadano.

9. *Derecho Positivo.*- Nuestro derecho positivo reconoce el principio de la Soberanía Nacional, señalando á este derecho los caracteres que dejamos indicados.
10. La Constitución consagra la clasificación de los poderes.
11. Ciudadanos pasivos según la Constitución. Causas de la suspensión de la ciudadanía.
12. Cuadro general de los deberes del ciudadano según nuestra Constitución.
13. *Derecho Histórico.*- Definición, ó objeto é importancia del Derecho Histórico Constitucional. Época que estudiamos. El dogma de la Soberanía Nacional no ha sido observado con arreglo á los principios científicos. El principio de la clasificación de los poderes, propuestos á la circunstancias, en el Estatuto de 821. La independencia de los poderes políticos desconocida por todas nuestras Constituciones.

## Constituciones

14. Análisis de la Constitución Política y diferentes denominaciones que se le dan.
15. La Constitución es absolutamente indispensable, cualquiera que sea la forma de gobierno de un pueblo. Refutación de la opinión que niega este principio, confiando en las cualidades personales de los mandatarios
16. Qué debe contener una Constitución. No deben insertarse en ellas las leyes secundarias y orgánicas. Condiciones accesorias.
17. La Constitución debe ser inviolable, y no es permitido á las autoridades infringirla bajo el pretexto de la salud pública.
18. Son defectuosas las Constituciones que consignan la autorización de *facultades extraordinarias*.

19. Existe una acción y una reacción mutua entre la Constitución política y la sociedad en general.
20. La inviolabilidad de la Carta no excluye su reforma pacífica, para la cual la Constitución misma ha de fijar los trámites necesarios.
21. Conviene que los pueblos ejerciten con la mayor frecuencia posible el derecho de variar las Constituciones.
22. *Derecho Positivo.*- Nuestra Carta consagra el principio de su inviolabilidad.
23. Trámites conforme á los cuales se ha de hacer la reforma de la Constitución.
24. *Derecho Histórico.*- Enumeración de las diferentes Constituciones que han rejido en el Perú. Causas de su nacimiento y desaparición. Significación moral de este hecho. El dogma de la inviolabilidad proclamado y desconocido por algunas de esas Constituciones. Trámites fijados por todas ellas para sus reformas pacíficas. Exajeración de la de Huancayo acerca del principio de estabilidad de la Carta.

### **Formas de gobierno**

25. Definición de la forma de Gobierno.
26. Clasificación actual. Idea de República y monarquía. División y subdivisión de esta.
27. Despotismo, tiranía, olocracia y oligarquía.
28. Pueden apreciarse como más estrictamente arregladas a la ciencia, las instituciones republicanas comparadas con las monárquicas, tal cual hoy existen unas y otras. Refutación de las objeciones propuestas. No es esto desconocer la importancia de la forma monárquica, que es absolutamente indispensable para la organización de algunos pueblos.
29. *Derecho Positivo.*- Cuál es la forma de gobierno que rije en el Perú.
30. *Derecho Histórico.*- El elemento monárquico en la Constitución Boliviana ó sea de 826. El Perú confederado. Causas de esta modificación política y su terminación.

## Poder Legislativo

31. Definición y objetivo del Poder Legislativo. Este poder no es, como creen algunos, una voluntad absoluta que concede derechos e impone obligaciones. Origen de este error.
32. Definición y caracteres de la ley. Causas generales de la injusticia de las leyes. Medidas adoptadas para prevenirlas. Exposición y examen del proyecto de Ducpetiaux.
33. Atribuciones generales del Poder Legislativo.
34. De la naturaleza de ellas, de la índole misma de este poder, del mayor acierto que debe procurarse en la formación de las leyes, y de otras razones de conveniencia pública, se deduce el principio de la *dualidad de cámaras*.
35. Qué es lo que constituye la esencia del principio de la *dualidad*.
36. Falsas ideas acerca del objeto de la cámara de senadores.
37. Los derechos de los representantes del pueblo son la iniciativa, la libre discusión, el voto, la inviolabilidad y la interpelación a los Ministros del Estado.
38. La iniciativa no corresponde exclusivamente á la corona en el sistema monárquico. Origen de este error. Medios de evitar los abusos en cuanto á la iniciativa.
39. Es un derecho exclusivo de cada cámara juzgar las infracciones de sus respectivos reglamentos, y examinar los poderes con que se presentan los electos, mientras el asunto no se haga contencioso.
40. Es anticonstitucional el privilegio de la *incoativa*, y el concedido a la cámara de diputados sobre la discusión del *Presupuesto*.
41. Publicad de los debates parlamentarios. Necesidad de un diario de debates y documentos que en él deben insertarse. Casos en que es prudente el secreto.
42. Distintas formas de votación. La votación debe ser pública. Abusos que se comenten en cuanto al *quorum* de votantes y demás incidentes.

43. Convocatoria y reunión del Congreso. Su renovación parcial.
44. Responsabilidad de los representantes.
45. *Derecho Positivo*.- Organización del Poder Legislativo según nuestra Constitución. Inconvenientes que ofrece.
46. Disposiciones relativas á la inviolabilidad de los Representantes. Cuando vaca, de hecho el cargo, según nuestra Carta política.
47. Atribuciones generales del Poder Legislativo, y especiales de cada cámara. Convocatoria, reunión y renovación del Congreso.
48. Publicidad de las sesiones. Caso en que la votación debe ser nominal. Formación y promulgación de las leyes, según la misma Carta Política.
49. *Derecho Histórico*.- Organización del Poder Legislativo según nuestras diferentes Constituciones. Viciosa organización establecida por la de 826. La independencia del Congreso desconocida en algunos casos.

## **Poder Ejecutivo**

277

50. Definición del Poder Ejecutivo. Este poder no es pura fuerza.
51. En él deben considerarse dos funciones distintas, la administración y el gobierno. División de cada una de ellas.
52. En la monarquía son atribuciones inherentes al sistema político, el veto absoluto y la irresponsabilidad.
53. En la República, el Jefe del Estado debe ser personalmente responsables. Opiniones respecto de la época en que su responsabilidad debe hacerse efectiva.
54. Son atribuciones del Ejecutivo. 1.º dictar reglamentos, decretos y demás disposiciones para el cumplimiento de las leyes; 2.º tomar parte en la formación de las leyes; 3.º administrar la Hacienda Nacional; 4.º nombrar los empleados de la administración pública; 5.º mandar las fuerzas de mar y tierra; 6.º dirigir las relaciones exteriores; 7.º celebrar tratados de paz, comercio, navegación &a; y 8.º declarar la guerra.

55. Origen de la ley Sálica. Razones en pro y en contra de ella. En el estado actual de civilización no hay razón para negar á las mujeres el derecho de sucesión.
56. La ley no debe declarar al sucesor a la corona, la mayoría, sino á la edad que haya prefijado para el ejercicio de los derechos civiles.
57. *Derecho Positivo.*- Disposiciones de nuestra Carta Política acerca de las cualidades para ser Presidente, su clasificación, periodo, renta, atribuciones y restricciones.
58. Elección de Vice-Presidente, y casos en que deben entrar a desempeñar sus funciones. Quien debe presidir el Gobierno, faltando el Presidente y Vice Presidente de la República.
59. *Derecho Histórico.*- Extensión de las facultades del Presidente según las épocas políticas. Su responsabilidad. El *Militarismo* como fenómeno histórico. Transmisión legal del poder.

### **Consejo de Ministros**

60. Necesidad de los Ministros. Su número. El jefe del Poder Ejecutivo tiene el derecho de nombrarlos. De entre qué personas deben ser designados.
61. Consejo de Ministros: su necesidad.
62. La presidencia del Consejo debe encargarse á una persona que represente las opiniones políticas del país.
63. Responsabilidad de los Ministros. Delitos de que pueden ser acusados.
64. No debe establecerse un tribunal especial para su juzgamiento. Quien puede acusarlos. Cuando puede hacerse efectiva su responsabilidad.
65. *Derecho Positivo.*- Número de Ministros, según la ley de la materia. Como se verifica su nombramiento en el caso de renovación total ó parcial del Ministerio. Celeridad y publicidad de los asuntos del despacho.

66. Reunión ordinaria y extraordinaria del Consejo. Responsabilidad *in sólidum*.
67. *Derecho Histórico*.- El principio de la responsabilidad solidaria no ha sido siempre reconocido. La historia comprobando la irresponsabilidad ministerial.

### **La Administración Consultiva**

68. Necesidad de la administración consultiva y del Consejo de Estado bajo tal carácter. Su división.
69. Distintas opiniones acerca de las atribuciones del Consejo. Personas que deben componerlo. Nombramiento y remoción de los consejeros en el sistema monárquico y en el republicano.
70. Debe haber tribunales administrativos para resolver las diferentes cuestiones que ocurran entre la administración y los ciudadanos.
71. *Derecho Positivo*.- No existe, según la Constitución, una administración consultiva central. La local la forman las Juntas Departamentales.
72. *Derecho Histórico*.- La institución conservadora del Consejo de Estado, establecida desde la Independencia. Modificaciones que se ha experimentado durante algunas épocas. Su organización era defectuosa ante la ciencia.

### **Municipalidades**

73. La institución municipal tiene su origen en la naturaleza misma. Su necesidad.
74. Moderación en la independencia de este poder. En qué consiste su independencia.
75. Ventajas de la municipalidad en el orden moral, y respecto de los intereses locales.

76. Refutación á las objeciones que se hacen contra las municipalidades, fundándose en que protejen el espíritu de sedición, y en la ignorancia ó indiferencia de los pueblos.
77. Principios sobre los cuales debe reposar la organización de las Municipalidades. Necesidad de deslindar sus funciones de las autoridades políticas.
78. Atribuciones principales del Poder Municipal.
79. *Derecho Positivo.*- Lugares donde debe establecerse la Institución Municipal, según la ley de la materia. Escala para designar el número de Municipales. Duración del cargo, renovación y cualidades de los miembros del Ayuntamiento.
80. Alcaldes, Síndicos Procuradores y Secretario.
81. *Derecho Histórico.*- La institución Municipal ha sido reconocida por nuestras Constituciones en diferentes épocas.

## **Poder Judicial**

82. Análisis y definición del Poder Judicial. Su origen. Sus relaciones con la sociedad política. Su diferencia respecto á los poderes Legislativo y Ejecutivo. A qué se reducen sus funciones.
83. Organización del Poder Judicial. Constitucionalidad del jurado. Sus ventajas respecto de los tribunales. Prudencia en su adopción.
84. Independencia del Poder Judicial. Responsabilidad de los jueces. Necesidad de una gerarquía judicial.
85. Los juicios por comisión y los fueros personales son opuestos al Derecho Constitucional. Fuero real.
86. Publicidad de las funciones judiciales. Exepción de este principio.
87. *Derecho Positivo.*- Organización del Poder Judicial según nuestra Constitución. Cómo deben ser nombrados sus distintos miembros. Principios relativos al fuero personal, á los juicios por comisión y á la publicidad y motivación de los fallos.

88. *Derecho Histórico.*- La gerarquía judicial, como base de este poder, en todas nuestras Constituciones. Su independencia desconocida por algunos. El elemento eleccionario preponderante en la de 834.

### **Poder Electoral**

89. Definición del Poder Electoral. No debe confundirse con el sufragio.
90. El sufragio es un derecho natural y positivo.
91. El poder electoral es el primero en la organización social.
92. Sufragio directo é indirecto. Constitucionalidad del primero. Sus ventajas respecto del segundo.
93. El sufragio universal es contrario á los principios del derecho Constitucional.
94. Los requisitos de edad y renta son legales, como condiciones de elegibilidad. Refutación de la objeción que se hace contra esta doctrina.
95. Publicidad de la votación bajo cualquier sistema de organización.
96. *Derecho Positivo.*- Ley electoral que rije. A quienes concede el sufragio directo. Modo de formar la mesa receptora. Orden que debe guardarse en la votación de Municipales, miembros de las Juntas, Representantes, Presidente y Vice Presidente de la República, Juro electoral. Como se forma. Sus funciones.
97. *Derecho Histórico.*- Modificación notable acerca del sufragio, recientemente introducida. El principio de la ciudadanía más o menos liberal, según las diversas constituciones.

### **Garantías individuales**

98. Definición de las garantías en el lenguaje del derecho público. Su división. Quienes pueden reclamar las individuales.

99. Su existencia se deriva del fin de la sociedad política. La Constitución debe consignar las garantías, aunque no sea posible enumerarlas todas.
100. Su diferencia de los derechos políticos.
101. Enumeración de las garantías acordadas al derecho de personalidad. Inviolabilidad del domicilio y de la vida. Garantía de la buena reputación.
102. Las cárceles deben ser lugares de seguridad. La Constitución debe garantizar (sic) la instrucción, los establecimientos de piedad &a.
103. Entre las garantías del derecho de libertad, debe enumerarse la tolerancia de cultos y la libertad de imprenta. Injusticia é insuficiencia de la censura. Responsabilidad inseparable de este derecho.
104. La enseñanza debe ser libre, teniendo los profesores los requisitos que exija la ley. Libertad de traslación.
105. La propiedad debe ser sagrada. Expropiación forzada. Garantía á las nuevas invenciones útiles. La inviolabilidad de las cartas.
106. Igualdad ante la Ley. Abolición de los fueros personales: negación de los privilegios.
107. Derecho de asociación pública y privada.
108. *Derecho Positivo*.- Enumeración de las garantías que consigna ú omite nuestra Constitución.
109. *Derecho Histórico*.- Innovación radical introducida últimamente acerca de la abolición del fuero personal y de la pena de muerte.

### Garantías nacionales

110. Las principales garantías de esta especie son: la unidad en la soberanía nacional; la inviolabilidad de la propiedad nacional; la responsabilidad de toda clase de funcionarios.; la inviolabilidad de la Constitución y la exacta administración de la Hacienda pública.

### APÉNDICE 3

#### Programa del curso de Derecho Constitucional Filosófico del año 1862 seguido en el Convictorio de San Carlos\*

---

\* Se reproduce aquí, respetándose la ortografía de la época, el programa del curso “Derecho Constitucional Filosófico” impartido por Luciano Benjamín Cisneros en 1862. Este ha sido tomado de Universidad de San Marcos de Lima, *Programa de las materias cursadas en este año escolar en el Colegio de San Carlos*, Imprenta del Colegio, Lima 1862, pp. 93-100. [ECM]



# Derecho

## Constitucional Filosófico

### Nociones preliminares

1. Análisis y definición del Derecho Público. Su división en interno y externo, filosófico y positivo. Subdivisión del interno en Constitucional, Administrativo y Penal. Refutación de la definición que se da frecuentemente del Derecho Público y de la del Derecho interno Constitucional.
2. Idea de Nación y Estado. Su verdadera diferencia determina la que existe entre el poder social y el poder público.
3. Examen de las doctrinas por medio de las cuales se ha pretendido explicar el origen de la obediencia social, ó de los principios sobre que reposa la existencia del Estado. Los sistemas de Hobbes y Rousseau son inadmisibles. Doctrina racional acerca del principio de autoridad y de la obediencia social.
4. SOBERANIA. Análisis y definición de la Soberanía Nacional. Su diferencia de la Soberanía internacional. Caracteres de la Soberanía. Al paso que estos son la más sólida garantía del orden público, establecen una gran distancia entre nuestra doctrina y la de Rousseau. Intervención de los *capaces* en las funciones sociales.
5. La doctrina del Derecho Divino es absurda.
6. PODERES POLÍTICOS. Análisis de la nomenclatura generalmente adoptada, y diferencia entre el Poder Judicial y el Ejecutivo. Naturaleza del Poder Conservador.
7. Clasificación de los poderes políticos, y razones en que se funda. Independencia, respeto y unidad de los poderes.

8. CIUDADANÍA. Idea de la ciudadanía. División de los ciudadanos respecto del nacimiento y de los derechos políticos. Distinción de estos derechos, y diferentes clasificaciones acerca de los empleos. Cuadro general de los deberes del ciudadano.
9. *Derecho Positivo*.— Nuestro derecho positivo reconoce el principio de la Soberanía Nacional, señalando á este derecho los caracteres que dejamos indicados.
10. La Constitución consagra la clasificación de los poderes.
11. Ciudadanos pasivos según la Constitución. Causas de la suspensión y pérdida de la ciudadanía.
12. Cuadro general de los deberes del ciudadano según nuestra Constitución.
13. *Derecho Histórico*.— Definición, objeto é importancia del Derecho Histórico Constitucional. Época que estudiamos. El dogma de la Soberanía Nacional, no ha sido observado con arreglo á los principios científicos. El principio de la clasificación de los poderes, postpuesto á la circunstancias, en el Estatuto de 821. La independencia de los poderes políticos desconocida por todas nuestras Constituciones.

## Constituciones

14. Análisis de la Constitución Política y diferentes denominaciones que se le dan.
15. La Constitución es absolutamente indispensable, cualquiera que sea la forma de gobierno de un pueblo. Refutación de la opinión que niega este principio, confiando en las cualidades personales de los mandatarios
16. Qué debe contener una Constitución. No deben insertarse en ella las leyes secundarias y orgánicas. Condiciones accesorias.
17. La Constitución debe ser inviolable, y no es permitido á las autoridades infringirla bajo el pretexto de la salud pública.

18. La inviolabilidad de la Carta no excluye su reforma pacífica, para la cual la Constitución misma ha de fijar los trámites necesarios.
19. Conviene que los pueblos ejerciten con la mayor frecuencia posible el derecho de variar la Constitución.
20. *Derecho Positivo.*— Nuestra carta consagra el principio de su inviolabilidad.
21. Trámites conforme á los cuales se ha de hacer la reforma de la Constitución.
22. *Derecho Histórico.* — Enumeración de las diferentes Constituciones que han rejidado en el Perú. Causa de su nacimiento y desaparición. Significación moral de este hecho. El dogma de la inviolabilidad proclamado y desconocido por algunas de esas Constituciones. Trámites fijados por todas ellas para sus reformas pacíficas. Exajeración de la de Huancayo acerca del principio de estabilidad de la Carta.

### **Formas de gobierno**

287

23. Definición de la forma de Gobierno.
24. Clasificación actual. Idea de República y de Monarquía. División y subdivisión de esta.
25. Despotismo, tiranía, oclocracia y oligarquía.
26. Pueden apreciarse como más estrictamente arregladas á la ciencia, las instituciones republicanas comparadas con las monárquicas, tal cual hoy existen unas y otras. Refutación de las objeciones propuestas. No es esto desconocer la importancia de la forma monárquica, como absolutamente indispensable para la organización de algunos pueblos.
27. *Derecho Positivo.*—Cuál es la forma de gobierno que rige en el Perú.
28. *Derecho Histórico.*— El elemento monárquico en la Constitución Boliviana ó de 1826. El Perú confederado. Causas de esta modificación política y su terminación.

## Poder Legislativo

29. Definición y objetivo del Poder Legislativo. Este poder no es como creen algunos, una voluntad absoluta que concede derechos e impone obligaciones. Origen de este error.
30. Definición y carácter de la ley. Causas generales de la injusticia de las leyes. Medidas adoptadas para prevenirlas. Exposición y examen del proyecto de Ducpetiaux.
31. Atribuciones generales del Poder Legislativo.
32. Razones en pro y en contra del principio de dualidad de cámaras. Nuestra opinión sobre la materia.
33. Falsas ideas acerca del objeto de la cámara de senadores.
34. Los derechos de los representantes del pueblo son la iniciativa, la libre discusión, el voto, la inviolabilidad y la interpelación a los Ministros del Estado.
35. La iniciativa no corresponde exclusivamente á la corona en el sistema monárquico. Origen de este error. Medios de evitar los abusos en cuanto á la iniciativa.
36. Es un derecho exclusivo de cada cámara juzgar las infracciones de su respectivo reglamento, y examinar los poderes con que se presentan los electos, mientras el asunto no se haga contencioso.
37. Publicidad de los debates parlamentarios. Necesidad de un diario de debates y documentos que en él deben insertarse. Casos en que es prudente el secreto.
38. Distintas formas de votación. La votación debe ser pública. Abusos que se comenten en cuanto al *quorum* de votantes y demás incidentes.
39. Reunión y convocatoria del Congreso. Su renovación parcial.
40. Responsabilidad de los Representantes.
41. *Derecho Positivo.*— Organización del Poder Legislativo según nuestra Constitución.

42. Disposiciones relativas á la inviolabilidad de los Representantes. Cuando vaca, de hecho, el cargo, según nuestra Carta política.
43. Atribuciones generales del Poder Legislativo, y especiales de cada cámara. Convocatoria, reunión y renovación del Congreso.
44. Publicidad de las sesiones. Caso en que la votación debe ser nominal. Formación y promulgación de las leyes, según la misma Carta Política.
45. *Derecho Histórico.*— Organización del Poder Legislativo según nuestras diferentes Constituciones. Viciosa organización establecida por la de 826. La independencia del Congreso desconocida en algunos casos.

### **Poder Ejecutivo**

46. Definición del Poder Ejecutivo. Este poder no es pura fuerza.
47. En él deben considerarse dos funciones distintas, la administración y el gobierno. División de cada una de ellas.
48. En la monarquía, son atribuciones inherentes al sistema político, el veto absoluto y la irresponsabilidad.
49. En la República, el Jefe del Estado debe ser personalmente responsable. Opiniones respecto de la época en que su responsabilidad debe hacerse efectiva.
50. Son atribuciones del Ejecutivo. 1.º dictar reglamentos, decretos y demás disposiciones para el cumplimiento de la ley; 2.º tomar parte en la formación de las leyes; 3.º administrar la Hacienda Nacional; 4.º nombrar los empleados de la administración pública; 5.º mandar las fuerzas de mar y tierra; 6.º dirigir las relaciones exteriores; 7.º celebrar tratados de paz, comercio, navegación & 8.º declarar la guerra.
51. Ejecutivo suplente. Funciones que deben desempeñar.
52. Razones en pro y en contra de la ley sálica.

53. Disposiciones relativas a la minoridad del príncipe.
54. *Derecho Positivo.*— Disposiciones de nuestra Carta Política acerca de las cualidades para ser Presidente, su clasificación, periodo, renta, atribuciones y restricciones.
55. Elecciones de Vice-Presidentes, y casos en que deben entrar a desempeñar sus funciones.
56. *Derecho Histórico.*— Extensión de las facultades del Presidente, según las épocas políticas. Su responsabilidad. Transmisión legal de este poder.

### Consejo de Ministros

57. Necesidad de los Ministros. Su número. El Jefe del Poder Ejecutivo tiene el derecho de nombrarlos. De entre qué personas deben ser designados.
58. Consejo de Ministros: su necesidad.
59. La presidencia del Consejo debe encargarse á una persona que presente las opiniones políticas del país.
60. Responsabilidad de los Ministros. Delitos de que pueden ser acusados.
61. No debe establecerse un tribunal especial para su juzgamiento. Quien puede acusarlos. Cuando puede hacerse efectiva su responsabilidad.
62. *Derecho Positivo.*— Número de Ministros, según la ley de la materia. Como se verifica su nombramiento en el caso de renovación total ó parcial del Ministerio. Celeridad y publicidad de los asuntos del despacho.
63. Reunión ordinaria y extraordinaria del Consejo. Responsabilidad *in sólido*.
64. *Derecho Histórico.*— El principio de la responsabilidad solidaria no ha sido siempre reconocido. La historia comprobando la irresponsabilidad ministerial.

## **La Administración Consultiva**

65. Necesidad de la administración consultiva y del Consejo de Estado bajo tal carácter. Su división.
66. Distintas opiniones acerca de sus atribuciones.
67. El Consejo debe ser numeroso y permanente. Quienes deben componerlo. Como se ha de verificar el nombramiento y cesación de los Consejeros del Estado.
68. Sus relaciones con el Poder Legislativo.
69. *Derecho Positivo.*— Comisión Permanente. Su organización y atribuciones.
70. *Derecho Histórico.*— La institución conservadora del Consejo de Estado, establecida desde la Independencia. Modificaciones que ha experimentado durante algunas épocas. Su organización era defectuosa ante la ciencia.

## **Municipalidades**

71. La institución municipal tiene su origen en la naturaleza misma. Su necesidad.
72. Moderación en la independencia de este poder. En qué consiste su independencia.
73. Ventajas de la Municipalidad en el orden moral, y respecto de los intereses locales.
74. Refutación a las objeciones que se hacen contra las municipalidades, fundándose en que protegen el espíritu de sedición, y en la ignorancia ó indiferencia de los pueblos.
75. Principios sobre los cuales debe reposar la organización de las Municipalidades. Necesidad de deslindar sus funciones de las autoridades políticas.

76. Atribuciones principales del poder Municipal.
77. *Derecho Positivo.*— Lugares donde debe establecerse la institución Municipal, según la ley de la materia. Duración del cargo: renovación y cualidades de los miembros del Ayuntamiento. Restricciones impuestas á la Municipalidad.
78. Alcaldes, Síndicos Procuradores y Secretarios.
79. *Derecho Histórico.*— La institución Municipal ha sido reconocida por nuestras Constituciones en diferentes épocas.

### **Poder Judicial**

80. Análisis y definición del Poder Judicial. Sus relaciones con la sociedad política. Su diferencia respecto a los Poderes Legislativo y Ejecutivo. A qué se reducen sus funciones.
81. Organización del Poder Judicial. Constitucionalidad del jurado. Sus ventajas respecto de los tribunales permanentes. Prudencia en su adopción.
82. Independencia del Poder Judicial. Responsabilidad de los jueces. Necesidad de una gerarquía judicial.
83. Los juicios por comisión y los fueros personales, son opuestos al Derecho Constitucional. Fuero real.
84. Publicidad de las funciones judiciales. Exepción de este principio.
85. Debe haber tribunales administrativos para resolver las diferentes cuestiones que ocurran entre la administración y los ciudadanos.
86. *Derecho Positivo.*— Organización del Poder Judicial según nuestra Constitución. Cómo deben ser nombrados sus distintos miembros. Principios relativos al fuero personal, á los juicios por comisión, y á la publicidad y motivación de los fallos.
87. *Derecho Histórico.*— La gerarquía judicial, como base da este poder, en todas nuestras Constituciones. Su independencia desconocida por algunas. El elemento revolucionario preponderante en la de 834.

## Poder Electoral

88. Definición del Poder Electoral.
89. El poder electoral es el primero en la organización social.
90. El sufragio es un derecho natural y político.
91. Sufragio directo é indirecto. Constitucionalidad del primero. Sus ventajas respecto del segundo.
92. El sufragio universal es contrario á los principios del derecho Constitucional.
93. Los requisitos de edad y renta son legales, como condiciones de elegibilidad. Refutación de la objeción que se hace contra esta doctrina.
94. Publicidad de la votación bajo cualquier sistema de organización.
95. Condiciones de una buena ley electoral.
96. *Derecho Positivo.*— Ley electoral que rige. A quienes concede el sufragio. Modo de formar la mesa receptora y el Colegio de Provincia. Elección de Diputados, Senadores y demás funcionarios. Actos prohibidos en las elecciones.
97. *Derecho Histórico.*— Modificación notable acerca del sufragio, recientemente introducida. El principio de la ciudadanía más o menos liberal, según las diversas constituciones.

## Garantías individuales

98. Definición de las garantías en el lenguaje del derecho público. Su división. Quienes pueden reclamar las individuales.
99. La Constitución debe consignar las garantías, aunque no sea posible enumerarlas todas.
100. Su diferencia de los derechos políticos.

101. Enumeración de las garantías acordadas al derecho de personalidad. Inviolabilidad del domicilio y de la vida. Garantía de la buena reputación.
102. Las cárceles deben ser lugares de seguridad. La Constitución debe garantizar (sic) la instrucción, los establecimientos de piedad.
103. Entre las garantías del derecho de libertad, debe enumerarse la libertad de imprenta. Injusticia é insuficiencia de la censura. Responsabilidad inseparable de este derecho.
104. La enseñanza debe ser libre, teniendo los profesores los requisitos que exige la ley. Libertad de traslación.
105. La propiedad debe ser sagrada. Expropiación forzada. Garantía a las nuevas invenciones útiles. La inviolabilidad de las cartas.
106. Igualdad ante la ley. Abolición de los fueros personales: negociación de los privilegios.
107. Derecho de asociación pública y privada.
108. *Derecho Positivo*.- Enumeración de las garantías que consigna ú omite nuestra Constitución.
109. *Derecho Histórico*.- Innovación radical acerca de la abolición del fuero personal y de la pena de muerte.

### **Garantías nacionales**

110. Las principales garantías de esta especie son: la unidad en la soberanía nacional; la responsabilidad de toda clase de funcionarios; la inviolabilidad de la Constitución, y la exacta administración de la Hacienda pública.



