

De marchas y contramarchas: apuntes sobre la institución municipal en el Perú (1812-1861)*

Gabriella Chiaramonti
(*Università di Padova, Italia*)

Resumen

En el virreinato del Perú, como en las otras áreas en las que fue aplicada, la Constitución de Cádiz permitió a una multiplicidad de sujetos sociales colectivos, sin distinciones étnicas, elegir organismos municipales iguales entre sí e independientes, que tenían de derecho, y más todavía de hecho, una amplia gama de poderes, en primer lugar el de administrar la justicia en el ámbito local. Después de la independencia las municipalidades conocieron fases distintas, según lo que establecían constituciones y leyes. En la práctica, aun cuando las municipalidades fueron abolidas (1839), las comunidades locales mantuvieron la costumbre de discutir y tomar decisiones colectivas, utilizando un lenguaje político tradicional, parecido al que emplearon las Juntas españolas e hispanoamericanas desde el comienzo de la crisis de la monarquía. En 1856 las municipalidades fueron nuevamente introducidas, en número tan elevado y con competencias tan anchas que se produjeron conflictos frecuentes con las autoridades políticas y muchas quejas, que fueron expresadas por los parlamentarios reunidos en el Congreso de 1860. La nueva constitución (1860) y la nueva ley de municipalidades (1861) redujeron el número y las competencias de los organismos municipales, pese a que mantuvieron su origen electivo y los centros de menor tamaño pudieron elegir agencias municipales y síndicos procuradores. Además municipalidades y agencias conservaron la facultad de redactar los registros electorales y la ley electoral de 1861 reconoció a cada pueblo, por pequeño que fuera, el derecho de designar un elector de segundo grado que lo representara en el ámbito del sistema electoral indirecto de dos niveles.

El artículo reconstruye el itinerario de las instituciones municipales en el Perú desde el final de la colonia hasta 1861, a través de la fase decisiva

* Traducción: Antonín Hermosa Andújar.

constituida por la implementación de la Constitución de Cádiz, que permitió la multiplicación de los ayuntamientos constitucionales. En las primeras décadas republicanas las municipalidades atravesaron por fases alternas, hasta ser abolidas en 1839. En la práctica organismos y funcionarios electivos siguieron existiendo en las comunidades locales, así como sobrevivieron los «hábitos municipales», y siguió firme en los liberales la convicción de que las municipalidades eran «la mas gloriosa tradición de cuantas instituciones se hayan ensayado ventajosamente en los pueblos». Así, las constituciones de 1856 y de 1860 volvieron a introducir organismos municipales electivos, aún si, en el segundo caso, ellas fueron mucho menos numerosas y tuvieron competencias más limitadas.

Palabras clave: Virreinato del Perú – Constitución de Cádiz – municipalidades – siglo XIX

Abstract

In the viceroyalty of Peru, as far as in the other areas in which it was applied, the Cadiz constitution gave to a large number of collective social subjects, without ethnic discriminations, the right to elect municipal organisms, mutually independent, with a wide range of powers, first of all the administration of justice at a local level. When Peru acquired independence, municipalities' status changed several times according to laws and constitutions. Even when municipalities were abolished (1839), local communities kept on making collective decisions, using a traditional political language, similar to the one used by Spanish and Spanish-Americans *juntas* in the time of the crisis of the Spanish monarchy. In 1856 municipalities were reintroduced, but their great number and the wide range of their powers gave birth to several conflicts with local political authorities and to a great amount of complaints. Thus, the new constitution (1860) and the new *ley de municipalidades* (1861) reduced municipalities' number and powers, while they maintained their elective nature. Moreover, these new dispositions provided for the election of municipal agencies and *síndicos procuradores* even in small villages. Municipalities and *pueblos* still also had the right to compile electoral registers, and in 1861 the electoral law gave to each *pueblo* the right to name a "second degree" elector, in order to be represented in the indirect two-level electoral system of the time.

This paper traces the evolution of municipal institutions in Peru, from the colonial period to 1861, focusing on the crucial moment of the application of the Cadiz constitution, which led to the proliferation of the *ayuntamientos constitucionales*. In the first years of the Republic, municipalities faced an uncertain destiny until 1839, when they were abolished. However, elective organisms and officers, as far as «hábitos municipales», survived in

local communities, while liberal politicians still believed that municipalities were «the most glorious tradition among the institutions profitably experimented in the *pueblos*». Thus, the constitutions of 1856 and 1860 reintroduced elective municipal organisms, even if in 1860 they were far less in number and had a limited range of powers.

Key words: Viceroyalty of Peru – Constitution of Cadiz – Municipalities – 19th Century

En agosto de 1860 el Congreso peruano emprendió el análisis del proyecto, elaborado por una específica comisión parlamentaria, que introducía modificaciones significativas en la Constitución entonces vigente. Aprobada sólo cuatro años antes por la Convención Nacional, se había revelado ya hasta tal punto inadecuada que, según afirmó en el curso del debate uno de los representantes, cabía afirmar sin vacilación alguna que era de hecho «inobservada, infringida, vacilante y casi exánime»¹.

En el artículo 114, el proyecto en discusión establecía que se debían crear organismos municipales, pero fiaba a una específica ley posterior la tarea de precisar los lugares en los que habrían de constituirse, las competencias que habrían debido tener, las modalidades de elección y los requisitos de sus miembros². A pesar de su concisión, el artículo suscitó un debate realmente vivaz, que se prolongó durante varias sesiones³.

Unos pocos representantes se manifestaron decididamente contra la idea misma de prever la creación de tan «monstruosa institución». En su opinión, las municipalidades de entonces, fruto de la Constitución y de la ley de 1856, habían dado un pésimo testimonio de sí mismas, demostrándose nocivas incluso para los intereses de los pueblos, a los que habían oprimido con imposiciones odiosas; constituían asimismo la fuente de choques continuos con las autoridades políticas, por cuanto se habían habituado a abusar en todo y a considerarse como un cuarto poder del Estado, más independiente de los demás: un poder «desconocido, soberano, absoluto y de una estructura escepcional [sic]»⁴.

Más articuladas habían sido las posiciones manifestadas por la mayor parte de los partícipes del debate. Para todos resultaba evidente que las actua-

¹ *Diario de los Debates*, Congreso, 1860, s.i.t., pág. 5.

² El artículo del proyecto rezaba literalmente: «Habrà municipalidades en los lugares que designe la ley, y esta también determinará sus funciones, responsabilidad, calidades de sus miembros y el modo de elegirlos». En la redacción definitiva el texto permaneció sustancialmente idéntico, si bien el número del artículo pasó del 114 al 118.

³ Cf. *Diario de los Debates*, Congreso, 1860, cit., págs. 349-363.

⁴ Afirmaciones formuladas por los señores Zegarra y Bieytes; cf. *Diario de los Debates*, Congreso, 1860, cit., págs. 349 y 354.

les municipalidades adolecían de numerosos defectos y habían actuado mal. Ello se debía a su vicio de origen, el sufragio directo, que consentía la elección de sujetos incapaces, así como a la ley que las había instituido, permitiendo su creación incluso en centros de dimensiones modestas y de insuficientes recursos, atribuyéndoles poderes y competencias por entero ajenas a los intereses del municipio, y sin prever adecuados mecanismos de control. Así pues, era evidente que equivocada y necesitada de profundas modificaciones urgentes era la ley, no la institución municipal; ésta, en efecto, se revelaba indispensable para dar adecuada respuesta a los intereses locales, como lo demostraba el hecho de su existencia en todo país altamente civilizado, bajo cualquier régimen, fuera monárquico o republicano. Durante 300 años, las municipalidades habían desarrollado, también en el Perú, un papel activo y benéfico, oponiéndose a las arbitrariedades de Audiencias y virreyes, y haciendo llegar al soberano las quejas de los pueblos. Afirmar ahora que no había hombres suficientemente desinteresados y probos para desempeñar el cargo de edil no sólo era falso, sino también «depresivo»; significaba avergonzar al conjunto del país, insinuando que sus habitantes no estaban dotados de virtudes cívicas, y por ende no podrían ornarse del título de ciudadanos. A decir verdad, si la instauración reciente de los organismos municipales se había saldado con resultados negativos, ello se debía en buena medida al hecho de que se trataba de una institución nueva, o «casi enteramente nueva», al menos para las jóvenes generaciones, introducida en pleno fragor de la guerra civil en un país falto por completo de organización y de preparación, cuya población desconocía los «hábitos municipales».

Ciertos representantes subrayaron también el hecho de que sólo un conocimiento parcial de la realidad del país podía justificar conclusiones tan drásticamente negativas, pues ciertamente en muchas provincias, las del interior sobre todo (Azángaro, Junín, Huánuco, Cerro de Pasco, Tarma, Jauja, Concepción, Huancayo, Huacho), la acción de las municipalidades había sido honesta y dinámica.

Por último, en las intervenciones de ciertos miembros del Congreso apareció un nuevo argumento: la supresión de las municipalidades –sostuvieron los representantes de las provincias de Conchucos, Lima, Jauja y Cañete– bien podría ser una medida imprudente que atraería sobre el Congreso la hostilidad general. Los pueblos, en particular los del interior, «que forman Departamentos populosos», al verse privados de aquéllas se sentirían «agraviados», pensarían que sus intereses serían considerados en Lima con fría indiferencia y acabarían rechazando la entera reforma de la Constitución, considerándola retrógrada y por completo contraria a sus intereses más legítimos y a sus esperanzas. A la posibilidad de su abuso, concluía el señor Heros, jamás se debía sacrificar el principio; y de otro lado era necesario

reflexionar sobre el hecho de que «puede ser muy violento a los pueblos ver que se arranque de la carta un principio en cuya posesión se encuentran y que le creen un derecho, una regalía»⁵.

Estas últimas afirmaciones parecen contradecir de alguna manera lo dicho con anterioridad por otros representantes respecto de la novedad de la institución municipal y de la falta de preparación para recibirla por parte de una población desacostumbrada o no acostumbrada a ella. ¿Habían sido suficientes cuatro años para volverla tan afecta y tan indispensable como para hipotizar una violenta reacción por parte de los pueblos, de los del interior en particular, en caso de que el Congreso decidiera suprimirla? ¿Era realmente cierto que no existiesen o se hubieran perdido los «hábitos municipales»? Al objeto de comprender los argumentos propuestos en el debate, así como las decisiones tomadas a continuación por el Congreso, resulta oportuno, en primer lugar, realizar un rápido recorrido por el itinerario llevado a cabo hasta ese momento en el Perú por la institución municipal, tanto sobre el plano normativo, como, en la medida de lo posible, sobre el menos claro y definido de las prácticas.

1. De los cabildos coloniales a los ayuntamientos constitucionales de la época gaditana

Durante la discusión, en una apasionada intervención, el señor Escobedo, representante de la provincia de Azángaro, trazó las que a su modo de ver eran las etapas fundamentales del devenir de los organismos municipales en tierra peruana: instituidos desde los primeros tiempos del régimen colonial, cuando habían sido «el orgullo del pueblo», habían sido finalmente suprimidos hacía veinticuatro años por la «pesada mano del autócrata de Bolivia», el general Santa Cruz⁶. No cabía, cierto, esperar que en el fragor de la discusión el señor Escobedo efectuase una meticulosa reconstrucción histórica del itinerario de las municipalidades; mas, con todo, resulta evidente que la línea de continuidad trazada por el representante de Azángaro omitía señalar la importante cesura introducida por la Constitución de Cádiz. Cosa ésa no sorprendente del todo, pues, en el Perú como en otras partes, los parlamentarios de las neonatas repúblicas hispanoamericanas preferían con frecuencia, en los

⁵ *Diario de los Debates*, Congreso, 1860, cit., pág. 361.

⁶ *Diario de los debates*, Congreso, 1860, págs. 351-352. El general Andrés Santa Cruz, por entonces presidente de Bolivia, encabezó en 1836 el intento de constituir una Confederación peruano-boliviana compuesta de tres Estados (Perú-Norte, Perú-Sur y Bolivia), intento que concluyó en 1839, luego de la que fuera definida como una «guerra civil con la injerencia de países vecinos», con la disolución de la propia Confederación. Cf. C. Contreras, C. Cueto, *Historia del Perú contemporáneo*, Lima, Red para el Desarrollo de las Ciencias sociales en el Perú, 1999, págs. 84-88.

debates en torno a constituciones y leyes, remitirse a los modelos europeos (el francés sobre todo) y norteamericano antes que al español, demasiado vinculado quizá al reciente pasado colonial. Hablando de instituciones municipales, la referencia al texto gaditano es sin embargo inevitable, habida cuenta de las novedades, tanto cuantitativas como cualitativas, introducidas con su aplicación.

Es de sobra conocido que la Corona, durante el periodo colonial, concedió a los centros de mayor dimensión y relevancia el privilegio de poder disponer de organismos electivos de autogobierno local: los cabildos; constituidos sobre el modelo de los que empezaron a desarrollarse en Castilla desde el siglo XII, se componían de uno o dos alcaldes (dependiendo de la entidad de la población), regidores, síndico o síndicos procuradores y de un número variable de cargos subalternos⁷. El alcalde, en el cargo por un año, tenía competencias de carácter administrativo, pero en primer lugar era el encargado de administrar la justicia ordinaria de primera instancia, sea civil que penal, en todo el distrito municipal, incluidos los centros menores situados en el área rural⁸. La posibilidad de dotarse del cabildo suponía, según se ha dicho, un privilegio, del que en verdad sólo unas pocas ciudades o villas pudieron gozar. Hacia finales del siglo XVIII, en el territorio del virreinato del Perú, por entonces fuertemente redimensionado merced a las drásticas mutilaciones impuestas por las reformas introducidas por los Borbones, tan sólo eran diez los centros dotados de cabildo: Lima, Cuzco, Arequipa, Trujillo y Huamanga, sedes episcopales, como también Ica, Chachapoyas, Arica, Lambayeque y Huánaco⁹. En 1809, cuando —comenzada ya la crisis de la monar-

⁷ Casi no hay que recordar aquí que la elección no tenía nada de democrático, por cuanto se trataba de una cooptación por parte del cabildo saliente; habida cuenta de que la norma de la no reeligibilidad a menudo no se respetaba, o bien era sustituida con una especie de rotación interna, sucedía con frecuencia que los cargos municipales fuesen monopolizados por restringidos grupos privilegiados. Semejante proceso se acentuó ulteriormente, a partir de la introducción a finales del siglo XVI de la venalidad de los cargos, lo que fue reduciendo cada vez más la capacidad de representación de los cabildos, llevándolos a su decadencia. Sobre las elecciones municipales, cf. J. P. Moore, *The Cabildo in Peru under the Hapsburgs. A Study on the Town Council in the Viceroyalty of Peru, 1530-1700*, Durham, Duke University Press, 1954, cap. V, *Municipal Elections*, págs. 77-98.

⁸ Contra las sentencias de los alcaldes era posible apelar ante el corregidor, o bien —sobre la base de eventuales privilegios concedidos a determinados municipios (como Ciudad de México o Lima, donde por un cierto periodo de tiempo no fueron nombrados corregidores)— al cabildo o, finalmente, a la Audiencia. Cf. J. de Solórzano y Pereyra, *Política Indiana* [1647], Compañía Ibero-americana de Publicaciones, Madrid-Buenos Aires, s.f., T. 4º, libro V, caps. 1, 2, 14, 23 y 26, págs. 7-8, 12, 15-16.

⁹ El elenco de las ciudades dotadas de cabildo se obtiene cruzando los datos contenidos en C. Bueno, *Geografía del Perú Virreinal (siglo XVIII)*, Lima, 1961, J. P. Moore, *The Cabildo in Peru under the Bourbons. A Study in the decline and resurgence of local government in the Audiencia of Lima, 1700-1824*, Durham, Duke University Press, 1966, pág. 4, y J. R. Fisher, *Government and Society in Colonial Peru. The Intendant System*, London, University of London, The Athlone Press, 1970, cap. VIII, *Intendants and Cabildos*, págs. 174-200.

quía hispánica con las abdicaciones de Bayona— se celebraron las elecciones para la designación del representante del virreinato peruano para la Junta Central, fueron diecisiete las ciudades que participaron en el voto en cuanto dotadas de cabildo: a las recién mentadas se habían añadido mientras tanto Huancavelica, Tarma, Puno (capitales de intendencia), Guayaquil, Cajamarca, Moquegua, Piura y Camaná¹⁰. La creación de al menos una parte de tales cabildos nuevos se debió a la acción de los intendentes, los nuevos funcionarios introducidos en el ámbito de las reformas borbónicas, entre cuyas tareas se contaba la de incentivar el desarrollo de las potencialidades locales.

Mucho más numerosos debieron ser los cabildos de indígenas, los cuales, a tenor de las Ordenanzas emanadas hacia 1570 por el virrey Francisco de Toledo, debían instituirse en todos los nuevos asentamientos —los pueblos de indios— en los que las poblaciones indígenas habrían de ser “reducidas”; la composición era análoga en lo sustancial a la de los cabildos de españoles, y también en este caso el alcalde desempeñaba funciones jurisdiccionales, bien que con competencias limitadas en relación con el “colega” español¹¹.

A decir verdad, la investigación historiográfica no ha logrado proporcionar todavía informaciones exhaustivas acerca del sí, cómo, dónde y cuándo dichos cabildos hayan sido efectivamente creados¹². Lo que sí es cierto es que, aun allí donde fueron instituidos, las autoridades electivas debieron convivir largo tiempo con los jefes étnicos tradicionales, caciques o curacas, a los que la Corona había reconocido privilegios particulares, además de la tarea de garantizar la recaudación del tributo y el regular flujo de la mano de obra indígena requerido por las autoridades coloniales. Sin duda alguna, la gran rebelión de Túpac Amaru, a consecuencia de la cual las autoridades colonia-

¹⁰ A la provincia de Guayaquil se la hizo militarmente dependiente de Lima en 1803, si bien no fue acogida la propuesta del visitador Escobedo de convertirla en una intendencia peruana más. En cuanto a la acción de los intendentes respecto a la creación de nuevos cabildos, en particular en Tarma, Jauja, Huánuco, Piura y Moquegua, cf. J. Fisher, op. cit., págs. 177-178, y J. P. Moore, *The Cabildo in Peru under the Bourbons*, cit., págs. 166-170. Ambos autores sostienen que a las tensiones entre los intendentes, que podían controlar los recursos y los bienes de las municipalidades, y los antiguos cabildos se debió la fase de renovada vitalidad que estos últimos conocieron en el último periodo colonial.

¹¹ Las limitaciones a la actuación del alcalde de indios concernían al ámbito territorial, a los sujetos puestos bajo su jurisdicción (pues no podía emprender acción alguna en relación a los españoles), a la tipología de los delitos, o de los asuntos contenciosos en que podía intervenir, y de las penas que podía infligir; cf. Leyes 21-26 en A. León Pinelo, *Recopilación de las Indias*, México, Miguel Ángel Porrúa, librero-editor, 1992, T. II, libro séptimo, título X, págs. 1832-1833.

¹² En los últimos decenios se han multiplicado los estudios relativos a la organización política y social de los pueblos indígenas, especialmente del Alto Perú. Véase al respecto la abundante bibliografía citada en Sergio Serulnikov, *Legitimidad política y organización social en las comunidades indígenas de la provincia de Chayanta (siglo XVIII)*, en «Anuario de Estudios Americanos», T. 61, 1, 2004, págs. 69-101.

les limitaron fuertemente las competencias y los privilegios de los jefes étnicos, supuso un giro decisivo en el proceso de deterioro del sistema caciquil, cuya desarticulación redundó en la progresiva consolidación por parte del cabildo indígena de su rol propio como portavoz oficial de las comunidades indígenas: el alcalde de indios, junto a sus fiscales y regidores, pasó entonces a primer plano, aun cuando la naturaleza de su poder tuvo con todo connotaciones más limitadas¹³. Particularmente en el área andina meridional, y por razones diversas, el cabildo indio encontró el apoyo tanto de los criollos como de las comunidades, pues aquéllos consideraban a alcaldes y regidores, a causa de la naturaleza temporal de sus cargos, menos peligrosos y más condicionables que los jefes étnicos, en tanto éstas empezaron a buscar en los cabildos el apoyo que no encontraban en los caciques, extraños ya con demasiada frecuencia a la comunidad y a sus códigos de comportamiento¹⁴. Como escribe Millones, al final, «con casi tres siglos de retraso, la Corona logra la constitución de gobiernos locales a la manera española»¹⁵.

La ordenanza de 1782, que regulaba las funciones de los intendentes, debió comportar una ulterior ampliación de las autoridades electivas, pues preveía la creación de alcaldes españoles en todos los centros habitados por españoles que carecieran de cabildo, con independencia de su rango, es decir, ya fuesen ciudades, villas o simples «lugares de españoles» con un número «competente» de vecinos. De este modo, alcaldes de españoles empezaron a ser elegidos en estancias, haciendas, asentos, mas también en centros con mayoría de población indígena, donde ya existía un cabildo indio¹⁶. En

¹³ S. O'Phelan, *Kurakas sin sucesiones. Del cacique al alcalde de indios. Perú y Bolivia (1750-1835)*, Cuzco, Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolomé de las Casas, 1997, pág. 9; el estudio analiza con gran precisión y riqueza de documentos el largo proceso que llevó a la sustitución de los "caciques de sangre" por los "caciques intrusos" y los caciques nombrados "por aclamación general". Según Serulnikov (op. cit., pág. 82), «en gran parte de los Andes peruanos los alcaldes y los integrantes de las cofradías no parecen haber asumido las funciones económicas y políticas de los caciques al menos hasta la década de 1780». Respecto de la rebelión de Túpac Amaru, Alberto Flores Galindo, *Perú: identidad y utopía. Cercando un Inca*, Firenze, Ponte alle grazie, 1988, pág. 137, escribe que aquélla decidió el destino de la aristocracia indígena.

¹⁴ S. O'Phelan, op. cit., págs. 54-55.

¹⁵ L. Millones, *Los ganados del Señor. Mecanismos de poder en las comunidades andinas. Arequipa, siglos XVII-XIX*, en *Historia y Cultura. Revista del Museo Nacional de Historia*, 11, 1978, págs. 7-43: 21. Claudia Guarisco (*¿Reyes o indios? Cabildos, repúblicas y autonomía en el Perú y México coloniales 1770-1812*, en *Revista Andina*, 39, 2004, págs. 203-226: 209; y: *Cabildos indígenas, democracia y autonomía, Lima 1770-1812*, en *Investigaciones Sociales*, año VIII, 12, 2004, págs. 99-131: 130, escribe que en la intendencia de Lima, a finales del siglo XVIII, todos los pueblos de las parroquias indígenas disponían de un cabildo para los "originarios" y de otro para los "forasteros".

¹⁶ Documentos que describen procesos de este tipo se analizan en G. Chiaramonti, *Ciudadanía y representación en el Perú (1808-1860). Los itinerarios de la soberanía*, Lima, Fondo Editorial UNAMS-ONPE, 2005, págs. 63-66.

esta fase, también debieron multiplicarse los cabildos indígenas, ya que a muchos centros antaño definidos como anejos se les reconoció mientras tanto la calificación de pueblos¹⁷. Ello se debió probablemente al deseo de las autoridades coloniales de ejercer un control más directo de la recaudación del tributo, asignada ahora no ya a los caciques cuanto a los alcaldes; empero, fue también resultado del deterioro en las relaciones entre comunidades y caciques¹⁸.

Es en ese ciclo dinámico de cambios donde se insertan las grandes innovaciones traídas por la Constitución de Cádiz, que, promulgada el 19 de marzo de 1812, arribó en septiembre de ese año al virreinato peruano, gobernado entonces por el virrey Abascal. Dos son los elementos del texto gaditano que revisten particular importancia respecto de la cuestión de los organismos municipales.

En primer lugar, canceladas las dos repúblicas de españoles y de indios, la Constitución estableció que españoles eran todos los hombres libres nacidos y residentes en los dominios de las Españas, y sus hijos (art. 5); y que ciudadanos eran los españoles que, sea por parte de padre que de madre, fuesen originarios de los dominios españoles en ambos hemisferios y residiesen en ellos (art. 18), es decir: peninsulares y criollos, indígenas y mestizos, con la sola excepción de los africanos y sus descendientes¹⁹. Respecto de los requisitos para el ejercicio del sufragio la Constitución no añade nada más: no se exigió una edad determinada, ni un cierto nivel de renta, ningún elemento mensurable, cuantificable; podían votar incluso los analfabetos, dado que saber leer y escribir les sería exigido a los nuevos electores sólo a partir de 1830 (art. 26, 6º). Una definición en negativo proviene de los arts. 24 y 25, en los que se enumeran las situaciones que implicaban la pérdida o suspensión de la ciudadanía; la presencia entre estas últimas de la condición de «sirviente doméstico» y de la circunstancia de «no tener empleo, oficio ó modo de vivir conocido» lleva a concluir que

¹⁷ G. Chiaramonti, op. cit., págs. 54-55.

¹⁸ Señala David Cahill, *Curas and Social Conflict in the Doctrinas of Cuzco, 1780-1814*, en *Journal of Latin American Studies*, 16, 1984, págs. 241-276: 258, que en 1786, en el partido de Quispicanchi, se eligieron hasta 184 entre alcaldes, regidores y alguaciles; en el de Canas y Canchis, en 1790, 56 ayllus, que constituían 20 pueblos, eligieron otros tantos alcaldes.

¹⁹ Según el art. 5, eran españoles incluso los extranjeros que hubiesen obtenido la naturalización por parte de las Cortes; los que, aun privados de "carta de naturaleza", fueran vecinos desde al menos diez años de cualquier pueblo de la monarquía; y, por último, los antiguos esclavos que hubieran obtenido la libertad en las Españas. En cuanto al uso del plural del término *España*, éste remite a la multiplicidad de reinos ibéricos y transoceánicos, incorporados en tiempos diversos a la Corona de Castilla, y que por largo tiempo conservaron algunos derechos específicos. En cuanto a los españoles «habidos y reputados por originarios de África», podían llegar a ser ciudadanos a través de la «puerta de la virtud y del merecimiento» (art. 22).

había una continuidad sustancial entre el nuevo ciudadano de la monarquía constitucional y el vecino tradicional, para cuya individuación el criterio de notoriedad continuaba siendo determinante.

En segundo lugar, la Constitución estableció en los arts. 309 y 310 que, para proveer al «gobierno interior de los pueblos», se constituyesen ayuntamientos electivos, compuestos de uno o dos alcaldes, regidores y síndico procurador, en todos los centros «que no le tengan, y que convenga le haya», y en cualquier caso en todos los que, «por sí ó con su comarxa», tuviesen al menos mil habitantes²⁰. Según la Constitución, tales organismos habrían debido operar bajo la supervisión de la Diputación Provincial (art. 323), y podían ser presididos o por el «jefe político» en los centros urbanos que fuesen sede de dicho funcionario, o más comúnmente por el alcalde²¹. Las competencias de los nuevos organismos iban de la protección de las personas y de los bienes de los vecinos hasta la administración de los ingresos de los propios y arbitrios, la distribución y recaudación de los impuestos a verter en las tesorerías fiscales, la construcción y el mantenimiento de escuelas, hospitales, carreteras, puentes y demás obras de utilidad pública (arts. 321-322).

Contra el requisito de las mil almas protestaron los diputados americanos, pues en su opinión limitaría para muchos pueblos la posibilidad de gozar de lo establecido por el art. 310, un hecho tanto más grave desde el momento que la abolición de las repúblicas de indios dejaría a muchos pueblos americanos sin los tradicionales cabildos, privándoles de autoridades locales. De ahí que el subsiguiente decreto del 23 de mayo de 1812 estableciera que si un pueblo, aunque no alcanzara las mil almas, consideraba que debía elegir un ayuntamiento propio por mor de sus «particulares circunstancias de agricultura, industria o población», o por «otras razones de bien público», debía

²⁰ Sobre la diversa concepción de los ayuntamientos, que los españoles consideraban “agencias” del ejecutivo y los americanos, en cambio, como cuerpos representativos de los pueblos, y de los debates que tales divergencias suscitaron en las Cortes, así como de las protestas americanas relativas a la presidencia del jefe político, véase A. Gallego Anabitarte, *España 1812: Cádiz, Estado unitario, en perspectiva histórica*, en M. Artola (ed.), *Las Cortes de Cádiz*, Madrid, Marcial Pons, 1991, págs. 125-166: 146-147; M. Chust, *La cuestión nacional americana en las Cortes de Cádiz*, Valencia, Centro Francisco Tomás y Valiente UNED Alzira-Valencia, Fundación Historia Social, Instituto de Investigaciones Históricas, UNAM, 1999, en particular págs. 205-218.

²¹ A la espera de que se procediese a la reorganización del territorio de la monarquía a la que hacía referencia el art. 11 del texto gaditano, las diputaciones provinciales existentes en tierra americana eran 20, de las cuales sólo había dos, las de Lima y Cuzco, en el virreinato del Perú. Aquí tenía su residencia el jefe político, según el art. 324 de la Constitución. Sobre lo que hubiese de entenderse en América como provincia reinaba una notable confusión, finalmente solucionada por las Cortes en 1820, al establecer que se considerasen provincias todas las intendencias americanas, y se las dotase por tanto de diputación provincial.

hacérselo saber a la Diputación de la provincia, pues sobre la base de sus informaciones el gobierno proveería lo necesario²².

Para ciertas áreas de la América española en las que se aplicó la Constitución de Cádiz ha sido posible determinar cuántos fueron los nuevos ayuntamientos, y los datos muestran que fueron muy numerosos, ante todo en las áreas en las que prevalecía la población indígena²³. En relación con el virreinato del Perú no hay datos globales, pero todos los estudios referidos a ese periodo confirman que los nuevos organismos fueron creados no sólo en las ciudades donde precedentemente existían cabildos españoles, sino también en múltiples centros menores, habitados por indios, mestizos, españoles, y que su constitución puso en marcha una serie de interesantes dinámicas, tanto desde el punto de vista cuantitativo como cualitativo²⁴.

²² Art. I del *Decreto CLXIII de 23 de Mayo de 1812. Formación de los ayuntamientos constitucionales*, en *Colección de los decretos y órdenes que han expedido las Cortes Generales y Extraordinarias desde 24 de setiembre de 1811 hasta 24 de mayo de 1812*, T. II, Alicante, Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes, 2005, págs. 231-234: 231, en www.cervantesvirtual.com. El decreto preveía también (art. XII) que, en las provincias de Ultramar, los pueblos que por sus peculiares circunstancias debiesen elegir un ayuntamiento, pero cuyos vecinos no gozaban del derecho al voto, pudiesen no obstante elegir «entre sí los oficios de ayuntamiento baxo las reglas prescritas en esta ley para los demás pueblos». Sobre la base de esta norma es posible que en ciertas áreas se consintiese el voto a los descendientes de africanos. El art. I del Capítulo II del *Decreto CCLXIX de 23 de Junio de 1813. Instrucciones para el gobierno económico-político de las provincias*, titulado *De las obligaciones y cargos de las Diputaciones provinciales*, recalca que tales organismos, teniendo el deber de «cuidar del establecimiento de Ayuntamientos en los pueblos donde no le haya», debían llevar a cabo un censo exacto de la población «para que si llegare por sí ó con su comarca á las mil almas, se establezca desde luego [el Ayuntamiento]; y si no llegare á este número, pero por otras razones de bien público conviniere establecerlo, se forme el expediente instructivo que las haga constar»: expediente que el jefe político debía enviar al gobierno acompañado del parecer de la Diputación misma. Cf. *Colección de los decretos y órdenes que han expedido las Cortes Generales y Extraordinarias desde 24 de febrero de 1813 hasta 14 de setiembre del mismo año*, T. IV, Alicante, Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes, 2005, págs. 105-126: 112, en www.cervantesvirtual.com.

²³ Datos relativos, respectivamente, al número de ayuntamientos constituidos en la intendencia de Oaxaca, en la provincia de Yucatán, en la audiencia de Quito y en la Capitanía General de Guatemala, pueden hallarse en A. Annino, *Cádiz y la revolución territorial de los pueblos mexicanos, 1812-1821*, en A. Annino (coord.), *Historia de las elecciones en Iberoamérica, siglo XIX. De la formación del espacio político nacional*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica de Argentina, 1995, págs. 177-226: 215; M. Bellingeri, *Las ambigüedades del voto en Yucatán. Representación y gobierno en una formación interétnica, 1812-1829*, en A. Annino (coord.), op. cit., págs. 227-290: 252, 267; F. Morelli, *Territorio o Nazione. Riforma e dissoluzione dello spazio imperiale in Ecuador, 1765-1830*, Soveria Mannelli, Rubbettino Editore, 2001, en particular el cap. V, *Il trionfo del municipalismo*; J. Dym, *La soberanía de los pueblos: ciudad e independencia en Centroamérica, 1808-1823*, en J. E. Rodríguez O. (coord.), *Revolución, Independencia y las nuevas naciones de América*, Madrid, Fundación Mapfre Tavera, 2005, págs. 309-337: 334.

²⁴ Cf. M.-D. Démelas, *L'invention politique. Bolivie, Equateur, Pérou au XIXème siècle*, Paris, Éditions Recherche sur les Civilisations, 1992, págs. 157-168; *Modalidades y significa-*

Así pues, entre finales de 1812 y los primeros meses de 1813 se crearon ayuntamientos constitucionales en Lima, Cuzco, Arequipa, Trujillo, Moquegua, Lambayeque, Piura, Huancavelica y Huánuco, mas también en Chiclayo, Huancané, Moyobamba, Puquina, Frías, Pilpichaca, Sinto, Azángaro, Guadalupe, Caja, Conayca, San Pedro de Moya, Penacho, Callamarca, y muy probablemente en otras parroquias en las que poco antes, y a veces contemporáneamente, tuvieron lugar las elecciones de los diputados a las Cortes ordinarias²⁵. En todas partes las operaciones electorales (para las que estaba previsto un sistema indirecto de dos grados) llegaron a buen puerto, pese a las resistencias de algunos de los actores presentes en la escena electoral: funcionarios coloniales, curas, habitantes españoles y criollos de centros con población de mayoría india. Para ciertos casos (Azángaro, Caja, Puquina), en los que las actas proporcionan datos precisos sobre la pertenencia étnica del cuerpo electoral y de los elegidos, resulta posible afirmar que sujetos indígenas fueron llamados a ejercer los cargos de alcalde y de regidores.

Algunos centros en los que antaño no hubo cabildos, sino como mucho alcaldes de españoles, pero cuya población alcanzaba las mil almas, quisieron elegir el propio ayuntamiento, a pesar de las resistencias de subdelegados e intendentes, tardos y/o reacios a comprender y aceptar las novedades introducidas por el texto gaditano. Así, a Huálgayoc, asentamiento minero del partido de Cajamarca (intendencia de Trujillo), los funcionarios de la Corona, amparándose en una interpretación restrictiva de cuanto establecía la Constitución, intentaron impedir que los vecinos eligiesen ayuntamiento²⁶. Sin embargo, fueron llamados al orden por el virrey Abascal; éste, si de un lado hizo una severa reprimenda a las nuevas autoridades, que en cualquier caso ha-

ción de elecciones generales en los pueblos andinos, 1813-1814, en A. Annino (coord.), op. cit., págs. 291-313; V. Paniagua Corazao, *Los orígenes del gobierno representativo en el Perú: las elecciones (1809-1826)*, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo de Cultura Económica, 2003, págs. 181-253; G. Chiaramonti, op. cit., págs. 156-198; F. Núñez, *La participación electoral indígena bajo la Constitución de Cádiz (1812-1814)*, en C. Aljovín de Losada, S. López (eds.), *Historia de las elecciones en el Perú. Estudios sobre el gobierno representativo*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 2005, págs. 361-394. Sobre las elecciones en Cuzco y en Lima, cf. V. Peralta Ruiz, *Elecciones, constitucionalismo y revolución en el Cusco, 1809-1815*, en *Revista de Indias*, LVI, 206, 1996, págs. 99-131; *El Cabildo de Lima y la política en el Perú, 1808-1814*, en S. O'Phelan Godoy (comp.), *La independencia del Perú. De los Borbones a Bolívar*, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú – Instituto Riva-Agüero, 2001, págs. 29-56.

²⁵ Cf. G. Chiaramonti, op. cit., págs. 127-150.

²⁶ Biblioteca Nacional de Lima, Sala de Investigaciones, Colección de Manuscritos (de ahora en adelante, BNL, SI), D9617, *Testimonio del expediente sobre el reclamo de los síndicos procuradores del ayuntamiento de Huálgayoc, acerca de los agravios inferidos al pueblo en el proceso eleccionario realizado para el nombramiento de nuevas autoridades ediles. Huálgayoc, Diciembre 6 de 1813*.

bían sido elegidas, por haber suspendido de su cargo al subdelegado, invitó con todo enérgicamente al intendente a desempeñar con celo y precisión las instrucciones que se le habían dado en relación con los nuevos organismos municipales²⁷.

En noviembre de 1814, en respuesta al Secretario de Estado, quien le había comunicado la Real Orden de 24 de mayo de ese mismo año –con ella Fernando VII, recién vuelto al trono de España, luego de abrogar la Constitución, ordenó suspender la creación de nuevos ayuntamientos en los pueblos antaño sin cabildo y disolver los ya constituidos sin aprobación previa–, Abascal se limitó a afirmar en términos ambiguos que en el territorio de su virreinato ningún pueblo con menos de doscientos vecinos o de mil habitantes había elegido o pretendido elegir una municipalidad²⁸. Era pues harto posible que se hubiesen constituido ayuntamientos en centros antes sin cabildo, cuyos vecinos habían afirmado que la población superaba los mil habitantes; razón ésa que había vuelto innecesaria la aprobación previa por parte de los funcionarios de la Corona. Naturalmente, la duda acerca de la fiabilidad de los datos demográficos proporcionados permanece; con todo, el disgusto del virrey por los resultados de tales elecciones emerge de la siguiente consideración: en el futuro, había concluido Abascal, de haberse retenido oportuno conservar en tierra americana la elegibilidad de los organismos municipales, semejante tarea se habría de asignar a los gobernadores o a los notables locales, al objeto de obtener resultados más aceptables.

Más allá de los datos cuantitativos ha de subrayarse que merced a las normas constitucionales un buen número de sujetos colectivos, sin distinciones étnicas, había conseguido dotarse de organismos municipales autónomos, que de inmediato pusieron en discusión la autoridad de los funcionarios de la Corona y cancelaron las precedentes jerarquías territoriales, fundadas en la presencia de tales autoridades y de los cabildos coloniales. Además, en una situación de cambios rápidos y confusos, y aprovechándose también de que la situación bélica y la distancia de la madre patria hacían imposible la realización inmediata de una parte de los preceptos contenidos en el texto gaditano, en particular los relativos a la creación del aparato judicial, tales

²⁷ A las exigencias del subdelegado, que pedía luces acerca de cómo comportarse, el intendente Gil de Taboada había respondido que no era posible permitir que se procediese a la elección, ya que Huálgayoc había carecido hasta entonces de «Cabildo et regidores perpetuos», y por el momento los nuevos organismos sólo podían constituirse «en los Pueblos que lo hayan tenido». Cf. BNL, SI, D9617, cit.

²⁸ *El Virrey Abascal informa acerca de la conformación de los nuevos ayuntamientos, integrados por gente poco idonea de resultas del sistema electoral: añade que por falta de madures cívica, jamás las elecciones seran verdaderamente expresion de la voluntad popular*, Lima, 3 de noviembre de 1814, en Colección Documental de la Independencia del Perú, tomo XXII, *Documentación Oficial Española*, vol. 1º, Lima, 1972, págs. 331-332.

organismos supieron apropiarse del poder de hacer justicia, aún considerado por la mentalidad colectiva atributo de la soberanía.

Así, en Lima, a Abascal, que reivindicaba el derecho propio a presidir el ayuntamiento cuando se tratasen cuestiones graves que excedieran la esfera puramente económica y ponía en discusión la facultad del mismo para requerir informes a las Cortes sin su tramitación, le sucedió que el alcalde constitucional respondiera con la reivindicación no sólo de las competencias que la Constitución atribuía al organismo presidido por él, sino también de los privilegios concedidos desde «tiempo inmemorial» por la Corona al antiguo cabildo de la capital. En Arequipa, frente a la pretensión del ayuntamiento de desautorizar al intendente, Abascal pidió el parecer del fiscal de la Audiencia, quien se esforzó por demostrar cómo la presencia de dicho funcionario no era incompatible de hecho con la de la nueva municipalidad; o mejor aún, cómo en las particulares circunstancias en las que se hallaba la monarquía resultaba por completo oportuno que las intendencias continuaran existiendo, cada una con su capital; por decirlo con la eficaz metáfora empleada por él: era cosa de que «los satélites continúen girando la órbita de su respectivo planeta»²⁹. Que las intendencias subsistieran era tanto más necesario —explicaba el fiscal— porque los nuevos ayuntamientos podían gobernar sólo en los centros en los que se habían constituido, y en lo tocante a los ámbitos de competencia que la Constitución les había asignado; por lo tanto, en una provincia cualquiera con más de cinco o seis pueblos, dada la independencia absoluta de los ayuntamientos entre sí, «sería una monstruosidad en el Gobierno si no tubiesen un Gefe comun por centro».

En Puquina, parroquia con mayoría de población india, del partido de Moquegua (intendencia de Arequipa), el desesperado intento de los pocos vecinos españoles por evitar la elección de un indio como alcalde constitucional se debía sobre todo al temor de que ejercería la jurisdicción de primera instancia sobre todos los habitantes del pueblo, incluidos ellos. A su petición el subdelegado no pudo sino remachar que no habían distinciones en lo concerniente a la elección del alcalde, «pues siendo [los indígenas] Ciudadanos y teniendo las calidades de que habla el art. 317 de la Constitución [tener 25 años y residir más de cinco años en el pueblo] pueden legítimamente serlo [...]»³⁰.

²⁹ BNL, SI, D9963, *Expediente sobre el recurso presentado por el subdelegado de Moquegua para que se le haga conocer el Reglamento sobre el funcionamiento de ayuntamientos, Arequipa, Mayo 17 de 1813*. Los dos primeros documentos del fascículo se refieren al contencioso entre la municipalidad de Arequipa y el intendente Moscoso.

³⁰ BNL, SI, D9873, *Expediente sobre petición presentada por Bernardino Alarcón, vecino español de Puquina, para que no se de participación excesiva a los sujetos de raza íncica [sic] en la integración de los ayuntamientos. Puquina, Mayo 15 de 1813*.

En lo tocante a la cuestión de la justicia, los temores de los vecinos españoles de Puquina estaban completamente fundados, dado que la Constitución, si bien había previsto la creación de un aparato judicial específico compuesto de jueces de letras, partidos, Audiencias, así como de un Supremo Tribunal de Justicia con sede en Madrid (arts. 242-279), de otro lado había establecido que los alcaldes constitucionales, además de hacer de jueces conciliatorios en materia civil (art. 282), retuviesen facultades jurisdiccionales «así en lo contencioso como en lo económico», cuya extensión sería definida en sucesivas leyes (art. 275). Un ulterior decreto, fechado el 9 de octubre de 1812, estableció además que, en tanto no se llevara a cabo la nueva subdivisión en partidos y se nombrasen los jueces de letras, todas las causas civiles y criminales serían juzgadas en primera instancia por los subdelegados, o bien, en su ausencia, por los alcaldes constitucionales de los pueblos, operando de manera análoga a la de los antiguos alcaldes ordinarios³¹. Las trastornantes implicaciones de la administración de justicia por parte de los alcaldes constitucionales de cada pueblo, por modesto que fuese, quedan evidenciadas en las palabras del alcalde de la aldea de Sangolqui (citadas por Morelli), quien frente a la pretensión de los alcaldes de Quito, capital de la Audiencia, de intervenir en una causa local afirmó que aquéllos tenían sus mismos poderes, es decir, eran jueces de primera instancia en la capital «como lo soy yo en el distrito de este pueblo»³². Como significativa es, también, la iniciativa de los alcaldes indígenas de Azángaro, los cuales, apenas elegidos, se apresuraron a pedir al subdelegado que presentase los títulos de propiedad de las tierras comunales de las que se apropiara hacia algún tiempo. Administrar justicia sobre la base de las nuevas normas implicaba, de una parte, la ruptura definitiva de las jerarquías territoriales preexistentes; de otra, la posibilidad, también para los sujetos colectivos indígenas, de ejercer un control más fuerte y autónomo sobre las cuestiones relativas a los bienes de las comunidades, transferidos de inmediato a la categoría de los propios³³.

En los últimos meses de 1814 la noticia de la abrogación por parte de Fernando VII de la Constitución y de todos los decretos de las Cortes bloqueó el proceso de municipalización, de nuevo retomado a partir de septiem-

³¹ Cf. el capítulo IV, *De la administración de justicia en primera instancia hasta que se formen los partidos*, del Decreto CCI de 9 de Octubre de 1812. *Reglamento de las Audiencias y Juzgados de primera instancia*, en *Colección*, T. III, cit., pp. 98-121: 120, in www.cervantesvirtual.com.

³² F. Morelli, op. cit., págs. 334-337.

³³ BNL, SI, D9737, *Expediente sobre la queja presentada por el pueblo de Azángaro para que el gobierno virreynal ponga término a los desmanes que comete el subdelegado Escobedo, 1812-1813*, cit. en C. Hünefeldt, *Lucha por la tierra y protesta indígena. Las comunidades indígenas del Perú entre Colonia y República, 1800-1830*, Bonn, Bonner Amerikanische Studien, 1982, págs. 161-162.

bre de 1820, cuando la Constitución volvió a ser puesta en vigor en una situación que, en el Perú, era aún más confusa y deslavazada a causa del contemporáneo desembarco de las tropas de San Martín. En Lima, el virrey Pezuela, que en 1816 había sucedido a Abascal, quiso de todas las formas posibles acelerar la elección de la municipalidad constitucional, la baza con la que pretendía deslegitimar la acción del ejército independentista; pero también en centros del interior, algunos de dimensiones modestas –Caja, Julcamarca, Callamarca–, se eligieron nuevamente los ayuntamientos, probablemente más numerosos que en el pasado, gracias a la aprobación en 1820 de un decreto que reconocía a todos los pueblos americanos el derecho a elegir los propios organismos municipales³⁴.

Antes aún que en Lima, la independencia fue proclamada en varias localidades, particularmente en la parte norte del país; así sucedió en Tumbes, Lambayeque, Trujillo, Guayaquil, Piura, Cajamarca, Chachapoyas, Jaen, Maynas, Supe, Ica y otros centros menores; en todas partes fueron los alcaldes de los nuevos ayuntamientos quienes tomaron la iniciativa, dando así inicio a la que, por decirlo con Dym, más que una independencia nacional puede definirse como una «independencia municipal»³⁵.

2. Las municipalidades en el Perú independiente: las normas y las prácticas

En los meses subsiguientes a la proclamación de independencia, un ulterior indicio indirecto de la difusión de los ayuntamientos constitucionales, definidos ahora como municipalidades, lo da el *Reglamento de elecciones municipales* del 27 de noviembre de 1821. Éste establecía que dichas elecciones se celebraran en todos los lugares en los que ya existían municipalidades (art. 1), es decir, y como aclaraban los artículos sucesivos (arts. 2, 11, 13), en Lima, en las capitales de provincia de la Costa y de la Sierra, en aldeas y pueblos y, finalmente, en los «pueblos de peruanos», como se definía, en una especie de discriminación invertida, a los pueblos y comunidades indígenas desde que un decreto de San Martín estableciera que a los indígenas,

³⁴ Cf. A. Annino, *Cádiz y la revolución territorial de los pueblos mexicanos*, cit., pág. 210. En cuanto a las elecciones en los pueblos, cfr. BNL, SI, D4737, *Expediente relativo a la elección é instalación del Cabildo y Regimiento del pueblo de Caxa (provincia de Angaraes), 1821*; BNL, SI, D9278, *Julcamarca. Junta de ciudadanos de este pueblo para la instalación de Ayuntamiento. Marzo 12 de 1821*; BNL, SI, D10336, *Acta del establecimiento del ayuntamiento constitucional del pueblo de Callamarca. Año de 1821. San Pedro de Callamarca. Marzo 11 de 1821*.

³⁵ J.P. Moore, *The Cabildo in Peru under the Bourbons*, cit., págs. 231-240; J. Dym, *La soberanía de los pueblos*, cit., pág. 327.

hijos y ciudadanos del Perú, debía conocerseles con el nombre de «Peruanos»³⁶.

En los dos decenios siguientes, y desde el punto de vista de las normas, el itinerario de los organismos municipales estuvo lleno de incidentes, por cuanto muchas fueron las constituciones promulgadas, que se alternaron en una especie de movimiento pendular que hacía que a un texto de impronta liberal siguiera otro de carácter conservador, y viceversa. Los unos se distinguían de los otros, primero, por el diverso peso atribuido al poder ejecutivo y al legislativo, mas también por la mayor o menor autonomía concedida a los cuerpos locales.

La primera Constitución del Perú independiente, promulgada en 1823, estableció que se eligieran municipalidades, compuestas por un número de miembros que variaba con la entidad de la población, «en todas las poblaciones, sea cual fuere su censo»; lo cual, habida cuenta de que el sufragio, según el modelo gaditano, continuaba siendo muy amplio, hace suponer una notable difusión de las mismas³⁷. Dicho texto, con todo, tuvo una vida breve, pues en diciembre de 1826 fue sustituido por la Constitución bolivariana, que anuló todas las municipalidades y asignó la administración de los departamentos (las nuevas grandes circunscripciones en las que a partir de 1822 había sido subdividido el territorio de la república), de las provincias y de los distritos a funcionarios públicos denominados prefectos, sub-prefectos y gobernadores. En todo caso, en cualquier aldea con más de cien habitantes debía elegirse a un juez de paz, y en los de más de mil también un creciente número de alcaldes (arts. 124-128)³⁸.

Aunque tendente a revitalizar las jerarquías territoriales de matriz colonial, el intento bolivariano no tuvo éxito, ya que la Constitución vitalicia fue rápidamente abolida: en junio de 1827³⁹; ya en el mes de enero un decreto

³⁶ *Ley 27 de Noviembre de 1821. Reglamento de Elecciones Municipales*, in J. Oviedo, *Colección de leyes, decretos y órdenes publicadas en el Perú desde el año de 1821 hasta 31 de diciembre de 1859*, Lima, Felipe Bailly editor, 1861, T. I, pags. 308-313. En cuanto a la definición de los indígenas como «peruanos», cfr. el art. 4 del *Decreto supremo del 27 de agosto de 1821*, en P. E. Dancuart, *Anales de la Hacienda Pública del Perú. Historia y Legislación fiscal de la República*, T. I, Lima, Librería é imprenta Gil, 1905, pág. 269.

³⁷ Pueden verse los textos de las constituciones, así como los de las leyes y reglamentos relativos a las municipalidades, en J. Oviedo, op. cit., tomos I y II.

³⁸ Las tareas de prefectos (así definidos a partir de 1824), subprefectos, gobernadores y alcaldes, encargados de mantener el orden y la seguridad pública «con subordinación gradual al gobierno Supremo», y a quienes se prohibía toda intervención en el ámbito judicial, deberían ser definidas por una ley ulterior (arts. 132 y 133).

³⁹ Toribio Pacheco, jurista insigne y hombre político liberal (*Cuestiones Constitucionales*, Arequipa, Imprenta de F. Ibáñez y Hermanos, 1854, pág. 29), escribió que la Constitución querida por Bolívar habría hecho pasar el país «del dominio de un monarca español al de un déspota colombiano, tal vez con pérdida de una gran parte de sus garantías».

había restablecido las funciones de las municipalidades, momentáneamente suspendidas en diciembre del año anterior. La siguiente Constitución, promulgada en 1828, de nuevo previó la existencia de organismos municipales en las capitales de departamento y de provincia, y luego, de manera más genérica, en los demás pueblos; el subsiguiente *Reglamento de Municipalidades* especificaría además que «sea cual fuere el número de Municipales y lugar de la Municipalidad, todas las de la República serán iguales en representación, y sin dependencia una de otra»⁴⁰.

Los textos constitucionales de 1834 y 1839 intentaron una vez más limitar el número de municipalidades, o al menos crear jerarquías entre los diversos centros, dotándoles de organismos diferenciados. En 1834, sólo en las capitales de departamento y de provincia pudieron elegirse municipalidades, fuera cual fuese la entidad de su población, mientras en cada parroquia podían elegirse jueces de paz y notables en número creciente, dependiendo de los habitantes. En 1839, la Constitución promulgada en Huancayo volvió a suprimir las municipalidades, instituyendo en cada capital de departamento un intendente de policía, al que concernía la tarea de salvaguardar el orden público en colaboración con sus subalternos, sub-prefectos y gobernadores, respectivamente establecidos en las capitales de provincia y de distrito; se mantuvo empero la presencia en cada pueblo de jueces de paz y de síndicos procuradores electivos. La Constitución de Huancayo supuso por tanto un giro significativo, aunque no fuese más que por su larga duración si comparada con las precedentes, pues permaneció en vigor, formalmente al menos, hasta 1856.

El análisis de un panorama normativo tan complejo y contradictorio induce a dos órdenes de consideraciones. Por un lado, resulta oportuno subrayar que, aun en el tormentoso subseguirse de constituciones y de leyes, algunos elementos permanecieron constantes. Ninguna Constitución, excepción hecha del texto bolivariano —en base al cual era necesario saber leer y escribir para ejercer el voto—, restringió el derecho de sufragio, que siempre fue amplio, no monoétnico, no censitario, atribuido con base en requisitos vagos, no cuantificables, cuya verificación se asignó de manera constante a las comunidades locales, que sin control alguno por parte de los funcionarios estatales confeccionaban los registros cívicos, es decir, las listas de los ciudadanos habilitados para el voto⁴¹. Además, en el ámbito del sistema electoral indirecto de dos grados, siempre en vigor hasta 1896 con la salvedad de los años 1855-1860, una serie de normas específicas consintió que incluso a los analfabetos

⁴⁰ Art. 3 de la *Ley 13 de Junio de 1828. Reglamento de Municipalidades*, en J. Oviedo, op. cit., T. II, pág. 371.

⁴¹ Para un análisis de los requisitos exigidos para el ejercicio del derecho de voto por las constituciones del periodo, cf. G. Chiaramonti, op. cit., págs. 229-241.

se les designara electores de segundo grado (parroquiales) y se les eligiera para formar parte de las municipalidades; por ejemplo, la *Ley de municipalidades* de 1834 dispuso que incluso los indígenas analfabetos podían ser miembros de las municipalidades, para lo que «basta que paguen su contribución, o esten reservados de pagarla»⁴². Volviendo a los registros cívicos, su redacción fue siempre competencia de las municipalidades o, en su ausencia, de juntas instituidas en los distritos, compuestas de jueces de paz, síndicos procuradores, notables, vecinos nombrados *ad hoc* y posiblemente seleccionados entre los mayores contribuyentes: personajes todos que eran representantes autorizados y reconocidos de las comunidades locales⁴³.

Igual de constante es la presencia de los jueces de paz electivos, presentes también en los centros menores: «desde la población más reducida», según la *Ley de municipalidades* de 1834⁴⁴. Hasta 1834 al menos, fueron los alcaldes (y a veces también los regidores) quienes tenían reconocido el derecho de operar como tales, y hasta el de desempeñar las funciones de jueces de primera instancia: demostración palmaria del hecho de que, a pesar de las afirmaciones de principio contenidas en las constituciones, la separación entre justicia y administración no era fácilmente aceptada ni inmediatamente realizable. Los jueces de paz tenían competencias sobre los asuntos de «menor cuantía», es decir, que no superasen el valor de 100 pesos; y, en materia penal, en los casos de «injurias leves», que no comportasen más pena que una «moderada corrección»; reglamentos sucesivos les asignaron asuntos que no superasen el valor de 200 pesos en materia civil y de 50 en materia penal, en cuyo ámbito fueron autorizados a iniciar la instrucción de cada

⁴² Art. 8 de la *Ley 1ª de Agosto de 1834. Ley orgánica de Municipalidades*, en J. Oviedo, op. cit., pág. 381.

⁴³ De tales juntas también formaba parte el párroco o un sustituto suyo, y a veces el gobernador del distrito. El gobernador, en teoría el representante del gobierno, era en realidad, también él, un miembro de los notables locales, o como mucho el elemento de unión entre los notables de la parroquia y los del más amplio ámbito provincial. Nombrado generalmente por el prefecto a propuesta del subprefecto, sin paga o retribuido con un porcentaje de los impuestos que debía recaudar, debía por ley haber nacido en el distrito donde había de actuar, o bien residir allí desde al menos cinco años. Cf. art. 137 de la Constitución de 1839, en J. Oviedo, op. cit., T. I, pág. 138, y art. 29 de la *Ley 21 de Diciembre de 1849. Ley de funcionarios políticos*, en J. Oviedo, op. cit., T. II, pág. 314.

⁴⁴ Art. 15 de la *Ley 1ª de Agosto de 1834. Ley orgánica de Municipalidades* (J. Oviedo, op. cit., pág. 383). En virtud de dicha ley, y del *Reglamento de jueces de paz* de 1839, para ser juez de paz era necesario ser ciudadano en ejercicio, ser padre de familia y poseer un cierto nivel de renta, diverso y decreciente según el rango del centro en el que y para el que se era elegido: en los pueblos era suficiente con haber pagado un impuesto de valor no inferior a la contribución de indígenas y, en el caso de los indios, bastaba con poder demostrar que se estaba legalmente exento. Se trataba de un cargo de un año de duración, de carácter concejil, y por lo tanto sin paga; a lo sumo, a los jueces les pagaban las comunidades en las que operaban, y en relación con la actividad efectivamente desarrollada.

proceso. En todo caso, se les asignaba la solución de las controversias relativas a toda una serie de asuntos de capital relieve para comunidades estrechamente vinculadas al uso y la propiedad de la tierra: de las disputas de confines entre fundos al reconocimiento de las mejoras realizadas; de la modificación del trazado vial a la destrucción o al hurto de las cosechas; de la distribución de las aguas de riego al arriendo y subarriendo de tierras o a la recaudación de los diezmos⁴⁵.

En la práctica, y a pesar de los continuos cambios, las comunidades locales siguieron siendo fuente de derechos constitucionales y administrando justicia en el ámbito de su territorio, favorecidas también por una situación bastante deslavazada y confusa. En los años cincuenta se promulgaron los nuevos códigos civil y penal, y los respectivos códigos de procedimiento; se aprobaron las primeras leyes, que procuraron un marco estable, si no definitivo, a los distritos judiciales y organización a los tribunales, aun cuando sea harto difícil pensar que dichas leyes se aplicaran de manera inmediata. Muy probablemente, los límites puestos por las leyes continuaron sobrepasándose por mor de la tradición y de las prácticas de justicia local afirmadas en los últimos decenios, utilizándose a la vez por largo tiempo ordenamientos legislativos diversos, antiguos y nuevos, las *Leyes de Indias* y los códigos republicanos de inspiración napoleónica.

De aquí se desprende la segunda observación: resulta difícil pensar que constituciones y leyes llegasen a ser conocidas con rapidez y aplicadas con celeridad en un país grande y poco poblado (en 1826 los habitantes del Perú eran aproximadamente 1.325.000)⁴⁶, bastante desprovisto de vías y medios de comunicación, en un periodo de inestabilidad política constante, y con un Estado frágil cuya acción a menudo conseguía ser eficaz sólo en las mayores ciudades. ¿Qué sucedía realmente en el país, y en particular en las regiones más apartadas?

Lo más probable es que hubiera prácticas diversas según las regiones, más o menos comunicadas con el centro. A veces emergen indicios de la presencia de instituciones pertenecientes a la tradición colonial, o definidas con nombres antiguos. Un «cabildo de peruanos» (¿de indios, pues?) aparece en acción en Sondorillo (provincia de Piura), ocupado en tomar posesión en nombre del «común» de un lote de tierra, y eso sucede en 1842, es decir, en un periodo en el que en teoría no debían existir organismos electivos locales⁴⁷. En 1850, el prefecto

⁴⁵ Referencias más detalladas a leyes y reglamentos del periodo pueden verse en G. Chiaramonti, op. cit., págs. 254-255, y notas correspondientes.

⁴⁶ Cf. J. Basadre, *Historia de la República del Perú, 1822-1933*, Lima, Editorial Universitaria, 1968, T. I, pág. 208.

⁴⁷ Citado en A. Diez Hurtado, *El poder de las varas. Los cabildos en Piura a fines de la colonia*, en *Apuntes*, 30, 1992, págs. 81-90: 88.

de Ancash tuvo que admitir que tenía problemas desde que una ley de 1849, que había declarado ilegal sus servicios, lo privase de la colaboración de los alcaldes de campo (nombrados tradicionalmente por los gobernadores), que por «costumbre» y sin paga recaudaban la contribución de indígenas en ayllus y parcialidades⁴⁸.

Una serie de documentos relativos al año 1854 ofrece la posibilidad de analizar más de cerca comportamiento y lenguajes de un buen número de comunidades locales, de dimensiones diversas. Se trata de proclamas redactadas por ciudades como Cuzco y Puno (capitales de provincia), por villas como Caravelí, Sicuani, Junín, ellas también capitales de provincia, así como los pueblos de Vilca, Apasa, Paucartambo, Crucero, y, por último, por simples pueblos, cabezas de los respectivos distritos, como Ocoña, Aplao, Ototoca; el objetivo era el de dar a conocer su voluntad de deslegitimación del actual presidente, José Rufino Echenique, y apoyar en cambio el levantamiento en curso, conducido por Ramón Castilla. Las actas, según especifican los propios documentos, están redactadas por los vecinos, respetables padres de familia, de los diversos centros, reunidos en una especie de cabildo abierto bajo la presidencia de las autoridades electivas de las que por entonces podían disponer: jueces de paz y síndicos procuradores, a los que ocasionalmente se añadían el gobernador, el párroco, el juez de primera instancia, o bien oficiales de la Guardia Nacional. En diciembre de 1853 se había aprobado una ley que restablecía las municipalidades, si bien la situación de guerra civil no había consentido su aplicación. La afirmación central de las proclamas era la siguiente: habida cuenta de que el actual presidente había incumplido su tarea y violado el pacto social que se había comprometido a respetar, los pueblos nada podían hacer sino «reasumir su soberanía, hacer uso de sus originarios derechos y oponer su poderosa voluntad a las criminales miras» del tirano⁴⁹. El lenguaje recuerda y mucho el utilizado en España y América por cabildos abiertos y juntas a fin de hacer manifiesta su voluntad de no reconocer como legítimo al rey usurpador José Bonaparte, de permanecer fieles a Fernando VII, pero —en su ausencia y en la situación de peligro y de acefalia del reino— de reasumir su propia soberanía y dotarse de órganos propios de gobierno al objeto de proveer a la propia salvación⁵⁰.

⁴⁸ M. Thurner, *From Two Republics to One Divided. Contradictions of Postcolonial Nationmaking in Andean Peru*, Durham and London, Duke University Press, 1997, págs. 39 y 165.

⁴⁹ La cita está tomada del acta redactada en Puno: Puno. *El pueblo ejerciendo sus derechos*, en *El Republicano*, Arequipa, 1º de marzo de 1854.

⁵⁰ Respecto de la doctrina de la retroversión de la soberanía y de sus diversas y sucesivas formulaciones, véase A. Annino, *Soberanías en lucha*, en A. Annino, L. Castro Leiva, F.-X. Guerra (coordinadores), *De los Imperios a las Naciones: Iberoamérica*, Zaragoza, Ibercaja, 1994, págs. 229-253; *El primer constitucionalismo mexicano, 1810-1830*, en M. Carmagnani, A. Hernández Chávez, R. Romano (coordinadores), *Para una historia de América*, III.

En la situación de 1854, el uso de semejante lenguaje muestra cuán viva y vital estuviese todavía la concepción de una soberanía no abstracta, sino físicamente distribuida entre los cuerpos territoriales, defendida por los diputados americanos en las Cortes de Cádiz⁵¹, y hasta qué punto, por otro lado, aún no estuviese interiorizada la crucial distinción entre titularidad y ejercicio de la soberanía, de la que los pueblos se sentían titulares originarios y por lo tanto autorizados en todo momento a reapropiársela. Aquéllos, en realidad, se sentían como entidades autónomamente existentes, y concebían su adhesión al Estado no como integración plena a un cuerpo soberano, sino como asociación entre cuerpos soberanos distintos, siempre revocable apenas se rompiera el pacto social⁵².

Bien mirado, parece pues posible decir que los pueblos, aun en ausencia de municipalidades verdaderamente tales, de ningún modo habían perdido sus «hábitos municipales», y que más bien estaban dispuestos y preparados para reunirse a fin de discutir y asumir colectivamente las decisiones que consideraban fundamentales. Testigo indirecto de la constancia y del arraigo de tales comportamientos y de cuánto preocupasen a las autoridades centrales son las normas contenidas en casi todas las constituciones de esos años. La Constitución de 1828 (art. 169) había afirmado que ningún individuo, reunión de individuos o corporación legal, podía hacer peticiones en nombre del pueblo, «y ménos arrogarse el título de *Pueblo Soberano*» (mayúsculas y cursivas en el original); disposición ésa que la Constitución de 1834 (art. 169) enriquecería ulteriormente al especificar que todo ciudadano podía presentar peticiones individualmente firmadas, mientras que sólo a los cuerpos legalmente constituidos les era consentido presentar peticiones firmadas colectivamente en relación con asuntos de su competencia, mas en todo caso «sin arrogarse el título de pueblo soberano». En 1828, los constituyentes se sintieron asimismo en la obligación de aclarar que las municipalidades no tenían ningún carácter representativo, no podían de ningún modo tomar parte o intervenir bajo ningún pretexto en cuestiones relativas al interés nacional o que correspondieran a uno de los tres poderes del Estado. Sus peticiones a

Los nudos (2), México, El Colegio de México, Fideicomiso Historia de las Américas, Fondo de Cultura Económica, 1999, págs. 140-189; O. C. Stoetzer, *El pensamiento político en la América española durante el periodo de la emancipación (1789-1825). Las bases hispánicas y las corrientes europeas*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1966, vol. I.

⁵¹ Particular interés reviste el discurso pronunciado en las Cortes Generales y Extraordinarias por el diputado suplente para la ciudad de Lima, Ramón Olaguer Feliú, reproducido en Colección Documental de la Independencia del Perú, T. IV, *El Perú en las Cortes de Cádiz*, vol. 1º, Lima, 1974, *Sesión del 11 de enero de 1811. Sobre la proposición de los Diputados Americanos. Intervención de Feliú*, Zuazo y Morales Duárez, pág. 47, analizado in G. Chiaramonti, op. cit., págs. 97-100.

⁵² F. Morelli, op. cit., pág. 365.

la autoridad, concluía el artículo 142, debían «ceñirse exclusivamente á las necesidades domésticas de los pueblos». Por último, tanto la Constitución de 1856 como la de 1860 volvieron a especificar (las dos en el art. 5) que nadie podía arrogarse el título de soberano, y que cometía un atentado de lesa patria quien lo hiciere.

En 1856, derrotado al fin Echenique y convertido Castilla en Jefe provisional del Estado, fue elegida mediante sufragio universal (introducido por un decreto de febrero de 1855) una Convención nacional, dominada por los liberales radicales. Fruto de sus trabajos fueron una nueva Constitución y una nueva *Ley orgánica de municipalidades*, promulgadas ambas el mismo año; la ley, retomando en cierta medida el modelo gaditano, dictaminó que se establecerían municipalidades —compuestas de un número diverso de miembros, a tenor de la población— en todas las capitales de distrito y en las «poblaciones que, aunque no sean capitales de distrito, tengan mas de mil habitantes»; para las localidades con población inferior, la municipalidad más próxima nombraría tres agentes municipales⁵³. Una ley posterior enumeró detalladamente los centros en grado de dotarse de organismos municipales, nada menos que seiscientos noventa y nueve: doce eran capitales de departamento; cincuenta y ocho, de provincia; los demás, la gran mayoría, capitales de distrito; cuatrocientos ochenta tenían cinco componentes, el número mínimo previsto por la ley para centros con entre mil y dos mil habitantes. Ciento setenta y cinco distritos eran de reciente creación, en parte quizá como recompensa por el apoyo ofrecido a Castilla en la lucha contra Echenique⁵⁴.

Antes de que la *Ley de Municipalidades* se aprobara definitivamente, Castilla formuló una serie de observaciones que, a decir verdad, luego sólo en

⁵³ Arts. 1 y 6 de la *Ley 29 de Noviembre de 1856. Ley orgánica de municipalidades*, en J. Oviedo, op. cit., T. II, págs. 409-420: 409.

⁵⁴ El listado de los distritos se encuentra en Perú. Dirección de Estadística, *Demarcación política del Perú*, Lima, 1874, págs. 263-264. El listado de las 699 municipalidades está en la *Ley 29 de Diciembre de 1856. Ley transitoria de Municipalidades*, en J. Oviedo, op. cit., T. II, págs. 423-429. La hipótesis de que algunos, o muchos, distritos puedan crearse por “gratitud” se ve sufragada por el hecho de que la petición de los vecinos del pueblo de Aplao de crear una nueva provincia, cuya capital habría sido justamente Aplao, petición hecha manifiesta en el contexto de la gratitud expresada a Castilla por sus servicios a la causa de los pueblos, obtuvo satisfacción (véase *El Republicano*, Arequipa, 28 de Marzo de 1854). En *The Defense of Community in Peru's Central Highlands: Peasant Struggle and Capitalist Transition, 1860-1940*, Princeton, Princeton U.P., 1983, pág. 105, y *Nationalist and Antistate Coalition in the War of the Pacific: Junín and Cajamarca, 1879-1902*, en S.J. Stern (ed.) *Resistance, Rebellion and Consciousness in the Andean Peasant World, 18th to 20th Centuries*, Madison, University of Wisconsin, 1987, pág. 248, F. Mallon señala que Andrés Avelino Cáceres, jefe de la resistencia contra los chilenos en los Andes centrales durante la guerra del Pacífico (1879-1883) concedió la transformación en distrito, que comportaba una mayor autonomía, a las comunidades indígenas que combatieron a su flanco, y privó de tal condición a las que se le habían opuesto.

mínima parte la Convención acogería⁵⁵. Muchos eran los aspectos de la ley que no gozaban del favor del jefe del Ejecutivo, como, por ejemplo, la facultad a disposición de cada municipalidad de redactar un reglamento propio, sin respetar mínimamente criterios de uniformidad y sin control de ningún superior; o bien la posibilidad de nombrar, suspender o destituir dependientes del «ramo de policía», de controlar las cárceles, proveer a la distribución de las aguas, nombrar o destituir maestros y empleados en las escuelas; o también la posibilidad de imponer «multas y detenciones moderadas», crear arbitrios y derechos municipales, administrar con autonomía plena los fondos municipales, disponer sin control de los bienes muebles e inmuebles, de los intereses financieros y de los procedimientos judiciales en los que, a título diverso, el municipio se viera implicado. En todos los casos —escribía Castilla— se trataba de competencias demasiado amplias, que interferían en las de otros funcionarios (los jueces de aguas, por ejemplo) y, sobre todo, «participan del carácter de las funciones anexas á las autoridades políticas». Con anterioridad, el Ejecutivo también había criticado las normas previstas por la Constitución a propósito de los prefectos, sub-prefectos y gobernadores (art. 101), a los que el gobierno debía elegir entre sujetos propuestos, respectivamente, por las juntas departamentales y por las municipalidades⁵⁶. Más tarde, el gobierno haría llegar sus consistentes objeciones al *Reglamento de elecciones* aprobado en 1857: además del sufragio casi universal y directo, que era una norma constitucional, no gozaban de su favor los artículos 8 y 9, que atribuían a las municipalidades y a los agentes municipales la tarea de elegir a los componentes de las mesas electorales.

Constitución y leyes habían sido aprobadas y habían entrado en vigor, pero ciertamente su aplicación había supuesto un choque en un contexto bastante confuso y precario que la complicaba aún más, lo que muy pronto

⁵⁵ Las observaciones relativas a la *Ley orgánica de Municipalidades*, fechadas el 3 de noviembre de 1856, pueden leerse en J. Oviedo, op. cit., T. II, págs. 420-423.

⁵⁶ Las Constituciones de 1823 y 1828 ya habían previsto en su momento las Juntas Departamentales, pero por entonces normas tales no habían tenido actuación práctica, y muy poca tuvieron también en 1856. Toribio Pacheco, que en sus *Cuestiones Constitucionales* dedicaba amplio espacio a las dificultades para introducir en el Perú el sistema federal (págs. 66-90), consideraba las Juntas Departamentales superfluas y peligrosas, portadoras de provincialismos y de divisiones en el interior de un cuerpo nacional cuya unidad se sabía frágil y precaria. Escribía Pacheco: «entre nosotros se encuentran limeños, arequipeños, puneños, cuzqueños, etc.; pero son mui raros los peruanos» (pág. 75). En cuanto a las posteriores vicisitudes de las Juntas, suprimidas en 1860 y reintroducidas en formas diversas a partir de 1873, puede verse G. Chiaramonti, *Entre autonomías y centralismo: apuntes sobre Juntas Departamentales en Perú desde mediados del siglo XIX a 1920. El caso de Trujillo*, en M. J. Sarabia Viejo (coordinadora), *Europa e Iberoamérica: cinco siglos de intercambios*, Actas del IX Congreso Internacional de Historia de América, Sevilla, AIIILA, Consejería de Cultura y Medio Ambiente, Junta de Andalucía, 1992, págs. 489-509.

hizo surgir la idea de que era necesario reformarlas en profundidad. Mientras el Congreso de 1860 daba inicio a sus trabajos, también en la capital hervía el debate sobre las modificaciones que aportar, acerca de cuya necesidad había, según se ha dicho, un difuso consenso, mas también posiciones a veces radicalmente diversas. Respecto de las municipalidades, el proyecto de Constitución publicado por Bartolomé Herrera, líder del partido conservador y presidente del propio Congreso, les dedicaba únicamente dos breves pero significativos artículos (el 131 y el 134), en los cuales se puntualizaba que se instituirían (mas sin precisar el modo) organismos municipales donde lo estableciese el Congreso, y, sobre todo, que «las Municipalidades no son cuerpos representativos, sino meramente administrativos [...] subordinados al Poder Ejecutivo y al Congreso [...]»⁵⁷.

Le respondió, desde las páginas de la *Revista de Lima*, Luciano Benjamín Cisneros, uno de los exponentes más descollantes del liberalismo moderado⁵⁸. Los liberales peruanos nunca habían mostrado gran interés por el federalismo, al que consideraban un sistema irrealizable en el país, por cuanto su aplicación beneficiosa requería una «práctica constante, un hábito contraído de largo tiempo, de la vida pública». Si bien el modelo norteamericano suscitaba admiración, veían sin embargo con profunda desconfianza los «ejemplos palpitantes de Buenos Ayres, de México y de Centro-América [que] copiaron casi al pié de la letra la constitución americana y lejos de producir los mismos efectos que en los Estados Unidos, no ha engendrado mas que el despotismo, la guerra civil y la anarquía»; son palabras de Toribio Pacheco, para el que «los cuerpos municipales [...] producirán, sin duda alguna, el resultado que se espera del quimérico proyecto de confederación»⁵⁹.

Así pues, tampoco Cisneros usó una sola palabra en defensa de las Juntas Departamentales, previstas –según se aludió– por la Constitución de 1856, y que la de 1860 cancelaría sin debate. El municipio, en cambio, era para Cisneros «la mas gloriosa tradición de cuantas instituciones se hayan ensaya-

⁵⁷ El texto del proyecto de Herrera, con el *Preliminar* firmado por él y fechado el 14 de agosto de 1860, se encuentra en J. Pareja Paz-Soldán, *Las Constituciones del Perú (exposición, crítica y textos)*, Madrid, Ediciones Cultura Hispánica, 1954, págs. 845-880.

⁵⁸ Fundada hacia sólo unos cuantos meses (el primer número llevaba fecha del 1º de noviembre de 1859), y definida por sus redactores como una revista sin bandera ni sistema, ni conservadora ni liberal, ni romántica ni positivista, ni proteccionista ni abolicionista, la *Revista de Lima*, quincenal, gozaba ya de un cierto predicamento en los ambientes cultos de la capital merced a la calidad de sus redactores y colaboradores; había entre ellos personajes diferentes por sus competencias y sus convicciones políticas, algunos ya bastante conocidos y otros que en los años venideros también representarían papeles de primerísimo plano en los acontecimientos políticos del país, como, por ejemplo, Manuel Pardo, futuro alcalde de la capital (1869-1872), fundador del *Partido Civil* y presidente de la república entre 1872 y 1876.

⁵⁹ Toribio Pacheco, *Cuestiones Constitucionales*, cit., págs. 68, 72 y 88-89.

do ventajosamente en los pueblos». Gobierno «rural y primitivo» en los orígenes de la sociedad, había llegado a convertirse en los tiempos modernos en el más sólido baluarte contra la política intervencionista de los gobiernos. Sin municipalidades, «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». Empero, para alcanzar sus tan altos fines, los municipios no debían experimentar restricciones excesivas, ni «precipitarse en los desbordamientos de un poder extenso e ilimitado»⁶⁰.

En la misma línea de moderación se movió el Congreso de 1860. La nueva *Ley de Municipalidades*, aprobada en 1861, limitó las municipalidades electivas –presididas por el alcalde y dotadas de un número variable de miembros– a las capitales de departamento y de provincia (noventa y dos en 1862)⁶¹ y a las otras ciudades, no más de trece en total⁶²; en las cabezas de distrito habría en cambio agencias municipales, electivas también y formadas por tres miembros, subordinadas a la municipalidad correspondiente; y, en cada pueblo, un síndico procurador, subordinado a la agencia municipal de la capital del distrito de pertenencia (arts. 2-9)⁶³. Habida cuenta del rápido abandono del sufragio directo, municipalidades y agentes serían elegidos trámite el tradicional sistema indirecto de dos grados. La ley de 1861 pareció responder a las observaciones de Castilla, pues si bien no limitaba las competencias de los municipios más que en mínima parte, introdujo sin embargo controles por parte del prefecto en muchos de los ámbitos donde antes actuaran con plena autonomía. El funcionario político debía aprobar el reglamento y el presupuesto preventivo, impedir a las municipalidades inmiscuirse en cuestiones de «alta policía» y de seguridad pública –o en cualesquiera ámbitos de competencia exclusiva de prefectos, sub-prefectos y gobernadores–, vigilar que no se nombraran empleados innecesarios y que la imposición de multas no provocase vejaciones, autorizar el concurso y la adjudicación de las obras públicas, y dirimir eventuales conflictos entre municipalidades diversas de un mismo departamento. El gobierno, en cambio, intervenía indirectamente, por medio del prefecto, cuando se trataba de autorizar la venta o hipoteca de los

⁶⁰ L.B. Cisneros, *Una palabra sobre el proyecto constitucional del Illmo. Obispo de Arequipa*, en *Revista de Lima*, T. II, n° 6, 15 de septiembre de 1860, págs. 221-231 e 257-266: 264.

⁶¹ Cf. Perú. Dirección de Estadística, *Demarcación política del Perú*, cit., pág. 248. Están comprendidas las tres provincias litorales existentes por entonces (Callao, Ica y Loreto). Algunas capitales de provincia no eran ciudades, sino villas o pueblos.

⁶² Hasta 13 se contaba el número de ciudades que no eran capitales de provincia o de departamento en 1874, según se desprende de los cuadros contenidos en Perú. Dirección de Estadística, *Demarcación política del Perú*, cit., págs. 7-170.

⁶³ *Ley orgánica de municipalidades*, en *La Constitución y leyes orgánicas del Perú dadas por el Congreso de 1860, comparadas con las que sancionó la Convención Nacional de 1856*, Lima, 1863, págs. 159-168.

bienes y los derechos municipales, de obtener préstamos o de crear nuevos impuestos municipales.

Consideraciones conclusivas

Llegados aquí resultan más comprensibles las críticas dirigidas por el Congreso de 1860 a las municipalidades y a la ley en vigor, aun si, bien mirado, la cuestión central era no tanto los abusos y la incapacidad, por lo demás previsibles, de este o aquel municipio, cuanto más bien el choque entre dos concepciones diversas sobre el papel de las municipalidades. Por un lado, estaba el tradicional autonomismo de los pueblos, que en 1856 se habían visto reconocer de hecho no sólo la posibilidad de gestionar el conjunto de sus propios recursos, sino también la capacidad de interferir en los nombramientos de los funcionarios políticos y de intervenir en las dinámicas electorales; por el otro, el intento de una parte de la élite política y de gobierno por poner en marcha la construcción del Estado, y por ende de reconducir al centro del sistema político poderes y facultades que desde Cádiz en adelante se hallaban dispersos en el territorio: entre los múltiples sujetos que en 1856 habían recibido una vez más su pleno reconocimiento formal.

Ciertamente, no cabe definir a la introducida en 1861 como una ley de cuño centralista; un repaso rápido a la normativa por entonces en vigor en Francia lleva a la conclusión de que aún se estaba muy lejos de tan rígida centralización –la cual, entre otras cosas, había recuperado fuerza gracias a Luis Napoleón Bonaparte⁶⁴. Un paso más en la dirección de la centralización y racionalización de la administración local se daría en el Perú algunos años más tarde; fue en 1873, cuando durante el gobierno de Manuel Pardo se aprobó una nueva ley, que se iniciaba con una innovadora definición de los organismos municipales y de sus tareas: no se trataba ya, como todavía era el caso en la ley de 1861, de «corporaciones que deben cuidar y promover los intereses del común», sino sencillamente de instituciones a las que se asignaba la «administración local de la República, [que] se divide en departamental, provincial y de distrito»⁶⁵. Desaparecía también, salvo del título de la ley, el término *municipalidad*, sustituido por *concejo*: eliminados los organismos menores, agencias municipales y síndicos procuradores, la ley creaba Concejos de departamento, de provincia y de distrito, ordenados en forma jerár-

⁶⁴ Breves alusiones en relación con esto pueden leerse en J.-L. Mestre, *Le città francesi. Aspetti normativi ed organizzativi*, en F. Rugge (coord.), *I regimi delle città. Il governo municipale in Europa tra '800 e '900*, Milano, Franco Angeli, 1992, págs. 137-150.

⁶⁵ *Ley de Municipalidades*, en *La Constitución del Perú (1860). leyes y resoluciones dictadas por los Congresos de 1868-1870-1872-1873. Leyes orgánicas y reglamentos generales*, Lima, Imprenta del Estado, 1873, págs. 143-189.

quica en modo tal que los reglamentos de los superiores obligaban a los inferiores y los actos de estos últimos debían ser conocidos e inspeccionados por los primeros, mientras que el gobierno disponía de la facultad de controlar la actividad de los Concejos departamentales.

En cualquier caso, queda por preguntarse y por verificar hasta qué punto dichas normas llegaron a tener eficacia práctica en un país que, si bien lentamente, se estaba modernizando, pero en el que las relaciones entre gobierno y funcionarios políticos locales aún revestirían por largo tiempo un carácter más personal que institucional; y en el que, al poco, el estallido de la guerra del Pacífico provocaría una dramática fractura, que comportaría un bloqueo de todos los procesos *virtuosos* —de carácter político, social y económico— ya en marcha, así como un retroceso sustancial.

Volvamos a 1861; durante el debate sobre la *Ley de municipalidades* tuvieron lugar protestas, principalmente contra la limitación del número de municipalidades, contra las injerencias de los prefectos, y contra el riesgo de que, pese a lo establecido por la propia ley —a saber, que las rentas de cada distrito sólo debían emplearse en beneficio del mismo—, se produjera algún tipo de transferencia forzosa de recursos de los centros pequeños a los grandes; en particular, el señor Ibarra, representante de la provincia de Jauja, hizo oír una y otra vez su voz sosteniendo que la ley no sólo restringía las facultades del municipio, sino que claramente revelaba la voluntad de someter el poder municipal a la voluntad del ejecutivo, «desvirtuando, matando la mas bella y la mas apreciable de las instituciones»⁶⁶.

Frente a afirmaciones tales, hay no obstante dos elementos a tener en cuenta. En primer lugar, ni la ley de 1861 ni ninguna de las que la siguieron en el curso del siglo, sustrajo jamás a las comunidades locales y a sus organismos electivos la facultad de redactar los registros cívicos, y por tanto de seleccionar a los ciudadanos en posesión de derechos políticos. Ninguna parte política quiso o pudo realizar tal reforma. En los años de la presidencia de Pardo (1872-1876) fue debatido un proyecto de *Ley de censo, registro cívico y elecciones* que, entre otras medidas, proponía asignar la redacción de las listas de electores a Juntas instaladas en las capitales de provincia y compuestas de personal permanente y asalariado; semejante propuesta fue desdeñosamente rechazada, y el motivo era que con ella se apuntaba en realidad a «matar el sagrado derecho de sufragio»⁶⁷. En 1893 se asistió a la

⁶⁶ *Diario de Debates del Congreso Ordinario del año de 1860*, Lima, Imprenta del Comercio, 1861, págs. 433-441; *Diario de Debates del Congreso Ordinario del año de 1860*, Lima, s.i.t., págs. 882-992. La cita está en la pág. 922.

⁶⁷ El texto del proyecto se halla en Congreso Ordinario de 1874, *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, Lima, Imprenta de *El Nacional*, 1874, págs. 311-322, como también el correspondiente debate (págs. 308-384 y 422-485).

aparición de una enésima ley *de registro cívico*, que asignaba la redacción de las listas electorales a una Junta Central del Registro Electoral, compuesta principalmente por representantes de ambas Cámaras y del gobierno; regularmente aprobada, las numerosas protestas populares dieron al traste con su aplicación⁶⁸.

En segundo lugar, se ha de tener presente que justo en 1861 se habían reducido, por un lado, el número de municipalidades; pero por el otro, la nueva ley electoral (art. 6) había concedido a todos los pueblos, con independencia del número de habitantes, el derecho a designar un elector de segundo grado, que representaría al pueblo en el ámbito del sistema electoral indirecto de dos grados reintroducido por la Constitución de 1860⁶⁹. No es éste el lugar donde alargarse sobre las importantes consecuencias que tal norma tuvo sobre las elecciones⁷⁰. Con todo, vale la pena subrayar que el artículo, inexistente en leyes y constituciones precedentes, por una parte denunciaba la incapacidad del principio numérico para representar de manera adecuada a una sociedad y un territorio extremadamente complejos, en los que entidades administrativas viejas y nuevas se sobreponían y se entretejían con derechos antiguos; mas por otra, evidenciaba el peso aún mantenido por los pueblos en el proceso de construcción de la representación. Particularmente significativa a este respecto aparece la afirmación hecha por un senador en noviembre de 1862, mientras se discutían los problemas planteados por la dificultad de realizar el censo de la población. En esa ocasión, el señor Silva Santistevan, reclamando la atención de sus colegas sobre el artículo en cuestión, pues estaba creando graves problemas para la exacta cuantificación del número de

⁶⁸ *Ley sobre formación del Registro Cívico*, en M. A. Guzmán, *Leyes y Resoluciones expedidas por el Congreso Ordinario de 1893*, Lima, Imprenta del Estado, 1894, págs. 84-89. Numerosos documentos relativos a las protestas suscitadas por las nuevas modalidades de redacción del registro cívico están accesibles en la SI de la BNL; véase por ejemplo BNL, SI, D4786, *Oficio dirigido por el Prefecto del Departamento de Ayacucho al Director General de Gobierno adjuntándole los documentos comprobatorios del no funcionamiento del Registro Cívico hasta mediados de enero del año en curso, Ayacucho, febrero 5 de 1894*; BNL, SI, D5281, *Oficio del Prefecto del departamento del Cuzco al Director de Gobierno adjuntándole los oficios del Subprefecto de la provincia de Canas en los que da cuenta de la protesta del vecindario contra las leyes Municipal y Registro Cívico y del motin intentado en la capital de esa. Cuzco, enero 3 de 1894*, etc.

⁶⁹ Artículos 5 e 6 de la *Ley de Elecciones*, en *La Constitución del Perú (1860)*, cit., págs. 288-313.

⁷⁰ Al respecto, cf. G. Chiaramonti, *Andes o Nación: la reforma electoral de 1896 en Perú*, en A. Annino, (coordinador), *Historia de las elecciones en Iberoamérica*, cit., págs. 315-346; *Construir el centro, redefinir al ciudadano: restricción del sufragio y reforma electoral en el Perú de finales del siglo XIX*, en C. Malamud (coordinador), *Legitimidad, representación y alternancia en España y América Latina: Las reformas electorales (1880-1930)*, México, El Colegio de México, Fideicomiso Historia de las Américas, Fondo de Cultura Económica, 2000, págs. 230-261.

electores de segundo grado que cada provincia debía designar, afirmó: «la ley ha reconocido un derecho, un derecho perfecto en todos los pueblos de ser representados y de concurrir á las elecciones; ha reconocido á cada pueblo como una entidad política y les ha concedido el derecho político del sufragio»⁷¹.

⁷¹ Congreso Ordinario del año de 1862, *Diario de los Debates*, Lima, Tipografía del Comercio, 1862, pág. 557.