

# JOSÉ MARÍA DE PANDO Y LA CONSTITUCIÓN BOLIVARIANA EN EL PERÚ: APUNTES SOBRE UNA POLÉMICA (1826-1827)

Gabriella Chiaramonti\*

## RESUMEN

En el mes de febrero de 1827 José María de Pando, uno de los más estrechos colaboradores de Simón Bolívar en el Perú, que hasta enero de aquel año había sido miembro del Consejo de Gobierno en el cargo de Ministro de Relaciones Exteriores y del Interior, fue objeto de pesadas críticas. Por un lado se le reprochaba de haber confiado la sanción del Proyecto de constitución elaborado por el Libertador a los Colegios electorales provinciales, que no tenían competencia en la materia, y por lo tanto de haber usurpado la soberanía de la nación. Por el otro de haber voluntariamente ignorado el hecho de que el país ya tenía una constitución, es decir la que el primer Congreso constituyente había promulgado en 1823. El artículo examina estas acusaciones y la defensa de Pando a través del análisis de tres textos, que se publicaron en aquel mes de febrero.

### Palabras Clave

<Historia del Perú en el Siglo XIX><Constitución bolivariana><José María de Pando><Colegios electorales provinciales><Soberanía nacional del Perú>

## JOSE MARIA DE PANDO AND THE BOLIVARIANA CONSTITUTION IN PERU: NOTES ON A CONTROVERSY (1826-1827)

## ABSTRACT

In February 1827 José María de Pando, one of the closest aides to Simón Bolívar in Peru, who had served as a member of the Council of Government and Minister of Foreign Relations and the Interior until the previous January, was heavily criticized on two accounts. On the one hand, he was attacked because he had entrusted the electoral colleges of the provinces with the task of approving the Constitution Project that the Libertador had drafted, although such bodies had no jurisdiction on this matter. On the other, he was charged with purposely ignoring the fact that the country had a constitution, namely the document that the Congress had promulgated in 1823. The article examines these accusations and Pando's defense by the analysis of three texts which were published in that month.

### Keywords

<Peru's history 19<sup>th</sup> century><Bolivarian Constitution ><José María de Pando><Provincial electoral colleges><Peruvian national sovereignty>

\*Doctora en Letras Modernas por la Universidad de Padua (Italia)  
Miembro de la Asociación de Historiadores Latinoamericanistas Europeos (AHILA)  
Miembro correspondiente de la Academia Nacional de la Historia del Perú

**E**l complicado proceso que desde abril a diciembre de 1826 llevó a la sanción de la Constitución vitalicia por parte de los Colegios electorales peruanos, a su promulgación y sucesivo juramento, tuvo entre los principales protagonistas a José María de Pando (1787-1840), uno de los más estrechos colaboradores del Libertador, en aquella época miembro del Consejo de Gobierno en el cargo de Ministro de Relaciones Exteriores y del Interior<sup>1</sup>. En febrero del año siguiente, cuando ya el texto bolivariano había sido abolido, la actuación de Pando fue objeto de severas críticas; para defenderse el ex Ministro publicó un *Manifiesto*, fechado el 18 de febrero de 1827, al cual siguieron dos *Contestaciones*. De éstas la una no tiene ni fecha ni nombre del autor, mientras que la otra, del 19 de febrero, lleva la firma de Anselmo Quirós (1797-1839), que sería elegido representante en el Congreso Constituyente de 1827<sup>2</sup>.

En estas breves páginas me limitaré a dar cuenta, analizando los documentos citados, de las dos acusaciones principales que se referían al hecho de que los sujetos (Bolívar, el Consejo de Estado) que en aquel momento detentaban el poder, por un lado decidieron atribuir un papel decisivo a los colegios electorales, y por el otro decidieron prescindir completamente de la Constitución de 1823.

### LOS COLEGIOS ELECTORALES: ¿SOBERANÍA 'IMPERFECTA' O USURPACIÓN DE LA SOBERANÍA NACIONAL?

Los hechos son bien conocidos. El Consejo de Gobierno, con decreto de 21 de junio de 1825, había convocado a elecciones para el Congreso

general, que debía reunirse el 10 de febrero de 1826. Sin embargo la presencia entre los diputados elegidos de posiciones muy diferentes, en particular sobre la permanencia en el país del Libertador y sobre los poderes que eventualmente había que otorgarle, llevó a lo que Jorge Basadre define como el “suicidio del Congreso”<sup>3</sup>. Cincuenta y dos diputados (los así llamados “persas”), apoyándose en el hecho de que el Congreso instalado era “afectado de nulidades monstruosas”, redactaron una representación en la cual pedían que la reunión del Congreso se postergara hasta 1827. Mientras tanto había que realizar un nuevo censo, que permitiría a cada provincia elegir el número correcto de diputados, y sobre todo consultar “á las provincias si debe conservarse o reformarse [radicalmente o parcialmente] la Constitución del Estado” y “al pueblo sobre el ciudadano a quien quieren que elija el Congreso para presidente de la República”<sup>4</sup>.



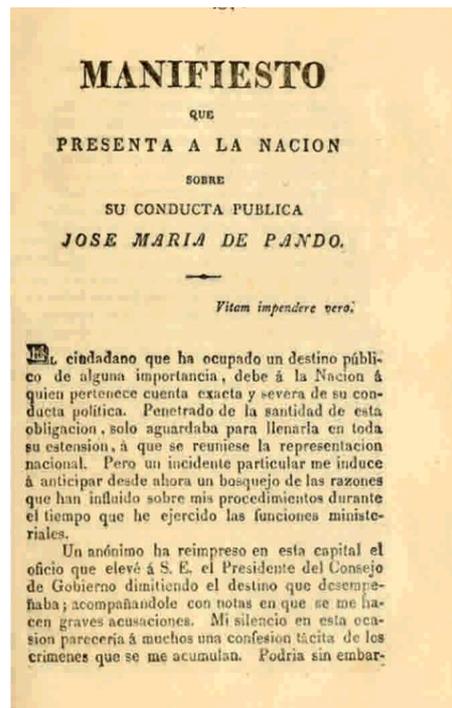
Bolívar acogió de inmediato la petición, pues -como afirma Paniagua- no quería un Congreso en el cual sabía que sus proyectos encontrarían una fuerte oposición<sup>5</sup>. En una comunicación dirigida al Consejo de Gobierno afirmó que era oportuno “consultar á la nación en masa sobre [...] las leyes

fundamentales, y el magistrado supremo”, dirigiéndose a los colegios electorales: “entonces sabremos -escribía- qué leyes han recibido la sanción de todos, y cuál es el magistrado supremo que la nación designa para que reciba de mis manos la autoridad que se me confió”. En seguida el Consejo de Gobierno expidió un decreto, dictando las normas para la realización de los nuevos censos; sucesivamente “el gobierno ordenará la convocatoria de los colegios electorales, y estos serán consultados sobre los diferentes puntos contenidos en la petición de los diputados para oír

de boca del pueblo mismo su opinión y su voluntad”. Dos meses más tarde una circular firmada por Pando y dirigida a todos los prefectos imprimió al proceso una brusca aceleración. Ya no se trataba de esperar la convocación de nuevos Colegios, porque el Libertador y el Consejo de Gobierno, “convencidos de la urgencia que hay de proveer á tan altos intereses sin pérdida de instantes”, deseaban que “con la menor dilación posible, convoque U.S. en el departamento de su mando los Colegios Electorales que recientemente eligieron diputados para el Congreso; y que el Proyecto de Constitución [que de orden de Bolívar y del Consejo se transmitía] sea sometido á la sanción de esos Cuerpos que representan la voluntad nacional”<sup>6</sup>. Los colegios electorales provinciales constituían el organismo fundamental en el ámbito del sistema electoral indirecto previsto por la constitución de 1823: se componían de los electores designados por los ciudadanos de las parroquias comprendidas en el territorio de cada provincia y tenían que elegir a los diputados que correspondían a la provincia. El artículo 40 establecía que el cargo de elector cesaba después de verificada la elección y agregaba que los mismos electores podían volver a reunirse únicamente en el caso que “en el intervalo de una legislatura á su renovación, ocurriere motivo de elecciones”<sup>7</sup>. Los colegios eran uno de los eslabones del proceso electoral, pero en ningún momento se les definía como representantes de la voluntad nacional, expresión que se reservaba a los diputados, reunidos en Congreso. Vuelven a la memoria las palabras pronunciadas por Javier de Luna Pizarro, que el 20 de septiembre de 1822, en la ceremonia de instalación del primer Congreso Constituyente peruano, afirmó solemnemente que “la soberanía reside esencialmente en la nación, y su ejercicio en el Congreso que lejitimamente la representa”<sup>8</sup>.

En su *Manifiesto* Pando defendía la decisión de dirigirse a los Colegios. A la par de los demás miembros del Consejo de Gobierno -escribe - abrazó “con ardor la idea de someter el Proyecto de Constitución que acababa de publicarse, á la

sanción de cuerpos ya formados, que habían merecido la confianza del Pueblo [y que por su cercanía física] podían proceder bajo su inmediata inspección, penetrarse de sus sentimientos, ser el eco de sus deseos”. La voluntad de salvar a la Patria tuvo peso mayor en su decisión que consideraciones secundarias de una “legalidad política que la historia demuestra ser casi siempre ilusoria” y de ritualidades “caprichosas ó impracticables”. Sabía que sus detractores le acusarían de ilegalidad, pues “en rigor de principios” los Colegios no tenían facultad para sancionar el Proyecto de Constitución. Pero -preguntaba - “¿cuándo en este suelo malhadado se han observado los principios [...]? ¿Cuándo ningún gobierno ha dado el ejemplo que ha ofrecido el Gobierno del Perú, de aproximarse á ellos cuanto permitían las circunstancias del país, de inclinar la cabeza ante la imagen -si se quiere imperfecta- de la Soberanía nacional [...]?”<sup>9</sup>.



De hecho las críticas sobre este punto fueron muchas y pesadas. Para Quirós, al remitir el Proyecto para su sanción a los Colegios electorales, el Consejo de Gobierno había “usurpado el poder de la Nación”, porque el país no había pedido que se le diera una constitución y porque el Consejo no tenía entre sus facultades la de dar leyes. Pero, aun cuando el Consejo de Gobierno pudiese legalmente ejercer la iniciativa legislativa, ¿eran los Colegios electorales los que podían y debían sancionarlas? ¿Esos Colegios, que según Pando pudieron representar legítimamente la voluntad nacional a pesar de ser -como él mismo escribía- “apenas la imagen imperfecta de la soberanía”<sup>10</sup>?

Sobre el mismo aspecto insistía también el autor anónimo de la otra *Contestación*, que anotaba cómo el hecho de no haberse en el pasado observado los principios, no era una razón válida para no respetarlos en adelante. Por lo que se refiere a la soberanía, todos los gobiernos habían tratado de acercarse a su imagen perfecta, formada por sus legítimos representantes, que es la única a la cual puede darse el nombre de soberanía: de esta manera no habían hecho sino su deber, porque lo demás no era sino “una usurpación que no puede

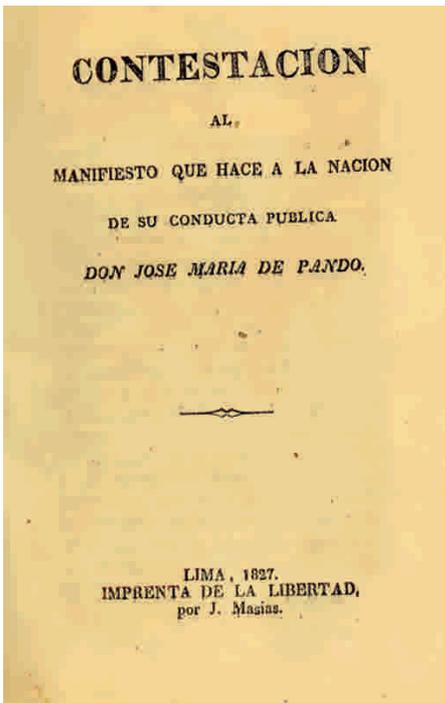
mantenerse”<sup>11</sup>. Pando admitía que la de los Colegios era una soberanía imperfecta. Sin embargo él y sus aliados la habían reputado perfecta para crear un poder tremendo, depositario sin freno de toda la autoridad pública.

No faltó, por supuesto, la acusación de haber ejercido sobre los Colegios presiones e injerencias. Posiblemente no fueron decisivas esas bayonetas (“pocas y lejanas”, según Pando) que los autores de las dos *Contestaciones* citan muy a menudo. Más eficaz fue, sin duda, la acción de prefectos e intendentes. Disuelto el Congreso, el 19 de mayo de 1826 el Consejo de Gobierno había dirigido a los prefectos una circular ordenando que las Juntas departamentales quedaran sin ejercicio hasta la instalación del futuro Congreso, y el 27 de mayo decretó la suspensión de las propuestas municipales para gobernadores, intendentes y prefectos<sup>12</sup>. “Era evidente -anota Paniagua- que se intentaba reservar y nombrar en los cargos políticos de las provincias a personas de la absoluta confianza del régimen”<sup>13</sup>. Revisando las actas de los Colegios electorales, dos aspectos llaman la atención: por un lado el hecho que muchas de ellas señalan la presencia de los intendentes en los lugares de las reuniones, presencia no permitida por la constitución de 1823 y la ley reglamentaria de elecciones de 1824. Por el otro, el hecho que en varias provincias (Huánuco, Pasco, Alta de Conchucos, Jauja, Cajatambo, Cuzco, Tinta) los miembros de los colegios tuvieron que reunirse una segunda vez, convocados por los prefectos, que les entregaron copia del acta redactada por el Colegio de la capital, en el cual era formulada de manera explícita la voluntad de designar únicamente a Simón Bolívar como presidente vitalicio del Perú. Los Colegios tuvieron que escribir

una segunda acta, que reproducía el documento de Lima<sup>14</sup>. Hay que aclarar que sucesivamente, en febrero de 1827, el propio Colegio electoral de la capital relató que sus miembros habían sido encerrados, rodeados de tropas, hasta que aprobaron el Proyecto bolivariano<sup>15</sup>.

“LA NACIÓN, SEÑOR MINISTRO, TUBO BASES Y CONSTITUCIÓN JURADA”

Pando rechazaba con fuerza la acusación principal que se le movía, es decir la de haber querido plantar en su propia patria una Constitución extraña, que establecía bajo las apariencias de libertad un poder absoluto. Por un lado afirmaba que, como órgano del Consejo de Gobierno y por su orden, su actuación se había limitado a someter al juicio libre de los Colegios electorales una teoría, un proyecto de Constitución que todavía no había sido adoptado por ninguna nación, que sin duda “participaba del esplendor de las glorias de su autor”, pero que de ninguna manera quería introducir un poder absoluto. Por el otro lado dirigió a los que le acusaban una pregunta: “Vos que habláis de *Constitución extraña*, decidme, os suplico, cual es la propia?”<sup>16</sup>. El texto sancionado en 1823 en el medio de los horrores de la guerra y del choque de las facciones jamás había sido puesto en ejecución, muchos departamentos ni siquiera lo habían visto materialmente, la mayoría de los pueblos no lo habían jurado y habían pasado sin transición del despotismo del régimen colonial a la dictadura establecida por el Congreso. Ese Congreso, en el cual faltaban los representantes de muchas provincias, a los pocos días de haberla jurada declaró en suspenso el cumplimiento de los artículos de la Constitución que eran incompatibles con las facultades otorgadas al Libertador, en febrero de 1824 había creado la dictadura y la había prolongado



aún después de concluida la guerra. Pando afirmaba de no haber encontrado en el país “el bien precioso de una Constitución sabia, liberal, y legítima”, frente a la cual se habría prosternado con entusiasmo<sup>17</sup>. En cambio había visto el Perú en una situación desesperada, para la cual había pensado que el proyecto formado para Bolivia, aunque imperfecto, podía ser el Código menos inadaptable.

A estas consideraciones Quirós rebatía que nadie había pedido una nueva constitución, porque “el Perú tubo bases y constitución jurada, antes en los tres departamentos libres, y despues en aquellos que se nos unieron á consecuencia de la última batalla”. Si el Congreso constituyente había podido legítimamente crear la dictadura, con mayor razón pudo y dio, en efecto, la Constitución. Era cierto que en noviembre del año 23 el Congreso había declarado en suspenso el cumplimiento de los artículos constitucionales incompatibles con las facultades del Libertador; que en febrero de 1824 había creado el tremendo poder de la dictadura; y que después la había prolongado. Pero no había la menor razón para “declararla inejecutable para siempre, proscribirla virtualmente, y tornarla a la nulidad”. Porque en el tiempo de la dictadura se habían cumplido todos los artículos que no eran incompatibles con la autoridad de Bolívar; porque el poder judicial había sido creado conforme a esa Constitución; porque la organización de la república seguía siendo la que había fijado ese texto; porque la convocatoria a elecciones que el Consejo de Gobierno acababa de hacer también seguía las reglas establecidas por aquella. Si el texto promulgado en 1823 era imperfecto, sus artículos atribuían el derecho de reformarlo al Congreso general de los diputados, libremente elegidos por los pueblos. Por lo tanto lo único que había que hacer era reunir el Congreso, como se estaba haciendo en aquel momento, con un año de atraso y después de haber pasado por los riesgos de una revolución. En todo caso, aún si el Perú no hubiese tenido constitución, no le competía al señor Pando dársela: “exaspera e irrita la idea que [...] se hubiese creído árbitro de nuestros destinos”, convirtiéndose en un conquistador<sup>18</sup>.

El autor de la *Contestación* anónima prefería emplear el arma de la ironía. Refiriéndose a la *Epístola a Próspero*, publicada por Pando en 1826 en honor a Bolívar, señalaba que, en un *raptus* poético, el Ministro había pedido al Libertador de dar leyes a los Peruanos, pero de no imponerlas; sin embargo



más tarde había ordenado que serodearan con fuerza armada los Colegios electorales que tenían que aprobar o rechazar la constitución. “¿Esto es dar, o imponer leyes?”, preguntaba el anónimo. Y concluía: “Pero vos todo ignorábais; solo sabíais las causas que hacían nula la constitución peruana del año 23”<sup>19</sup>.

## CONCLUSIONES

Los medios empleados para introducir en el Perú la Constitución vitalicia sin duda fueron arbitrarios, no habiéndose respetado las ritualidades que Pando definía “caprichosas e impracticables”, pero que en realidad, como lo afirmaba Quirós, constituían las bases del sistema político existente en el país. Por lo tanto hubo en el país una amplia reacción, de corte liberal y nacionalista, frente a un texto que, por su contenido, fue considerado como un instrumento de opresión inaceptable: como escribió años más tarde Toribio Pacheco, ilustre jurista y político liberal, haría 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”<sup>20</sup>. Después de la sublevación de las tropas colombianas, el 26 de enero de 1827, el Cabildo de la capital abolió la Carta bolivariana; unos meses más tarde el Congreso, con decreto de 11 de junio, la declaró nula<sup>21</sup>. Así que desapareció sin dejar huellas en la sucesiva historia constitucional del Perú.

Por lo que se refiere a Pando, varias veces en su *Manifiesto* se había quejado de haber sido el único blanco de acusaciones y críticas, a pesar de haber actuado como miembro de un organismo colegial, el Consejo de Gobierno, en muchas resoluciones del cual no había tenido sino un “voto meramente consultivo”<sup>22</sup>. Hay que decir que desde su regreso al Perú en 1824, Pando fue siempre combatido por la prensa. Más allá de la cuestión específica de la que nos hemos ocupado en estas páginas, se le reprochaba, como lo hace el autor de la *Contestación* anónima, el haber llegado a ejercer un gran poder “sin título alguno al reconocimiento público, y habiendo hecho tan poco por su [del Perú] independencia”<sup>23</sup>, el haber querido implantar un imperio, el haber actuado (se dijo) como agente de Fernando VII o de la Santa Alianza. Pando mismo escribió en nota oficial a Bolívar que “la mala suerte que me hizo servir por muchos



años en España me ha acarreado la inevitable consecuencia de privarme del buen concepto de mis conciudadanos”<sup>24</sup>. Sin embargo su carrera política siguió adelante por unos años más, en los cuales sirvió por breves periodos como Ministro de Relaciones Exteriores; en 1835 por fin regresó definitivamente a España.

## NOTAS

1. El Consejo de Gobierno fue creado con decreto de 24 de febrero de 1825 por Simón Bolívar. Sus miembros inicialmente fueron T. Heres, H. Unanue y J.F. Sánchez Carrión, que el 16 de marzo fue substituido por J.M. de Pando. Ver Basadre (1968), pp. 159-161. Acerca de los acontecimientos a los que se hace referencia en estas páginas ver la citada obra de Basadre (pp. 153-195) y Paniagua C. (2008), pp. 363-446. J.M. de Pando, nacido en Lima, educado en Madrid, desde 1812 desempeñó la labor de embajador de España en Roma y después en los Países Bajos. En 1823 fue Secretario de Estado de España durante el Trienio Liberal. Ver Basadre (1968), pp. 161-166. Muchas informaciones sobre sus actividades proporcionó Pando mismo en el manifiesto *A sus conciudadanos* (1826).
2. Pando (1827); *Contestación* (s.f.); Quirós (1827). De la *Adición* puesta al final de este último texto se desprende que el mismo Quirós había sido el autor de la publicación anónima a la cual hace referencia Pando en su *Manifiesto*.
3. Basadre (1968), p. 152. Anota Paniagua C. (2008), p. 372, que “los opositores, con Luna Pizarro a la cabeza, privadamente habían concedido que continuara Bolívar en el gobierno como presidente de la república, rigiendo su administración según la Constitución, y nombrándose como vicepresidente La Mar”.
4. *Constitución* (1826), pp. III-IV.
5. Paniagua C. (2008), p. 384.
6. *Constitución* (1826), pp. V-VII.
7. Oviedo (1861), pp. 33-34.

8. *Diario de las discusiones* (1822), tomo I, pp. 5-6.
9. Pando (1827), pp. 10-11.
10. *Contestación* (s.f.), pp. 5-6.
11. Ibidem.
12. La Constitución de 1823 establecía que las Juntas departamentales, compuestas de un representante por cada provincia, elegido en la misma forma que los diputados (art. 132), tenían que proponer al Senado en terna los ciudadanos para los cargos de prefectos e intendentes (art. 135, 6). Ver Oviedo (1861), p. 42.
13. Paniagua C. (2008), p. 382.
14. Todas las actas se encuentran en *Constitución* (1826), pp. 25-108.
15. *Exclamación del colegio electoral de la provincia de Lima*. Cit. en Paniagua C. (2008), p. 387.
16. Pando (1827), p. 5. Las cursivas se encuentran en el texto.
17. *Ivi*, p. 8.
18. Quirós (1827), pp. 9-17.
19. *Contestación* (s.f.), p. 10.
20. Pacheco (1854), p. 29.
21. Oviedo (1861), pp. 71-72.
22. Pando (1827), p. 3.
23. *Contestación* (s.f.), p. 1.
24. Citada en Basadre (1968), p. 166.

## BIBLIOGRAFÍA

- BASADRE, Jorge (1968). *Historia de la República del Perú. 1822-1933*. Tomo I. Lima, Editorial Universitaria.
- Constitución para la República Peruana* (1826). Lima, Imprenta de la Libertad por J.M. Masías.
- Contestación al manifiesto que presenta a la Nación sobre su conducta política don José María de Pando* (s.f., pero 1827). Lima, Imprenta Republicana por J.M. Concha.
- Diario de las discusiones y actas del Congreso Constituyente del Perú* (1822). Tomo I, Lima, Imprenta de D. Manuel del Río y Compañía.
- OVIEDO, Juan (1861). *Colección de leyes, decretos y órdenes publicadas en el Perú desde el año de 1821 hasta 31 de diciembre de 1859*. Tomo I. Lima, Felipe Bailly Editor.
- PACHECO, Toribio (1854). *Cuestiones Constitucionales*. Arequipa, Imprenta de F. Ibañez y Hermanos.
- PANDO, José María de (1827). *Manifiesto que presenta a la Nación sobre su conducta pública José María de Pando*. Lima, Imprenta de la Libertad J.M. Masías.
- PANIAGUA CORAZAO, Valentín (2008). "El proceso constituyente y la Constitución Vitalicia de 1826". En: Ugarte del Pino, Juan Vicente; Chanamé Orbe, Raúl; Palomino Manchego, José F.; Rivera Acuña-Falcón, Alberto (Coords.). *Historia y Derecho. El derecho constitucional frente a la historia*. Lima, Universidad Inca Garcilaso de la Vega, pp. 363-446
- QUIRÓS, Anselmo (1827). *Contestación al Manifiesto que hace a la Nación de su conducta pública don José María de Pando*. Lima, Imprenta de la Libertad por J. Masías.