

EL VOTO INCONTROLADO. ELECCIONES MUNICIPALES Y GUERRA CIVIL EN EL PERÚ (1856-1858)*

VÍCTOR PERALTA RUIZ



RESUMEN

Este trabajo analiza la celebración de elecciones municipales en el Perú en el contexto de la guerra civil que enfrentó al gobierno provisorio liberal del general Ramón Castilla con las fuerzas conservadoras sublevadas del general Manuel Ignacio de Vivanco entre noviembre de 1856 y marzo de 1858. Se argumenta que estas elecciones no fueron afectadas directamente por el conflicto bélico, pero en cambio, estuvieron ocasionalmente condicionados por un discurso “guerracivilista”. Al activarse esta retórica, se llegó a cuestionar el funcionamiento de los municipios, como fue el caso de la alcaldía de la ciudad de Lima acusada de conspiradora.

PALABRAS CLAVE: Municipalidades, Elecciones, Guerra civil, Perú, Siglo XIX.

* Investigación realizada en el marco del proyecto de I+D “Reformas institucionales en Hispanoamérica, siglo XIX. Actores/Agentes y Publicidad en su socialización pública”, financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación de España (PID2020-113099GB-100).



Victor Peralta Ruiz • Consejo Superior de Investigaciones Científicas, CSIC
Correo electrónico: victor.peralta@cchs.csic.es
Tzintzun. Revista de Estudios Históricos • 79 (enero-junio 2024)
ISSN: 1870-719X · ISSN-e:2007-963X

**THE UNCONTROLLED VOTE. MUNICIPAL ELECTIONS AND CIVIL
WAR IN PERU (1856-1858)**

ABSTRACT

This paper analyzes the holding of municipal elections in Peru in the context of the civil war that pitted the provisional liberal government of General Ramón Castilla against the conservative rebel army of General Manuel Ignacio de Vivanco between November 1856 and March 1858. I argue that these elections were not directly affected by the war, but were occasionally conditioned by a “civil war” discourse. This rhetoric when activated came to question the functioning of municipalities, as was the case of the municipality of the city of Lima accused of conspiracy.

KEYWORDS: municipalities, elections, civil war, Peru, XIX century

**UN SCRUTIN EN DEHORS DE TOUT CONTROL. ÉLECTIONS MUNICIPALES
ET GUERRE CIVILE AU PÉROU (1856-1858)**

RÉSUMÉ

Cet article analyse le déroulement des élections municipales au Pérou durant le contexte de la guerre civile opposant le gouvernement libéral provisoire du général Ramón Castilla aux forces rebelles conservatrices du général Manuel Ignacio de Vivanco, entre novembre 1856 et mars 1858. L'argument des auteurs démontre que ces élections n'ont pas été directement affectées par le conflit, mais qu'elles furent en revanche conditionnées par un discours de “guerre civile”. Cette rhétorique, une fois activée, a remis en question le fonctionnement de certaines municipalités, comme observé dans le cas de la mairie de Lima, accusée de lieu de conspiration.

MOTS CLÉS: Municipalités, Élections, Guerre civile, Pérou, 19^{ème} siècle

INTRODUCCIÓN



Dentro de los recientes estudios acerca de la evolución de la institución municipal en América Latina durante el siglo XIX, vienen destacando varias temáticas como la constitución de municipios indígenas, el vínculo entre soberanía municipal y administración de justicia, la gravitación de los alcaldes en la reconfiguración de los poderes locales y los procesos electorales municipales como generador de debate en la esfera pública.¹ Estos resultados han hecho posible postular que las municipalidades fueron entidades claves de una historia local difícil de reconstruir sin conocerlas. En este sentido, resulta necesario confeccionar la cronología de estas alcaldías no solo a través de sus reglamentaciones legales, sino, fundamentalmente, a partir de su oscilante trayectoria registrada en las publicaciones periódicas (prensa y folletería) y en sus propios archivos. En el caso del Perú, los trabajos fundamentalmente escritos desde la historia del derecho, se han centrado en resaltar su accidentada trayectoria legislativa durante el siglo XX.²

Lamentablemente, no se cuenta con una monografía o edición colectiva sobre la historia de los municipios en el Perú durante el siglo XIX. A pesar de

¹ ESCOBAR OHMSTEDE, “Los pueblos indios huastecos”, pp. 169-184; SALINAS SANDOVAL, *Los municipios en la formación del Estado*; TERNAVASIO, *Municipio y política*; CIBOTTI, “Sufragio, prensa y opinión pública”, pp. 143-175.

² PLANAS, *La descentralización en el Perú*; GARCÍA BELAUNDE, “Estado y municipio en el Perú”, pp. 397-416; MANYARI VILLAGÓMEZ, “Perú. El régimen municipal”, pp. 579-648.

esta significativa ausencia, cabe resaltar el aporte de la historiadora italiana Gabriela Chiaramonti, quien en un pionero artículo hizo importantes reflexiones sobre el funcionamiento de los municipios peruanos en las décadas iniciales de la república. La hipótesis fundamental de esta investigadora es que los “hábitos municipales” de institución soberana que le fueron conferidos por la población durante la época de las Cortes de Cádiz, lejos de olvidarse, se mantuvieron intactos a pesar de que dicha institución perdió poder o se mantuvo abolida durante la primera mitad del siglo XIX.³ Chiaramonti proporciona, de este modo, una forma de entender el debate parlamentario suscitado en torno a la viabilidad de la institución municipal en 1860.

En este trabajo se propone un análisis desde la historia política del proceso de elección y establecimiento de los municipios en el contexto de la guerra civil de 1856 a 1858, el mismo que enfrentó al gobierno provisorio del general Ramón Castilla con las fuerzas armadas lideradas por el general Manuel Ignacio de Vivanco. El instrumento metodológico a usarse será el análisis discursivo de la prensa periódica de la época, porque es allí donde se publicaron los debates parlamentarios en torno a la existencia del municipio, los bandos y los comunicados oficiales de las alcaldías, así como los artículos que apoyaban o criticaban su actuación pública. Uno de los objetivos de este trabajo es comprobar el impacto que tuvo la gran inestabilidad política generada por un conflicto bélico interno en el restablecimiento de los gobiernos municipales en todo el territorio entre 1857 y 1858, poniéndose especial énfasis en lo ocurrido con el municipio de Lima. Se argumentará como hipótesis que los municipios que se constituyeron en el Perú durante la coyuntura bélica no fueron afectados directamente por la guerra civil, pero sí experimentaron un conflicto institucional, especialmente con las prefecturas departamentales, subprefecturas provinciales y gobernaciones distritales, marcado por la activación de un discurso “guerracivilista” que entorpeció su desenvolvimiento público. Este léxico belicoso estuvo condicionado no solo por el conflicto bélico que el gobierno provisorio del general Ramón Castilla tuvo que enfrentar, sino también por la profunda fractura ideológica y social

³ CHIARAMONTI, “De marchas y contramarchas”, p. 171.

entre liberales y conservadores de mediados del siglo XIX. Este asunto encubrió el principal problema estructural por el que atravesaron estas instituciones del poder local, el cual consistió en ser un cargo electo obligatorio y no remunerado, a la vez de carecer de recursos económicos propios para sostenerse y cumplir con las obligaciones de fomento que les marcaba la legislación.

EL ACCIDENTADO RESTABLECIMIENTO DE LOS MUNICIPIOS EN 1856

El municipio republicano en el Perú tuvo dos breves momentos de florecimiento bajo la cobertura de las constituciones liberales de 1823 y 1828 cuando se dispuso que existieran “en toda población que por el censo deba tener colegio parroquial”. Por el contrario, la constitución liberal de 1834 limitó por primera vez su número al reducirlas solo a municipios provinciales y departamentales. Pero la elección y funcionamiento de las alcaldías quedó paralizada durante la época en que se estableció la Confederación Perú-Boliviana (1836 a 1839). La corporación municipal fue, finalmente, abolida por la constitución conservadora de 1839. En su lugar, el artículo 143 dispuso que “habrá en cada capital de Departamento un intendente de policía con sus respectivos subalternos: en las capitales de provincia y distritos ejercerán las funciones de intendente los subprefectos y gobernadores”.⁴ Complementariamente, el artículo 144 dispuso que “habrá en cada capital de Departamentos y provincia dos síndicos procuradores, y en cada parroquia uno”. Por un decreto complementario sancionado el 18 de noviembre de 1839, se dispuso que los bienes y las facultades administrativas de las abolidas juntas municipales de las capitales de los siete departamentos pasaran, en adelante, al control de los intendentes de policía. Al síndico procurador una ley le delegó la atribución de cuidar de los establecimientos de enseñanza primarias, formar el censo y llevar el registro cívico de su territorio, repartir de acuerdo con el gobernador el contingente de reemplazos para el ejército e intervenir en los presupuestos y pagos de las obras que se costearan con los fondos de cada pueblo.⁵

⁴ *Constitución Política de la República Peruana 1839*, p. 22.

⁵ OVIEDO, *Colección de leyes, decretos y órdenes*, t. I, pp. 388-389.

Durante el gobierno conservador del general José Rufino Echenique, se llegó a promulgar el 9 de diciembre de 1853 una ley orgánica de municipalidades. El restablecimiento de esta institución implicó la elección de autoridades locales, las mismas que se renovarían por mitad cada año, con la salvedad de que “los que dejen de ser alcaldes, tenientes de alcalde, jueces de paz, regidores y síndicos, continuarán de regidores hasta cumplir dos años en el ayuntamiento”.⁶ Esta ley municipal dispuso la inmediata elección, mediante voto popular indirecto, de tal modo que los cuerpos municipales formalmente se establecieran en todo el territorio en enero de 1854. En la mayoría de los casos este deseo no pudo cumplirse porque, como adujo el prefecto de Junín, el censo cívico y las matrículas de contribuyentes no pudieron ser actualizados. El gobierno dispuso que, a pesar de ese inconveniente, las elecciones se celebraran habilitándose los registros oficiales que se encontraran en los archivos. Sin embargo, dicho proceso electoral se vio interrumpido y no pudo realizarse al estallar la guerra civil el 7 de enero de 1854 que enfrentó al ejército constitucional de Echenique con las tropas sublevadas que lideró el general Ramón Castilla. El triunfo de los revolucionarios el 5 de enero de 1855, supuso el exilio de Echenique y el establecimiento de un gobierno provisional presidido por el “Libertador general” Castilla que, de inmediato, convocó una Convención Nacional para redactar una nueva constitución. Al establecerse esta el 14 de julio de 1855 su control recayó en los políticos liberales más afines al gobierno, los mismos que legislaron incluso más allá de la promulgación de la constitución, hasta producirse la abrupta disolución de la misma el 2 de noviembre de 1857.

En la sesión legislativa del 10 de octubre de 1856, la Convención Nacional dio por aprobada la redacción definitiva de la ley de municipalidades.⁷ Cuando esta norma legal fue enviada al poder ejecutivo a fines de octubre para su promulgación, el presidente provisorio, luego de revisarla, puso una serie de reparos para su firma. El 3 de noviembre, Castilla trasladó sus objeciones a la Convención. En primer lugar, cuestionaba que cada municipalidad distrital tuviera un reglamento particular para fijar sus funciones; en segundo lugar, mostraba su desacuerdo con que se otorgara a

⁶ OVIEDO, *Colección de leyes, decretos y órdenes*, t. I, pp. 391.

⁷ *Convención Nacional 1855-1856*, pp. 575-582.

los alcaldes atribuciones amplias que afectaban el poder de las autoridades políticas; en tercer lugar, consideraba erróneo que los alcaldes nombraran dependientes de los ramos de policía con facultad de suspenderlos o destituirlos del cargo; y, en cuarto lugar, objetaba que se permitiera a los alcaldes la invasión de fueros gubernamentales y/o privativos como eran las de seguridad y régimen penitenciario, juzgados de agua, educación primaria y enajenación de bienes muebles e inmuebles.⁸ A fines de noviembre, la Convención respondió a las enmiendas presidenciales, manifestando su inflexibilidad en los articulados ya aprobados, salvo el de la intervención de los alcaldes en el juzgado de aguas que fue suprimido. Con esa discrepancia no resuelta al gusto de la jefatura de gobierno, Castilla promulgó la ley de municipios el 1 de diciembre de 1856.

Una inesperada anomalía política, de mayor calado que el malestar presidencial contra la Convención Nacional, iba a marcar la novedosa aplicación de la flamante ley municipal: el estallido de una nueva guerra civil. La llamada “contraofensiva conservadora y caudillista de 1856-1858”, liderada por el general Manuel Ignacio de Vivanco, estalló el 1 de noviembre en Arequipa, capital del departamento del mismo nombre, apenas unos días después de que el gobierno promulgara la constitución liberal. Los revolucionarios aspiraron al derrocamiento de los dos poderes del Estado, a quienes se responsabilizó de haber roto el pacto por el cual dicha ciudad apoyó a Castilla cuando este se sublevó contra el general Echenique, acuerdo que consistió en respetar los “principios santos de reforma y moralidad proclamados el 7 de enero de 1854”. Los sublevados adujeron que dicho pacto se traicionó con el derroche gubernamental de la hacienda pública y la corrupción del poder legislativo.⁹ Por ese motivo, como señala Basadre “la sublevación se enfrentó a la vez a dos enemigos: Castilla y la Convención Nacional”.¹⁰ Los pronunciamientos en favor de la revolución “regeneradora” liderada por el general Vivanco se extendió de Arequipa a la contigua ciudad de Moquegua. Pero conforme el movimiento fue progresando en sus acciones armadas, las actas populares de apoyo a Vivanco afectaron a varias provincias de los departamentos de Ayacucho y Puno. En estos lugares no

⁸ OVIEDO, *Colección de leyes, decretos y órdenes*, t. I, pp. 420-423.

⁹ SOBREVILLA PEREA, *Los inicios de la república*, p. 79.

¹⁰ BASADRE, *Historia de la República*, t. IV, p. 269.

solo se rechazó el juramento de la constitución liberal ordenada por el gobierno, sino que se asumió como un objetivo irrenunciable el de lograr su derogación. La carta política fue calificada por los revolucionarios arequipeños y moqueguanos como una “herejía” al considerarse que varios de sus artículos atacaban los fueros y privilegios de la Iglesia católica.

La inmediata reacción del gobierno fue acusar a los revolucionarios de pretender injustificadamente socavar las bases legales de la república. En esta inflexible actitud de condena, el general Castilla obtuvo el pleno respaldo de la Convención. Esta definió los pronunciamientos no como una simple sublevación contra la autoridad o una simple aspiración de mando, sino como un condenable atentado “al respeto de las leyes fundamentales, en los momentos en que acaban de promulgarse”.¹¹ Ambos poderes coincidieron en que la solución del conflicto, sea por la vía pacífica del requerimiento o mediante el uso de la fuerza armada, no debía interrumpir el proceso de normalización institucional del país. Ello implicaba proseguir con la plena aplicación de la constitución y su legislación complementaria. Por ese motivo, las elecciones municipales debían celebrarse para cumplir el compromiso de que estas se establecieran, tal como ordenaba la legislación, a más tardar en los primeros meses de 1857. La situación creada era inédita al no haber coincidido nunca la celebración de una convocatoria electoral en medio de un conflicto bélico interno. En efecto, a diferencia de las interrupciones electorales ocurridas durante las guerras civiles de 1834-35 y 1854 y la guerra internacional de 1837-39,¹² esta vez los poderes ejecutivo y legislativo coincidieron en proseguir con normalidad con la elección de las alcaldías.

Entre las novedades más importantes de la restablecida institución municipal destacó el de garantizar su existencia “en todas las capitales de distrito de la República y en las poblaciones que, aunque no sean capitales de distrito, tengan más de mil habitantes”.¹³ Ello supuso la creación de un número muy alto de municipios en la república que, además, requerían de modo urgente formar y/o actualizar sus registros cívicos.¹⁴ De ahí que el 6 de enero de 1857 se promulgara una ley transitoria, complementaria de la

¹¹ *El Comercio*, 12 de noviembre de 1856.

¹² ALJOVIN DE LOSADA, *Caudillos y constituciones*.

¹³ OVIEDO, *Colección de leyes, decretos y órdenes*, t. I, p. 409.

¹⁴ Es importante anotar que el restablecimiento del municipio, después de diecisiete años de haber sido abolido, iba a estar vinculado a la sanción de otras dos importantes disposiciones legislativas. Por un lado, estaba la

ley municipal del año anterior, en la que se precisaba con detalle que debían elegirse 699 municipios en todo el territorio, correspondiendo 12 a capitales de departamento, 70 a capitales de provincia y 617 a capitales de distrito.¹⁵ De este listado, Chiaramonti ha destacado la creación de al menos 175 nuevos distritos como “recompensa por el apoyo ofrecido a Castilla en la lucha contra Echenique”.¹⁶

El procedimiento para la elección municipal dispuso la conformación de juntas en los departamentos, provincias y distritos integradas, respectivamente, por los prefectos, subprefectos y gobernadores, las máximas autoridades judiciales y cinco ciudadanos elegidos por ellos. Inmediatamente, estas juntas debían formar la lista de electores escogidos “entre las personas que por su probidad, inteligencia, posición social, fortuna, popularidad y por los empleos públicos o de beneficencia que dignamente hubieren desempeñado, den garantías de pureza, laboriosidad y amor al país”.¹⁷ El día dispuesto para el sufragio, debía constituirse el cuerpo electoral que a viva voz debía establecer las mesas receptoras. Por último, a estas debían acudir los electores a ejercer el sufragio secreto y a pluralidad absoluta de los nuevos munícipes de su población. Debido a la novedad del voto directo establecida por la constitución del 56,¹⁸ la ley orgánica prohibió la elección de posibles vecinos analfabetos. Así el artículo 20 precisó que para ejercer cargos municipales se requería “ser ciudadano en ejercicio, saber leer y escribir y tener domicilio en el distrito, al menos por tres años”.¹⁹ Las actas que dieran fe de la elección debían hacerse por triplicado, correspondiendo una para la municipalidad elegida, otra para la prefectura y otra para la futura junta departamental. Finalmente, las autoridades electas debían juramentar la constitución de 1856 para poder iniciar su mandato. Cabe destacar que la ley dispuso que el cargo municipal duraba un máximo

nueva ley reglamentaria de elecciones que le otorgaba el control del registro cívico y, además, disponía la elección de autoridades municipales por voto directo. Por otro lado, se hallaba la creación de juntas departamentales a cuya autoridad la municipalidad debía someterse en ciertos ámbitos administrativos.

¹⁵ *El Peruano*, Lima, 6 de enero de 1857.

¹⁶ CHIARAMONTI, “De marchas y contramarchas”, p. 172.

¹⁷ *El Peruano*, 6 de enero de 1856.

¹⁸ Desde la época de la vigencia de las Cortes de Cádiz, en el Perú el sufragio se caracterizó por ser voto universal masculino e indirecto. Este principio se mantuvo en las constituciones sancionadas entre 1823 y 1839. Ver: ALJOVIN DE LOSADA, “Sufragio y participación política”, pp. 59-63.

¹⁹ OVIEDO, *Colección de leyes, decretos y órdenes*, t. I, p. 410.

de dos años, no estaba remunerado y era irrenunciable. El hecho de negarse a aceptar el cargo suponía una multa de 100 y 500 pesos.

El desarrollo de la guerra civil, en un principio favorable a las fuerzas del general Vivanco, marcó dramáticamente los primeros meses de 1857 cuando se celebraban los comicios municipales. Entre enero y marzo, el avance de los revolucionarios por el territorio nacional fue muy significativo al llegar en su mejor momento a controlar no solo dos departamentos del sur sino varias provincias de la costa norte. El “ejército regeneracionista” de Vivanco para su desplazamiento tuvo, desde un inicio, a su favor el apoyo de la escuadra naval que casi toda se había sublevado a su favor. Además, para su sustento económico los navíos sublevados tomaron el control de las islas Chincha, lugar de donde se extraía el guano de las islas para su exportación. Entre enero y marzo de 1857, Vivanco lideró personalmente los navíos y las tropas a través de las cuales pudo imponer, por breve tiempo, su autoridad a las principales capitales de las provincias costeñas del norte como Chiclayo, Piura y Trujillo. Por el contrario, el gobierno provisorio transmitió una prolongada sensación de parálisis que solo se rompió a principios de abril, cuando el general Castilla decidió enfrentarse a Vivanco al embarcarse con su ejército al puerto norteño de Pacasmayo, sin saber que este ya había dispuesto dirigirse al puerto de El Callao con la intención de ocupar Lima.²⁰

De lo anterior, se desprende que el cronograma electoral dispuesto por el gobierno se vio alterado por la no celebración de elecciones en los departamentos de Arequipa y Moquegua, lugares en donde las autoridades políticas sublevadas desacataron el cumplimiento tanto de la ley municipal como de la ley transitoria. Esto implicó dejar sin elecciones a las rebeldes provincias arequipeñas (Cercado, Castilla, Unión, Condesuyos, Cailloma y Camaná) y moqueguanas (Tacna, Arica, Moquegua y Tarapacá), pero también afectó a varios distritos del departamento de Ayacucho donde la revolución se extendió.²¹ En cálculos numéricos esto supuso que en al menos 95 municipios del sur peruano no se celebraron elecciones debido al estado de guerra. En consecuencia, en estos lugares siguieron actuando los intendentes de policía y los síndicos procuradores, aunque esta vez nombrados por las

²⁰ PERALTA RUIZ, “Las revoluciones del general”, pp. 262-264.

²¹ MEZA Y CONDORI, *Historia mínima de Arequipa*, p. 153.

autoridades prefecturales rebeldes. En el caso concreto de la capital departamental arequipeña “la suspensión de las municipalidades, por obra de la Constitución de 1839, duró hasta el año 1858”²²; es decir, el proceso electoral solo se pudo reanudar y concluir cuando la revolución vivanquista fue derrotada.

El cuadro 1 precisa las fechas en que se establecieron la mayor parte de los municipios capitalinos departamentales y el número total de sus regidores durante el proceso electoral de 1857. *El Peruano* publicó listados oficiales incompletos con los nombres de los candidatos electos a nivel departamental, provincial y distrital. Por ese motivo se desconoce si los municipios de Ica, Cuzco y Puno llegaron a constituirse. Como se puede apreciar, las elecciones tuvieron un marco cronológico irregular, sobre todo, debido a la dificultad de formar y/o actualizar los registros cívicos, no hallarse a los ciudadanos que cumplieran los requisitos legales exigidos para ser munícipes elegibles y, en menor medida, por alteraciones provocadas por las ocupaciones del “ejército regenerador” vivanquista. En este último caso, puede mencionarse que tal fue el motivo que retrasó la conformación de las alcaldías de Trujillo y Piura. El retraso en el cronograma de instalación condicionó que hubiera municipios con un escaso tiempo de vida institucional para asentarse y programar su actuación, ya que a principios del año siguiente debían celebrarse unas nuevas elecciones para renovar la mitad de los cargos.

Cuadro 1.
Establecimiento de Municipios en capitales de departamento (1857)

Municipio	Fecha Instalación	Municipales
Chachapoyas	17 de junio	8
Huaraz	17 de mayo	12
Arequipa	no establecido	15
Ayacucho	17 de julio	12
Cajamarca	28 de mayo	15
Cuzco	desconocido	17
Huancavelica	5 de agosto	8
Ica	desconocido	7
Jauja capital	17 de mayo	7
Trujillo	8 de junio	9
Lima	15 de mayo	27
Callao	7 de abril	12
Moquegua	no establecido	11
Piura	15 de junio	10
Puno	desconocido	9

Fuente: *El Peruano*, septiembre a diciembre de 1857; *El Comercio*, abril a mayo de 1857.

²² ARCE ESPINOZA, *Alcaldes de Arequipa*, p. 57.

De la lectura del Cuadro 1, también se desprende el temprano establecimiento del municipio del Callao, que en el padrón electoral tenía la categoría de provincia litoral, es decir, era una instancia autónoma del departamento de Lima. Este dato resulta importante porque El Callao fue el único municipio que, luego de juramentar sus miembros la constitución de 1856 tal como ordenaba el reglamento electoral, experimentó directamente los estragos del conflicto bélico. En efecto, correspondió al alcalde Manuel Cipriano Dulanto, al teniente alcalde Juan Rosendo Mendivil y a los restantes diez regidores ser testigos presenciales, quince después, del hecho bélico más importante que decidió el rumbo de la guerra civil en favor del gobierno provisorio. Ciertamente, el 22 de abril se produjo el frustrado desembarco en el puerto chalaco de las tropas de Vivanco que se habían trasladado en los navíos *Apurímac* y *Huaraz*. Los defensores de El Callao integrado por milicianos, batallones de veteranos y ciudadanos armados que sostenían al gobierno, repelieron el ataque. El sangriento episodio culminó con la muerte y captura de la mayor parte de los oficiales y de las tropas regeneradoras, forzando al repliegue del derrotado Vivanco a Arequipa, único lugar donde en adelante se iba a prolongar el conflicto bélico. Por este motivo, ninguna alcaldía departamental que se estableció en el país a partir de mayo fue afectada por la guerra civil. Ello, sin embargo, no significó que el discurso “guerracivilista” desapareciera del escenario post-electoral como a continuación se comprobará.

EL CASO DE LA ALCALDÍA “CONSPIRADORA” DE LIMA

En un clima de relativa calma en la opinión pública como resultado del fracaso y repliegue de la temida ofensiva vivanquista, las elecciones municipales en la capital peruana requirieron hasta de cuatro escrutinios, que se celebraron entre el 29 de abril y el 9 de mayo, para elegir a sus 27 representantes. El 15 de mayo se instaló oficialmente la municipalidad con el nombramiento de Francisco González Prada como alcalde, Felipe Barreda como teniente alcalde, Juan Ugarte e Ignacio de Osma como síndicos, Manuel Irigoyen como secretario y diez regidores que asumieron como

jueces de paz.²³ El acto protocolario fue comunicado por el alcalde González Prada al ministro de gobierno. Pero a los dos meses de establecido el municipio limeño, un comunicado anónimo aparecido en el diario *El Comercio* con el título de “Las municipalidades” rompió la tranquilidad institucional. Tras una breve referencia histórica acerca de la accidentada existencia de estas entidades en la república, así como a la necesidad de que una vez restablecidas ellas contribuyeran al reforzamiento de las instituciones, el comunicado lamentaba que “la municipalidad [de Lima] en las actuales circunstancias, hoy más que nunca, debía ser compuesta de hombres en lo posible extraños a los partidos; pero conocidos por sus principios, adhesión y amor a la constitución, a la libertad y a la democracia”.²⁴ El anónimo autor, concretamente, enfiló contra la legitimidad del alcalde González Prada porque consideraba que en las circunstancias actuales era “el menos apto para servir ese cargo, por sus públicos y conocidos antecedentes y relaciones, que lo constituyen sino enemigo, al menos nada afecto al actual orden de cosas, y especialmente a la Constitución que acaba de jurarse”.²⁵ En otras palabras, cuestionaba la autoridad del abogado y magistrado González Prada por haber sido un conspicuo miembro del Consejo de Estado durante el gobierno del derrocado general Echenique. De ahí que fuera entendible que el articulista concluyera con el señalamiento de “otros sujetos de iguales opiniones y sentimientos” que fungían como regidores sin un “amor sincero a las actuales instituciones”. Fueron identificados como conspiradores echeniquistas los regidores Felipe Barrera, José de la Riva Agüero, Domingo Porras, Miguel Pardo, José Lazarte, Federico Riglos, entre otros.

El llamativo artículo comunicado, arriba resumido, fue respaldado ese mismo día en *El Comercio* por otros dos artículos con los títulos de “Municipalidad” y “No hay municipalidad”. En el primero se denunciaba que el gobierno al no intervenir en la elección municipal de la capital limeña, permitió que los conservadores echeniquistas coparan las mesas de sufragio e impidieran la elección de honorables ciudadanos libres de sospecha de

²³ *El Comercio*, 16 de mayo de 1857. Fueron electos como jueces de paz: Manuel Mendoza y Boza, Augusto Pelegrín Quiros, Pedro Bernales, Raimundo Morales, Lucio Barrios, Juan Ondarza, José Lisson, José de la Riva Agüero, Rafael Morales y Julián Guimet.

²⁴ “Las municipalidades”, *El Comercio*, 17 de julio de 1857.

²⁵ “Las municipalidades”, *El Comercio*, 17 de julio de 1857.

corrupción, por lo que “solo al ver los nombres de los elegidos, se ha reconocido los sectarios de los dilapidadores de la hacienda pública bajo la máscara municipal”.²⁶ Este comentario hacía alusión directa a los llamados “consolidados”, es decir, a los acreedores de la deuda interna que, en un ambiente de despilfarro y corrupción asociado con el gobierno del general Echenique, entre 1851 y 1852 lograron por parte del Estado el pago de dichos adeudos con las rentas procedentes del guano de las islas.²⁷ En consecuencia, el propósito del artículo se dirigió a convencer a la opinión pública que los odiados “consolidados” se habían posesionado del municipio.²⁸ En esa tarea este fue secundado por un segundo comunicado fue todavía más inquietante en su denuncia contra los regidores limeños. Por un lado, se hacía eco de un rumor de que los fondos económicos del municipio se estaban gastando en preparar conspiraciones antigubernamentales. Por otro lado, se acusaba a los regidores de no haber querido juramentar la constitución como condición previa para ejercer sus cargos. Por ambos motivos, el anónimo autor solicitaba al poder legislativo que “sea disuelta la Municipalidad de Lima, nulos todos sus actos y sus miembros sujetos a juicio por haberse abrogado facultades opuestas a la ley, por lo cual han cometido el delito de lesa patria, según el artículo 5º de la Constitución”.²⁹

El discurso “guerracivilista” de los liberales en 1857 no solo estuvo marcado por el conflicto bélico entre Castilla y Vivanco, sino también por el temor de que el general Echenique retornara al poder. En cierto modo, la reacción conservadora de 1856 fue percibida por los políticos liberales como un proyecto para unificar a todos los enemigos de tendencia conservadora y ultramontana del líder de la revolución liberal de 1854. Los liberales estaban convencidos que, desde su exilio chileno, el derrocado mandatario apoyaba al general Vivanco para derrocar al general Castilla. Este convencimiento se trasladó a la prensa y apuntó a que el alcalde limeño participaba de dicho complot. Bajo el seudónimo de Ribox, este articulista lamentó que la municipalidad promoviera unos planes anárquicos oportunamente descubiertos, y que estuviera “presidida por un hombre que no tiene otros

²⁶ “Municipalidad”, *El Comercio*, 17 de julio de 1857.

²⁷ QUIROZ, *La deuda defraudada*, pp. 76-79.

²⁸ FLORES GALINDO, “Los consolidados (una mala palabra)”, pp. 263-276.

²⁹ “No hay municipalidad”, *El Comercio*, 17 de julio de 1857.

antecedentes que los muy tristes de haber servido la vicepresidencia de un Consejo de Echenique, ávido de fuerza armada desde su primer momento de existencia; hostil y descortés a las primeras autoridades desde sus primeros actos, dirigidas por hombres que llevan la lepra del echeniquismo inoculada hasta el corazón”.³⁰

La denuncia periodística motivó que el 21 de julio González Prada dirigiera a la Convención Nacional una carta aclaratoria en la que negaba las imputaciones vertidas por los artículos anónimos publicados en *El Comercio* contra la institución que presidía. Lejos de conspirar, argumentaba el alcalde, la institución en su actuación se había ceñido estrictamente a lo dispuesto por la ley municipal. Interpretaba la denuncia como la consecuencia de un conflicto institucional, suscitado con la prefectura en torno a su potestad de nombrar celadores y subalternos de policía, personal que la municipalidad requería para ejercer sus funciones. Estos nombramientos fueron considerados por la prefectura como una ilegalidad, por fomentarse un cuerpo de policía que ponía en riesgo la autoridad del gobernador de distrito. Según González Prada, el gobierno al responder que “no participaba de las opiniones del señor prefecto”,³¹ había respaldado a la municipalidad. Al mismo tiempo, el alcalde negaba que existiera cualquier ánimo tanto de su parte como de sus regidores de liderar una conspiración antigubernamental. La prefectura no se dio por satisfecha con esta aclaración y, más bien, consideró que correspondía a la Convención Nacional implicarse en el asunto para proporcionar la última palabra sobre el diferendo institucional.

Resulta obvio que detrás de las denuncias encaminadas a desacreditar a la municipalidad limeña por conspiradora estuvo la máxima autoridad de la prefectura. En efecto, el autor de los comunicados fue nada menos que el influyente político liberal y coronel Juan Espinosa. Nacido en Montevideo en 1804, desde muy joven este personaje participó en las independencias de varios países sudamericanos. Al fijar su residencia definitiva en la capital peruana hacia fines de los años cuarenta, su principal arma de combate fue el uso de la pluma para combatir a sus enemigos. Fueron muy influyentes

³⁰ “Municipalidad”, *El Comercio*, 20 de julio de 1857.

³¹ “Municipalidad de la Capital a los Señores Secretarios de la Convención Nacional”, *El Comercio*, 21 de julio de 1857.

sus monografías antimonárquicas y de republicanismo exaltado como *La herencia española de los americanos: Seis cartas a Isabel II* (1852) y el *Diccionario para el pueblo: republicano democrático, moral, político y filosófico* (1855). En este último trabajo, su ideario liberal le condujo a promover un vocabulario caracterizado por “un republicanismo con pretensiones panamericanas”.³² Como se desprende de este ideario combativo, Espinosa fue muy crítico con el gobierno de Echenique y, tras el triunfo de la revolución de 1854, se convirtió en un ferviente partidario de la Convención Nacional y del gobierno del general Castilla, en ese orden de importancia. Su nombramiento como prefecto de Lima se produjo a principios de 1855, apenas restablecido el orden interno con el fin de la guerra civil. Como primera autoridad política de la capital peruana, le produjo un enorme malestar que el municipio limeño cayera en manos de políticos conservadores que asociaba con la corrupción y que, además, ponían en peligro el avance del republicanismo radical de un “castillismo plebeyo” propugnado por los ideólogos de la revolución de 1854 e inspirados en el experimento revolucionario francés de 1848.³³ Personalmente, Espinosa sintió como un ataque a su autoridad y un vejamen personal, el que la municipalidad actuara en materia administrativa local sin consultar su parecer. Al descubrirse su autoría de buena parte de los comunicados antimunicipales, un lector se refirió a él de modo sarcástico como “el Prefecto del departamento, el soldado de los Andes, la primera autoridad política fabricando anónimos, o haciendo el honroso papel de pasquinista, y precisamente para mayor satisfacción suya, prodigándose en esos escritos, las más cumplidas alabanzas, los más desapasionados elogios”.³⁴

La animadversión de Espinosa contra el alcalde y los regidores, le condujo a acusarlos, oficialmente, ante la Convención y el Consejo de Ministros de deslealtad hacia la constitución por no haberla jurado y por no querer actuar bajo su normativa. Pero solo el legislativo daría curso a su denuncia, con la que se pretendía interrumpir la actividad de un municipio plagado de supuestos “conspiradores”. En efecto, Espinosa encontraría como aliado incondicional de su particular cruzada “guerracivilista” al presidente

³² McEVOY, “Estudio preliminar”, p. 23.

³³ PINTO VALLEJOS, *Caudillos y plebeyos*.

³⁴ “Señor prefecto de Lima”, *El Comercio*, 22 de julio de 1857.

de la Convención, el político liberal cajamarquino José Gálvez Egúsquiza. Bajo requerimiento este obtuvo del municipio el libro de actas para comprobar si el juramento constaba en sus páginas. El peritaje realizado de las mismas llevó a Gálvez al convencimiento de que había borrones en el escrito que indicaban que dicho acto no se había producido y el acta se había falsificado, por lo que decidió respaldar la denuncia de la prefectura. El 20 de julio, Gálvez elevó a la asamblea un proyecto para destituir a todos los miembros de la corporación limeña, anular todas las decisiones tomadas mientras estuvo funcionando y convocar nuevas elecciones. La propuesta se llevó a debate, pese a que el secretario del municipio Irigoyen aclaró que “es cierto que no hay en el libro acta especial y exclusiva del juramento, pero en el acta de instalación consta que todos sus miembros ‘cumplieron con prestar el juramento prescrito en la segunda parte del artículo 7º de la ley orgánica’”.³⁵

En el debate parlamentario sobre el municipio limeño, el discurso “guerracivilista” de Gálvez, que compartía con Espinosa, estuvo basado en que en circunstancias de una situación bélica irresuelta no podía tolerarse que una institución democráticamente electa fuese ocupada por posibles conspiradores anticonstitucionales. Sin embargo, este argumento comenzó a desinflarse por su debilidad legal. Uno de los alegatos más contundentes en contra de Gálvez fue expresado por el diputado Rafael Velarde. Este precisó que:

prescindiendo de la incompetencia de la Asamblea para conocer de este grave asunto por no ser propio de este lugar, me permitirá el Sr. Gálvez que le recuerde, que la Cámara está reunida para legislar sobre asuntos generales, y no para personas o corporaciones que ni siquiera han sido acusadas, y que aun cuando lo hubieran sido, la Representación Nacional no es el juez que debería conocer de un asunto enteramente extraño a sus atribuciones [...].³⁶

El proyecto de Gálvez fue revisado por una comisión parlamentaria de infracciones, presidida por el diputado Ignacio Escudero, la misma que encontró una serie de inconsistencias en las pruebas acusatorias presentadas

³⁵ “Municipalidad. Proyecto del Señor Gálvez”, *El Comercio*, 21 de julio de 1857.

³⁶ “Documento parlamentario. Cuestión municipal”, *El Comercio*, 25 de julio de 1857.

como la de no apreciar ninguna falsificación en el acta, o no existir evidencias escritas de que el municipio conspirase contra el gobierno más allá de no constar el juramento. Por el contrario, se dejaba constancia de que “está reconocido por la municipalidad, el cargo de haber empleado a ciudadanos que sostuvieron la administración pasada [pero] a la Comisión de infracciones solo le es permitido aducir que en ese nombramiento no se ha violado la ley”.³⁷ También se cuestionaba que el congreso fiscalizase los empleos privados o locales fomentados por una municipalidad, cuando su única atribución eran los empleos públicos. Por todo lo anterior, la comisión propuso, como dictamen en mayoría, rechazar el proyecto del diputado Gálvez, conminar al alcalde y a los regidores a juramentar la constitución en un acto público y, por último, permitir a la municipalidad crear y dotar empleos como el de celadores como ramos superiores de policía. Contrariamente, el dictamen en minoría de la comisión de infracciones disientía y daba la razón al proyecto de Gálvez en todos sus considerandos.

En el debate de los dos dictámenes celebrado por la Convención en la sesión del 31 de julio, Gálvez retiró su propuesta original, al comprobar el escaso apoyo recibido, y se sumó al dictamen en mayoría de la comisión con la única salvedad de que se adicionara un artículo en el que constara que “hay defectos insanables en el libro de actas de la municipalidad cuya inocencia debe probarse y más que eso, por interés de la justicia, es indispensable que cuando hay una falsificación en un libro auténtico, se someta a juicio y se conozca a su autor”.³⁸ Tras un prolongado debate parlamentario que tomó varias sesiones, finalmente se aprobó el decreto sobre la cuestión municipal del siguiente modo: Art. 1. Los municipales de la capital de Lima, prestarán el juramento con arreglo a la ley de 5 de octubre de 1856.³⁹ Art. 2. Que son nulos todos los actos de dichos municipales, quedando revalidados como si hubiesen sido hechos por autoridad competente, los practicados en materia de contratos y los juicios fenecidos por los jueces de paz que juraron ante los de primera instancia”.⁴⁰

³⁷ “Lima. Convención Nacional. Documentos Parlamentarios. Municipalidad”, *El Comercio*, 30 de julio de 1857.

³⁸ “Documento Parlamentario. Debate sobre cuestión municipal”, *El Comercio*, 1 de agosto de 1857.

³⁹ Ley de juramento que recordaba a las juntas municipales que debían obedecer el artículo 21 de su reglamento en el que se disponía que, terminados los actos de nombramiento de autoridades, estos debían cumplir con el tenor del artículo 13 de la Constitución que ordenaba que “nadie podrá ejercer funciones públicas, ni poseer cargo o beneficio, si no jura cumplir la Constitución”.

⁴⁰ “Convención Nacional”, *El Comercio*, 14 de agosto de 1857.

Los miembros de la municipalidad acataron la medida dispuesta por la Convención Nacional. El 13 de agosto de 1857, los veintisiete se reunieron en el salón de sesiones del cabildo y, nuevamente, tomaron posesión de sus cargos esta vez jurando obediencia a la constitución y a las leyes y reglamentos municipales. González Prada reasumió como alcalde. Sin embargo, en un indisimulado gesto de desaprobación de la medida dispuesta por el parlamento, el municipio dispuso anotar en su libro oficial que,

terminada esta solemne ceremonia se acordó por unanimidad que se hiciese constar en esta acta que los Señores Municipales al jurar ante el municipio el 15 de mayo, día de su instalación, expresando de palabra y puestos de pie su espontánea voluntad de cumplir la constitución del estado y las leyes y reglamentos municipales, quedaron firmemente persuadidos, como lo están hasta hoy, de haber cumplido con el deber prescrito en la segunda parte del artículo 21 de la ley orgánica.⁴¹

Con este final, la discordia entre la Convención y la municipalidad quedó definitivamente zanjada y no volvió a suscitarse ningún entredicho. No ocurrió lo mismo con la Prefectura. El conflicto entre el prefecto y el alcalde, que era a la vez una contienda ideológica y de autoridad, se prolongó por varios meses más.

El 20 de agosto, el coronel Espinosa hizo público ante el alcalde su malestar por el hecho de que el acta de juramento de la municipalidad “ha pasado al gobierno como si la municipalidad que Usted preside no perteneciera al Departamento de Lima cuya primera autoridad es el Prefecto”.⁴² Con ello, esta autoridad reiniciaba su ofensiva retórica contra la participación del municipio en diversos ramos locales que se consideraba propios de la prefectura. Una de ellas fue la cuestión suscitada por el aumento del precio de la entrada al teatro. El 2 de septiembre, el prefecto autorizó el pedido de los empresarios de aumentar a un peso la entrada a la zarzuela “La Catalina” en consideración a los costos elevados de su representación. Al día siguiente, la municipalidad comunicó al “Señor Coronel Prefecto” que su medida había sido ilegal por violar la ley municipal que reservaba

⁴¹ “Municipalidad”, *El Comercio*, 18 de agosto de 1857.

⁴² “Prefectura”, *El Comercio*, 20 de agosto de 1857.

esa facultad al alcalde, disponiendo en consecuencia la suspensión del referido aumento de la entrada. El 4 de septiembre, la prefectura emitió un comunicado en el que declaró nula la resolución municipal, en consideración a que la única atribución que facultaba la ley al alcalde era la de conceder o negar autorización a los espectáculos y diversiones públicas, más no decidir sobre los precios. A continuación, Espinosa lanzó un verdadero *casus belli* al advertir que “a esta prefectura le es cada vez más sensible ver la ligereza con que esta corporación toma sus resoluciones, sin consultar las leyes y supremos decretos que nos rigen”.⁴³ El resultado final de este duelo fue el cumplimiento de la disposición prefectural por parte de los empresarios del teatro. En su última referencia a este asunto, Espinosa comunicó a la alcaldía que la instancia que presidía no le reconocía el derecho de injerencia porque “el teatro de Lima existe desde tiempo inmemorial, desde antes que se diera la ley municipal; por consiguiente, no entra en la esfera de los espectáculos y diversiones que recibirán el permiso del alcalde; el Teatro de Lima es propiedad de la Nación”.⁴⁴

Pero el conflicto institucional entre la prefectura liberal y el municipio conservador no solo se concentró en el asunto del control de las funciones teatrales. Ante la repentina baja en septiembre por indisposición tanto del alcalde como del teniente alcalde, al principio temporal pero luego definitiva, en adelante presidió la alcaldía el regidor Miguel Pardo Iraola.⁴⁵ Al conocer la noticia, Espinosa advirtió a González Prada con que “la prefectura no reconocerá en ninguno de sus subalternos, ni en los señores municipales, las atribuciones exclusivas de alcalde hasta que no lo disponga un decreto”.⁴⁶ La amenaza de la prefectura de desconocer al municipio no se produjo. Sin embargo, los contenciosos cotidianos entre ambas instancias se ampliaron a asuntos como, por ejemplo, el control del ramo del serenazgo y la baja policía, la administración del alumbrado de gas y hasta el título con el que las autoridades debían dirigirse a la corporación. En efecto, la alcaldía reclamó para sí el título de “honorable”. Esta decisión motivó la publicación en *El Comercio* de un comunicado firmado por Catón Cristiano, posible

⁴³ “Prefectura y Municipalidad. Cuestión Teatro”, *El Comercio*, 4 de septiembre 1857.

⁴⁴ “Prefectura”, *El Comercio*, 29 de septiembre de 1857.

⁴⁵ VIDAUURRE, *Relación cronológica de los alcaldes*.

⁴⁶ “Municipalidad”, *El Comercio*, 18 de septiembre de 1857.

seudónimo de Espinosa, en el que se recordaba a los regidores que “las municipalidades no son honorables, ese título lo ha reservado la ley para las juntas departamentales”.⁴⁷ Cabe señalar que estas últimas no llegaron a establecerse durante el gobierno de Castilla y su destino final fue ser suprimidas por el congreso en 1860. Por este motivo, el municipio limeño mantuvo sin problema el título de honorable.

La renovación de regidores municipales de 1858

La legislación municipal dispuso la renovación anual de la mitad de los regidores de un municipio. Estos podían ser reelectos, aunque se especificó para estos casos la admisión voluntaria del cargo. Sobre las autoridades estatales recayó la responsabilidad de coordinar estos comicios a principios de 1858. El contexto político-militar era muy distinto a lo experimentado en el año anterior. El ejército constitucional del general Castilla había montado un dispositivo de aislamiento en torno a la asediada ciudad de Arequipa, donde la tropa y la población fieles al general Vivanco resistían y se negaban a rendirse. Salvo este escenario conflictivo, la normalidad política se había asentado en el resto del territorio, por lo que la renovación de alcaldías se produjo en un ambiente social escasamente crispado. De hecho, hubo municipalidades departamentales como Puno o provincias litorales como Piura e Ica, en donde sus renovaciones de regidores aún no se habían celebrado, cuando el 8 de marzo se produjo el fin de la guerra civil con la sangrienta toma de Arequipa por parte del ejército constitucional y la huida a Chile del general Vivanco.⁴⁸ Otro hecho vinculado a las elecciones municipales fue su casi coincidencia con la celebración de las elecciones presidenciales y legislativas que fueron convocadas el 30 de abril. Este decreto era importante para las municipalidades porque, en su artículo segundo, especificaba que eran ellas las responsables de formar los registros cívicos y expedir los boletos de ciudadanía a los habilitados para sufragar “con el fin de que las elecciones principien el 1º del mes de agosto de este año y el jurado electoral haga la proclamación quince días después”.⁴⁹ En realidad,

⁴⁷ “Obras de misericordia”, *El Comercio*, 22 de septiembre de 1857.

⁴⁸ VALDIVIA, *Las revoluciones de Arequipa*, p. 237.

⁴⁹ *El Peruano*, 3 de mayo de 1858.

este acto electoral se demoró más y culminó el 24 de octubre con la proclamación por segunda vez del general Castilla como presidente constitucional. Poco antes, el 12 de octubre quedó constituido el congreso extraordinario cuya misión debió ser reformar la constitución de 1856, tarea que no logró cumplir al darse por finalizadas sus sesiones el 25 de mayo de 1859. Como se puede advertir, 1858 fue un año de tres citas electorales. Resulta hasta cierto punto comprensible que la ciudadanía con derecho a votar mostrara algún tipo de cansancio, miedo y desinterés, por la celebración de la menos trascendente de todas como fue la renovación por mitad de los representantes municipales.⁵⁰

Nuevamente, en el diario oficial *El Peruano* se fueron publicando de manera incompleta, tardía y desordenada, las fechas de instalación y el número de regidores renovados en los cargos municipales departamentales, provinciales y distritales. Cabe recordar que en los casos de los municipios capitalinos de los departamentos de Arequipa y Moquegua se trató de una elección íntegra de regidores.

Cuadro 2.
Renovación de Municipios en capitales de departamento (1858)

Municipio	Fecha Instalación	Regidores electos
Chachapoyas	desconocida	4
Huara	desconocida	6
Arequipa	26 de junio	15
Ayacucho	desconocida	6
Cajamarca	25 de abril	7
Cuzco	27 de abril	5
Huancavelica	desconocida	4
Ica	6 de noviembre	4
Jauja	desconocida	4
Trujillo	desconocida	5
Lima	14 de enero	14
Callao	2 de enero	6
Moquegua	20 de julio	12
Piura	3 de mayo	5
Puno	24 de julio	9

Fuente: *El Peruano* enero a diciembre de 1858; *El Comercio* enero a marzo de 1858.

En el caso de la renovación electoral limeña, el 2 de enero el coronel Espinosa se apresuró a “invitar de nuevo a los señores electores, para que

⁵⁰ MONSALVE ZANATTI, “Del sufragio a la sociedad civil”, pp. 215-237; PELOSO, “Liberals, Electoral Reform, and the Popular Vote”, pp. 186-211.

desde mañana concurren al local designado, a las doce del día, hasta dejar completado el número de municipales que deben funcionar en el presente año.”⁵¹ El acto para reemplazar a catorce regidores se celebró en tres fechas, el 5, 8 y 11 de enero. En la primera, los electores eligieron diez municipales, en la segunda a tres y en la tercera al único regidor que restaba.⁵² Varios de los regidores renovaron su cargo por lo que el municipio prosiguió bajo un control conservador. Todo pareció indicar que se había producido un sufragio tranquilo, más no fue así. En una comunicación dirigida al gobierno a principios de diciembre de 1857, el alcalde Pardo Iraola señaló los inconvenientes que impedían la normal renovación de la mitad de los regidores. Entre estos estuvo la imposibilidad de haber confeccionado el registro cívico y la nueva lista de electores durante el breve tiempo transcurrido desde su instalación. La respuesta del gobierno fue que el sufragio se realizara con el mismo cuerpo electoral que había elegido a la municipalidad en mayo pasado. Con el fin de evitar los ataques de Espinosa, la alcaldía acató la disposición prefectural de celebrar las elecciones tanto de los que permanecían en sus cargos como de los que lo dejaban. Pero ni los nuevos regidores asumieron sus cargos ni los salientes cesaron ante la reclamación, presentada por la alcaldía al gobierno, de que el número de electores concurrentes había incumplido el artículo quinto de la ley transitoria que ordenaba que al menos estuvieran presente las dos terceras partes del cuerpo electoral. El gobierno dio la razón a esta reclamación recién el 2 de octubre, disponiéndose la anulación de la elección de enero y ordenándose que lo más pronto posible se celebrase una nueva.

A fines de octubre se convocó la obligada renovación por mitad del municipio más importante de la capital peruana, ocurriendo ello en una coyuntura institucional totalmente distinta. El crónico conflicto entre el municipio y la prefectura se había interrumpido a principios de marzo de 1858 cuando se produjo el nombramiento del coronel Espinosa como prefecto del departamento de Moquegua.⁵³ En su reemplazo el gobierno

⁵¹ “Prefectura”, *El Comercio*, 3 de enero de 1858.

⁵² *El Peruano*, 20 de enero de 1858. Los elegidos fueron: Gaspar de la Puente, Julián Zараcondegui, Mariano Álvarez, Manuel Irigoyen, José Lisón, José de la Riva Agüero, José Rojas, Estanislao Correa, Pedro Bernales, Juan José Landaburu, Juan Ugarte, Juan José Moreira, Benito Pardo de Figueroa y Federico Riglos.

⁵³ *El Peruano*, 23 de marzo de 1858. El gobierno le encomendó a Espinosa la tarea de hacer de agente mediador para que los disidentes que combatían por Vivanco en el puerto de Arica depusieran las armas.

designó al general Nicolás Freire, un militar leal a Castilla que combatió a Vivanco en Moquegua y Arequipa. A diferencia de Espinosa, este optó por un trato más cordial con el municipio limeño. Pese a ello, sus avisos publicados en la prensa para que los electores limeños que constaban en el antiguo censo concurrieran a las urnas no tuvieron eco. Freire tuvo que amenazar a los ciudadanos “que se niegan a cumplir con su deber” a que concurrieran bajo amenaza de aplicarles las penas señaladas en la ley electoral.⁵⁴ Finalmente, el acto político se celebró el 28 de octubre en el general mayor del convento de Santo Domingo con la asistencia de noventa electores que se consideró cumplían con los dos tercios del colegio electoral.⁵⁵ De este modo, el municipio para el período 1858-1859 quedó constituido por Julián de Zaracondegui como alcalde, Miguel Parco como teniente alcalde, Manuel Irigoyen como secretario e Ignacio de Osma y José Antonio de Lavalle como síndicos, renovándose también a los diez jueces de paz. La mayor parte de los regidores siguieron siendo conservadores, aunque ahora más cercanos a un gobernante que, tras su triunfo bélico, ideológicamente había optado por alejarse de los liberales defensores de la constitución de 1856. Zaracondegui era un comerciante cuya fortuna se forjó como consignatario del guano de las islas, rentas que invirtió en el cultivo del algodón y azúcar para la exportación. Fue también director del Banco de Lima. En 1859, Zaracondegui renunció como alcalde y su puesto fue ocupado por el teniente alcalde Pardo, quien a su vez renunció y ello condujo al nombramiento como alcalde del regidor coronel Estanislao Correa y Garay.⁵⁶

Por su parte, el caso de las primeras elecciones municipales en Arequipa resume cómo la guerra civil pudo condicionar el rumbo de sus instituciones locales. En vísperas de su victoria y a modo de castigo, el general Castilla por decretos del 12 y 14 de marzo, respectivamente, suprimió al departamento de Arequipa de la demarcación política y territorial de la república y creó la provincia litoral de Islay. Ambas medidas no solo alteraban la geografía política del país, sino que habrían implicado cambiar la ley transitoria en lo que respecta a la pertenencia administrativa de los municipios provinciales y distritales del fenecido departamento. El 24 de

⁵⁴ “Prefectura de Lima”, *El Comercio*, 27 de octubre de 1858.

⁵⁵ *El Peruano*, 10 de noviembre de 1858.

⁵⁶ VIDAUURRE, *Relación cronológica de los alcaldes*.

marzo el Consejo de Ministros presidido por Juan M. del Mar solicitó por carta oficial al presidente provisorio suspender ambos decretos hasta que el próximo congreso decidiera sobre ese asunto. El 13 de mayo, Castilla accedió a devolver a Arequipa su condición de provincia capital del departamento, solicitando a sus ministros encarecidamente que conservaran a Islay como provincia. Lo anterior, permitió al Consejo de Ministros promulgar el decreto por el que se restableció el departamento de Arequipa al estado y demarcación que tenía antes de haberse expedido los decretos del 12 y 14 de marzo.⁵⁷ Ello supuso el restablecimiento de su prefectura, corte superior y, sobre todo, la tesorería que había sido trasladada a Islay. En reconocimiento al apoyo de este puerto a la causa gubernamental, se dispuso que se mantuvieran agregados a Islay los distritos de Tambo y Quilca. Con la normalización de su actividad administrativa, Arequipa se preparó para celebrar el establecimiento de su municipio.

El 25 de junio un total de 67 electores nombrados con arreglo a la ley transitoria se reunieron en el local de la Universidad de San Agustín. La mesa de sufragio fue presidida por el ciudadano Manuel Asensio Cuadros. Después de constituida la mesa receptora y de leerse la ley transitoria, se procedió a la votación de los quince municipales. Como se interpretó que se requería un mínimo de 35 votos para ser electo, ese día solo diez candidatos superaron ese corte numérico. De ahí que se convocase a una segunda elección complementaria, la misma que se celebró el 26 de junio y en donde se eligieron a los cinco miembros restantes del municipio.⁵⁸ Como nota anecdótica, dos de los elegidos, Manuel García Arena y Manuel Álvarez Comparet, hicieron renuncia de sus cargos, el primero por enfermedad comprobada y el segundo por desempeñarse como tesorero de la beneficencia, pero los electores se negaron a admitirlas. Por ser el más votado, asumió como alcalde Juan Mariano de Goyeneche y Barreda para lo que restaba de la gestión de 1858.⁵⁹ Miembro de una de las familias más prestigiosas de la región desde la época del virreinato, con títulos de nobleza como caballero de la Orden de Santiago y comendador de la Orden de Isabel la Católica, en la república Juan Mariano fue un connotado militar y político

⁵⁷ *El Peruano. Extraordinario*, 13 de mayo de 1858.

⁵⁸ *El Peruano*, 28 de julio de 1858.

⁵⁹ ARCE ESPINOZA, *Alcaldes de Arequipa*, p. 57.

dedicado a los negocios del comercio, la ganadería, la agricultura y la minería.⁶⁰ Resulta paradójico que un connotado personaje de la acomodada clase alta local, que incluso se desempeñó como síndico procurador del cabildo arequipeño a fines de la colonia, al final de su vida accediera a la condición de alcalde republicano. Goyeneche no postuló a la reelección y en el sufragio de 1859 el cargo de alcalde recayó en Juan Manuel Arismendi.

Entre el 26 y 27 de abril se celebraron las elecciones del municipio de la capital del Cuzco. El nombramiento de alcalde recayó en Francisco Garmendia y el de teniente alcalde en Manuel Celestino Torres. El periódico cuzqueño *El Cóndor de los Andes* congratuló a ambos por los cargos asumidos, pero consideró que aún más importante había sido los regidores en quienes recayó la futura responsabilidad de ejercer como jueces de paz. El periódico recordaba que desde hacía cuatro años los encargados de asumir dicha judicatura “no solo habían perdido, sino equivocado la verdadera idea de esta función alta, grave y esencial [...] porque acostumbrados a una especie de simulacro, de burla o de juego, habían desaparecido la moderación, la decencia, el orden, el respeto”.⁶¹ Resultaba obvio que el artículo estaba enfilando contra autoridades nombradas bajo el gobierno del general Echenique. En esta ocasión, el discurso “guerracivilista” enfilaba por igual contra los “jóvenes inexpertos” y los “hombres sin vigor, calmados por la edad” del echeniquismo que como autoridades judiciales habían desacreditado la impartición de justicia. Por ese motivo, consideraba el editor de *El Cóndor de los Andes* que el nombramiento en dichos cargos de los regidores Mariano García, Dionisio Sota, Santos Pagaza, Mariano Espinoza, Antonio Zarate y Bernardino Pacheco, era un augurio de que la conciliación legal llegaría por fin a la “gente sencilla” de la capital.

Correspondió al ministro de Gobierno, Culto y Obras Públicas, Manuel Morales, exponer ante el recién establecido congreso extraordinario de 1858 el estado en que se hallaban las municipalidades de la república tras el primer año de su funcionamiento. El ministro expresó el sentir del gobierno de que la carta política liberal debía reformarse para apaciguar las pasiones, pero al mismo manifestó que “no solo se necesita reformar la Constitución: la Ley de Elecciones y las que organizan las Juntas Departamentales y

⁶⁰ CHAMBERS, *From Subjects to Citizens*, p. 59.

⁶¹ *El Cóndor de los Andes*, Cuzco, 11 de mayo de 1858.

Municipales, ofrecen también grandes tropiezos en su ejecución, que deben removerse aplicándoles una mano reformadora”.⁶² ¿A qué se refería el ministro con tan descarnada crítica? En el caso de las municipalidades, Morales fue muy explícito en señalar los principales obstáculos advertidos por las autoridades gubernamentales en sus informes al Estado. En primer lugar, estaba el asunto de haber promovido un número excesivo de municipios, provinciales y distritales, en los que se cometió el error de no advertir el problema de hallar en las mismas “personas capaces de desempeñar el cargo de Municipales, con los requisitos que exige la ley”.⁶³ Reconocía que, debido a ese impedimento, un amplio número de corporaciones distritales y algunas provinciales no se habían podido establecer.

Otro obstáculo importante para la existencia del municipio según el ministro fue su grave falencia económica, porque “como las rentas municipales han sido insuficientes para cubrir sus gastos, no han podido las municipalidades atender con exactitud a las exigencias del servicio que les está encomendado, ni llenar cumplidamente los deberes de su instituto”.⁶⁴ El no haberse previsto este asunto en las dos leyes existentes había obligado al gobierno a disponer de los fondos del erario para auxiliar “a los objetos indispensables, y a las necesidades urgentes de los pueblos”. Tal era, por ejemplo, el caso de la provincia litoral de Piura, en donde la imposibilidad por parte de sus municipios de costear los gastos de la formación del censo y registro cívico, obligó al gobierno a cederles “la cantidad votada en el presupuesto general para los de elecciones de la Provincia”.⁶⁵ De modo complementario, el gobierno se vio precisado a apoyar iniciativas tributarias del municipio limeño como la promulgación del reglamento de carruajes, carreteros y cocheros de fines de 1857, por el que se impuso un gravamen a este gremio con el propósito “de atender a la conservación y mejora del pavimento de las calles”.⁶⁶ El ministro Morales fue claro en señalar que, entre

⁶² “Memoria que presenta al Congreso Extraordinario de 1858 el Ministro de Gobierno, Culto y Obras Públicas”, *El Peruano*, 20 de noviembre de 1858, p. 119.

⁶³ “Memoria que presenta al Congreso Extraordinario de 1858 el Ministro de Gobierno, Culto y Obras Públicas”, *El Peruano*, 20 de noviembre de 1858, p. 120.

⁶⁴ “Memoria que presenta al Congreso Extraordinario de 1858 el Ministro de Gobierno, Culto y Obras Públicas”, *El Peruano*, 20 de noviembre de 1858, p. 120.

⁶⁵ “Memoria que presenta al Congreso Extraordinario de 1858 el Ministro de Gobierno, Culto y Obras Públicas”, *El Peruano*, 20 de noviembre de 1858, p. 120.

⁶⁶ *El Peruano*, 30 de enero de 1858.

acatar lo dispuesto por el municipio o dar la razón a la reclamación del gremio, el gobierno optó por lo primero.

El ministro recordó que el 20 de octubre de 1857, la Convención Nacional antes de ser disuelta, había expedido una ley que autorizaba a los municipios a imponer gravámenes sobre los artículos de consumo en los territorios bajo su administración. Dicha ley incluso había especificado las especies sobre las que podía recaer dicho impuesto. Tales eran los aguardientes de uva y caña, el vino del país y del extranjero y la cerveza en botellas, los licores, la chicha, la coca y el tabaco.⁶⁷ El obstáculo para su aplicación fue la repentina disolución de la Convención Nacional, lo que motivó que el gobierno recién confirmara por decreto del 30 de mayo de 1858 el cumplimiento de la referida ley “con excepción de la parte relativa a la sisa de Lima, que debía continuar cobrándose como se practicaba, mientras resolvía este punto el Poder Legislativo”.⁶⁸ Ninguna de estas medidas fue una solución para el álgido problema de unas instituciones locales que carecían de una renta propia. De ahí que la reforma de la legislación municipal solicitada por el ministro Morales se considerase de urgente tramitación y, a pesar de ello, fuera incumplida por el congreso de 1858.

CONCLUSIONES

La violencia en la política peruana del siglo XIX es un tema que viene interesando a los historiadores, en coincidencia con el avance en el conocimiento que esta temática ha producido en otras realidades latinoamericanas. Resulta innegable para la época la existencia de un proceso de institucionalización del Estado nación marcado por un contexto intermitente de conflictos armados. De ahí la importancia de estudiar los pronunciamientos, las revoluciones, las guerras civiles y los conflictos bélicos internacionales, particularizando su naturaleza según la realidad en que ocurrieron, pero también interconectándolos en lo posible. En el caso peruano, el estallido de la guerra civil estuvo excepcionalmente vinculado a una elección presidencial, tal fue el caso de 1834, pero en general ambos

⁶⁷ Ley publicada en *El Peruano*, 23 de mayo de 1858.

⁶⁸ “Memoria que presenta al Congreso Extraordinario de 1858 el Ministro de Gobierno, Culto y Obras Públicas”, *El Peruano*, 20 de noviembre de 1858, p. 120.

hechos no coincidieron en 1827, 1829, 1836, 1839, 1845 y 1851. Este artículo ha comprobado la importancia de la celebración de elecciones municipales en un contexto marcado por la guerra civil que enfrentó al gobierno liberal del general Castilla, con una insurgencia conservadora liderada por el general Vivanco entre 1856 y 1858. A lo largo del trabajo se ha considerado indispensable conocer tanto los discursos como las prácticas derivadas de la coyuntura “guerracivilista” que caracterizaron al segundo gobierno del general Ramón Castilla. Se ha comprobado que los municipios, con la excepción del establecido en El Callao, no se vieron afectados directamente por la guerra civil. La mayor parte de los municipios departamentales se establecieron durante la elección de 1857, con la salvedad de las sublevadas Arequipa y Moquegua, mientras que la renovación electoral de cargos municipales en 1858, fue total gracias al apaciguamiento nacional y el perdón a los departamentos derrotados. Lo que algunas alcaldías sí tuvieron que soportar fue una retórica ligada al lenguaje bélico de la época. Aquí se ha estudiado el caso del municipio de Lima que, sin prueba alguna, fue acusado de conspiración por la Prefectura y la Convención Nacional que promulgó la constitución de 1856.

El diferendo institucional que tuvo como protagonistas al alcalde González Prada y al prefecto Espinosa, como se ha visto en este trabajo, no se planteó como un enfrentamiento de soberanías. En la medida que las constituciones y los reglamentos municipales esclarecieron que estas entidades eran administrativas y carecían de poder representativo, los “hábitos municipales gaditanos” no parecen haberse reactivado en la actuación del municipio limeño. Más bien, esta polémica estuvo marcada por la necesidad de los regidores de aumentar su control sobre las rentas locales más allá de lo que la legislación les había concedido. En ese propósito, hubo ocasiones en que el gobierno central dio la razón al municipio en contra de la opinión de la prefectura y las demandas de los contribuyentes afectados.

De cara a futuras investigaciones sobre la historia del municipio en el Perú del siglo XIX, este artículo ha comprobado la importancia del estudio de la prensa en la generación de una opinión pública que, en el discurso y en la práctica, se mostró favorable o contraria a los municipios. Pero también se considera indispensable prestar atención a las discusiones parlamentarias

que motivaron las reformas en la reglamentación municipal de la segunda mitad del siglo XIX con el fin de dotarlas de mayor autonomía económica y administrativa. Comprobada por Gabriela Chiaramonti la importancia del congreso de 1860 en la reforma municipal que se dispuso el año siguiente, se considera igualmente importante el estudio de las reformas municipales promovidas por los congresos ordinarios de 1872 y 1892 que dieron el definitivo perfil legal a estas entidades locales hasta bien entrado el siguiente siglo.

FUENTES CONSULTADAS

Fuentes primarias

Constitución Política de la República Peruana, dada por el Congreso General el día Diez de noviembre de 1839, Lima, Imprenta de José Masías, 1839.

Convención Nacional 1855-1856. Actas oficiales y extractos de las sesiones en que fue discutida la Constitución de 1860, Lima, Empresa Tipográfica Unión, 1911.

OVIDO, Juan (comp.), *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.

Hemerografía

El Comercio (Lima)

El Peruano (Lima)

El Cóndor de los Andes (Cuzco)

Bibliografía

ALJOVÍN DE LOSADA, Cristóbal, “Sufragio y participación política: Perú 1808-1896”, en Cristóbal ALJOVÍN DE LOSADA y Sinesio LÓPEZ (eds.), *Historia de las elecciones en el Perú. Estudios sobre el gobierno representativo*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 2005, pp. 29-87.

ALJOVÍN DE LOSADA, Cristóbal, *Caudillos y constituciones. Perú: 1821-1845*, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú y Fondo de Cultura Económica, 2000.

ARCE ESPINOZA, Mario Rommel, *Alcaldes de Arequipa republicana. Proceso, continuidades y cambios, 1825-2017*, Lima, Jurado Nacional de Elecciones, 2017.

- BASADRE, Jorge, *Historia de la República del Perú*, Lima, Empresa Editora El Comercio, 2014, t. IV.
- CHAMBERS, Sarah, *From Subjects to Citizens. Honor, Gender, and Politics in Arequipa, Peru 1780-1854*, Pennsylvania, The Pennsylvania State University, 1999.
- CHIARAMONTI, Gabriela, “De marchas y contramarchas: apuntes sobre la institución municipal en el Perú (1812-1861)”, *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, núm. 18, 2007, pp. 150-179.
- CIBOTTI, Ema, “Sufragio, prensa y opinión pública: las elecciones municipales de 1883 en Buenos Aires”, en Antonio ANNINO (coord.), *Historia de las elecciones en Iberoamérica, siglo XIX*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1995, pp. 143-175.
- ESCOBAR OHMSTEDE, Antonio, “Los pueblos indios huastecos frente a las tendencias modernizadoras decimonónicas”, en Antonio ESCOBAR OHMSTEDE, Romana FALCÓN y Raymond BUVE (comps.), *Pueblos, comunidades y municipios frente a los proyectos modernizadores en América Latina, siglo XIX*, México, El Colegio de San Luis-Centro de Estudios y Documentos Latinoamericanos, 2002, pp. 169-184.
- FLORES GALINDO, Alberto, “Los consolidados (una mala palabra) y las multitudes”, *Revista Andina*, núm. 11, 1988, pp. 263-276.
- GARCÍA BELAUNDE, Domingo, “Estado y municipio en el Perú”, *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, núm. 1, 2003, pp. 397-416.
- MANYARI VILLAGÓMEZ, Edgardo, “Perú. El régimen municipal”, en David CIENFUEGOS DELGADO (coord.), *Régimen jurídico municipal en Iberoamérica*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2008, pp. 579-648.
- MCÉVOY, Carmen, “Estudio preliminar”, en Juan ESPINOSA, *Diccionario republicano*, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú y University of The South Sewanee, 2001.
- MEZA, Mario y Víctor CONDORI, *Historia mínima de Arequipa. Desde los primeros pobladores hasta el presente*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 2018.
- MONSALVE ZANATTI, Martín, “Del sufragio a la sociedad civil: pánicos morales, utopías liberales y las campañas electorales limeñas de 1850 a 1858”, en Paulo DRINOT y Leo GAROFALO (eds.), *Más allá de la dominación y la resistencia. Estudios de historia peruana, siglos XVI-XX*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 2005, pp. 215-237.
- PELOSO, Vincent C, “Liberals, Electoral Reform, and the Popular Vote in Mid-Nineteenth-Century Peru”, en Vincent C. PELOSO y Barbara A. TENENBAUM (eds.), *Liberals, Politics, and Power. State Formation in Nineteenth-Century*

- Latin America*, Atenas y Londres, The University of Georgia Press, 1996, pp. 186-211.
- PERALTA RUIZ, Víctor, “Las revoluciones del general Manuel Ignacio de Vivanco, 1841-1858”, en Carmen McEVOY y Alejandro M. RABINOVICH (eds.), *Tiempo de guerra. Estado, nación y conflicto armado en el Perú, siglos XVII-XIX*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 2018, pp. 262-264.
- PINTO VALLEJOS, Julio, *Caudillos y plebeyos. La construcción social del estado en América del Sur (Argentina, Perú, Chile) 1830-1860*, Santiago, LOM Ediciones, 2019.
- PLANAS, Pedro, *La descentralización en el Perú republicano (1821-1998)*, Lima, Municipalidad Metropolitana de Lima, 1998.
- QUIROZ, Alfonso W., *La deuda defraudada. Consolidación de 1850 y dominio económico en el Perú*, Lima, Instituto Nacional de Cultura, 1987.
- SALINAS SANDOVAL, María del Carmen, *Los municipios en la formación del Estado de México, 1824-1846*, México, El Colegio Mexiquense, 2001.
- SOBREVILLA PEREA, Natalia, *Los inicios de la República peruana. Viendo más allá de la “cueva de bandoleros”*, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú, 2019.
- TERNAVASIO, Marcela, *Municipio y política, un vínculo histórico conflictivo* [tesis de Maestría], Buenos Aires, FLACSO, 1991.
- VALDIVIA, Juan Gualberto, *Las revoluciones de Arequipa*, Arequipa, Editorial El Deber, 1956.
- VIDAURRE, Pedro N., *Relación cronológica de los alcaldes que han presidido el Ayuntamiento de Lima desde su fundación hasta nuestros días*, Lima, Imprenta Solís, 1889.

Fecha de recepción: 20 de octubre de 2022

Fecha de aceptación: 2 de noviembre de 2022

