

JOSÉ PAREJA PAZ-SOLDÁN

HISTORIA DE LAS CONSTITUCIONES
NACIONALES (1812-1979)



Pontificia Universidad Católica del Perú
Fondo Editorial 2005

JOSÉ PAREJA PAZ-SOLDÁN (1913-1997) hizo sus estudios de Letras y Derecho en la Pontificia Universidad Católica del Perú, en donde se graduó de abogado y doctor en Derecho. Al mismo tiempo que ingresó al servicio diplomático, lo hizo a la docencia en su propia casa de estudios. En ella dictó varios cursos durante más de treinta años, pero se dedicó de manera especial a los de Derecho Constitucional, materia a la que consagró sus mejores esfuerzos. Por gestión de Manuel Fraga Iribarne publicó su importante compilación sobre nuestras Cartas políticas fundamentales con el título de *Las Constituciones del Perú*, Madrid, 1954, que completaba sus estudios sobre nuestra historia constitucional iniciados en 1944. Luego emprendió el estudio de las Cartas políticas vigentes, primero la de 1933 y, posteriormente, la de 1979, que tuvieron sucesivas y ampliadas ediciones por el enorme éxito que alcanzaron. En ellas aprovechó para retomar sus estudios sobre historia constitucional, ampliándolos y reelaborándolos; sus trabajos constituyen, sin lugar a dudas, una importante contribución en la materia.

HISTORIA DE LAS CONSTITUCIONES
NACIONALES (1812-1979)

José Pareja Paz-Soldán

HISTORIA DE LAS CONSTITUCIONES
NACIONALES (1812-1979)



Pontificia Universidad Católica del Perú
Fondo Editorial 2005

Historia de las Constituciones nacionales (1812-1979)

José Pareja Paz-Soldán

Segunda edición revisada, corregida y aumentada, mayo de 2005

Tiraje, 500 ejemplares

© Herederos de José Pareja Paz-Soldán

© Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2005

Plaza Francia 1164, Lima 1 - Perú

Teléfonos: (51 1) 330-7410, 330-7411

Fax: (51 1) 330-7405

Correo electrónico: feditor@pucp.edu.pe

Dirección URL: www.pucp.edu.pe/publicaciones/fondo_ed/

Diseño de cubierta: Edgard Thays

Diagramación de interiores: Juan Carlos García M.

Prohibida la reproducción de este libro por cualquier medio, total o parcialmente, sin permiso expreso de los editores.

ISBN 9972-42-698-X

Hecho el depósito legal 1501052005-1779 en la Biblioteca Nacional del Perú

Impreso en el Perú – Printed in Peru



Frederick

Índice

Presentación	11
Prólogo	13
CAPÍTULO I: Las Constituciones del Perú	17
Cartas políticas del Perú (1823-1979)	17
Fuentes de nuestro derecho constitucional	20
CAPÍTULO II: Evolución constitucional del Perú	23
Desarrollo constitucional del Perú hasta 1968	23
El Gobierno Militar de facto (1968-1980)	32
CAPÍTULO III: La Constitución de Cádiz y su influencia en el Perú	35
La convocatoria a Cortes	35
La representación de las provincias peruanas	36
Apertura de las Cortes	37
La Constitución de Cádiz de 1812	39
El retorno al absolutismo	42
La jura de la Constitución en el Perú	42
Influencia de la Constitución gaditana en el Perú	43
CAPÍTULO IV: La Constitución de 1823	47
El primer Congreso Constituyente del Perú	47
El ambiente del Congreso	49
El debate monarquía-república	50
Los principios de la Constitución de 1823	53
Enjuiciamiento de la Constitución de 1823	58

CAPÍTULO V: La Constitución de 1826	61
La génesis de la Carta de 1826	61
El contenido de la Constitución	62
Juicio sobre la Constitución Vitalicia	65
CAPÍTULO VI: La Constitución de 1828	69
La Mar y los liberales	69
El federalismo y la Constitución de 1828	70
Las juntas departamentales	73
Líneas generales de la Constitución de 1828	74
CAPÍTULO VII: La Constitución de 1834	81
Ambiente que precede a la Convención de 1834	81
Reunión de la Convención	82
La Convención y el problema de la sucesión presidencial	85
La Constitución de 1834	86
CAPÍTULO VIII: La Constitución de 1839	91
El Congreso de Huancayo	91
La Constitución de 1839	93
CAPÍTULO IX: La Constitución de 1856	101
La Convención Nacional de 1855-1857	101
Los debates constitucionales. La Constitución de 1856	105
CAPÍTULO X: La Constitución de 1860	115
La convocatoria del Congreso de 1860	115
La Comisión de Constitución	117
Los debates	118
Intento de reforma constitucional en 1895	127
Paralelo entre las Constituciones de 1839 y 1856, y la de 1860 según Jorge Basadre	127
Juicio sobre la Constitución de 1860	129
CAPÍTULO XI: La Constitución de 1867	131
La reunión del Congreso Constituyente	131
La Constitución de 1867	133

CAPÍTULO XII: El Estatuto de Piérola de 1879	137
CAPÍTULO XIII: La Constitución de 1920, el gobierno de Leguía y el régimen constitucional peruano de 1900 a 1920	139
La revolución de la Patria Nueva de 1919	141
Los gobiernos fuertes del decenio 1920-1930	142
El gobierno de Leguía. El cesarismo burocrático	143
Influencia política de la clase media	144
La consulta plebiscitaria de agosto de 1919	147
La instalación de la Asamblea Nacional en septiembre de 1919	149
El dictamen de la Comisión de Constitución	151
Los debates en torno de la nueva Constitución	152
Juicio sobre la Constitución de 1920	171
CAPÍTULO XIV: La Constitución de 1933	177
La convocatoria al Congreso Constituyente de 1931	177
El Congreso Constituyente de 1931. El debate constitucional	180
La Constitución de 1933	181
Las reformas plebiscitarias de 1939	189
CAPÍTULO XV: La Constitución de 1979	201
El sentido de la Constitución nacional	201
Tendencias recientes de las Constituciones latinoamericanas	206
Historia de las primeras Constituciones	208
Cómo proceder a la aprobación de una Constitución	209
La Asamblea Constituyente	209
El plebiscito	211
Ideales y realidad de una nueva Constitución	211
Importancia de la Constitución en la vida nacional	213
La convocatoria a la Asamblea Constituyente de 1979	216
Funcionamiento de la Asamblea Constituyente de 1978-1979	218
El Preámbulo de la Constitución	220
Aportes positivos, errores y deficiencias de la nueva Constitución	222
Observaciones del Gobierno Militar de facto a la Constitución aprobada	227
El futuro de la Constitución y el consenso nacional	228

Presentación

EL NOMBRE DE JOSÉ PAREJA PAZ-SOLDÁN, más allá de los vínculos de parentesco que atan y comprometen a quienes nos honramos con su estirpe, enaltece las letras peruanas y, de manera especial, el Derecho Constitucional. La reedición parcial del primer tomo de su *Derecho Constitucional Peruano y la Constitución de 1979* es, en la actual coyuntura, un justo homenaje a este notable intelectual y ciudadano modelo, así como una lectura indispensable para la plena comprensión de la historia del Perú.

La obra de José Pareja Paz-Soldán tuvo como meta incuestionable procurar el bienestar de la nación a través del conocimiento histórico y jurídico del desarrollo institucional y político del Perú como nación independiente. Sus diversos textos sobre las Constituciones del Perú —bien sabemos sus hijos que son fruto de su dedicación a la investigación rigurosa— son testimonio pleno de su autenticidad y coherencia, de su permanente preocupación por el devenir de la vida constitucional de nuestro país, y dotan a las nuevas generaciones de un importante legado. De allí la actualidad de su obra y su indudable contribución a un debate del que puede nacer una nueva Constitución, ojalá definitiva, que suponga la sinergia entre los conceptos de libertad, justicia y equidad, y la preservación de un régimen de derecho respetado, sentido como propio y que se constituya en nuestra norma de vida.

En nombre de nuestra madre Victoria Ríos Rey de Pareja y a través de estas líneas, los hijos de José Pareja Paz-Soldán expresamos nuestro profundo reconocimiento al encomiable esfuerzo del distinguido constitucionalista Domingo García Belaunde y del Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú al concretar este proyecto que, estamos convencidos, contribuirá a encontrar, en nuestra intensa historia política e institucional, las claves para orientarnos hacia un futuro promisorio. En este sentido, como lo señaló nuestro padre, deseamos que la carta magna que emane del debate en curso:

[...] ampare la dignidad humana, promueva el bienestar general y la seguridad social, logre la participación equitativa de todos los peruanos en el disfrute de la riqueza, según los principios de la justicia social, sustente el orden democrático como el mejor sistema para asegurar los derechos y la dignidad de todos los peruanos y fomente la economía en servicio del hombre [...].

destino que nuestro padre soñó para la Constitución de 1979.

Madrid, mayo de 2002

Carlos Pareja Ríos
Embajador del Perú en España

en nombre de los hijos de
José Pareja Paz-Soldán

Prólogo

CON ENORME SATISFACCIÓN presento al público lector esta magnífica obra de José Pareja Paz-Soldán, nuestro eminente constitucionalista, dedicada a nuestra historia de las Constituciones.

La obra de José Pareja (1913-1997) es amplia y cubre varios campos del saber. A ellos se dedicó, en forma seria y desinteresada, durante largos períodos de su vida, los que alternó con su carrera diplomática —que lo llevó a la representación de nuestro país en el exterior en varias oportunidades—, así como con la docencia universitaria, actividad que lo vinculó, de manera especial, a la Pontificia Universidad Católica del Perú, institución en la que se inició como maestro desde muy joven y en la que lo traté más cercanamente desde mediados de la década de los sesenta, cuando fui su alumno en el curso de Derecho Constitucional Peruano.

Debido a las continuas ausencias del país que implicaba su carrera diplomática, Pareja no tuvo la oportunidad de formar directamente a nuevas promociones que continuaran sus labores académicas, y tampoco el entorno político del país durante esos años lo ayudó mucho. Pero ejerció un magisterio permanente y de alto nivel por intermedio del libro, del ensayo e, incluso, del artículo periodístico, en las diversas oportunidades que estuvo en el país y cuando el pronunciamiento de un especialista era necesario. Fue, además, en lo personal, hombre de convicciones democráticas profundas, de espíritu religioso que hacía gala de su fe católica y, sobre todo, hombre bueno y sencillo, amante de la amistad y devoto de su hogar.

El trabajo que ahora se publica es ampliamente conocido, pero merece alguna explicación para situarlo adecuadamente en el amplio campo de la obra de José Pareja y, en especial, en la de carácter constitucional.

Inicialmente, fue publicada en Lima en 1944, bajo los auspicios de Gráfica Zenit, con el exacto título de *Historia de las Constituciones nacionales*. Esta obra estaba destinada al análisis de todas nuestras Constituciones, desde la primera de 1823 hasta la vigente en aquel momento, la de 1933. Era un libro relativamente breve (222 páginas), que se apoyaba en los mejores tratadistas e historiadores de la época (en el caso del Perú, especialmente en los trabajos de Basadre); pero también en sus

propias investigaciones en diarios y folletos del siglo XIX (aquellos que pudo revisar en la Biblioteca Nacional antes de su fatídico incendio de 1943) y en el análisis de los diarios de debates de cada período constituyente. Con anterioridad (1939), Pareja había publicado un libro de corte exegético titulado *Comentarios a la Constitución nacional*, grueso volumen aparecido en Lima y con un total de 475 páginas. Ambos estaban centrados en dos aspectos distintos: el primero, en el histórico; y, el segundo, en el análisis exegético y doctrinario del texto vigente en aquel entonces.

Más tarde, Pareja decidió entregar a la circulación un nuevo libro, *Derecho Constitucional Peruano* (Lima: Lumen, 1951), su obra más conocida. En este texto, juntó los dos anteriores y los destinó a ser dos partes de lo mismo: la primera estaba dedicada a la historia constitucional, y allí incorporó el libro de 1944; y, la segunda, a sus comentarios de la Carta de 1933. Ambas partes, por cierto, fueron revisadas, aumentadas y actualizadas. De esta suerte, lo que eran dos obras distintas acabaron fundiéndose en una sola.

Desde entonces, la obra así conformada ha tenido una influencia duradera y una gran aceptación entre el público culto y especializado, hecho que la ha llevado a convertirse, a lo largo de sus sucesivas ediciones, en el mejor manual sobre derecho constitucional peruano publicado en el siglo XX.

La edición de 1939 puede ser considerada como la primera y esta de 1951, con nuevo nombre y ampliada en contenido, como la segunda. Luego, con idéntico título vinieron otras: la tercera en 1963, la cuarta en 1966 y la quinta en 1973, que es la última que dedica como totalidad a la Constitución de 1933 (en esta edición, a pedido de su autor, quien estaba al frente de la embajada peruana en Dinamarca y sin materiales a la mano, tuve a mi cargo un apéndice de actualización que titulé «Aspectos recientes del constitucionalismo peruano»).

Luego vino la Constitución de 1979, cuyo desarrollo y gestación vivió muy de cerca, y en varios de cuyos tramos colaboró estrechamente, en especial en algunas comisiones de la Asamblea Constituyente, lo que lo habilitó para preparar una nueva edición de su libro en 1980, que publicó en dos tomos y al que dio un nuevo nombre: *Derecho Constitucional Peruano y la Constitución de 1979*. No obstante ser una continuación de su obra anterior, no se puede dejar de reconocer que en realidad se trata de una obra nueva: por un lado, la parte histórica fue revisada totalmente, ampliada y actualizada en lo relativo a los últimos años y al proceso constituyente iniciado en 1977; y, por otro, la segunda parte fue rehecha íntegramente, ya que tuvo que dejar de lado los materiales relacionados con la antigua Constitución de 1933 y explicar la nueva de 1979.

El éxito de este libro fue inmenso, a tal punto que se hizo una segunda edición, casi de inmediato, al año siguiente, 1981, pero en un solo tomo. Nuevamente, las exigencias del público hicieron necesaria una tercera edición, y esta fue encargada al conocido

editor y librero Justo Valenzuela. Pero este sagaz editor pronto advirtió que la obra, siendo espléndida, contenía muchas erratas, fruto de una mala corrección de pruebas y un deficiente armado por parte del anterior editor. Por eso, nuevamente, José Pareja solicitó mi concurso para pedirme que me haga cargo de la edición, pues él estaba con otros compromisos y con proyectos de viajes. Así lo hice y revisé cuidadosamente la parte segunda, esto es, la dedicada a la dogmática de la Carta de 1979, en la cual, juntamente con su autor y con el consejo de este, introduje diversos afinamientos de detalles. Y fue así como salió la edición de 1984, que es la última que el autor cuidó y revisó personalmente, y que debe considerarse como la definitiva. Años después, otros editores, con el permiso del autor o de sus herederos, han reimpresso la obra en dos tomos, y así ha circulado intensamente, pero sin modificación alguna.

Ahora bien, ¿qué podemos decir de esta larga aventura bibliográfica?

Indudablemente, que se trata de dos obras que empezaron su andadura en forma independiente y que luego se unificaron en 1951, y así fue durante largo tiempo. Como ya lo señalamos, posteriormente, en 1980, aparece en realidad una nueva obra, ya que lo básico es el comentario a la nueva Carta de 1979 y no la de 1933, objeto de las anteriores. Y ambas constituyen una muestra palpable de la inquietud de Pareja Paz-Soldán, que tuvo tiempo de estudiar y analizar las dos Constituciones peruanas más importantes del siglo XX. Repitió así la hazaña de Toribio Alayza y Paz-Soldán, pero superándolo. Y ambas Constituciones quedaron reflejadas en dos libros fundamentales para su conocimiento y que pertenecen a la historia.

Naturalmente, estas obras ya no tienen la difusión masiva que tuvieron en su día, por la sencilla razón de que tratan de textos que no están vigentes y, por lo tanto, solo interesan a los estudiosos del período o de dichas Constituciones.

Pero lo que no ha perdido actualidad es, sin lugar a dudas, la primera parte, que es histórica y que cubre desde la participación peruana en las Cortes de Cádiz en 1810 hasta la entrada en vigor de la Constitución de 1979, o sea, inicios de la década del ochenta, período muy largo y cuyo análisis llega hasta hace relativamente pocos años.

Por eso, he creído conveniente rescatar esa primera parte histórica, cada día más atrayente; y, además, porque es la única historia total y panorámica de nuestro constitucionalismo. Y, como quiera que dicha parte en sí misma es independiente o independizable, le he dado el viejo nombre que el propio autor utilizó en la primera edición de 1944, o sea, *Historia de las Constituciones nacionales (1812-1979)*, a la que agregamos las fechas que cubren el período para situar su alcance y, sobre todo, para dar a entender que en realidad es una nueva obra en relación con la publicada inicialmente en la década del cuarenta, a la que supera en extensión, análisis y perspectivas.

Y lo que se reproduce aquí, como independiente, es la parte histórica publicada por última vez, como ya indiqué, en 1984 y que cubre el panorama antedicho. Con todo, el texto ha sido revisado y corregido por mí, y depurado de las erratas que

aparecían en el texto y que se arrastraban de ediciones anteriores (fruto del descuido de los correctores de la época), sobre todo en materia de fechas, nombres y referencias bibliográficas que han sido cotejadas con las anteriores ediciones y completadas hasta donde ha sido posible.

Creo, pues, que de esta manera no sólo presento una obra fundamental para el constitucionalismo peruano, sino que además lo hago en una versión debidamente revisada, que rescata las mejores aportaciones del autor.

Nuestro final agradecimiento a los herederos de José Pareja Paz-Soldán, que gentilmente han autorizado esta edición, y a la Pontificia Universidad Católica del Perú, por haber asumido el compromiso editorial de la obra de quien fue, durante más de treinta años, profesor en sus aulas.

Lima, enero de 2003
Domingo García Belaunde

CAPÍTULO I

Las Constituciones del Perú

CARTAS POLÍTICAS DEL PERÚ (1823-1979)

Las diferentes Constituciones y estatutos políticos que han regido en el Perú¹ han sido los siguientes:

- **Reglamento Provisional de 1821**

Expedido por San Martín en Huaura sobre demarcación y administración del territorio ocupado. Rigió del 12 de febrero al 8 de octubre de 1821.

- **Estatuto Provisional de 1821**

Dado por el protector San Martín para el mejor régimen de los departamentos libres mientras se dictaba la Constitución del Estado e inspirado en la Carta francesa de 1791. Rigió del 8 de octubre de 1821 al 17 de diciembre de 1822.

- **Bases de la Constitución de la República Peruana de 1822**

Aprobada por el primer Congreso Constituyente. Rigió del 17 de diciembre de 1822 al 12 de noviembre de 1823.

- **Constitución de 1823**

Aprobada por el primer Congreso Constituyente el 12 de noviembre de 1823 y vigente hasta el 9 de diciembre de 1826. Y nuevamente rigió del 16 de junio de 1827 al 18 de marzo de 1828.

En realidad, no llegó a aplicarse sino tardíamente, a raíz de la caída del régimen bolivariano, de enero de 1827 hasta que entró a regir la Carta de 1828. Al promulgarse

¹ Mientras que la Constitución de los Estados Unidos de 1787, la más antigua y operativa de todas las Cartas políticas, cumplirá 200 años de vigencia, Francia ha tenido, en 187 años de vida constitucional, 15 Constituciones y el Perú, 11 Cartas políticas.

la Constitución de 1823, el mismo Congreso la declaró en suspenso mientras el libertador Bolívar ejerciera la suprema autoridad de la República.

- **Constitución de 1826**

Es la célebre Constitución Vitalicia aprobada por el Consejo de Gobierno que presidía Santa Cruz. Se inspiró en la Carta del Consulado Vitalicio de Napoleón, del año VII de la Revolución Francesa. Rigió del 9 de diciembre de 1826 al 16 de junio de 1827.

- **Constitución de 1828**

Aprobada por el Congreso Constituyente y promulgada por el general La Mar. Rigió del 18 de marzo de 1828 al 10 de junio de 1834.

- **Constitución de 1834**

Aprobada por el Congreso Constituyente y promulgada por el mariscal Orbegoso. Rigió desde el 10 de junio de 1834. Por ley del 22 de agosto de 1839 fue declarada insubsistente.

- **Pacto de Tacna de 1837**

Aprobado por el Congreso de Plenipotenciarios de los Estados Norte y Sur Peruano y Boliviano el 9 de mayo de 1837. Determinaba la unión de los tres Estados para formar la Confederación, los derechos de cada uno, las atribuciones del Protector y la organización de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. El Perú tuvo dos textos: la Constitución del Estado Sur-Peruano (1836) y la Constitución del Estado Nor-Peruano (1836).

- **Constitución de 1839**

Aprobada por el Congreso Constituyente de Huancayo. Rigió del 10 de noviembre de 1839 al 27 de julio de 1855.

- **Estatuto Provisorio de 1855**

Dado por la Convención Nacional hasta que se aprobara la nueva Carta política. Rigió del 27 de julio de 1855 al 19 de octubre de 1856

- **Constitución de 1856**

Aprobada por la Convención Nacional y promulgada por el presidente mariscal Ramón Castilla. Se inspiró en las tendencias radicales europeas de 1848. Rigió del 19 de octubre de 1856 al 13 de noviembre de 1860.

- **Constitución de 1860**

Aprobada por el Congreso Ordinario de 1860 y promulgada por el mariscal Ramón Castilla. Rigió del 13 de noviembre de 1860 al 18 de enero de 1920, salvo los breves períodos que se indican en seguida. Ha sido la Constitución peruana que ha regido por más tiempo.

- **Constitución de 1867**

Aprobada por el Congreso Constituyente de 1867 y promulgada por el presidente general Mariano Ignacio Prado. Rigió del 19 de agosto de 1867 al 6 de enero de 1868.

- **Estatuto Provisorio de 1879**

Dictado por don Nicolás de Piérola, que ejercía la dictadura durante la Guerra del Pacífico. Rigió del 27 de diciembre de 1879 al 6 de enero de 1881.

- **Constitución de 1920**

Aprobada por la Asamblea Constituyente de 1919 y promulgada por el presidente Leguía. Rigió desde el 18 de enero de 1920 al 9 de abril de 1933.

- **Constitución de 1933**

Aprobada por el Congreso Constituyente de 1931 y promulgada por el presidente Sánchez Cerro. Rigió desde el 9 de abril de 1933 hasta el 28 de julio de 1980, en que entró en vigencia la Carta de 1979.

- **Constitución de 1979**

Aprobada por la Asamblea Constituyente de 1978-1979 y promulgada por el presidente en ejercicio de la Asamblea el 12 de julio de 1979. Fue ratificada por el presidente constitucional Fernando Belaunde Terry el 28 de julio de 1980.

De todas estas Constituciones, cuatro de ellas, las de 1823, 1826, 1856 y 1867, tuvieron una existencia efímera y eran anatómicas a la realidad del país.²

² En sentido estricto, deben considerarse Constituciones sólo las de 1823, 1826, 1828, 1834, 1839, 1856, 1860, 1867, 1920, 1933 y 1979, que suman un total de 11.

FUENTES DE NUESTRO DERECHO CONSTITUCIONAL

Nuestro derecho constitucional se ha inspirado, sobre todo en el siglo XIX, en el de dos países: Estados Unidos y Francia. Del primero tomamos la figura del presidente de la república; del segundo, los derechos individuales y el concepto de la libertad. Todo el continente americano, salvo Canadá, fue decisivamente influenciado por la Constitución de los Estados Unidos, lo que es fácilmente explicable. La Confederación americana había conquistado su independencia y creado un régimen ordenado, libre y próspero. América Latina ofrecía cierta semejanza con América sajona: territorios inmensos; población poco densa; medios de comunicación escasos; regiones por explotar, colonizar y poblar; la necesidad de un poder ejecutivo fuerte para consolidar la emancipación y alcanzar el desarrollo material del país. Por otra parte, ciertas formas de autonomía como el gobierno de los cabildos, las enormes distancias y un regionalismo incipiente, estimulaban el régimen federal.³

La influencia de la Constitución norteamericana de 1787 fue determinante.⁴ Mientras que las Constituciones europeas pretendían limitar la autoridad del poder ejecutivo, encarnada en el rey y en los poderes de la monarquía, y afirmar el poder del Parlamento, el modelo norteamericano, al mismo tiempo que proclamaba, con gran energía, la libertad política y los derechos de la persona, establecía un poder ejecutivo fuerte y creaba la figura del presidente de la república como efectivo jefe de gobierno. En el Perú, siempre hemos tenido un gobierno presidencialista.

Al lado de esta influencia, favorecida por el fulgor personal de sus notables presidentes, por nuestra vinculación cultural y por ciertas analogías de territorio y de destino, se destaca la influencia de Francia. Los directores y tribunales de la emancipación americana se habían formado en el pensamiento político de los enciclopedistas, y algunos como Miranda y el propio Bolívar participaron de cerca en la Revolución Francesa. Nuestros próceres copiaron los gestos de los revolucionarios franceses, tradujeron sus escritos e imitaron sus proclamas e instituciones.

La influencia de la Revolución Francesa en nuestras Constituciones se refleja en el concepto de la soberanía nacional, en el rechazo de la monarquía, en el entusiasmo por la república, en los extensos capítulos que dedican a las garantías individuales. La

³ El federalismo fue el mayor radicalismo del siglo XIX, en tanto que la monarquía fue la máxima aspiración de los conservadores.

⁴ La Constitución norteamericana fue el modelo de inspiración que guió nuestros primeros pasos, pero es justo reconocer que tal admiración respondía a las excelencias de su texto y a la coherencia de sus normas, que le han permitido subsistir hasta el presente. Ella, como afirma Manuel Vicente Villarán, «[...] merece la veneración que los americanos acostumbramos a tributarle por la intrínseca excelencia de su plan, su adaptación a las circunstancias del pueblo, la simplicidad, brevedad y precisión de su lenguaje, y la combinación de firmeza y elasticidad de detalles». VILLARÁN, Manuel V. *La Constitución de los Estados Unidos*. Lima, 1922.

primera Constitución peruana de 1823 se inspira singularmente en la francesa del año III (1799), que estableció la República y el Directorio.

La influencia francesa no se detuvo en los años iniciales de la República, sino que se afirmó durante todo el siglo XIX. El liberalismo y el radicalismo, característicos de ese país, se tradujeron en movimientos análogos e inmediatos en el Perú. Nuestras élites dirigentes en el siglo XIX fueron francesas por el tono de la conversación, la lengua y el prestigio de sus escritores de literatura y de política. El derecho privado surgió inspirado en las instituciones y leyes francesas. Nuestro Código de Comercio de 1902 estuvo calcado del español, que a su vez fue una mera copia del francés de 1808. El Código Civil de 1852, vigente hasta 1936, se inspiró casi totalmente en el napoleónico.

La influencia ideológica que otrora ejerciera Francia entre nuestros elementos dirigentes, políticos y literarios, se ha ido perdiendo, no sólo porque se ha menguado notoriamente la irradiación política de Francia sino, principalmente, porque las naciones del globo se están alineando con una de las dos grandes superpotencias atómicas nucleares que dirigen el mundo a partir de la Segunda Guerra Mundial: los Estados Unidos, con el atractivo fulgurante de su sistema de vida, su confort, su desarrollo técnico y económico, sus productos estándar y su expansión capitalista, y sus planes de promoción de los pueblos subdesarrollados; y Rusia soviética, con la falacia de su comunismo igualitario, su hábil propaganda que explota las injusticias del régimen capitalista, su poderío militar y su admirable expansión industrial y económica.

En el primer cuarto del siglo XX, tres Constituciones ejercen especial influencia: la mexicana de Querétaro de 1917, la rusa bolchevique de 1918 y la alemana de Weimar de 1919. Diez años después, tendrá también importancia, como se observa en nuestra Constitución de 1933, la republicana española de 1931. Todas ellas coinciden en una democracia al rojo vivo; en el rechazo de los gobiernos fuertes; en el proceso de racionalización del poder al encerrar en las redes del derecho la vida política, reemplazando el hecho metajurídico por la regla del derecho escrito; y en la tentativa de encuadrar las normas de derecho en el complejo de la vida del país.

En la Asamblea Constituyente de 1978-1979, existieron tres tendencias definidas: la del aprismo centro izquierda, que tuvo el 37 por ciento de la representación; la del Partido Popular Cristiano de centro derecha, dirigido por Luis Bedoya Reyes,⁵ con un 26 por ciento; y el FOCEP, unido intermitentemente a los otros partidos de izquierda radical, que alcanzaron en conjunto casi el 30 por ciento de la representación. Sólo en pocas disposiciones logró la izquierda radical, con el apoyo o la benevolencia del Apra,

⁵ El doctor Luis Bedoya Reyes, en optimistas declaraciones periodísticas, ha sostenido que la Constitución de 1979 estuvo inspirada en un setenta por ciento por postulados doctrinarios del Partido Popular Cristiano.

imponer algún articulado. La Carta política fue el resultado de un acuerdo casi permanente entre los dos grandes grupos centristas, con excepción de algunos postulados no adoptados como las tesis apristas de que el Perú es una república de trabajadores manuales e intelectuales, la creación de un congreso económico nacional y el establecimiento de una elección presidencial de una sola vuelta. En cuanto a las Constituciones que inspiraron a los assembleístas del 79, fueron principalmente la venezolana de 1961, la mejor en vigencia en Latinoamérica; la italiana de 1947; la alemana de 1949; y la española de 1978 en algunos aspectos, como las relaciones entre la iglesia católica y el Estado. Influencia decisiva, que incorporaron casi totalmente al Título I de la nueva Constitución, han tenido la Declaración Universal de Derechos Humanos de París de 1948 y la Americana de Bogotá del mismo año, y el reciente Pacto de San José de Costa Rica de 1969.

CAPÍTULO II

Evolución constitucional del Perú

LA REPÚBLICA DEL PERÚ ha vivido haciendo y deshaciendo Constituciones. Hemos tenido una por cada 15 años de vida independiente. Y esa abundancia, así como la anarquía inicial y los defectos de nuestra vida política, no han surgido de las Cartas políticas. Algunas de éstas fueron ingenuas, desorbitadas o sin sentido de las limitaciones que imponía nuestra incipiente realidad; otras, de escasa visión, centralistas en exceso o atendiendo sólo intereses de las facciones. Nuestros males políticos han tenido, sin embargo, causas más profundas: falta de una clase dirigente con persistencia en sus propósitos, ausencia de hábitos de gobierno al producirse la emancipación, carencia de organismos intermedios entre el Estado y la nación, escaso espíritu cívico. José Joaquín Olmedo decía, refiriéndose a la Constitución de 1823, que una Constitución no llegará a organizar una nación si, desde sus comienzos, no se funda en la voluntad, en el consentimiento y en la capacidad de los pueblos a los que va dirigida, por más perfecta que sea. La República fue una creación política; no habíamos tenido ni una aristocracia territorial, ni una minoría experta en el arte del gobierno, ni tradiciones en el gobierno local, como había ocurrido en las colonias norteamericanas o en Chile. Fue necesario inventar todo eso dentro de un nuevo orden. De allí la profusión de nuestros textos constitucionales.

En los primeros capítulos de esta obra, nos ocupamos de manera particular de las Constituciones de 1823, 1826, 1828, 1834, 1839, 1856, 1860, 1867, 1920 y 1933, surgidas todas ellas de asambleas constituyentes o de congresos con poderes específicos para actuar como tales. La segunda parte tratará la vigente Constitución de 1979.*

DESARROLLO CONSTITUCIONAL DEL PERÚ HASTA 1968

El Estatuto Provisorio del 8 de octubre de 1821 consta de diez secciones y fue dictado por San Martín a fin de regularizar sus poderes como protector del Perú y establecer algunas pautas constitucionales y administrativas. Legisla principalmente

* Esta segunda parte no se publica aquí, como se ha explicado en el Prólogo (nota del editor).

sobre la religión del Estado, la católica, no pudiendo ser funcionario público quien no la practique; sobre las atribuciones, derechos y deberes del Protector, que sería generalísimo de las fuerzas de mar y tierra, obligándose a obtener la independencia del Perú; sobre la determinación de nacionales, ciudadanos y naturalizados; sobre los derechos individuales; sobre las funciones de los ministros, del Consejo de Estado y del Poder Judicial, constituido este último por la Alta Cámara de Justicia; sobre las funciones y elecciones municipales; y sobre la vigencia del Estatuto hasta que se declare la independencia de todo el territorio, en cuyo caso se convocará un congreso general que establecerá la Constitución permanente y la forma de gobierno, posibilidad sobre la que no se precisaba ninguna cuestión.

El Reglamento Provisional, dictado anteriormente por San Martín en Huaura el 12 de febrero de 1821, contenía veinte artículos e iba precedido de extensos considerandos de cierta vaguedad que constituían más bien una disquisición de derecho constitucional. Se dividía el territorio del Perú en cuatro departamentos que fueron los de Trujillo, Tarma, Huaylas y la Costa. Se fijaban las atribuciones de los presidentes de departamentos; los jefes de partido, antes denominados subdelegados; y los tenientes gobernadores de los pueblos. En cada departamento se creaba un agente fiscal «[...] con quien se entenderán las instancias en que se interese el Erario Público. En las causas civiles y criminales del fuero común se observarán sin alteración, las leyes y ordenanzas del Perú [...]». Se estableció una cámara de apelaciones en Trujillo y se fijaron sus atribuciones. La jurisdicción eclesiástica se continuaba ejerciendo, como hasta entonces, con estricta sujeción al derecho canónico. Todos los funcionarios públicos estaban sometidos al juicio de residencia, y las leyes, ordenanzas y reglamentos que no estuvieran en oposición a los principios de libertad e independencia que venía proclamando el ejército libertador y a lo establecido en este Estatuto quedaban en fuerza y vigor, mientras no fueran derogados o abrogados por la autoridad competente.

Las bases de la futura Constitución peruana, aprobadas por el Congreso el 17 de diciembre de 1822, constaban de 24 artículos. Todas las provincias del Perú reunidas en un solo cuerpo formaban la nación peruana. La soberanía residía esencialmente en la nación, la que sería independiente de la monarquía española y de toda dominación extranjera y no podría ser patrimonio de ninguna persona ni familia. El gobierno sería popular y representativo; la religión era la católica, con exclusión del ejercicio de cualquier otra. A la nación le correspondía dictar la Constitución y las leyes por medio de sus representantes, y deberían concurrir todos los ciudadanos a la elección de éstos, siendo ésta «la única función del Poder Nacional, que se puede ejercer sin delegarla». La representación tendría por base la población, principio que se abandonó en 1860. Se fijaban los derechos que debía proteger la Constitución. Se declaraba que «[...] el principio más necesario para el establecimiento y conservación de la libertad era la división de los tres Poderes haciéndolos independientes en cuanto fuera dable. El Poder Legislativo sería único y no podría combatir contra sí mismo [...]». La iniciativa de las leyes

se reservaba a los representantes, que eran inviolables e irresponsables. El Poder Ejecutivo no podría ni ser vitalicio ni hereditario, y los que lo ejercieran, así como los ministros de Estado, serían responsables *in solidum* por las resoluciones tomadas en común y cada ministro en particular, por los actos de su departamento. Se fijaban las atribuciones del Senado conservador. El Poder Judicial sería independiente y los jueces, inamovibles y de por vida. En las causas criminales, el juzgamiento sería público; el hecho, reconocido y declarado por los jurados; y la ley, aplicada por los jueces. La imposición de contribuciones era de competencia exclusiva del Congreso. La Constitución protegía la libertad de los ciudadanos, la libertad de imprenta, la seguridad personal, la inviolabilidad de la propiedad, el secreto de la correspondencia, la igualdad ante la ley, el reparto de las contribuciones en proporción a las facultades de cada uno, el derecho de petición ante el Congreso o ante el gobierno. Además, abolía toda confiscación, las penas crueles, el comercio de negros y los empleos y privilegios hereditarios. Se reconocía la deuda del Estado y se fijaba el objeto de la fuerza pública. La instrucción era una necesidad general y la sociedad la debía por igual a todos sus miembros. Los socorros públicos constituían también *deudas sagradas*. Y, para mantener la unión de los ciudadanos, avivar el amor a la patria y a la memoria de los más célebres sucesos de la independencia, se establecerían días de fiesta nacionales.

La primera Constitución de la República, la de 1823, sólo llega a regir tardía y fugazmente en 1827. Ella es el producto más genuino de todos los documentos emanados de nuestra revolución emancipadora y la más acentuada expresión de nuestro liberalismo. Se basó en la teoría roussoniana del contrato social y en la consideración del poder como una delegación o emanación de aquél. Colocaron al Parlamento por encima de los demás poderes, disminuyeron y cercenaron las atribuciones del Ejecutivo, quisieron —¡buenos convencionales!— organizar el gobierno de la moralidad y, llevando hasta sus últimas consecuencias su ideología política, estructuraron el país bajo una forma casi federativa. La república que ellos hicieron fue una total creación política, pues no teníamos hábitos de libertad y experiencia política, y, a la caída del régimen español, fue necesario inventarlo todo dentro de un orden nuevo. En su lado favorable, hay que reconocer que los constituyentes de 1822 optaron resueltamente por la república y establecieron la igualdad civil y generosos derechos individuales.

Pero los principios que la animaban, de pura geometría política; su predominio parlamentario; y su visión confiada y optimista de una república proba y moral, tuvieron que chocar con la realidad mestiza e inorgánica del país que recién surgía. Rotas las normas de disciplina y de orden, sin una clase dirigente, sueltos todos los apetitos, sin fuerzas sociales ni espíritu cívico que dieran al Estado cierta estabilidad, la Constitución de 1823 fue un instrumento político artificial. Liberales como ella fueron las Constituciones de 1828, de 1834 y de 1856. La de 1828, liberal por esencia, contenido y ambiente, difiere, sin embargo, sustantivamente de la de 1823, y es una de las más sagaces y equilibradas. Representa el primer experimento de una armónica distribución

de los poderes públicos y una mesurada tentativa de poner en marcha el Estado peruano. Fijó una línea política que será mantenida por todas las posteriores: régimen presidencial, con un presidente con amplios poderes y con la compartida responsabilidad ministerial por la indispensable refrendación de los decretos y órdenes del gobierno; elección popular del jefe del Estado; organización bicameral del Parlamento; Poder Judicial inamovible; y unión de la Iglesia y el Estado. Implicó uno de los más sinceros e interesantes experimentos de descentralización.

La Carta del 28 rigió y funcionó a pesar de que tuvo que convivir con el gobierno de Gamarra, personal y autoritario. Como aquella había previsto que cinco años después se reuniera una asamblea para modificarla o reemplazarla, la Convención Nacional de 1833, aunque absorbida fundamentalmente por el problema político de la sucesión presidencial, alcanzó a dictar la Constitución de 1834, la cuarta de la República y liberal como su predecesora. Ella revela las huellas de las luchas civiles inmediatas contra la arbitrariedad y el despotismo encarnados en Gamarra y su camarilla, y el desprestigio de esa oligarquía militar que venía gobernando. Su nota predominante fue su sentido antimilitarista por la limitación de los grados militares, la fijación de los efectivos por el Congreso, la ratificación por este mismo cuerpo de los ascensos a las altas jerarquías castrenses y la suspensión en el ejercicio de la presidencia cuando el titular asumiera el mando de las fuerzas del Ejército. Influenciada por Luna Pizarro, la figura principal de la Asamblea, que consideraba inevitable la unión con Bolivia, suprimió la prohibición de federarse y omitió, asimismo, las juntas departamentales.

De todos los documentos liberales, el más interesante, arrogante y extremista fue la Carta de 1856. El país vivía un momento de intensa polémica doctrinaria, oratoria y pública; una polémica parlamentaria y universitaria, entre liberales y conservadores, entre los partidarios de la libertad y los del orden, entre los exaltados y los prudentes, entre los que tenían la ilusión del porvenir y los que temían la anarquía del momento, entre los ilusos y los desencantados, entre los que hablaban ante todo de las esperanzas del futuro y los que consideraban, más bien, la realidad del presente. Este intenso debate ideológico, iniciado en la década anterior entre los colegios de Guadalupe y San Carlos,¹ y proseguido después en los periódicos, en los Congresos de 1849 a 1851

¹ «[...] Las diferencias entre San Carlos y Guadalupe no provenían, pues, de las asignaturas mismas, sino del espíritu de la enseñanza. Contra la rigidez disciplinaria de San Carlos, Guadalupe se preciaba de dejar amplia libertad a sus alumnos para sus opiniones y sus respuestas en los exámenes. Contra la restauración de las enseñanzas aristocráticas, Guadalupe encarnaba un sentido avancista. “A una cuadra de distancia”, dice Jorge Guillermo Leguía, el historiador de los grandes liberales peruanos, “San Carlos representaba el orden y Guadalupe la libertad. San Carlos defendía la soberanía de la inteligencia y Guadalupe la soberanía del pueblo; San Carlos era clerical, y Guadalupe laico; uno era aristocrático, el otro democrático, y la rivalidad entre ambos planteles se extendía a los alumnos mismos, cuyos pugilatos se fueron volviendo frecuentes y enconados” [...], en tanto que Herrera decía orgulloso: “Allá se adjetiva y aquí se sustantiva” [...]». BASADRE, Jorge. *Historia de la República del Perú*. Varias ediciones.

y en las plazas públicas, culminará en el Parlamento, y tuvo, como máximos exponentes, las asambleas constituyentes de 1856 y 1860. La Convención Nacional del 55 fue la más alta y fogosa tribuna del liberalismo nacional, y estuvo integrada por los republicanos y los radicales más conspicuos y honestos que han pasado por nuestra vida nacional. Por desgracia, se dejaron llevar por la corriente de exagerados individualismos, surgidos de la Revolución Francesa, y por el ejemplo inmediato de las jornadas europeas de 1848. Tuvieron un concepto atómico y mecánico de la libertad; no miraron a la colectividad como una unidad orgánica ni al país como un conjunto de instituciones jerarquizadas, formadas por una tradición. Intentaron, entonces, al igual que en 1823, en 1834 y en 1867, el debilitamiento del Ejecutivo, poniendo una fe excesiva en el sufragio, cuya máxima ampliación buscaron.

La Constitución de 1856 se caracteriza por su fervor doctrinario y generoso, por su olvido de la realidad peruana, por sus reformas políticas exageradas, por su aliento democrático, por su ingenua ilusión de liquidar todos los errores y de crear una república modelo, por su incapacidad de transar, por su altivez y por la pureza de sus propósitos. Sus aspectos más resaltantes y que concitaron mayores resistencias fueron la supresión del fuero eclesiástico y de la propiedad de los empleos, la ratificación legislativa de los ascensos militares, la amovilidad del Poder Judicial, la inviolabilidad de la vida humana, el cercenamiento de las facultades del Poder Judicial en beneficio del Congreso, la consideración del novísimo Consejo de Ministros como copartícipe del Ejecutivo y el restablecimiento de las juntas departamentales y de las municipalidades.

La última expresión liberal, mucho más avanzada, extremada y radical que el Estatuto del 56, aunque inspirada en su contenido y espíritu, fue la Constitución de 1867, que no alcanzó las proyecciones, la trascendencia ni la elevación doctrinaria de aquél y tuvo, además, breve duración, pues no tardó, al igual que su modelo, en ser barrida por una triunfante revolución militar conservadora que restauró el imperio de la Carta de 1860.

La Constitución Vitalicia de 1826 inició la serie conservadora. Aprobada plebiscitariamente por decisión de los Colegios Electorales, rigió solamente desde el 9 de diciembre de 1826 hasta el 27 de enero de 1827. Por ironía del destino, la Constitución Vitalicia, cuyo título parecía asegurarle una longeva permanencia, ha sido, de todas las peruanas, la que con sus siete semanas de vigencia tuvo la más corta duración y la muerte más temprana, y refleja así un hecho característico en nuestra República: el desacuerdo entre la teoría y la práctica constitucionales, ya que la Constitución Vitalicia ha sido la más fugaz y frustrada de nuestras Constituciones.

Su importancia no radica, pues, en las instituciones que creó ni en su funcionamiento o sucesiva adaptación, sino que representa el maduro y final pensamiento de Bolívar de lograr una transacción, realmente imposible, entre la monarquía y la república, entre la tutela y la libertad, entre la jerarquía y la democracia. En 1826, Bolívar, desengañado por las utopías y los extremismos, idea la república vitalicia, que conciliaría la

libertad y la democracia con la paz interna y la estabilidad social, y que se apartaría por igual de la anarquía demagógica y de la tiranía monócrata, a fin de evitar al país amargos días de turbulencia y de arbitrariedad. El régimen vitalicio de 1826, ha dicho el doctor Manuel Vicente Villarán, creaba un gobierno cesarista, constituido sobre la base de la opinión pública y del origen popular de los poderes del Estado.

Si fracasó prontamente el primer intento conservador de estructurar el Estado peruano, presentó, asimismo, graves fallas la segunda Constitución conservadora, que fue la autoritaria centralista de Huancayo de 1839, que, al igual que la anterior, suprimió las municipalidades, expresión genuina de la vida social. El propósito de los constituyentes de Huancayo fue aprobar un texto sencillo, simple, sin ninguna preocupación doctrinaria e ideológica, que nos evitara los horrores de la anarquía y preservara la República de las revoluciones, trágico péndulo en que se movía por entonces el Perú,² y que trajera paz y tranquilidad. Para ello, no querían una Constitución ejemplar, ni un gobierno modelo ni demasiadas garantías. Bastaba un poder ejecutivo robusto, pocas asambleas, administración y no política. Así fue la Constitución de Huancayo, que adoptó definitivamente la política del orden ante todo y que tuvo una duración mayor que las anteriores, pues rigió de 1839 a 1855, o sea, 16 años.

Muy distinto fue el pensamiento de los congresistas de 1860, autores de la Constitución progresista y mesurada de ese año. Fácil había sido prever que la Carta liberal del 56 tendría escasa vida. El presidente Castilla declaraba, en el momento mismo de jurarla, que eran inoportunas muchas de sus reformas; otras, exageradas o impopulares. La Convención Nacional, por su larga duración, por las resistencias que suscitó —eclesiásticas, militares y de empleados públicos perjudicados por las reformas—, por su intemperancia y altivez, estaba gastada y desprestigiada, y terminó inopinadamente con su brutal disolución por un cuerpo del Ejército al mando del coronel Arguedas. Castilla, con su habitual perspicacia política, comprendía que el viento de la opinión pública se inclinaba por los conservadores y, por ello, se había venido alejando de los liberales, extremistas e inoportunos. Mediante un golpe de Estado, convocó a elecciones para el Congreso Ordinario de 1860. Este se instaló el 23 de julio de ese año y se arrogó poderes constituyentes, fundándose en el tenor de las credenciales de los representantes, yéndose a la reforma de la Carta liberal del 56 y dictando la Constitución de 1860, que, atendidas la época y las circunstancias, ha sido nuestro más notable y sagaz estatuto constitucional hasta la Carta de 1979.³ Como muy juiciosamente había

² «Los excesos del Gobierno, o los excesos de la anarquía, fueron las dos formas de nuestra evolución política». GARCÍA CALDERÓN, Francisco. *Le Pérou Contemporain*. París: Dujarric, 1907.

³ «The Constitution of 1860 was indoubtly, the most perfect instrument of government which served the Peruvian State as organic law until that time. In fact, it was so well that it required very few changes. In the course of 60 years and with a few modifications it would differ little from the Constitution now in force». STUART, Graham H. *The Governmental system of Perú*. Washington: Carnegie Institution, 1925.

dicho su Comisión de Constitución, mantuvo de su Carta anterior todo lo conservable y provechoso, modificando o suprimiendo los artículos que se juzgaban incompatibles con la realidad y buen gobierno del país, afirmando la autoridad presidencial, eliminando el pastiche del parlamentarismo y facilitando la organización política del país. Ciertamente que presentó fallas apreciables, que ignoró el problema indígena, que no garantizó la efectividad del sufragio ni mantuvo el voto directo ni aseguró la independencia del Poder Judicial y que no se interesó por la descentralización, por lo que, en este aspecto, resultó inferior a algunas que la precedieron; pero facilitó el buen funcionamiento del Estado peruano, fue respetada por los gobiernos a cuyo amparo se constituyeron, se vivió en una atmósfera de relativa libertad y definió normas democráticas esenciales.

Pero después de sesenta años de vigencia, en que se vivía ya en otro siglo y en el que el mundo había evolucionado decisivamente, especialmente tras el trágico desgarrón de la Primera Guerra Mundial, y cuando el país venía afirmando su personalidad y su vida institucional, se imponían cambios y reformas. Por otra parte, los distintos regímenes políticos habían dejado turbios sedimentos. Se había creado una peligrosa oligarquía en el gobierno, falseándose la verdad electoral y estableciendo corruptelas, a cuyo amparo medraron numerosos y oscuros intereses. La nación, en general, recibió alborozada la revolución del 4 de julio de 1919, que prometía una patria nueva,⁴ que se jactaba de representar un cambio de hombres y de métodos, y que se enorgullecía de querer rejuvenecer el Estado peruano. Tales aspiraciones inspiraron la convocatoria de una asamblea constituyente, que aprobó la Carta de 1920. Índice del nuevo siglo, este documento no es conservador o liberal, debate ya superado, sino, más bien, de tendencias socializadoras en concordancia con el nuevo clima espiritual del mundo y con ejemplos constitucionales inmediatos.

La Constitución de 1920 introdujo saludables reformas y tuvo notorios aciertos, agrupándose sus reformas en medidas de carácter político; de saneamiento y moralización sociales, con su extenso e interesante capítulo de garantías sociales y nacionales; y de descentralización, con el absurdo sistema de los congresos regionales. Desgraciadamente, el país vivió, durante los años de vigencia de este estatuto (1920 a 1930), un régimen

⁴ «El vicio peor del Oncenio, causa de todos los demás, fue la falta de contenido ideal y sinceridad en su programa, la amañada indecisión de sus principios, la falaz y oportunista pobreza de su mudable y casi inexistente ideología, improvisada sólo para deslumbrar incautos y satisfacer apetitos. Ese régimen se produjo en sus comienzos y en sus propagandas electorales como un movimiento de izquierda, y luego quiso simular actitudes derechistas. Desde el título que enarboló *Patria Nueva*, aparecían la contradicción y falsedad demagógica. La Patria, por definición y esencia, ni puede ser nueva porque representa el legado de los padres, la tradición, la herencia material y moral, ampliada y mejorada, pero nunca negada y demolida. El vano anuncio de una Patria Nueva, que pretende romper toda clase de vínculos y amarras con la anterior, significa una blasfemia y un contrasentido y es de imposible realización». RIVA-AGÜERO, José de la. *Afirmación del Perú*. Volumen II. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, 1960, p. 87.

de fuerza y de arbitrariedad, presidido por la robusta personalidad de Augusto B. Leguía, siendo ignoradas todas las garantías democráticas que la Constitución, en su deseo de hacerlas más efectivas, no consentía siquiera en su supresión transitoria (aun cuando esto fue después modificado). Se vivió dentro del régimen de cesarismo burocrático, con las sucesivas reelecciones del presidente Leguía, con la presuntuosa afirmación de que solamente él y su sistema podían salvar al país; se suprimió toda oposición y cualquier voz de disensión por más mesurada que fuera. La caída del régimen político que la había violado sistemáticamente tuvo necesariamente que arrastrarla y se hizo urgente la convocatoria a otra constituyente, la novena que tuvo la República.

Y en medio de una enconada lucha electoral, surgió el Congreso Constituyente de 1931. La pugnacidad de la contienda política había sido violenta y tuvo forzosamente que proyectarse en la asamblea, dividida en bandos irreconciliables. En medio de tal ambiente poco propicio, desde luego, se inició el debate constitucional, interesantísimo en sus primeros días, hasta la deportación de la minoría aprista, verdadero atentado contra el Parlamento, violándose las inmunidades parlamentarias, mediatizando el Congreso y quitando altura y emoción a la discusión doctrinaria.

El país había recibido alborozado la perspectiva de una nueva Constitución que hiciera no solo imposible los abusos y excesos del régimen anterior, sino que creara nuevas instituciones y satisficiera determinadas aspiraciones, unánimemente reclamadas, como la descentralización y la autonomía del Poder Judicial. Si bien es cierto que la Carta de 1933 reconoció que las circunscripciones territoriales gozaban de autonomía administrativa y económica, la descentralización en la forma y por los órganos establecidos era deficiente, y los proyectados consejos departamentales nunca funcionaron. En lo que se refiere al Poder Judicial, mantuvo el anacrónico sistema de nombramientos de las Cartas de 1860 y de 1920, que hacían al gobierno árbitro de tales designaciones. Quiso crear, irrumpiendo contra nuestra reiterada experiencia política, un sistema mixto presidencial-parlamentario, que ciertamente no pudo prosperar. Contuvo diversas reformas saludables, como el Senado Funcional, el sufragio femenino para las elecciones municipales y el Consejo de Economía Nacional, aunque por desgracia ninguno de ellos se llevó a la práctica. El país recibió, en medio de la mayor indiferencia, la Constitución de 1933, que no encaró ni solucionó los problemas fundamentales de la nación ni presentó un positivo adelanto en la organización de nuestro Estado y cuya promulgación coincidió con severas leyes de represión social que hicieron aleatorio el pleno goce de los derechos individuales y sociales.

Al examinar esta abundancia de Constituciones que ha tenido el Perú, cabe preguntarse ¿a qué se debe esta prodigalidad explosiva? Ya hemos dicho, líneas antes, que el fracaso, la falta de aplicación y de respeto por las diversas Cartas políticas es la nota dominante de nuestra vida republicana, es decir, la disconformidad entre el contenido constitucional y la realidad política. Pero ese mal profundo no se debe, exclusivamente, a sus errores o defectos o a que contuvieran, muchas veces, menudos artículos reglamentarios

en vez de principios generales o que incluyeran disposiciones que debían ser objeto de leyes secundarias. Nuestras Cartas políticas fueron catecismos llenos de dogmas republicanos y de promesas, pero sin creyentes ni adeptos convencidos. Toribio Pacheco, en sus certeras *Cuestiones constitucionales*, se formula la misma pregunta y dice:

Forjamos una Constitución y no nos volvemos a acordar de ella; proclamamos los derechos y garantías que todo hombre debe gozar en una sociedad medianamente autorizada, y no los respetamos en los otros ni exigimos que ellos los respeten en nuestra propia persona; establecemos autoridades y tampoco las respetamos; nos burlamos de ellas, las desacreditamos y las derrocamos el día que se nos antoja. ¿Podrá corregir esos vicios morales una constitución que para ser buena debe acomodarse a las costumbres, a los hábitos y al carácter de los pueblos que ha de regir? No es la ley la que hace variar la conducta a una Nación entera. La educación de los individuos cuesta muchos años y muchos sacrificios: la de una Nación es obra de muchos siglos.⁵

Es absolutamente exacta la observación de Pacheco. Una Constitución puede estimular u orientar un régimen político, pero no puede inventarlo; impulsar el destino político de una nación, pero no crear totalmente ni asegurar absolutamente, mediante sus disposiciones, el orden, el respeto a la ley y el buen funcionamiento del Estado. Las costumbres políticas responden a la tradición y a tendencias ambientales incoercibles. La quiebra constitucional del Perú en el siglo pasado y muchas décadas del actual, al igual que en el resto de la América Latina, proviene de un defecto específico: el desprecio a la ley, la falta de sentido jurídico de nuestro continente. A esto se agrega que surgimos a la vida independiente sin estar debida ni suficientemente preparados. No teníamos tradición constitucional y quisimos llenar, con instituciones ajenas, el vacío de nuestra propia tradición. Carecíamos de una minoría directora, apta para el gobierno, la que recién ha ido formándose. Nuestra conciencia colectiva ha sido débil; las aspiraciones nacionales, desviadas o mal orientadas; y nos han faltado ideas cenitales que vigorizaran y alentaran los grandes ideales.⁶ Han faltado también elementos y grupos intermediarios entre el Estado y la nación, hábitos de libertad, espíritu cívico. Como dijo Bolívar en su profética Carta de Jamaica, nos alzábamos en los tumultos o

⁵ Lambert, en su estudio *América Latina. Estructuras sociales e instituciones políticas* (Barcelona: Ariel, 1971), observa que aquella ha sufrido mucho más de la impotencia de los gobiernos y de la indisciplina y rebeldía de las autoridades locales que del absolutismo y de la centralización, y que los vicios que el gobierno colonial ha impreso en el comportamiento político de nuestro continente son productos de la falta de realismo que le impidió renunciar a dar órdenes cuando carecía de los medios para asegurar su cumplimiento. Y concluye que nuestro continente no ha sido, pues, la tierra de los funcionarios todopoderosos, sino, por el contrario, de los caciques y los caudillos en rebelión.

⁶ «En la historia del Perú el alma nacional dormita sin querer nada o despierta para orientarse en el sentido de lo irrealizable o lo equivocado, siendo nuestra vida una triste sucesión de antagonismos». BELAUNDE, Víctor Andrés. *Meditaciones peruanas*. Lima: Cía. de Impresiones y Publicidad, 1932.

nos humillábamos en las cadenas. La anarquía o la dictadura fueron los ejes alternativos de nuestra primera República.

El Perú ha venido acentuando su conciencia nacional, despertando su sentimiento patriótico y civil, estructurándose de manera más orgánica. Pero necesitamos, para acentuar estos valores, que se facilite el ejercicio de la libertad; se canalicen las expresiones de la opinión pública, a fin de que se manifieste por órganos auténticamente libres, regulares y adecuados; se adiestre a los ciudadanos en el arte del gobierno a través de su actuación en municipalidades de origen popular; se redima al campesinado y se le haga un ciudadano apto; se concluya con el excesivo centralismo que mantiene a las provincias en un régimen tutelar y se vaya a una efectiva descentralización, con órganos adecuados, intentándose una distribución mejor y más científica del mapa del país (ya que, para educarnos en la libertad, nada más fecundo que las instituciones locales); y se vigorice nuestro sentido institucional, mediante el estudio de la integración en el Estado de los organismos técnicos y de las corporaciones representativas, para lograr una mayor eficiencia en la Administración Nacional y una adecuada representación de los intereses colectivos. Todo esto exige amor por el Perú, conocimiento de sus problemas, reforma de sus estructuras, visión de gobierno y un plan nacional para poner en forma total a nuestro Estado y, primordialmente, que retornemos a un régimen constitucional con gobiernos democráticos elegidos por el sufragio popular, que amparen los derechos humanos y propicien justicia social.

EL GOBIERNO MILITAR DE FACTO (1968-1980)

En octubre de 1968 se produjo un golpe militar encabezado por el general Velasco Alvarado y un grupo de coroneles, que luego se convirtió en un gobierno militar institucional de la Fuerza Armada. En la primera fase se hicieron importantes reformas estructurales, como la intensificación de la reforma agraria, poco organizada; la participación de los trabajadores en la gestión, utilidad y propiedad de las empresas industriales; cambios en la educación y en la organización universitarias; nacionalización de muchas empresas principalmente mineras como la Cerro de Pasco y Marcona; la ampliación de la actividad económica del Estado, reformas muchas de ellas precipitadas o incompletas, pero que, con todo, implicaron un cambio sustantivo en la estructura de la nación. En agosto de 1975, fue desplazado el velasquismo y asumió el gobierno militar un nuevo y responsable grupo castrense presidido por el general Morales Bermúdez, que rectificó muchos de los errores anteriores, limitó el despotismo estatal, permitió el retorno de la libertad de expresión y la actividad de los partidos políticos, y decidió la devolución del poder a los civiles y el retorno a la constitucionalidad por etapas, siendo la primera la convocatoria a una asamblea constituyente, que se instaló el 28 de julio de 1978 y que ha aprobado la Carta de 1979, cuya plena

vigencia rigió a partir del 28 de julio de 1980, en que se instaló un nuevo gobierno, el gobierno constitucional del presidente Belaunde Terry.

El gobierno militar revolucionario incurrió, en su primera fase, en graves errores, debido a una posición prepotente, sin comunicarse con la civilidad, ignorando a los partidos políticos y tomándose decisiones imprudentes o precipitadamente, tanto que posteriormente tuvieron que rectificarse y modificarse muchos de esos decretos leyes. La influencia comunista fue muy grande a través de los asesores soviéticos, yugoslavos y cubanos que tuvo entonces el gobierno, así como de una burocracia influenciada por los marxistas.

Como aportes positivos señalaremos la reforma agraria en cuanto suprimió el latifundio, pero que no tomó las medidas complementarias como asistencia técnica y crédito rural, lo que ha determinado una notable reducción en la producción agrícola, sobre todo en materia alimenticia, habiéndose acrecentado notablemente la necesidad de importar alimentos del extranjero, cuyo costo ha crecido desorbitadamente; la institucionalización de la mayoría de edad y, en consecuencia, el voto a los 18 años de edad; la reforma educativa en algunos de sus aspectos, aunque en otros, como en materia universitaria, no fue orgánica ni constructiva; la estabilidad laboral, aunque la fijó con carácter absoluto, lo que fue excesivo. La política internacional se orientó hacia la adhesión a los países del Tercer Mundo y a los no alineados, así como la condena del colonialismo, imperialismo y del neocolonialismo, y el establecimiento de relaciones diplomáticas con la Rusia soviética, la China y los países comunistas de Europa oriental y los de África, aunque descuidó la vinculación y el entendimiento con los países americanos y de Europa occidental, lo que ha sido, después, debidamente rectificado con beneficio evidente para el Perú y su política internacional. Se inclinó por el pluralismo económico y la creación de las empresas de propiedad social, aunque en la primera fase se dio a éstas una inconveniente y excesiva prioridad, con desmedro de la empresa privada, a la que se le negó la necesaria confianza, seguridad y permanencia; y por una mayor participación del Estado en la actividad económica con la creación de empresas públicas y la nacionalización de otras como la del hierro, cobre, minerales y cemento, que resultó excesiva, con reducción de las utilidades por haberse nacionalizado, sin los necesarios estudios previos y sin la creación de una nueva dirigencia empresarial eficiente.

Es notorio que se han producido en el país importantes cambios políticos y sociales durante el medio siglo de vigencia de la Carta de 1933. Se ha acrecentado la población, aunque lamentablemente buena parte de ella se ha concentrado en las ciudades (un cincuenta por ciento del total de habitantes del Perú), originando el incremento de las urbes y la multiplicación de los llamados pueblos jóvenes, con todos los problemas que ellos implican. Ha crecido el desempleo y acrecentado la pobreza general. Si bien se han realizado importantes modificaciones, como la reforma agraria, ésta se ha limitado a

la transferencia de la propiedad agrícola que se debe complementar con créditos necesarios, la preparación técnica del nuevo campesinado y el incremento de la producción agrícola, cuyo déficit ha crecido por el aumento de la población, particularmente de alimentos. Hemos nacionalizado los teléfonos, la electricidad, el petróleo, la minería, el papel, pero se ha multiplicado el precio de esos productos y servicios. Estamos saliendo de la crisis financiera y reacondicionando nuestra deuda externa (cuyo monto ha aumentado 12 veces en los últimos diez años) gracias a una acertada política financiera del gobierno militar en su segunda etapa. Y confiamos que el restablecimiento del régimen constitucional y la vigencia de la nueva Carta política, los préstamos y el apoyo financiero internacionales y la inversión privada, principalmente la extranjera, incrementen la producción nacional; y que el contenido social de la Constitución aprobada en 1979 mejore no solo nuestra situación socioeconómica sino el desarrollo nacional y la justicia social en el Perú

CAPÍTULO III

La Constitución de Cádiz y su influencia en el Perú

LA CONVOCATORIA A CORTES

Atendiendo a un sentimiento generalizado, recogido a través de las juntas locales, y cediendo a la presión del elemento liberal, la Junta Suprema Central de Sevilla decidió, algunas semanas antes de resignar sus poderes ante el Consejo de Regencia, la convocatoria de unas Cortes constituyentes. A ellas no sólo deberían concurrir procuradores de las circunscripciones españolas sino, asimismo, de las colonias americanas.

Por real orden del 22 de mayo de 1809 y considerando que los dominios de América «no eran colonias o factorías como los de otras naciones, sino una parte esencial e integrante de la Monarquía Española [...] y la heroica lealtad y patriotismo de que se acababan de dar tan decisiva prueba», se les pedía que enviaran diputados. Los cabildos elegirían tres candidatos de los que se sortearía uno; la Audiencia, en real acuerdo, formaría una terna entre todos los propuestos, sorteándose el que sería electo.

Sólo algunas circunscripciones coloniales dieron cumplimiento al anterior acuerdo. En tanto, y después de algunos desastres militares, la Junta Central de Sevilla abandonó el territorio de Andalucía y se refugió en la isla de León, adelantando su propósito de disolverse y depositar la máxima autoridad en un Supremo Consejo de Regencia. El 29 de enero de 1810, expidió el decreto de convocatoria a Cortes para España y América virreinal. El 14 de febrero, enviaba a las colonias la conocida proclama en que les invitaba nuevamente a elegir sus diputados, les repetía que constituían parte integrante de la monarquía española y ampliaba la representación concedida el año anterior a las colonias con un diputado por cada provincia cabecera de partido.

La elección sería hecha por los cabildos de cada capital, sorteándose al electo dentro de una terna. Se agregaba, provisoriamente, que, en caso de que no se pudiera hacer esa elección en las colonias, los residentes en España naturales de esos dominios procederían a elegir a sus representantes, de preferencia entre los que estaban en Cádiz, ciudad adonde se había trasladado la regencia a fines de mayo.

No habiéndose hecho el total de las elecciones previstas, se designaron a americanos residentes en España con el carácter de suplentes. De igual modo, fueron elegidos los diputados por las provincias españolas ocupadas por las tropas francesas.

LA REPRESENTACIÓN DE LAS PROVINCIAS PERUANAS

Los principales representantes de las provincias del Perú a las Cortes de Cádiz¹ fueron Vicente Morales Duárez, nombrado alcalde de Crimen de Lima meses antes; Blas Ostolaza, canónigo de la catedral de Trujillo; Dionisio Inca Yupanqui, cusqueño de sangre incaica; Ramón Olaguer Feliú, abogado del foro limeño; y Antonio Suazo.²

Vicente Morales Duárez había nacido en Lima a mediados del siglo XVIII. Abogado graduado en la Universidad de San Marcos, había asesorado en diversos cargos y asuntos a los virreyes Taboada y Lemus, y O'Higgins. Perteneció a la sociedad Amantes del País, editora del *Mercurio Peruano*. Redactó los estatutos del Colegio de Abogados de Lima y fue su primer diputado al instalarse esa institución en 1809. Mendiburu anota que su talento distinguido y su consagración a las ciencias le hicieron siempre merecedor de una alta reputación. Durante su permanencia en España, fue nombrado oidor de la Audiencia de Lima. Formó parte de varias comisiones; entre otras, de la de Constitución, integrada sólo por 14 miembros de los más distinguidos, como *El Divino* Argüelles y Muñoz Torrero. En noviembre de 1812, Morales era elegido vicepresidente de la Asamblea y, el 24 de marzo, presidente de la misma. En las Cortes gaditanas, se granjeó respeto y consideraciones por su cultura jurídica, elevación y ponderación, y el historiógrafo peruano José Antonio de Lavalle lo ha llamado «hombre de *juste milieu*».

A los pocos días de su elección como presidente, aquel egregio limeño falleció víctima de violenta enfermedad el 2 de abril, haciéndosele en España exequias de monarca y, en Lima, unas que tuvieron gran munificencia y a las que inclusive asistió el propio virrey Abascal.

Ramón Olaguer Feliú, natural de Ceuta y al que se tuvo por mucho tiempo por nacido en Chile, vino a Lima de niño. Estudió en el Convictorio de San Carlos. Se graduó con una tesis relativa a «que en el estudio de las ciencias debería emplearse el

¹ «Gran sorpresa para la Metrópoli fue la presencia de Diputados de Indias, con igualdad de derechos a los de la Península y con la absoluta libertad de palabra y de prensa que reinó en España desde el cautiverio de Fernando VII; y mayor fue la de hallar entre ellos hombres de claro talento, conocimientos profundos y palabra elegante y fácil que a veces llegaba a ser deslumbradora». ALAYZA Y PAZ-SOLDÁN, Luis. *La Constitución de Cádiz de 1812. El egregio limeño Morales y Duárez*. Lima: Lumen, 1946.

² Aparecen, igualmente, firmando la Constitución de Cádiz, como diputados por el reino del Perú, José Lorenzo Bermúdez, diputado por Tarma; Pedro García Coronel, diputado por Trujillo; Francisco Salazar, diputado por el Perú; y don José Antonio Navarrete, diputado por el Perú y secretario de la Constituyente.

idioma vulgar», dedicándose después al ejercicio de su profesión de abogado, en la que actuó en forma destacada. Encontrándose en España en momento de producirse las elecciones supletorias, fue designado diputado por el Perú.

Como secretario de las Cortes fue comisionado, juntamente con otros representantes, para saludar a Fernando VII a su entrada en Madrid, donde debía jurar la Constitución gaditana. El Rey no los recibió, desairándolos. Al igual que otros compañeros de Cádiz, al restablecerse el absolutismo, fue preso y encerrado en el castillo de Benasque, donde falleció.

Blas Ostolaza, presbítero, natural de Trujillo del Perú, se encontraba en España cuando la revolución de 1808. Acompañó a la familia real a la prisión de Valencey y fue capellán del Rey y preceptor del infante don Carlos.

En las Cortes de Cádiz, tomó el partido de la monarquía conservadora. De gran valor físico, sus arrestos y su fogosidad lo hacían temible en la tribuna. Todos esos antecedentes determinaron que, restablecido Fernando VII como rey absoluto, fuera uno de los más conspicuos miembros de la camarilla gubernativa. Alejado después, ocupó su cargo de deán de la catedral de Murcia. Con el fervor con que actuaba siempre, se hizo carlista en los últimos años y hallábase preso en la cárcel de Valencia cuando, a consecuencia de un motín impopular, fue fusilado, vitoreando en el momento final: «¡Muero por mi fe y por mi Rey don Carlos!». Su vida desorbitada se presta para una biografía novelada.³

Dionisio Inca Yupanqui, nacido en el Cusco, fue educado en el Seminario de Nobles de Madrid. De profesión militar, era coronel de un regimiento de dragones y llevó la representación peruana a las Cortes, en las que tuvo opaca figuración.

APERTURA DE LAS CORTES

Gentes de origen diverso se congregaron el 24 de septiembre de 1810 en el teatro principal de la isla de León, frente a Cádiz, para acometer la empresa de dictar la Constitución, en tanto que, al otro lado de las murallas de esa ciudad, se batían las fuerzas populares contra el invasor francés.⁴ Desde el 24 de febrero de 1811, las sesiones se prosiguieron en la ciudad de Cádiz, reuniéndose en la iglesia de San Felipe de Neri. La

³ En un artículo aparecido en el diario *El Comercio* de Lima, de junio de 1952, en la sección «Vidas extraordinarias», se hace una semblanza cautivante y amplia de Ostolaza.

⁴ «Era un cuadro magnífico y grandioso el de las Cortes de Cádiz, deliberando ímpavidas bajo el estruendo del cañón y el fulgor de las bombas enemigas. Allí, encerrados los representantes de dos mundos, azotada por las olas de dos mares y circundada de mortíferas baterías, libertaban de sus trabas el pensamiento, proclamaban la libertad de imprenta, abolían la Inquisición y elaboraban el Código Político que había de ser ley fundamental de la Monarquía». LAFUENTE, Modesto. *Historia de España*. Tomo XVII. Barcelona, 1883.

Constitución quedó totalmente aprobada el 23 de enero de 1812 y se promulgó en España solemnemente el 19 de marzo, aunque las Cortes continuaron reunidas, dictando leyes complementarias, hasta el 20 de setiembre de 1813. Desde el comienzo, formaron un solo estamento o cámara en vez de los dos que habían proyectado. A la sesión inaugural, sólo asistieron 102 representantes, aunque después llegaron a ser 282, de los cuales 97 eran eclesiásticos. El veinte por ciento del total representaba a las colonias americanas.

Inmediatamente después de reunidas las Cortes, declararon nula la abdicación de Fernando VII en Bayona, y que no se aceptarían propuestas de paz mientras hubiera tropas francesas en territorio español.

La acción más notable de los diputados peruanos fue la proposición de once puntos hecha a las Cortes el 16 de diciembre de 1810 y en la que pedían:

- que estas provincias tuvieran sus representantes en la misma proporción que las de España;
- que en América se pudiese sembrar y cultivar cuanto la naturaleza y el arte proporcionaran en los climas respectivos y para el ejercicio de la industria manufacturera y las artes en toda su extensión;
- que hubiese libre exportación de frutos para cualquier país y permiso para toda internación bajo cualquier bandera;
- que se hiciese libremente el comercio con Asia, aboliéndose los privilegios;
- que se extinguiese los estancos;
- que fuese libre la explotación de las minas de azogue bajo la dirección del Tribunal de Minería, quedando inhibidos el virrey y los intendentes de intervenir en lo administrativo de este ramo;
- que los americanos tuviesen igual opción a empleos que los europeos, incluyéndose a los indios y sus hijos;
- que se diesen por turno los empleos en América, mitad a los naturales y mitad a los españoles europeos;
- que se restableciera a los jesuitas en América.

Los peruanos Morales Duárez y Feliú la defendieron con gran elocuencia, aunque no lograron que fuera sancionada por las Cortes. Estas intervenciones, así como la relativa a la extinción de los tributos y rehabilitación de los indígenas, constituye la participación más destacada de los diputados peruanos.

Las Cortes declararon que los dominios españoles en ambos hemisferios habían de formar una sola y misma monarquía, una misma y sola nación, y una sola familia, y que, por ende, los naturales que fueran originarios de dichos dominios, europeos o ultramarinos, gozarían de iguales derechos que los de la Península (14 de octubre de 1810).

Los americanos lograron la aprobación de ciertas medidas de protección para los indios y para el progreso de la agricultura y el comercio, sin alcanzar la ansiada libertad de comercio debido a la acción de los poderosos comerciantes de Cádiz, que se mostraron intransigentes en este aspecto.

Las Cortes también habían aprobado una amnistía general a favor de los rebeldes americanos. Durante sus sesiones, abolieron la mita (9 de noviembre de 1812) y ordenaron el reparto de las tierras comunales a los indios casados o mayores de 25 años, prohibieron a las autoridades e indios comerciar con las reparticiones de tierras y dieron permiso para el cultivo de la vid y los olivos, y para la extracción del azogue en el continente americano.⁵

LA CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ DE 1812⁶

La Constitución de Cádiz, que constaba de diez títulos y 384 artículos, y comprendía todo lo referente a la organización institucional del Estado y de la monarquía de la Madre Patria, fue promulgada el 19 de marzo de 1812. La nación española⁷ era «la reunión de todos los españoles de ambos hemisferios; no es ni podía ser el patrimonio de ninguna familia ni persona; la soberanía residía esencialmente en ella y estaba obligada a conservar y proteger por leyes sabias y justas, la libertad civil, la propiedad y los demás derechos legítimos de todos los individuos que la componen». Se consideraba españoles a los nacidos en los dominios de España en una y otra parte del mundo, sin distinción alguna. Se establecía en el articulado que «[...] la religión de la Nación es y será perpetuamente la católica, romana, única y verdadera; la Nación la protege por leyes sabias y justas y prohíbe el ejercicio de cualquier otra». Definía al gobierno como una «Monarquía moderada hereditaria» y que «la persona del Rey es

⁵ «Prosiguieron igualmente en el sistema de hacer concesiones políticas y civiles a los americanos ya para ver de afirmar en la fidelidad de la Metrópoli a los que todavía la conservaban, ya procurar atraer a los que la habían quebrantado sobre lo cual no cesaban de hacer mociones a los representantes de las provincias de Ultramar». LAFUENTE, Modesto. Ob. cit.

⁶ En mi libro *Las Constituciones del Perú* (Madrid: Cultura Hispánica, 1954), que merecí el Premio Nacional de Cultura García Calderón de ese año, no reproduzco la Constitución de Cádiz por considerar que, habiéndose promulgado antes de que se produjera la Independencia y la creación del Estado peruano, no es estrictamente una Constitución nacional. No obstante, recientemente el doctor Vicente Ugarte del Pino, en su libro *Historia de las Constituciones del Perú* (Lima: Andina, 1978), sí lo hace sosteniendo que «[...] la inclusión de la Constitución de 1812 se justifica como una Constitución nuestra, por haber sido discutida artículo por artículo y votada por diputados peruanos [...] y por haber sido jurada y promulgada en Lima y en todos los pueblos del Perú, con las formalidades de la época, incluso haberse efectuado elecciones municipales y nombramientos de autoridades conforme a ella».

⁷ Los constituyentes prefirieron constantemente hablar de nación en vez de Estado.

sagrada e inviolable», pero establecía frenos y limitaciones constitucionales a la autoridad real. En conjunto, la autoridad de las Cortes era superior a la que se otorgaba al monarca.⁸ La potestad de hacer las leyes residía en las Cortes y en el Rey, quien gozaba del derecho del veto; caracterizaba a los secretarios del Despacho como verdaderos ministros constitucionales, cerrando la página de «Secretario del Rey». Al monarca correspondía ejecutar las leyes y a los tribunales judiciales su aplicación, diferenciando así claramente la existencia de tres poderes. La «apreciable calidad» de español se adquiría por nacimiento, por nacionalización, por diez años de vecindad y por liberación. Enumeraba, entre las provincias de España, a los diversos virreinos y capitánías generales de Indias y Filipinas.

El Título 3.º detallaba extensamente la organización y funcionamiento del Poder Legislativo, sus atribuciones, la manera de aprobar las leyes y la elección de los diputados mediante el sistema indirecto. Las Cortes formarían una sola Cámara y en su receso existiría la Diputación Permanente, compuesta por siete miembros, tres por las provincias de España, tres por los dominios americanos y el séptimo elegido a la suerte, escogido entre un diputado de estos y de aquellas.

El Título 5.º versaba sobre la administración de justicia, con las facultades jurisdiccionales y la inamovilidad de los jueces. Se suprimían los tribunales privilegiados o de excepción; se conservaban los fueros eclesiástico y militar, pero sujetos a leyes y ordenanzas; se fijaban normas, avanzadas para entonces, en materia criminal: arresto sólo por la autoridad competente, supresión del tormento para los reos y de la confiscación de bienes y la defensa en juicio.

El Título 6.º estaba destinado a la administración municipal y provincial, tanto en España como en las colonias. El mismo disponía la existencia de alcalde, síndicos y regidores elegidos por los vecinos; y establecía, para el gobierno de las provincias, un jefe político asesorado por un intendente, encargado de las cuestiones de Hacienda, y por la Diputación Provincial, integrada por siete miembros elegidos.

El Título 7.º se refería al sistema tributario, siendo las Cortes las encargadas de confirmar y establecer las contribuciones; el 8.º, a la fuerza militar; y el 9.º, a la educación pública, que obligaba al Estado a crear escuelas en todos los pueblos y que consagraba, en su artículo 371, el derecho a la libre emisión del pensamiento y a la libertad de imprenta, que, juntamente con la supresión del Santo Oficio de la Inquisición, creaba un régimen de tolerancia. Entre los derechos que afirmaban estaban los de seguridad personal, inviolabilidad de domicilio, derecho de propiedad y de petición, y la igualdad

⁸ Los legisladores de Cádiz no pensaban ni por un momento romper con Fernando VII. Pero tampoco pensaron ni por un momento que éste volviese como se fue. «La Corona —decíase en el Discurso Preliminar— ha marcado como esencialísimo todo lo concerniente a las limitaciones de la autoridad del Rey para que pudiera ejercerla con la dignidad, grandeza y desembarazo que corresponde al Monarca de la esclarecida nación española».

en la obtención de los cargos públicos al abolir las exigencias de prueba de noble. El Título 10.º y último trataba de la observancia y reforma de la Constitución, la que no podría modificarse, en todo o en parte, hasta ocho años después de su vigencia.

Las Cortes ya habían aprobado anteriormente la libertad de imprenta,⁹ la supresión del Tribunal de la Inquisición o del Santo Oficio y la abolición de la esclavitud, pudiendo los negros en lo sucesivo optar grados literarios, tomar hábitos religiosos y profesar la fe católica.

Las Cortes se dividieron entre liberales constitucionales y absolutistas o serviles. Los diputados americanos formaban un tercer grupo, bastante numeroso, ya que agrupaban hasta el veinte por ciento de los miembros, los que votaban unidos en las cuestiones que los afectaban, tratando de mejorar la situación jurídica y real de sus hermanos americanos, aunque por lo común, en los otros aspectos, como lo señala el historiador Lafuente, se inclinaba por el partido reformador o liberal.

Según el doctor Ugarte del Pino, la Constitución de Cádiz tuvo las siguientes características: 1.º consagró el principio de la igualdad entre americanos y peninsulares; 2.º proclamó la libertad de pensamiento y su libre expresión; 3.º proclamó la soberanía del pueblo en sustitución de la soberanía como atributo del Rey; 4.º la Constitución se elaboró sin la participación del Rey, pero no contra el Rey, por cuya libertad combatía la nación y en cuyo nombre se proclamó la Constitución; 5.º estableció la división de poderes, limitando el poder absoluto del monarca; 6.º derogó todos los símbolos del antiguo vasallaje y proclamó la absoluta igualdad de todos los españoles de ambos hemisferios; 7.º por lo tanto, la nueva representación a Corte (Parlamento) en lo sucesivo no representará a los estamentos tradicionales, clero, nobleza y burguesía o estado llano, sino a la nación; 8.º otorgó el voto a los analfabetos y, finalmente, dejó sentada la idea de la Constitución como una conquista (véase su libro *Historia de las Constituciones del Perú*).

Salvo algunas formas tradicionales del antiguo derecho de Castilla y de Aragón, como lo referente a los cabildos, la Constitución gaditana revela principalmente la influencia de la Revolución Francesa. El obispo de Ceuta, Monseñor Vélez, con propósito denigratorio, hizo un paralelo entre el Código de Cádiz y la Constitución francesa de 1791, mostrando su gran semejanza, inclusive en la redacción de los artículos.

⁹ Las Cortes de Cádiz decretaron la disposición avanzadísima de la libertad de imprenta el 19 de octubre de 1810, por la que «[...] todos los cuerpos y personas particulares de cualquier condición y estado que sean, tienen libertad de escribir, imprimir y publicar, sin necesidad de licencia, revisión y aprobación, bajo las restricciones y responsabilidades que se expresarán en el presente decreto». Esta disposición se mantendrá en el texto de la Constitución (artículo 63).

EL RETORNO AL ABSOLUTISMO

Después de la derrota y abdicación del emperador Napoleón, Fernando VII, a quien los pueblos llamaban *El Deseado* y que en realidad era *El Indeseable* por su abyección e ingratitud, «tirano sin grandeza», regresó a España, pero, accediendo a su propio temperamento, a los reclamos de la camarilla reaccionaria que lo rodeaba y a los diputados que habían formado el grupo servil en las Cortes, a los que se dio el apodo de *persas* (al igual que a los diputados peruanos que en 1825 pidieron a Bolívar el receso del Congreso y la promulgación de la Constitución Vitalicia), derogó la Constitución de Cádiz por un célebre decreto firmado en Valencia el 4 de mayo de 1814, en el que se expresaba que era su realismo

[...] no solamente no jurar ni acceder a dicha Constitución y a decreto alguno de las Cortes Generales y Extraordinarias y de las Ordinarias, actualmente abiertas, a saber: los que sean represivos de los derechos y prerrogativas de mi soberanía, establecida por la Constitución y las leyes en que de largo tiempo la Nación ha vivido, sino declarar aquella Constitución y tales decretos nulos y de ningún valor ni efecto, ahora ni en tiempo alguno, como si no hubiera pasado jamás tales actos y se quitasen de en medio del tiempo [...]

en tanto que la plebe ignara cantaba en las calles: «¡Vivan las cadenas!».

Esa reacción absolutista reafirmará el sentimiento liberal y separatista de las colonias. La sublevación de las tropas del general del Riego en Cabezas de San Juan en 1820 para restablecer la Carta gaditana, tropas que estaban en vísperas de embarcarse para América a fin de combatir a los insurgentes y que permanecerán en la Península, beneficiará asimismo la independencia americana.¹⁰

LA JURA DE LA CONSTITUCIÓN EN EL PERÚ

El virrey Abascal había promulgado ya la ley de noviembre de 1810 que establecía la libertad de imprenta. Y cuando recibió el texto de la Constitución gaditana, no obstante que la consideraba impracticable y peligrosa, la hizo publicar y jurar en Lima el 2 de octubre de 1812, ordenando asimismo que, conforme a sus disposiciones, se eligiera a los diputados que deberían concurrir a las Cortes ordinarias, así como a los regidores de los ayuntamientos,¹¹ y ratificó el acuerdo que suprimía el Consejo de Indias.

¹⁰ Antonio Alcalá Galiano, que vivió el episodio, asevera que «[...] a los soldados y aún a los oficiales, repugnaba atravesar el mar para ir a luchar a tierra enemiga, donde repetidos ejemplos acreditaban que había que recoger escasa gloria y aún más corto provecho».

¹¹ El decreto de Abascal, del 30 de septiembre de 1812, decía así: «[...] por cuanto se ha recibido por correo del 20 del corriente, la Constitución Política de la Monarquía española, obra inmortal de la sabiduría

La jura de la Constitución fue hecha en las principales ciudades americanas con gran solemnidad, festejos populares y muestras de alborozo por los criollos, que dieron el nombre de «Plaza de la Constitución» a algunas plazas en las que se había efectuado la ceremonia del juramento, como la hoy llamada así en Huancayo. Las elecciones para cabildos y diputados determinaron que se manifestara la creciente rivalidad entre criollos y peninsulares, resultando elegidos, entre los primeros, figuras connotadas como Olmedo y Unanue.

En algunos lugares se postergó y aun omitió el acto de juramento, provocando la formación de dos bandos antagónicos: españoles y criollos. Esto ocurrió en Cajamarca, Huánuco, Huamanga, Arequipa y Cusco. La postergación en este lugar está vinculada al estallido de la revolución de Pumacahua. En las otras ciudades, los criollos formaron juntas tuitivas, promotoras del cumplimiento de la Constitución, lanzando las candidaturas de criollos para los cargos municipales, ocasionando verdaderas conmociones populares.

INFLUENCIA DE LA CONSTITUCIÓN GADITANA EN EL PERÚ

Los decretos sobre la abolición del Tribunal del Santo Oficio de la Inquisición y el decreto sobre la libertad de imprenta tuvieron inmediata repercusión en América. La supresión de la Inquisición, instrumento político y no religioso de dominación intelectual, estimuló la labor de los próceres, ganados ya a las ideas enciclopedistas francesas, que desde entonces pudieron difundir, sin trabas, sus doctrinas. La súbita transición de la mordaza a la prensa libre produjo una efervescencia. Fue una «explosión de libertad». Inmediatamente, Lima y otras ciudades importantes se vieron inundadas de periódicos, folletos y hojas que atacaban los abusos y sembraban las ideas liberales, ambientando así la emancipación.¹² Los hombres más caracterizados del virreinato se pusieron al frente de ese movimiento.

y patriotismo de nuestras Cortes Nacionales, y el don más inestimable que sentía el cuerpo social, fortalecerse y mantenerlo robusto y venerado en lo sucesivo de todo el Universo [...] Por tanto: Ordeno y mando a los habitantes de esta insigne capital, que desde la mañana del jueves, víspera del viernes prefijado, adornen sus casas como lo permita a cada uno su patriotismo y facultades, iluminándolas de noche, aseando los lugares de su pertenencia y demostrando así su júbilo hasta el día seis, inclusive, en que terminarán».

¹² «Con la Constitución del año 12, y la libertad de imprenta concedida por la misma, se desató la vena periodística y salieron a escena "El Cometa" (1812), "El Argos Constitucional" (1813), "El Anti Argos" (1813), "El Peruano Liberal", cuyo Director fue D. José Pezet (1813), "El Moderno Antiguo" (1814) inspirado, según parece, por el dominico Fr. Angel Vicente de Zea, "El Semanario" (1814) y otros de menor cuantía, vida efímera y de escasa importancia que sólo puede llamar la atención del bibliófilo. Con razón hubo de alarmarse Abascal y objetar la amplia franquicia otorgada a la prensa, pues no era oportuno concederla a países agitados por la revolución y en donde la circulación libre de toda clase de escritos debía favorecer los planes de los enemigos del régimen». «La libertad de pensamiento y la supresión de la

Luis Alayza Paz-Soldán ha señalado que, para los peruanos, la Constitución de Cádiz representó su bautismo político y, aunque su vigencia fue mucho más efímera que la de las innúmeras cartas republicanas, tuvo más hondas y duraderas repercusiones. «Para nosotros no es la primera norma suprema de la Nación española, sino de la Nación peruana; y como tal, merece la consideración de los hombres que estudian y piensan». ¹³ Se puede decir que, hasta ella, los americanos solo aspiran a reforzar la igualdad de trato. Pero desde 1813 la opinión cambió, afirmándose la conciencia autonomista y separatista. ¹⁴

La Constitución de Cádiz influirá notablemente en las Constituciones peruanas del siglo XIX, particularmente en las primeras, sobre todo en los conceptos de soberanía y primacía del Parlamento. Sánchez Carrión, la figura más brillante de nuestro primer Congreso Constituyente, es un cabal representante del espíritu liberal doceañista. El sentido moralizador que se introdujo en nuestra Carta de 1823 se inspira en la española de 1812. ¹⁵ Esta también sirve de antecedente de la Comisión Permanente, ideada en la Carta de 1860, y de las Juntas Departamentales, de la de 1828. ¹⁶

La Constitución de Cádiz tuvo como modelo preferente a la francesa de 1791, modelo ya olvidado, señala el profesor Mirkiné Guetzevich. Pero los espectaculares sucesos de la península hispánica, el dramatismo del debate constitucional y el pronunciamiento liberal de 1820 dan relieve y actualizan sus proposiciones. El espíritu reformista de la Carta de 1812 y sus principios igualitarios y liberales renuevan la fe de los patriotas americanos y socavan los cimientos de la dominación española, al rechazar el origen divino de la realeza y al afirmar que la soberanía reside en la nación.

Inquisición, decretada por la Constitución de Cádiz, abrieron margen a una abundante circulación de impresos. De 1810 a 1814, en que Fernando VII restablece el absolutismo, florece un periodismo nutrido y doctrinario, que ensalza la obra Constitucional y se extravía en pesadas disquisiciones políticas». VARGAS UGARTE, Rubén (S. J.). *Manual de estudios peruanistas*. Lima: Tip. peruana, 1952.

¹³ «Más que la circunstancia de haber regido de manera efectiva en el Perú la Carta de 1812, influyó en el estallido incontenible de las ideas de emancipación, incubadas desde tiempo atrás, la regresiva al despotismo intentada por Fernando VII en 1814. Sin ésta, posiblemente durante algunos años nos habríamos contentado con subsistir bajo un régimen digno y liberal, como provincia de España. Pero después de haberse declarado la igualdad de derechos entre criollos y peninsulares, intentó restablecer nuevamente el yugo, y esto desencadenó la rebelión incontenible». ALAYZA Y PAZ-SOLDÁN, Luis. Ob. cit.

¹⁴ «Era lógico e indispensable que al oír los americanos que en España se trataba de libertad y de regeneración, ansiaran ellos ser libres y regenerarse. Los innovadores de la isla de León no podían ahogar ese justo anhelo de sus hermanos de América sin ponerse en contradicción consigo mismo, sin desprestigiar su sistema, sin echar sobre sus reformas el sello de la mezquindad y el egoísmo». RICO Y AMAT.

¹⁵ Así, el artículo 14 de la Constitución de 1823, que prescribía el amor a la patria y la necesidad de ser justos y benéficos, fue calcado del artículo 6 de la Constitución de Cádiz.

¹⁶ La presidencia rotativa en el Congreso Constituyente de 1822 y la designación de los diputados de las provincias ocupadas por el enemigo por los coprovincianos residentes en Lima revelan la huella de los constituyentes gaditanos.

El restablecimiento de los cabildos, ordenado por el documento gaditano, fue otro germen de libertad. Luis Alayza señala, en su excelente ensayo, al que hemos citado varias veces, que la idea de que pudiese existir en el Perú una autoridad libremente elegida por la ciudadanía electrizó a los criollos y, a su juicio, tuvo más importancia que los libros de los enciclopedistas.¹⁷ Al convocarse a elecciones surgió otra vez la rivalidad entre criollos y peninsulares para la designación de los diputados que deberían representar a los dominios americanos en las Cortes Ordinarias, y para las cuales fueron elegidos hombres tan eminentes como Unanue y Olmedo. Los diputados americanos demostraron nuevamente su capacidad en las Cortes de 1814. La reacción absolutista los dispersó y, cuando regresaron a América, ya estaban ganados a la idea definitiva de la independencia total, a cuya realización contribuyeron destacadamente.

¹⁷ Hipólito Unanue dirá, refiriéndose al 9 de diciembre de 1812, en que se hicieron las elecciones de acuerdo con la Constitución de Cádiz: «Oriente feliz [...] los derechos del ciudadano renacen en el Perú en este día memorable».

CAPÍTULO IV

La Constitución de 1823

EL PRIMER CONGRESO CONSTITUYENTE DEL PERÚ

Una revolución sin asamblea constituyente, ha dicho Raúl Porras en un brillante trabajo,¹ debió parecer a los patriotas de 1821, admiradores entusiastas de la Revolución Francesa, desairada e incompleta. Era necesario una Constitución, una *lex legum*, que encarnara la organización política del nuevo régimen, que fuera la conciencia escrita de la nueva nacionalidad. Fue, por eso, anhelo unánime, desde la proclamación de la independencia, la convocatoria a un congreso constituyente.

El general San Martín, por decreto de diciembre de 1821, refrendado por su ministro Monteagudo, convocó a un congreso general constituyente cuyos objetivos sustantivos serían establecer la formación definitiva del gobierno y dictar la Constitución que más conviniera a la nación. Como fecha de su reunión, señaló el 1.º de mayo de 1822, aunque, en realidad, el Congreso solo pudo iniciar sus labores el 20 de setiembre de dicho año. Se designó una comisión que debería dictar el reglamento de elecciones y preparar el proyecto de Constitución, formada por el vocal de la Alta Cámara, López Aliaga; el fiscal de la misma, Mariano Alejo Álvarez; los regidores municipales Felipe Antonio Alvarado y José Freyre; el canónigo Toribio Rodríguez de Mendoza; y los clérigos José Cavero y Francisco Javier de Luna Pizarro. Se eligieron 79 diputados propietarios y 38 suplentes. La asamblea estuvo formada por los más conspicuos defensores de la libertad. Se ha dicho, con razón, que reunía los más altos prestigios de la probidad y del saber, y las figuras más ilustres del clero, el foro, las letras y las ciencias en esa hora auspiciosa de la nacionalidad, llegándose a contar 26 eclesiásticos y 28 abogados.

Entre ellos destacaremos las egregias figuras de Toribio Rodríguez de Mendoza, el precursor de nuestra independencia y primer presidente de la asamblea; Francisco Javier de Luna Pizarro y José Faustino Sánchez Carrión, sus miembros más brillantes, influyentes y representativos, siendo Sánchez Carrión el jefe tácito de los republicanos;

¹ PORRAS, Raúl. «El Congreso Constituyente de 1822». *Mundial*, 23 de setiembre de 1922.

el sabio Unanue;² el científico José Gregorio Paredes; don José de Larrea; don Felipe Antonio Alvarado, que, junto con Salazar y Baquíjano, y el general La Mar, integró la primera junta gubernativa; la gran figura liberal de Francisco Javier Mariátegui; el poeta Olmedo, que representaba a Puno; Tafur y Pezet, como representantes de la medicina; el fogoso Mariano José de Arce y el canónigo Cuéllar, al sacerdocio (en total, los diputados que vestían hábito talar eran 26). Por otro lado, acreditando al foro, destacamos a Nicolás de Aranibar; José María Galdeano, que sería el primer fiscal de la Corte Suprema; Manuel Pérez de Tudela, el plenipotenciario de Panamá; y don Justo Figuerola, quien desempeñaría fugazmente el mando supremo. Por último, también se encuentran don Manuel Ferreyros, que presidiría años más tarde el opaco Congreso Constituyente de Huancayo; y don Carlos Pedemonte, rector del Convictorio Carolino.

Salva de cañonazos y repiques de campanas saludaron la instalación del Congreso, reunido en el general de la Universidad de San Marcos.³ Momentos antes se había efectuado una misa en la Basílica Metropolitana, en donde el protector San Martín había tomado el juramento a los congresistas. La presidencia fue rotativa y en distintas oportunidades la ejercieron Luna Pizarro; Larrea y Loredo; Unanue; Aranibar, reelecto varias veces; La Mar; Justo Figuerola; Salazar y Baquíjano; y José María Galdeano, que fue el último presidente en la etapa convencional.

El Congreso, apenas instalado, declaró que quedaba solemnemente constituido y «que la soberanía residía esencialmente en la nación y su ejercicio en el Congreso que legítimamente la representaba». Aceptó la renuncia presentada por San Martín, otorgándole el título de Generalísimo de las armas del Perú y otros premios y honores. Durante el funcionamiento de la Asamblea, se sucedieron, ha señalado Alzamora Silva,⁴ los siguientes regímenes: protectorado de San Martín (1822); Junta de Gobierno (1822); Congreso plural (1823); presidencia de Riva Agüero (1823); cisma del Congreso, presidencia de Riva Agüero en Trujillo y de Torre Tagle en el Callao (1823); y la dictadura de Bolívar (1823-26). Tuvo asimismo que enfrentarse al problema de la organización militar de la campaña emancipadora, ya que las zonas libres eran reducidas, apenas algunos departamentos de la costa; de expulsar a los españoles parapetados en la sierra; y de liquidar la guerra de la independencia.

² GARCÍA ROSELL, César. «Unanue, parlamentario y diplomático». *Mercurio Peruano*, n.º 343, Lima, 1955.

³ «Y son justificadas las ceremonias y el regocijo, cohetes, repiques, salvas de artillería, *Te Deum*, marchas patrióticas con que se ordena solemnizar el acontecimiento. Porque tendremos también nosotros oratoria profunda, lírica, ideología política y nuestra Declaración de los Derechos del Hombre». PORRAS, Raúl. Ob. cit.

⁴ Cf. ALZAMORA SILVA, Lizardo. *La evolución política y constitucional del Perú independiente*. Lima: Lib. e Imp. Gil, 1942.

Una numerosa comisión se formó para preparar el texto constitucional. La integraron Rodríguez de Mendoza, Unanue, Larrea, Luna Pizarro, Figuerola, Olmedo, Paredes, Tudela, Sánchez Carrión, Arce y Mariátegui. Precedía al proyecto, con el nombre de Discurso Preliminar, una extensa exposición de motivos, redactada por Sánchez Carrión, según lo refiere Mariano Felipe Paz Soldán. No hubo en la asamblea misma oposición de pareceres sobre los grandes problemas, faltando, por ello, animación y vuelo en los debates.

Después de aceptar la renuncia de San Martín, ha señalado Basadre en su *Historia de la República*, se convino en la proposición de Mariano José de Arce relativa a que, «como quiera que el Congreso debe tener cuanta autoridad sea dable para hacer cumplir sus determinaciones y corriendo el riesgo de que un Poder Ejecutivo extraño, aislado y separado de él, aunque hechura suya, le pueda formar partido», el Congreso decidía conservar el poder ejecutivo y, con él, la dirección de la guerra, no obstante que algunos diputados, como Sánchez Carrión, eran partidarios de un ejecutivo separado e independiente. Pero predominó la tendencia de Luna Pizarro: «[...] tres poderes no se unen para oprimir». El Poder Ejecutivo, siempre como delegación y emanación de la constituyente,⁵ estaba integrado por una junta gubernativa compuesta por los congresistas general José de La Mar, don Manuel Salazar y Baquíjano, y don Felipe Antonio Alvarado.⁶ Se estableció que no era incompatible el cargo de diputado con el de ministro, suspendiéndose aquél mientras se desempeñaba éste. Y, por disposición posterior, los ministros deberían concurrir a las sesiones, cuando menos, tres veces a la semana.

EL AMBIENTE DEL CONGRESO

El Congreso inició los debates constitucionales en el mes de abril de 1823, casi en los mismos días en que designaba una comisión, formada por los representantes Sánchez Carrión y Olmedo, a fin de invitar a Bolívar a venir al Perú para dirigir la lucha contra los españoles. El Libertador, como se sabe, aceptó la invitación y llegó al Perú en los primeros días de setiembre. En la sesión del día 12 de ese mes, agradecía la invitación del Congreso. Refiriéndose a los soldados de su ejército, declaraba que «vencerán y dejarán libre el Perú o todos morirán», promesa que cumpliría cabalmente en los campos de Junín y Ayacucho.

⁵ La Mar, en comunicación oficial, calificó a los diputados de «verdaderos padres de los pueblos».

⁶ «El Congreso formado de hombres teóricos, de doctores y clérigos liberales discípulos de la Revolución Francesa, fascinados por los recuerdos de la Convención y de las Cortes gaditanas, cerró los ojos a la palmaria necesidad de constituir un ejecutivo fuerte; y retuvo todos los poderes, delegando apenas el despacho de los asuntos administrativos en una comisión de tres diputados con facultades restringidísimas, que para los negocios de importancia necesitaba la venia de la Asamblea [...] y el Congreso se entregaba a la elaboración de las bases constitucionales, liberalísimas y utópicas». RIVA-AGÜERO, José de la. *Historia del Perú*. Volumen II. Lima: Studium, 1953.

Las discusiones constitucionales se vieron perturbadas por los deberes y preocupaciones militares del momento y, también, por el fracaso de las dos campañas de intermediarios, por las discordias entre Riva Agüero con una fracción del Congreso, por las maniobras de Sucre y por la escisión de la Asamblea entre el grupo mayoritario, fiel a Torre Tagle, y la minoría, aumentada con algunos suplentes, que se radicó en Trujillo, que seguían a Riva Agüero. Los diputados demostraron que carecían del sentido de la realidad al olvidar que lo principal era la victoriosa prosecución de la lucha contra los españoles y no la política. Como hemos dicho, los debates doctrinarios carecieron de pugnacidad y de vuelo, ratificándose la mayor parte de las proposiciones redactadas por la Comisión de Constitución. La nueva Constitución quedó aprobada y juramentada el 12 de noviembre de 1823.

EL DEBATE MONARQUÍA-REPÚBLICA

El problema principal que tuvieron que plantearse los constituyentes de 1823 fue el relativo a la forma de gobierno. Tuvo sus partidarios la fórmula monárquica, aunque con menos fervor y entusiasmo que en los años anteriores cuando San Martín había demostrado claramente sus simpatías por ella. El Perú había estado prácticamente ajeno a las intrigas monarquizantes como las presuntas negociaciones entre Abascal y los partidarios de la infanta Carlota. San Martín había propiciado la monarquía en diversas oportunidades. Como muy bien ha dicho Basadre, fue el héroe argentino el que más decidida batalla libró por el régimen monárquico. En Miraflores y Punchauca, negoció con los españoles una forma transaccional o mixta en cuya base se encontrase un príncipe español. Envió a Europa la misión García del Río-Parroissien en busca de un rey para el Perú y fundó la Sociedad Patriótica, destinada a crear ambiente intelectual y político para el sistema. Los debates encendidos y llenos de fervor y de ideas entre monarquistas y republicanos en el seno de aquella sociedad fueron el momento más interesante del dilema monarquía-república.⁷

Pero apartado San Martín, desapareció la idea monárquica, siempre artificial. En realidad, como también ha señalado Basadre, los monarquistas, que tachaban de utopistas a los republicanos, lo eran en grado mayor.⁸ Había una identidad absoluta

⁷ «No cabe dudar, ante los documentos no solo de Punchauca, sino de antes y después de este trance, que San Martín albergó sinceramente planes monárquicos, aunque no fuera esta la forma de gobierno que más amoldase a su espíritu y a su misión revolucionaria. Si los documentos oficiales no hablasen, lo dirían los actos del Protectorado encaminados a implantar el Gobierno monárquico en el Perú u las confesiones íntimas de las cartas de San Martín». PORRAS, Raúl. «La entrevista de Punchauca y el republicanismo de San Martín». *Mar del Sur*, n.º 12, 1950.

⁸ José de la Riva-Agüero se ha mostrado partidario de la monarquía en su *Historia del Perú* (Volumen II. Lima, Studium; 1953, pp. 111-112) y ha afirmado que se cometió el gravísimo e irreparable yerro de adoptar como forma de gobierno para estas nacientes nacionalidades la república y no la monarquía

entre independencia, democracia y república. La emancipación era un hecho integral, incapaz de quedarse en términos medios o en soluciones transaccionales. Cualquier régimen monárquico, ya fuera por el ascenso de un caudillo victorioso o por la importación de un príncipe extranjero, habría fracasado, como ocurrió con Iturbide en México. Bolívar, en uno de sus geniales aciertos, había dicho que «el tiempo de la Monarquía fue». En América, según él, estos «monumentos antiguos» eran una amenaza para la independencia y un peligro para la paz internacional. En el fondo, agregaba, tronos borbónicos en América equivalían a un protectorado. La ambición dinástica, el orgullo monárquico, las rivalidades de familia, las intrigas de corte, habrían representado en América gérmenes de conflictos permanentes.

La base esencial del principio monárquico era la continuidad. Víctor Andrés Belaunde⁹ considera que solo hubiera sido posible bajo la forma del proyecto del conde de Aranda, o sea, la constitución de principados independientes, obviando la transición y las sangrientas contiendas de la emancipación. Las naciones de la familia hispánica habrían formado una vasta confederación bajo la cadena de oro del régimen monárquico. Perdida esa oportunidad, cualquier intento para implantar tronos era utópico. Diez años de guerra y el establecimiento de gobiernos propios habían quebrado la necesaria continuidad. La ideología revolucionaria había agudizado el contraste entre la España monárquica y la América republicana y hecho más difícil la reconciliación. La monarquía sólo hubiera sido posible apoyándose en fuerzas extranjeras y la independencia, por ende, habría quedado destruida. Esta exigía autoridades completamente autónomas, sin conexión ni dependencia de gobiernos europeos.

Basadre ha dado, en su *Iniciación de la República* (1929), razones definitivas contra el régimen monárquico en América. Si ésta no estaba preparada para la república, menos lo estaba para la monarquía. Si había habido tradiciones monárquicas, ellas caducaron con el régimen colonial. Reyes lejanos y desconocidos la habían gobernado desde España. Por eso, desde el primer momento de la revolución, se había adoptado en Hispanoamérica la forma republicana. La organización monárquica habría tenido que comenzar por destruir esas bases.

Además, la monarquía habría degenerado, agrega Basadre, en gobierno despótico, pues le faltaba lo esencial: la práctica representativa y parlamentaria; la acción política nacional frente al poder de los reyes. Nuestro carácter criollo era contrario a la unidad y a la estabilidad del régimen monárquico. Había necesidad de crear, primero, respeto y devoción por una monarquía; luego, hábitos de gobierno representativo; y, por último,

constitucional. Sostiene que no estábamos preparados para ello y que los colonos de España pasaron, sin transición ninguna, a ser ciudadanos de libérrimas democracias, y sucedió lo que debía suceder: reinaron la farsa, la anarquía y la dictadura; y, por eso, agrega, la guerra intestina estaba detrás de las puertas.

⁹ BELAUNDE, Víctor Andrés. *Bolívar and the Political Thought of the Spanish American Revolution*. Baltimore: John Hopkins University Press, 1938 (hay versión castellana).

organizar el equilibrio recíproco del pueblo y del trono, poderes antagónicos. La creación misma de la monarquía era problemática. La fuerza militar no era un origen en el que se pudiera confiar. Las candidaturas habrían surgido entre rivalidades y ambiciones. El pueblo, la masa, no habría salido ganando nada. Y, por último, el germen de los motines no brotó de los textos republicanos o de las Constituciones, sino de causas sociales. La fórmula monárquica no podía ser el freno, tanto más que carecía de raigambre popular y tradicional.¹⁰ Y, por ello, como muy bien ha señalado Francisco García Calderón en su *Le Pérou Contemporain*, el rey habría caído en el absolutismo y una terrible servidumbre habría concluido con los beneficios de la emancipación.

El caso del Brasil no se puede invocar como ejemplo, porque se dieron allí precedentes y circunstancias especiales.

Bolívar tenía razón plena cuando, en su entrevista de Guayaquil, abogó con tanta firmeza por la república ante las alegaciones monarquizantes de San Martín. Quizá, dijo, la monarquía nos traiga una paz provisoria; ofrezca menos peligros que la república; fomenta menos la anarquía, los apetitos o el caudillaje. «Pero América, General San Martín —le dijo patéticamente—, no será nunca libre y dueña de sus propios destinos; no encontrará su ruta. Sólo se aprende a caminar a fuerza de tropezones: el sino de América es ir a la República».

Es posible —observa Raúl Porras en un valioso trabajo— que la Monarquía hubiera sido el Gobierno más sensato y cauto para pueblos sin cultura ni preparación cívica, y que la República fuese una fórmula de gobierno poco experimentada y sujeta a contingencias peligrosas... Pero otra era la consigna de la revolución americana y San Martín lo entendió así en el Perú. América debía vivir su propia vida, desechando consejos y prevenciones sabias, concedora del bien y del mal que le esperaba, pero contenta con el más espléndido goce, con el prodigio derroche de toda juventud.¹¹

¹⁰ Víctor Andrés Belaunde, refiriéndose a la corriente monárquica argentina, ha dicho sobre Bolívar y la república conservadora lo siguiente: «No vieron que la República y la Independencia estaban indisolublemente unidas y que no eran dables monarquías autóctonas y que monarquías en cabezas de miembros de casas reinantes europeas envolvían el peligro de colocar a las nuevas naciones bajo el protectorado de las potencias europeas, destruyéndose así la obra de la Revolución. No vieron, por último, que no había candidatos que quisieran venir a América y que las coronas ofrecidas no atraían a nadie» (*Mercurio Peruano*, Lima, 1928).

¹¹ «No hay duda que al llegar al Perú, sede de la aristocracia americana, San Martín sintió la sugestión monárquica del ambiente y se decidió a hacerla servir a su plan de libertad, como una fórmula de transición hacia la ideal meta republicana. El ambiente del Perú justificaba aparentemente esta decisión. Era patente el contraste entre la nobleza ilustrada y el pueblo sujeto a la esclavitud y servidumbre. San Martín y sus consejeros sabían bien que el régimen republicano exigía «virtud y civilización» y ellos traían, además, la desconsoladora experiencia de los primeros pasos republicanos en Argentina y en Chile, que en ambiente más homogéneo había producido la anarquía, el desorden y el cesarismo demagógico. La cordura política e internacional aconsejaba, frente a la reacción monárquica de la Santa Alianza y del Congreso de

La república era el «destino manifiesto» de nuestro continente.¹²

Así lo comprendieron, con alerta sagacidad, los constituyentes de 1823, inspirándose además en el ambiente público cuando aprobaron por unanimidad que la soberanía residía en la nación; que su ejercicio correspondía al Congreso, que legítimamente la representaba; y que el gobierno del Perú sería popular, representativo y republicano.¹³

LOS PRINCIPIOS DE LA CONSTITUCIÓN DE 1823

La Constitución de 1823 está inspirada en los más puros y clásicos principios de la democracia individual y del liberalismo.¹⁴ Declaraba que todas las provincias del Perú, reunidas en un solo cuerpo, formaban la nación peruana; que ella era independiente de la monarquía española y de toda dominación extranjera, y que no podía ser patrimonio de ninguna persona ni de ninguna familia; y que la soberanía residía esencialmente en la nación (artículos 1.º, 2.º y 3.º), llegando al extremo en su fe doctrinaria liberal, apunta Basadre, de declarar que la «[...] Nación no tiene facultad para decretar leyes que atenten a los derechos individuales [...]» y, si «[...] la Nación (debió decir el Estado) no conserva o protege los derechos legítimos de todos los individuos que la componen, ataca al pacto social, así como se extrae de la salvaguardia de este pacto cualquiera que viole algunas de las leyes fundamentales» (artículos 4.º y 5.º). He aquí, agrega el autor arriba citado, tácitamente reconocido el derecho del pueblo a la insurrección contra los gobernantes despóticos. En cambio, una proposición de Sánchez Carrión, estableciendo lisa y llanamente el federalismo, fue desechada en la sesión del 26 de noviembre de 1822.

Viena, no precipitar las cosas ni inspirar desconfianza a los gabinetes europeos, con nuevos espectáculos de violencia y desorden. San Martín repugnaba, además, por instinto, el tumulto y las pasiones desbordadas de la discordia civil. Todo esto gravitó para retrasar en medio que parecía como escasamente preparado, la implantación de gobierno representativo. La fórmula sagaz y conciliadora parecía ser, en aquel instante, la Monarquía Constitucional». PORRAS, Raúl. «La entrevista de Punchauca...».

¹² «Los monarquistas del Congreso, si los hubo, habían abandonado toda esperanza de que sus ideas pudieran siquiera discutirse. Nadie se atrevió pues a plantear este tema». VILLARÁN, Manuel Vicente. «La Constitución de 1823». *El Comercio*, Lima, 12 de noviembre de 1923.

¹³ En su entusiasmo, Pérez Tudela propuso que se sustituyeran los gritos de «¡Viva la Patria!» por «¡Viva la República!».

¹⁴ «El Liberalismo influyó poderosamente en la formación de la nacionalidad, acentuando nuestra idea de patria desde fines del siglo de las luces. Es con el grupo de redactores del "Mercurio Peruano", con el que nace la conciencia nacional auténtica y se destaca la singularidad del Perú como nación mestiza. Las ideas de igualdad política y fraternidad, contribuyeron a fundir en una comunidad democrática, los elementos sociales antagónicos que integran nuestro país. Como era urgente alzarse contra el mal imperante, que era el despotismo, los liberales exaltaron la libertad como un fin, creyendo en la virtualidad de la ley para remodelar la sociedad». FERRERO, Raúl. *El liberalismo peruano*. Lima: Tip. peruana, 1958.

Designaba, como religión del Estado, a la católica, apostólica y romana, con exclusión de cualquiera otra (artículo 8), a fin de que «convencida de la verdadera, procure mantenerla, debiendo prestarle un respeto inviolable cualquiera que habite en el Estado». Una adición presentada por el padre del Oratorio, Méndez La Chica, de que «nadie puede ser peruano si no profesa la Religión católica» no fue considerada.¹⁵ Creó un poder electoral, ejercido por la nación misma y que «[...] es la única función del poder nacional que se puede ejercitar sin delegar» (artículo 30). La elección de diputados se haría mediante los colegios electorales de parroquias y de provincias. La del Presidente de la República, por el Congreso, basándose en que una elección de tanta trascendencia era necesario realizarla con acierto y que los pueblos suelen a veces equivocarse. Se prohibió la reelección presidencial inmediata y se estableció la responsabilidad del gobernante por los actos de su administración. El ejercicio de la presidencia de la República nunca podía ser vitalicio ni menos hereditario, y dispuso que todas las resoluciones y decretos presidenciales tenían que ser refrendados por un ministro.

Creó un vicepresidente con las mismas calidades y requisitos que el Presidente de la República y que administraría la presidencia por muerte, por renuncia o destitución del titular, o por mandar este personalmente la fuerza armada. En defecto del vicepresidente, gobernaría el presidente del Senado hasta la elección ordinaria del nuevo presidente.

No existía relación legislativa de los ministros con el Congreso. Consecuentes con esta idea, privaron al gobierno de toda injerencia inmediata o remota en las funciones legislativas y en la actividad del Congreso: ni concurrencia de los ministros a los debates, ni iniciativa en las leyes, ni derecho a veto, ni la facultad de reglamentar las leyes. El Ejecutivo era tan solo un fiel ejecutor de la voluntad legislativa.

El clásico principio de Montesquieu de la división de los poderes les pareció un «celestial invento», aunque, en realidad, crearon el régimen del tipo convencional de absoluta subordinación del Ejecutivo al Legislativo.¹⁶ El gobierno del Perú, decía el artículo 28, está confiado a los tres poderes, Legislativo, Ejecutivo y Judicial, en que quedan divididas las principales funciones del poder nacional, y ninguno de los tres poderes podrá ejercer jamás ninguna de las atribuciones de los otros. Crearon una Cámara única, a la que llamaron Congreso del Perú, compuesta por representantes elegidos por las provincias (artículo 51), renovándose por mitades cada dos años. Se señalaba con minuciosidad sus principales funciones en 31 incisos (artículo 60). Sólo

¹⁵ «La Asamblea Constituyente había concentrado todos los poderes públicos, y en su estructura Constitucional dio al Legislativo, en forma permanente, la misma fuerza y amplitud que había poseído en forma provisoria». VILLARÁN, Manuel Vicente. Ob. cit.

¹⁶ Votaron por la libertad de cultos Ferreyros, Pezet, Mariátegui y Olmedo, entre otros.

los representantes tenían iniciativa en las leyes (artículo 61). El Ejecutivo carecía de esa facultad a fin de garantizar a los parlamentarios, a juicio de los constituyentes, la plena libertad de sus deliberaciones. Y tampoco podía expedir reglamentos ni vetar las leyes. Las simples observaciones del gobierno deberían formularse dentro del tercer día. Las transmitía al Senado, el que deliberaría sobre ellas consultivamente, pasando luego al Congreso para un nuevo debate. La función del Senado en la preparación de las leyes se reducía, pues, a ser un «resorte destinado a madurar de modo mecánico las leyes».

El Congreso elegía al presidente entre los individuos propuestos por el Senado y designaba senadores entre los propuestos por las provincias. Si la acción del Poder Ejecutivo era la de una sombra, ha dicho Basadre, la del Presidente de la República era la sombra de una sombra. Todas sus atribuciones estaban limitadas: no tenía iniciativa en las leyes ni podía convocar al Congreso para que se reuniera en legislatura. Los ministros deberían firmar las órdenes emanadas de sus respectivos departamentos para ser válidas. En oposición a la Constitución de los Estados Unidos —ha dicho el maestro Villarán—, que, sin embargo, les había servido de derrotero y que creó un poder ejecutivo fuerte y robusto, los constituyentes de 1823 se preocuparon ante todo de restringir la autoridad del gobierno; en delimitar y en sujetar el poder presidencial; y, por natural reacción, robustecieron y exageraron la fuerza del Poder Legislativo y la extensión de sus atribuciones. Bolívar, pasando al otro extremo, hipertrofió el poder del presidente en su Constitución de 1826, convirtiéndolo en un monarca sin corona. Vicios contrapuestos, ha agregado el doctor Villarán, condenaban ambos sistemas. Una Constitución daba demasiado poder al gobierno, otra le privaba de casi todo poder. Una preparaba Congresos impotentes, la otra los creaba absorbentes y tiránicos.

La Carta del 23 estableció un senado conservador que representaba a los departamentos. Duraban sus miembros en el cargo 12 años, renovándose por tercios cada cuatro años. Sus atribuciones principales consistían en velar por la observancia de la Constitución y de las leyes y por la buena conducta de los magistrados y ciudadanos; proponer el nombramiento de los empleados de la lista civil de la República; convocar al Congreso a sesiones, a falta de convocatoria del Ejecutivo; decretar si había lugar a la formación de causa contra el ciudadano que ejerza el Poder Ejecutivo, sus ministros o contra los miembros del Tribunal Supremo; prestar su voto consultivo al Poder Ejecutivo en los negocios graves del gobierno, especialmente para la declaratoria de guerra o la negociación de la paz; y «promover la civilización y conversión de los infieles en el territorio nacional, conforme al espíritu del Evangelio» (artículos 87 al 91). Sería este senado, según una declaración del Discurso Preliminar, «un centinela perpetuo del Poder Ejecutivo».

El Poder Judicial era independiente; los jueces, inamovibles y de por vida, salvo conducta escandalosa o ilegal. Establecía, utopía que repetirán las Constituciones de

1826, 1828, 1834 y 1839 y el Anteproyecto de 1920, el juzgamiento por jurado de las causas criminales. Creaba la Corte Suprema como tribunal de casación para conocer, entre otros fines, de los recursos de nulidad de las sentencias dadas en última instancia por las cortes superiores, para los solos efectos de reponer y devolver la causa (inciso 6.º, artículo 100). También, habría cortes superiores en los departamentos y jueces de derecho en las provincias. La justicia es administrada a nombre de la nación. Sólo el abogado con seis años de ejercicio podía ingresar a la magistratura por la escala inferior de juez. Éstos eran los únicos que podían promoverse a vocales de una corte superior y los de esta categoría, a vocales de la Suprema, o sea, el régimen de cooptación más cerrado. Abolía las penas de confiscación, de infamia trascendental y las crueles y limitaba la aplicación de la pena capital a los casos que exclusivamente la merecieran. En los juicios civiles, no podía entablarse acción alguna sin haber agotado la vía conciliatoria ante los juzgados de paz. Declaraba, asimismo, que nadie nacía esclavo en el Perú ni podía entrar a esa condición.

En lo relativo a la organización del régimen interior de la República, la dividía en departamentos, provincias, distritos y parroquias, creándose respectivamente, para su gobierno político superior, a los prefectos, intendentes y gobernadores. Funcionarían, en las capitales de departamento, juntas departamentales, institución calcada de la Constitución de Cádiz de 1812, cuyos miembros deberían ser elegidos en la misma forma que los diputados y quedaban establecidos como consejeros del prefecto, debiendo éste pedirles su dictamen en los negocios graves. Supervigilaban, asimismo, a las municipalidades, cuidaban de la instrucción pública y de la prosperidad del departamento y velaban por la buena inversión de los fondos públicos. Allí no terminaban sus atribuciones, pues les correspondía una función semielectoral, ya que presentaban al Senado las ternas para los funcionarios políticos de las provincias y distritos, y remitían las listas de ciudadanos beneméritos para los empleos y los nombres de tres ciudadanos elegibles como Presidente de la República.

El llamado poder municipal surgía de los colegios electorales de parroquia y tenía el cuidado del orden, de la instrucción, de la beneficencia y salubridad, y del ornato y recreo locales, así como del «desarrollo de la agricultura y de las industrias». Nadie podía eximirse de los cargos municipales. Los alcaldes eran los jueces de paz natos de la circunscripción.

La Carta de 1823 contenía, además, disposiciones de orden reglamentario, impropias de una Constitución; abolía los estancos, violenta reacción contra el sistema de la hacienda colonial; creaba bancos de rescate; las contribuciones se repartían según reglas de igualdad; las fuerzas armadas estaban integradas por el ejército de línea, la milicia cívica y la guardia de policía, siendo el objeto de la milicia mantener la seguridad pública, dentro de los límites de su provincia. El militar no era sino un ciudadano armado en defensa de la república.

La Constitución confundía lamentablemente política, virtud y moralidad. Tiene un constante sentido de moralización.¹⁷ Quiso fundar una república de catones y de marcos aurelios. En oposición a Santo Tomás, que creía que la ley es incapaz de evitar la maldad y la corrupción humana, trata de hacer de cada ciudadano un ejemplo cívico viviente.¹⁸ El propio Bolívar no fue ajeno al pensamiento de que la fuerza podía generar la virtud y, en su proyecto de Constitución de Angostura, concibió un poder moral, un areópago que purificase lo que estaba corrompido, «debiendo corregir las costumbres con penas morales como las leyes castigan los delitos con penas aflictivas» («Discurso de Angostura»).

Era, según la Constitución del 23, indigno del nombre de peruano (artículo 14) el que no fuera religioso, el que no amara a la patria, el que no fuera justo y benéfico, el que faltase al decoro nacional y el que no cumpliera con lo que se debía a sí mismo. El peruano que se dedicara al tráfico de esclavos perdía «los derechos de naturaleza». La fidelidad de la Constitución, la observancia de las leyes y el respeto a las autoridades comprometían de tal manera la responsabilidad del peruano que cualquier violación lo hacía delincuente. Se suspendía el ejercicio de la ciudadanía —¡cuántos habrían tenido que perderla!— por ser deudor moroso al tesoro público, por no tener forma de vivir conocida, los casados que sin causa abandonaran a sus esposas o que notoriamente faltasen a sus obligaciones de familia y los que por ser jugadores ebrios o truhanes ofendieran la moral pública. Entre las atribuciones del Congreso Nacional estaba la de instituir fiestas nacionales para mantener la unión cívica, avivar el patriotismo y perpetuar la memoria de los sucesos más célebres de la vida nacional. De allí al *caldo de gallina* de Enrique IV, a la República de Platón y al Paraíso, ha dicho risueñamente Raúl Porras, solo había un paso.

Fueron generosos en la concesión del voto. Se otorgó a los peruanos casados o mayores de veinticinco años que tuvieran una propiedad o ejercieran alguna profesión o arte, la facultad de ocuparse de alguna industria sin sujeción a otro en clase de sirviente o jornalero. El requisito de saber leer y escribir sería exigido a partir del año 1840. El voto sería secreto.

¹⁷ «La locura de la Revolución Francesa fue querer instituir la virtud sobre la tierra. Cuando se quiere hacer a los hombres buenos y sabios, libres, moderados, generosos, se marcha por una pendiente que conduce a matarlos a todos. Robespierre era un optimista que creía en la virtud, e hizo el terror. Marat creía en la justicia, y pedía doscientas mil cabezas». FRANCE Anatole.

¹⁸ Dentro de ese mismo ambiente de jacobinismo moralizador, hay una disposición en el reglamento dictado por el Congreso de Tucumán que disponía lo siguiente: «Merecer el grato y honrado título de hombre de bien, siendo Buen padre de familia, Buen hijo, Buen hermano y Buen amigo» (artículo 5 del Reglamento Provisional de 1817).

ENJUICIAMIENTO DE LA CONSTITUCIÓN DE 1823

La Constitución de 1823 es el producto más genuino de todos los documentos producidos por la revolución emancipadora y de la educación política de los hombres que hicieron la independencia, la más auténtica expresión de nuestro liberalismo. Influenciados por las doctrinas roussonianas del *Contrato Social* como principio del poder eminentemente representativo de la soberanía, temerosos de la influencia del Poder Ejecutivo, al que consideraban como un peligro para las libertades públicas, se esforzaron por disminuir, en todo lo posible, sus atribuciones y para impedir que pudieran amenazar los sacrosantos derechos individuales. De acuerdo con la doctrina de Montesquieu de la absoluta separación de poderes, establece que ninguno de ellos tres invadirá las atribuciones de los otros. Un poder ejecutivo fuerte era para ellos repetición de los aborrecidos reyes y virreyes. La necesidad de un gobierno vigoroso sólo se impondrá tras dolorosos fracasos.

Como notas distintivas de la Carta de 1823 podemos señalar su fervor doctrinario; su repudio de la fuerza; su humanitarismo; su confianza en el progreso; su exaltación de la dignidad del ciudadano, la misma que fundaba en la libertad, obediencia y bien común, ilusionada en que la virtud y la ilustración crearán la felicidad de nuestros pueblos; y la insistencia en el valor moral como la suprema calidad humana.

Como buenos discípulos de Rousseau, colocaban a un Parlamento unicameral, elemento auténtico y representativo de la voluntad popular, por encima de todos los demás componentes del régimen. El Ejecutivo quedaba totalmente subordinado al Legislativo, como ya hemos dicho, por la forma de elección del Presidente de la República, por la limitación de sus funciones y por la falta de control sobre la obra legislativa. Quisieron hacer del gobierno de la República, el gobierno de la moralidad. Y, llevando hasta el último extremo las consecuencias de su credo político, organizaron al país bajo una forma casi federativa.

Rotos los principios de disciplina, absorbido el país por la lucha de la independencia, carentes de una clase dirigente numerosa y eficiente, sin base popular ni educación pública ni fuerzas sociales que dieran al Estado cierto fundamento de estabilidad y de cohesión dentro de un régimen de libertad, es indudable que la Carta del 23 era un instrumento artificial.

La filosofía política predominante en el período de la emancipación, aquella filosofía ultraliberal, optimista, basada en el entusiasmo por la libertad, en el dogma de la soberanía popular y de la separación absoluta de los poderes, en la fe absoluta en el progreso humano y en los sagrados derechos del hombre y del ciudadano, tiene expresión máxima en el documento que estamos analizando. No tenía esta Constitución ni antecedentes, ni base tradicional, ni arraigo en la realidad. De allí que no fuera durable ni ejerciera influencia apreciable en las Constituciones posteriores, no obstante la sugestión brillante de sus fórmulas y los atractivos de su lenguaje político.

Como aportes sustantivos hay que destacar en ella que liquidó la controversia entre monarquistas y republicanos;¹⁹ fijó los conceptos de igualdad civil y de los derechos individuales, concedidos generosamente; trajo la forma unitaria republicana de gobierno. Creó un poder legislativo omnipotente y un poder ejecutivo paralítico,²⁰ en tanto que el sistema bolivariano representa el extremo opuesto: un Parlamento inerme frente a un ejecutivo todopoderoso. Decretó también la libertad de vientres; la abolición de las penas crueles y de la infamia trascendental; la limitación de la pena capital y el poder otorgado al Congreso de dispensar de las leyes «en socorro de la humanidad», medida que, se ha dicho, aureola su humanismo fraternal. En cambio, es flagrante su falta de jacobinismo: «Ningún acto de crueldad o de sangre mancha la blanca hoja de su historia en tres años de guerra encarnizada».

José María Pando, en la circular con que remitía a los prefectos el proyecto de Constitución Vitalicia, hizo una crítica severa y cierta de la Constitución de 1823:

Ocupado una gran parte del territorio de la República por las huestes enemigas, exaltadas las pasiones hasta un grado de delirio, dividido el país en bandos rivales, los legisladores se hallaron por desgracia muy lejos de gozar de aquella calma reflexiva tan indispensable para desempeñar con acierto sus augustas funciones. Sus intenciones, sin duda rectas y patrióticas, debieron ser ineficaces ya por los inconvenientes de su posición, ya por la inexperiencia a la que los condenó la política artera de nuestros señores, ya por las ilusiones de una perfección imaginaria, inasequible en los negocios humanos, o por los celos respecto a las facultades del Poder Ejecutivo, que son inseparables de individuos que han gemido por largos años bajo sus fatales abusos y que por una especie de instinto se inclinan hacia el extremo opuesto, igualmente pernicioso.

Una Cámara única, sin contrapeso ni freno, sin responsabilidad, presenta a los hombres pensadores y amantes sinceros de su país un manantial amargo, ora de convulsiones y trastornos [...] Se crea un mero espectro de gobierno, y esto, junto con la nulidad del Senado y la independencia asignada al llamado Poder Municipal, en imitación de la Asamblea que arrojó en medio de la Francia este germen de desastres, son otras tantas causas fecundas reunidas para hacer inejecutable la Constitución, excitar disturbios y desacreditar la noble causa de la Independencia.

La Constitución de 1823 sólo llegó a regir tardíamente a partir de enero de 1827, desde la caída del régimen vitalicio hasta la promulgación de la Constitución de 1828

¹⁹ «De los convencionales franceses tuvieron el amor desenfrenado por la República y el airado rencor contra la Monarquía». PORRAS, Raúl. «El Congreso Constituyente...».

²⁰ «Según esta Constitución, el Poder Legislativo es todo, el Ejecutivo nada, y esta sola consideración basta para creer que su observancia debía ser efímera y su duración muy corta. En una época en que se requería obrar más y discutir menos, era preciso dar más ensanche al Poder, en quien reside esencialmente la acción». PACHECO, Toribio. *Cuestiones constitucionales*. Arequipa: Imp. de Francisco Ibañez y Herm., 1854.

en marzo de dicho año. Conforme a sus disposiciones, se realizaron las elecciones de 1827,²¹ y el Congreso, reunido en virtud de las facultades que se le reconocía, eligió Presidente de la República al general José de La Mar. Anteriormente, esta no se aplicó, porque, si en verdad fue jurada entusiasta y solemnemente el 13 de noviembre de 1823, a este acto limitó su existencia por entonces, ya que, días antes, se había acordado que quedarían en suspenso los artículos constitucionales incompatibles con el ejercicio de las amplias facultades otorgadas al Libertador y con «las necesarias que debe tener el gobierno para la salvación del país hasta que las circunstancias de la guerra de la emancipación varíen a juicio del Congreso». Por ley del 17 de febrero de 1824 y considerando que las libertades amenazadas por los reveses que había sufrido la república y porque sólo un poder fuerte depositado en una mano enérgica podía llenar los ardientes votos de la representación nacional, dispuso el Congreso que la suprema autoridad política militar de la República quedase concentrada en el libertador Bolívar, siendo la extensión de este poder la que exigiera la salvación de la República, y, en suspenso, los artículos constitucionales, leyes y decretos que fueran incompatibles con la salvación del país y con la autoridad omnímoda de Bolívar. El Congreso se declaró en receso. Por ley de febrero de 1825, se prorrogó la dictadura del Libertador, pudiendo además legislar sobre todo lo concerniente a la organización de la República. Ya en 1826 tuvimos la Constitución Vitalicia.

²¹ Por ley de 11 de junio de 1827, al mismo tiempo que se declaraba nula y sin valor la Constitución Vitalicia, se ponía en vigor la de 1823 con las importantes modificaciones y subrogaciones que la misma ley contenía, robusteciéndose especialmente el Poder Ejecutivo y ampliando las atribuciones del Presidente de la República.

CAPÍTULO V

La Constitución de 1826

LA GÉNESIS DE LA CARTA DE 1826

El Congreso nacional debió reunirse en Lima el 10 de febrero de 1826, pero no llegó a hacerlo sino el 29 de marzo de ese año y sus sesiones sólo duraron hasta el 10 de mayo. Los 52 diputados partidarios de Bolívar pidieron que se postergase para el año siguiente la reunión del cuerpo legislativo, a fin de que hubiese tiempo de consultar a los pueblos si debía conservarse o reformarse la Constitución de 1823 y tomar el voto de la nación sobre la persona que debía ejercer la presidencia establecida por esa Constitución y aceptada oficialmente por el Libertador. De esta forma, quedó abierto el camino para la ejecución de sus planes políticos, que tendía a dar al Perú, Bolivia y Colombia, una Constitución uniforme y a establecer, con las tres Repúblicas, una federación de la que Bolívar sería el presidente vitalicio.

En virtud de esas consideraciones, se sometió a los colegios electorales el proyecto de Constitución, idéntico al aprobado para Bolivia. Se les consultaba también sobre la persona que debía ejercer la presidencia vitalicia establecida por esa Constitución. Los colegios, con la sola excepción del de Tarapacá (debido a la influencia de Castilla, que encarnaba la corriente nacional), se pronunciaron en favor de la iniciativa. En vista de las 58 actas favorables, el Consejo de Gobierno declaró el 30 de noviembre de 1826 que era ley fundamental del Estado peruano y que el libertador Bolívar sería su presidente vitalicio bajo el honroso título de padre y salvador del Perú. La Constitución fue jurada el 9 de diciembre de 1826.

Bolívar había partido del Perú tres meses antes, el 3 de setiembre. La oposición contra la nueva Carta crecía y el jefe del movimiento era Luna Pizarro, que encabezaba el grupo nacionalista y adverso a los propósitos del héroe de Junín y Ayacucho. Estalló en Lima un motín el 26 de enero de 1827 y, al día siguiente, el presidente del Consejo de Gobierno, Santa Cruz, convocó a elecciones para un congreso constituyente extraordinario que debería reunirse en el curso del año, con arreglo a la Constitución de 1823, para que decidiera sobre la Carta que debía regir, confiriéndole también la autoridad para elegir presidente y vicepresidente de la República.

La Constitución de 1826 rigió, pues, en el Perú, solamente, del 9 de diciembre de 1826 al 27 de enero de 1827. Por ironía del destino, la Constitución Vitalicia, cuyo título parecía asegurarle una vida eterna, fue de todas las peruanas la que, con sus siete semanas de vigencia, tuvo la más corta duración y la muerte más temprana. Reflejando ese desacuerdo entre la teoría y la práctica constitucional, tan ostensible en los comienzos de nuestra República, la Constitución Vitalicia en la doctrina fue, en realidad, la más fugaz de todas.

EL CONTENIDO DE LA CONSTITUCIÓN

La Constitución Vitalicia reconocía cuatro poderes: el Electoral, el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial. El Electoral lo ejercían inmediatamente los ciudadanos. Se componía de un delegado por cada cien electores, sobre la base provincial. Para ser ciudadano, se requería tener la nacionalidad peruana, saber leer y escribir y tener un empleo o industria o profesar alguna ciencia o arte. No es difícil señalar, destaca el maestro Belaunde,¹ las fuentes que inspiraron a Bolívar la organización de su Poder Electoral. Ellas fueron las Constituciones consulares de los años VIII y X, la de Cádiz de 1812 y la peruana de 1823.

Los colegios electorales «extraña fusión de una oligarquía con las apariencias de una elección popular», al igual que en el consulado napoleónico, duraban cuatro años y se reunían anualmente, formando asambleas con tareas diversas y heterogéneas, de naturaleza más de política federal que unidades locales administrativas. Entre sus atribuciones, que eran amplísimas, estaban las de nombrar por primera vez a los que debían constituir las cámaras; elegir o proponer en ternas a los que debían renovarlas; escoger candidatos para las prefecturas, gobiernos de provincias, de distritos, alcaldes, miembros de las cortes superiores, jueces de primera instancia o de paz, empleados políticos, curas y vicarios; calificar los ciudadanos; y ejercer el derecho de petición y de queja por los agravios o injusticias de las autoridades, facultad esta última que también se reconocía a las diputaciones provinciales en la Constitución de Cádiz. Los colegios electorales se componían de sectores nombrados por los ciudadanos en ejercicio, uno por cada cien, con carácter provincial.

El Poder Legislativo emanaba directamente de los colegios electorales y, a semejanza de la Constitución napoleónica, residía en tres Cámaras: tribunales, senadores y censores, con 24 miembros cada una, durante los primeros veinte años. Los tribunales debían durar cuatro años, los senadores ocho y los censores eran vitalicios, exigiéndose respectivamente la edad de 25, 35 y 40 años. Los electores no elegían, sino que pro-

¹ Para este capítulo, véase el libro fundamental de V. A. Belaunde, *Bolívar and the political thought of the Spanish American Revolution* (Baltimore: John Hopkins, 1938).

ponían los candidatos para las posteriores, escogiendo las Cámaras según un sistema parecido al imaginado por Sieyes para la Constitución Consular. «Con deliberada parsimonia se graduaba, pues, la función del voto».

La Cámara de los Censores era una reminiscencia de ese poder moral que había propuesto Bolívar al Congreso de Angostura en 1819: acusaba a los altos funcionarios; iniciaba las leyes sobre imprenta, enseñanza, artes y ciencias; revisaba las leyes aprobadas en el Senado; y dirimía los desacuerdos legislativos entre el Senado y el tribunalado. Las fuerzas políticas del Senado y de los censores preponderaban sobre la corriente popular encarnada en los tribunos. Los primeros tenían afinidades naturales. El censor vitalicio armonizaba con el senador elegido por ocho años y aportaba al acuerdo su tendencia conservadora, ligada a cierto orden de intereses sociales. La organización legislativa estaba calculada para dar la supremacía a los elementos representativos de la tradición y del orden.

Las Cámaras tenían atribuciones generales y también propias. Las primeras se referían al nombramiento del presidente por primera vez y, posteriormente, a la confirmación de sus sucesores; a aprobar el nombramiento de vicepresidente; a la designación de las personas, entre los propuestos por los cuerpos electorales, de los miembros del Poder Legislativo; y a efectuar el juicio nacional de vicepresidente, secretarios de Estado y miembros de la Cámara por violaciones constitucionales o delitos políticos.

Respecto a las funciones de las Cámaras, helas aquí reunidas según las propias palabras de Bolívar:

La primera Cámara es la de los Tribunos y goza de la atribución de iniciar las leyes relativas a la hacienda, paz y guerra. Ella tiene la inspección inmediata en los ramos que el Ejecutivo administra con menor intervención del Legislativo. Los Senadores, forman los Códigos y los Reglamentos eclesiásticos y velan sobre los Tribunales y el culto. Toca al Senado escoger los Prefectos, los Jueces de Distrito, Gobernadores, Corregidores y todos los subalternos del departamento de Justicia. Propone a la Cámara de Censores los miembros del Tribunal Supremo, los Arzobispos, Obispos, Dignidades y Canónigos. Del resorte del Senado es cuanto pertenece a la religión y a las leyes. Los censores ejercen una potestad política y moral que tiene alguna semejanza con la del Areópago de Atenas y los Censores de Roma. Serán ellos los fiscales contra el Gobierno para velar si la Constitución y los tratados públicos se observan con religión. He puesto bajo su cuidado el juicio nacional que debe decidir de la mala o buena administración del Ejecutivo.

Tenían, además, como función decretar honores y recompensas, y condenar al «eterno oprobio a los usurpadores de la autoridad pública y a los grandes traidores».²

² VILLARÁN, Manuel Vicente. «Ensayo sobre las ideas constitucionales de Bolívar». *Revista Universitaria*, 1916.

Sintetizando, se puede decir que el tribunalado tenía las atribuciones tradicionales del Parlamento en materia política y financiera; el Senado, la legislación civil y eclesiástica y los altos nombramientos; y los censores, la instrucción y la moralidad pública.³

El ejercicio del Poder Ejecutivo residía en un presidente vitalicio e inviolable, aunque se atemperaba el carácter «vitalicio» con las declaraciones de que «no podía ser patrimonio de ninguna persona o familia». Comprendía, asimismo, un vicepresidente y cuatro secretarios de Estado. El presidente era responsable por los actos de su administración; designaba, con aprobación del Congreso, al vicepresidente que sería su sucesor obligado y al que también podía hacer renunciar. La libertad del Congreso para desaprobar el nombramiento se hallaba restringida, pues, si el primer nominado era desechado por la mayoría del cuerpo legislativo, el presidente presentaría un segundo y hasta un tercer candidato; y, si estos fueran rechazados, entonces las Cámaras elegirían a pluralidad absoluta, en el término de veinticuatro horas, precisamente a uno de los tres candidatos propuestos por el presidente.

Es perceptible la similitud del plan boliviano con el de la Constitución francesa del año VIII, modificada el año X, que creó el Consulado Vitalicio de Bonaparte. El Poder Ejecutivo pertenecía al Primer Cónsul, sus dos colegas, el Segundo y Tercer Cónsul, sólo tenían voz consultiva. Eran nombrados por el Senado, a propuesta del Primer Cónsul. Si su primer candidato no era nombrado, presentaba un segundo; si tampoco era aceptado, presentaba un tercero, que debía ser necesariamente nombrado. Le correspondía también al Primer Cónsul el derecho de nombrar sucesor para después de su muerte, en la misma forma que acaba de indicarse para la designación de los Cónsules (V. A. Belaunde).

El vicepresidente no era simplemente una figura pasiva que se conservaba para reemplazar de inmediato al jefe de Estado. Tenía funciones efectivas y estaba asociado a la labor presidencial. Era el primer ministro o jefe del ministerio y, como tal, compartía la responsabilidad ministerial. Los cuatro secretarios de Estado se hallaban bajo sus órdenes. Era un servidor del presidente sometido a su voluntad. El presidente «por sí solo» podía separarlo siempre que lo estimara conveniente. En este ministro, supremo *alter ego* del presidente, hay algo de la concepción bismarkiana del canciller alemán, ha observado el doctor Villarán.

En lo relativo a la organización del Poder Judicial, Bolívar se apartó del sistema norteamericano de elección popular y creó un poder judicial independiente. Los colegios electorales provinciales formarían las ternas para magistrados y jueces, y los titulares

³ «El plan de Bolívar fue introducir por medio de esa tercera Cámara un elemento conservador, semejante al Senado aprobado en Angostura. En realidad, la Cámara de Censores tenía las atribuciones de un verdadero Senado. La Constitución de esa tercera Cámara, sin salvar la resistencia a toda la Constitución Vitalicia, venía a complicar en extremo el mecanismo eleccionario y legislativo». BELAUNDE, Víctor Andrés. Ob. cit.

serían designados por el Senado. Los de la Corte Suprema eran escogidos por los censores entre listas preparadas por el Senado. Los colegios electorales tenían también intervención en la reforma de la Constitución, la que no podía ser suspendida.

Los requisitos para ser ciudadano eran los de la residencia en la nación, saber leer y escribir, ser casado o mayor de 25 años, y tener medios de vida, conocimiento y honestidad. Excluía de ella a los domésticos y servidores manuales.

Abolía el gobierno municipal, y sus funciones específicas se atribuían a las autoridades políticas, a los prefectos, al igual que en el régimen napoleónico, supresión que Belaunde la considera como el mayor defecto de esta Carta, pues creaba un régimen absoluto y rígido de severo centralismo.

JUICIO SOBRE LA CONSTITUCIÓN VITALICIA

Se ha querido ver, en la presidencia vitalicia de 1826, una forma camuflada de la monarquía. Esta apreciación es totalmente injusta. Ya hemos dicho que Bolívar profesó un auténtico republicanismo. Lo fue por convicción sincera, porque intuía claramente que ese era el sentido invencible de la revolución americana y porque conocía con exceso a los hombres, la realidad y el camino de América.⁴ La monarquía no era para él la continuación del régimen anterior. Para entronizarla, había que comenzar por destruir la República ya existente. Ni la fuerza militar, ni los privilegios de casta, ni el interés económico daban cimientos para un trono.⁵

Pero al propio tiempo Bolívar comprendía, con su intuición de genio, que los pueblos recién emancipados no estaban maduros ni aptos para la democracia total, para el parlamentarismo y para el *self government*. Él había realizado el sueño magnífico de la independencia y quería alcanzar también la gloria de consolidar la libertad y organizar nuevos Estados, pero no mediante anatópicos tronos europeos. Bolívar se alejaba igualmente de los monarquistas y de los jacobinos. A estos los habían llamado despectivamente «buenos visionarios que procuraban la perfección política imaginando

⁴ «De Bonaparte ha dicho Vandell que tenía la imaginación republicana y el instinto monárquico. De Bolívar cabe afirmar, invirtiendo el concepto, que si tenía la imaginación monárquica, era republicano por instinto. Y no creemos que exageraba su admiración al héroe el biógrafo Manzini que proclamaba a Bolívar impercedero símbolo del ideal republicano en América». VILLARÁN, Manuel Vicente. Ob. cit.

⁵ «No era la monarquía porque no existía el derecho sucesorio de la Jefatura del Estado, vinculada a una familia, ni tampoco privilegios hereditarios en el orden económico o social». Agrega el mismo historiador que «[...] el principio de autoridad (representado por la perpetuidad del Presidente y de los censores) y el principio de la democracia (a través del sufragio, como fuente de los nombramientos), pretendía por eso, un ensamble entre la igualdad civil y la soberanía popular con el gobierno centralizado; y como el mismo Bolívar dijo, una transacción entre América y Europa, el ejército y el pueblo, la democracia y la aristocracia». BASADRE, Jorge. *Historia de la República del Perú*. Tomo I. Varias ediciones.

repúblicas aéreas. Cuando ellos gobernaban tuvimos filósofos por jefes, filantropía por legislación, dialéctica por táctica y sofistas por soldados». ⁶ Y agregaba: «[...] estos ciegos legisladores han pensado que se pueden hacer impunemente ensayos de quiméricas instituciones». Por ello, ha dicho Basadre, con justicia, que la gran superioridad del genio del Libertador está en su multiplicidad. El guerrero, el hombre de salón, el orador y el escritor estaban unidos en él al político, al estadista y al legislador.

Realísticamente juzgaba que no teníamos tradición ni hábitos de gobierno. Carecíamos de grandes figuras y las pocas que había no gozaban del respeto público. Faltaban capacidades y también prestigio. «Unidos al triple yugo de la ignorancia, de la tiranía y del vicio, no habíamos podido adquirir ni saber, ni poder, ni virtud».

Bolívar, en 1826, desengañado de las utopías y de los extremismos, ⁷ intenta una fórmula que conciliase la libertad y el derecho con la paz interna y la estabilidad social y que por igual «se apartase de las anarquías demagógicas y de las tiranías monócratas». «La excelencia de un Gobierno, había dicho en Angostura, no está en su teoría sino en ser apropiado a la naturaleza y al carácter de la Nación para la que se instituye». Y, al recomendarle a Páez su proyecto, le decía: «En él se encuentran unidas las garantías de permanencia y libertad, de igualdad y de orden». En otra oportunidad, había declarado: «Un presidente vitalicio con derecho para elegir su sucesor, es la inspiración más sublime en el orden republicano». ⁸ Y su ministro Pando, en su circular a los prefectos, declaraba que la nueva Carta trataba de «evitar los días amargos de turbulencia, oscilaciones y arbitrariedades. No se podía fiar estúpidamente los caprichos del acaso, el cuidado de organizar definitivamente nuestro régimen político». Explicaba en seguida que la Constitución Vitalicia

[...] trata de conciliar la mayor suma posible de libertad y de influencia de los ciudadanos con la organización robusta de un Ejecutivo expedito para desempeñar sus importantes funciones, sin trabas perjudiciales [...] y de un Poder Legislativo tan bien constituido que sus movimientos no presenten ni aún la mera posibilidad de tiranía oligárquica, de precipitación en la redacción de las leyes, ni de choques ni conflictos paralizadores.

La base popular del gobierno fue la esencia de la filosofía política del Libertador. Y hasta ese caudillismo legalizado —ha dicho el maestro Villarán en su estudio ya citado— que representa su plan de Constitución Vitalicia es una forma desviada de su republicanismo. Se trata de un gobierno cesarista constituido sobre la base de la opinión pública, sobre la confianza democrática y sobre la veneración nacional.

⁶ «Discurso de Angostura».

⁷ Afirma Belaunde: «El cenit de Bolívar como legislador no coincide con su carrera como soldado y estadista. El año 1826 marca la culminación de su propio triunfo». BELAUNDE, Victor Andres. Ob. cit.

⁸ Carta al General O'Leary, 13 de septiembre de 1829.

«Vitalicio, o como quiera llamarlo, pero siempre conforme a la opinión pública», expresa en definitiva el pensamiento del Libertador.

Basadre ha observado que el intento de Bolívar no fue ni la república jacobina ni la monarquía, sino la república federativa con un presidente vitalicio y que, si en Angostura, en 1819, estuvo influenciado por ideas inglesas, en el Perú de 1826 lo fue por las ideas napoleónicas de la época consular.

La diferencia entre la presidencia vitalicia y la monarquía estriba⁹ en que, además del principio de la diferencia natural en que este se basa, media otro concepto de las relaciones entre el monarca y la nación y, sobre todo, en la variada y fuerte jerarquía social. El presidente vitalicio no se sentía propietario de la soberanía o del gobierno ni lo trasmítia a su sucesor a título de dueño. Se trata, pues, de un régimen de cesarismo igualitario.¹⁰

Puede sostener honroso paralelo con la Constitución ideada por Bolívar con su prototipo francés, al que, en cierto modo, mejora y supera. Ambas concepciones son, sin duda, erróneas como planes permanentes y para situaciones normales. La Presidencia vitalicia y el derecho presidencial de nombrar al sucesor chocan con la naturaleza y el espíritu de la República. Lo que está buscando ante todo es la inalterable unidad de criterio entre la opinión de los gobernantes, y por eso no arriesga entregarles su confianza para siempre. Sabe que las democracias se fatigan hasta de sus más esclarecidos servidores y no quiere exponerse a la necesidad de desprenderse de ellos con violencia. Quiere exonerarlos en paz, cordialidad y armonía, y para conseguirlo existen los mandatos breves, presidenciales y parlamentarios y la renovación pacífica de los Gabinetes.

Belaunde considera que quizá la opinión pública entonces habría aceptado una dictadura prolongada como mal inevitable; pero su proclamación solemne en la forma de un régimen perpetuo era un anuncio imprudente e impolítico, que venía a complicar la organización constitucional de América. En un momento de exaltación y de ingenua fe en la democracia, el régimen vitalicio, por su propia estructura y lenguaje, estaba destinado al fracaso. Y en política no cabe escoger lo mejor sino lo factible.

⁹ Se ha dicho que la presidencia vitalicia era en verdad un trono revestido con uniforme republicano. El general Páez refiere en su autobiografía que Bolívar mismo, en una conversación, había calificado a la Constitución Vitalicia o Bolivariana de una «Monarquía sin corona». Gil Fortoul, al juzgar ese mismo documento, enjuicia así: «Su República estaba calcada sobre la Monarquía inglesa; su Presidente, siendo vitalicio, equivalía a un monarca Constitucional». Cf. *Historia Constitucional de Venezuela*. Tomo I. Caracas, 1930.

¹⁰ Bolívar mismo diría más tarde, comparando su sistema con las monarquías hereditarias: «Si los príncipes herederos fueran escogidos por méritos y no por destino, y si en vez de permanecer en la inactividad y en la ignorancia fueran colocados al frente de la Administración, habría sin duda alguna, más nobles y brillantes Monarquías, que a su vez darían mayor felicidad a los pueblos».

Otro error no menos importante fue suprimir por completo la autonomía local, supresión que también estará en la Constitución de Huancayo al liquidar las municipalidades y confiar los negocios de su competencia a las autoridades políticas.

De la monarquía había tomado Bolívar, en la Carta de 1826, el principio de la estabilidad; de la democracia, el poder electoral; del régimen unitario, la absoluta centralización; del federalismo, la intervención popular en los nombramientos políticos; del sistema oligárquico, el carácter vitalicio de los censores; y del carácter plebiscitario, el derecho de petición y el referéndum para las reformas constitucionales. Se ha observado, con sagacidad, que quiso así reunir las cualidades de todos los sistemas. Al recomendarlo a Páez, le decía: «Están combinadas las garantías de permanencia y libertad de igualdad y orden». En realidad, lo que hizo fue reunir todos los defectos; el absolutismo del régimen vitalicio, la agitación demagógica de las asambleas electorales y los inconvenientes del centralismo y de la federación. Belaunde agrega que, «uniendo los extremos de los principios de la autocracia (la perpetuidad), dio nacimiento a una defectuosa monstruosidad y no a un eficiente plan de gobierno».¹¹

Al amparo de su inmenso prestigio nacional y americano, y de su gloria y ascendiente, el Libertador intentó crear una forma de gobierno que estabilizara el Estado, alejase la anarquía y preparase la educación política del pueblo, que, según Lizardo Alzamora Silva, «[...] tuvo un profundo tono aristocrático y jerárquico». Bolívar pudo hacerse monarca y rehusó «por convicción, por prudencia y por orgullo». Pudo hacerse dictador perpetuo y prefirió la vía constitucional. Pudo mantenerse indefinidamente en el poder mediante sucesivas y forzadas elecciones, y optó por el camino franco y audaz de la presidencia vitalicia, que, a su manera de ver, habría preparado, dentro del orden, la nueva era. Chocó con la incomprensión de todos y fracasó, porque no quiso entender que América hispana, al advenir a la vida independiente, tenía que rendir tributo inevitable al caudillaje y la anarquía.

¹¹ Bolívar decía a Buchet de Martigny: «Usted quizá había observado mi proyecto de Constitución bolivariana, en el que he introducido los mejores principios del gobierno monárquico, combinándolos con los mejores del sistema democrático, intentando evitar los males de ambos regímenes».

CAPÍTULO VI

La Constitución de 1828

LA MAR Y LOS LIBERALES

Producida la caída del régimen bolivariano, expulsadas las tropas colombianas, derogada la Constitución Vitalicia, todos estos acontecimientos implicaban una derrota autoritaria. Los liberales estaban nuevamente en el poder. Habían sido ellos los que urdieron el motín del 26 de enero de 1827. Inmediatamente convocaron un congreso general constituyente, para el cual los electores debían dar a los diputados mandato expreso «para sancionar la Constitución que crean más análoga a la felicidad de la Nación y nombren al Gobierno que en la misma Carta establezcan». Naturalmente, esta convención fue un congreso con la mayoría liberal. Su líder y figura principal fue Francisco Javier de Luna Pizarro. La Asamblea Constituyente se instaló el 4 de junio de 1827. Santa Cruz, que ejercía la presidencia del Consejo de Gobierno, leyó un mensaje y por tres veces renunció al cargo, no obstante lo cual se le prorrogó autoridad suprema con el título de jefe encargado del Poder Ejecutivo. El Congreso, bajo la inspiración de Luna Pizarro, resolvió, seis días después, que le competía elegir al Presidente y Vicepresidente de la República con el carácter de titulares, constituyéndose con ese objeto en sesión permanente.

Los liberales en el Congreso de 1823 habían decidido retener el gobierno y comisionar su ejercicio a una junta tripartita, de endeble autoridad, que gobernase por delegación de ellos. Se enfrentaron a los militares y les negaron el gobierno. Fracasaron en su empeño, pues el motín de Balconcillo restituyó el poder a aquellos. Los liberales de ahora, aprovechando la experiencia anterior, usaron una táctica más inteligente: no disputar la Presidencia de la República al Ejército sino elegir entre los presuntos candidatos a un amigo, a un servidor, a un allegado.

Los candidatos eran los mariscales Santa Cruz y La Mar. Este último, patrocinado por Luna Pizarro,¹ resultó, naturalmente, elegido por 58 votos contra 29 que logró

¹ «Cuando después de la renuncia de San Martín, el Congreso Constituyente nombró a quienes debían reemplazarlo, Luna Pizarro también había hecho elegir a La Mar. Más tarde, muerto La Mar en 1834,

Santa Cruz, mediante una sorpresiva maniobra de Luna Pizarro. Fue elegido vicepresidente Manuel Salazar y Baquíjano, a quien se confió el mando supremo en tanto que llegaba La Mar, que se hallaba en Guayaquil.

Basadre, en magnífica semblanza, nos ha dado una imagen cierta de La Mar: hombre sencillo, afable, que carecía del instinto de dominación y de la sensualidad del poder. Por eso lo habían escogido. Aceptó el gobierno con repugnancia. «Hasta el nombre de Presidente me asusta», había escrito en 1826. Bolívar lo había definido certeramente cuando dijo que era «el más tenaz y tímido de los hombres, capaz de todo lo grande y lo bello e incapaz de quererlo hacer». Al escogerlo como su candidato en 1828, Luna Pizarro fue leal a un viejo afecto, leal a sus doctrinas y leal a su temperamento. Con él, no existían los peligros del caudillaje, del presidencialismo y del personalismo.²

Los liberales, en vez de llegar al gobierno a través de los textos constitucionales, realizaron el acto audaz de obtenerlo mediante un presidente definido, elegido por ellos, militar por carrera, pero liberal y débil por temperamento, en vez de elegir a Santa Cruz, muy superior como estadista y como administrador, o de designar un presidente provisional hasta que la Constitución fuese aprobada y sancionada. Evidentemente, el Parlamento carecía de poderes y derechos para suplantar a la nación en la elección del jefe del Estado.³

EL FEDERALISMO Y LA CONSTITUCIÓN DE 1828

El principal problema constitucional y político que acometieron los constituyentes del 28 fue el relativo al régimen federal. Deslumbrados por el ejemplo norteamericano, eran federalistas en principio. Esta preferencia era concordante con el pensamiento liberal y, por eso, Belaunde ha dicho con razón que, si la monarquía fue, en los albores de la emancipación, la utopía de la derecha, la federación fue la utopía de la izquierda. Juzgaban los liberales de aquella época que, en el federalismo, los pueblos tienen más su soberanía, en tanto que el unitarismo se aproxima a la monarquía;

hará elegir a otro militar sin espíritu militarista, a otro hombre bondadoso y sugestionable: el General Orbegoso». BASADRE, Jorge. *La iniciación de la República*. Volumen I. Lima: F. y E. Rosay, 1929.

² «En cambio Santa Cruz tenía tendencia al caudillaje, al presidencialismo y al personalismo [...] Pero debe considerarse como una inmensa desgracia que no fuera elegido. Había en Santa Cruz aptitudes administrativas inigualables en su época por los políticos peruanos». BASADRE, Jorge. *Historia de la República del Perú*.

³ Un escrito de la época decía, con toda razón: «¿En cuál de las atribuciones del Congreso está nombrar Presidente y Vicepresidente, cuando no se le ha dado ninguna atribución sobre esto? ¿Podrá haber Presidente y Vicepresidente propietarios sin haberse formado la Constitución, que es el origen legal de dichos mandatos? ¿Podrá sacar de su seno a los que ocupan estos altos destinos, sin traer la nota de intentar una oligarquía?».

asimismo, en él son más adecuadas las leyes y se evitan los mayores privilegios y grados de corrupción que caracterizan los regímenes centralizados; finalmente, se evita el despotismo.

El régimen federal había carecido hasta entonces de antecedentes históricos y no había contado en el Perú con partidarios numerosos, esforzados o insignes. Para vencer lo dilatado del territorio y superar lo heterogéneo y variado de sus regiones, los incas establecieron un imperio fuertemente centralizado, y desde el Cuzco se gobernaba al Tahuantinsuyo en forma absoluta. El virreinato se caracterizaba por su rígida centralización, la que se hace más severa cuando los Borbones gobiernan España.

La guerra de la Independencia, por la forma como se desarrolló en el Perú, favoreció la conservación del centralismo. No padecemos de la rivalidad de regiones o de ciudades o de luchas entre unitarios y federales que asolaron a otras regiones como Venezuela, Nueva Granada o la República Argentina. La revolución de los cabildos, si bien es cierto que fue un hermoso despertar de la conciencia americana, tuvo en cambio el inconveniente de afirmar demasiado la autonomía local. La independencia del Perú se logró por la conjunción de las dos grandes corrientes emancipadoras, la argentina de San Martín y la colombiana de Bolívar, las que afirman precisamente la unidad de la patria. Por eso también, una de las primeras disposiciones de esta Carta prohibía que el Perú pudiese admitir unión o federación con otro Estado, si ello se opusiera a su independencia. Los recuerdos de la hegemonía bolivariana inspiraron esta disposición.

Pero ninguna de estas disposiciones pareció definitiva a los constituyentes de la Asamblea de 1828 sino otras de orden circunstancial: el peligro de Bolívar en el norte, resentido por la actitud hostil del Perú y por los acontecimientos recientes. La guerra entre el Perú y Colombia parecía, como en realidad lo fue, inevitable.⁴ Frente a este peligro, señala Basadre, se requería una actitud militar enérgica, un gobierno fuerte, y el federalismo es de por sí débil. Además, es caro, y la penuria de recursos y la falta de crédito fiscal eran entonces males endémicos. Por último, no había apoyo público por la federación.

Toribio Pacheco, en un folleto poco conocido, *Cuestiones constitucionales*, daría años más tarde las razones definitivas contra el régimen federal. Ante el error difundido en nuestro país de que, para prosperar, para explotar nuestras riquezas y para entrar en la senda del orden y de la estabilidad, y librarse de las facciones, el Perú debería ser

⁴ «Este bien, esta seguridad pública esta Independencia, es preciso ser ciego para no verlas amagadas, y sin duda perdidas desde que con la proclamación de la independencia de los departamentos, se pusieron en movimiento más activo las pasiones demasiado agitadas en el día. Puede decirse que para organizar el Estado en Federación sería preciso desorganizarlo antes. Un vecino astuto cuya existencia es muy precaria, triunfando en el Perú el imperio de la razón, sabría aprovechar los momentos, atizar la discordia, dar impulso a los elementos que por desgracia abundan en nuestro seno; él se apoderaría otra vez del Perú a pretexto de sofocar la anarquía». Luna Pizarro, citado por Basadre en su *Historia de la República...*

una confederación, Pacheco combate la idea con el ardor que puso siempre en sus escritos y en su acción.

No acepta el argumento apodíctico de que lo que ha sido bueno para los Estados Unidos debe ser bueno para nuestro país. Recuerda que, en la gran democracia del Norte, cada uno de los estados de la Unión formaba anteriormente una colonia independiente, con su régimen especial en la que todos sus miembros eran iguales y gozaban de la plenitud de los derechos civiles y políticos. El sistema municipal había pasado intacto de Inglaterra y, con él, todas las garantías que los súbditos habían gozado desde tiempo inmemorial. Muy diferente era el cuadro que habían ofrecido las posesiones españolas.

Además, las trece colonias norteamericanas gozaban de independencia las unas de las otras, con gobierno propio e instituciones peculiares; pero existía entre ellas una comunidad de intereses generales, además de vínculos que las unían estrechamente y de factores que las predisponían a la formación de un cuerpo compacto que tuviese por base la unidad, pero conservando, al mismo tiempo, su personalidad característica.

No era ese el caso de los países latinoamericanos, como vio Toribio Pacheco en los antecedentes de la República Argentina y Centroamérica, países en los que sólo ha engendrado el despotismo, la guerra civil y la anarquía.⁵ Si el sistema republicano exige ciertas condiciones, sin las cuales no podría subsistir, el federal exige otras muchas que no se encontraban entre nosotros. El objeto primordial de una confederación era reunir en un solo cuerpo varias parcialidades, que, aisladas, se presentarían en un estado de peligrosa debilidad frente a la codicia de potencias vecinas o que sucumbirían por conmociones internas. Supone una práctica constante de la vida pública. Pero la gran masa del Perú desconocía sus deberes y derechos, carecía de instituciones, no había vida política. La rivalidad que existía entre las provincias y los departamentos se excitaría y llegaría a su colmo. Aun admitiendo que todos los departamentos sean iguales en extensión, no todos cuentan con iguales recursos. Los hay ricos y pobres, lo que crearía un desequilibrio. Los gastos públicos crecerían y el régimen federal presupone un país rico. No sólo hay falta de recursos sino, también, de hombres, puesto que requiere de muchos ciudadanos capaces.

Por eso, ni los más recalcitrantes federalistas, representantes por el sur del Perú, se atrevieron a establecer, aunque fuera solo momentáneamente, la federación, porque habría sido funesta a la seguridad de la patria, peligrosa para el orden interno e inaceptable a las condiciones del país. Luna Pizarro, Vidaurre, Gómez, Sánchez, Llosa Benavides, Terán y Pacheco, en discursos memorables, apoyaron el mantenimiento de la unidad nacional.

⁵ «Todavía tengo menos inclinación a tratar del Gobierno Federal. Semejante forma social es una anarquía regularizada, o más bien, es la ley que prescribe implícitamente la obligación de disociar y arruinar al Estado. Yo pienso que mejor sería para nuestra América adoptar el Corán que el Gobierno de los Estados Unidos, aunque éste sea el mejor del mundo». Carta de Bolívar a O'Leary.

Crearon, sin embargo, la reforma de más trascendencia en la Carta del 28: las juntas departamentales. Establecieron, también, municipalidades en toda la población que tuviese colegio electoral, instituciones que no tenían carácter representativo ni personería en los problemas nacionales, debiendo limitarse a los asuntos meramente nacionales. Sus actos estaban sujetos a revisión de las juntas departamentales.

LAS JUNTAS DEPARTAMENTALES

La Constitución de 1823 había establecido las juntas departamentales, tomándolas de la Constitución española de 1812, la que a su vez las había copiado de la legislación francesa. Funcionarían bajo la presidencia de los prefectos y tendrían el carácter de asambleas deliberantes. Se les señalaba numerosas atribuciones, pero se olvidaron de acordar las rentas necesarias para su funcionamiento. Y, aunque la Constitución de 1823 no llegó a regir sino tardíamente, fueron recesadas por acto gubernativo de 1826.

La Constitución de 1828 las restableció, señalándose, como objetivo principal, promover los intereses generales del departamento y de las provincias en particular; se las consideraba como auxiliares del Parlamento nacional. Entre sus atribuciones, que eran muy numerosas, estaban las de propender al fomento de la industria; supervigilar la educación e instrucción públicas y los establecimientos de beneficencia; cuidar de la policía del departamento; hacer el reparto de las contribuciones y de los contingentes del Ejército; cuidar del buen funcionamiento de la municipalidad; efectuar, cada cinco años, la estadística del departamento. Asimismo, debían presentar, al Poder Ejecutivo, las ternas de candidatos para los cargos de prefecto o subprefecto; al prefecto, las ternas para los cargos de gobernantes de los distritos; al Senado, las ternas para los cargos de vocales de la Corte Suprema y de la respectiva Corte Superior; y, a esta última, las ternas para proveer las judicaturas de primera instancia. Por último, tenían que informar al Presidente de la República de las personas aptas para los empleos civiles y eclesiásticos, velar por la raza indígena y dar razón al Congreso de las infracciones de la Constitución.

Su personal era muy numeroso, pues se componía de dos miembros y un suplente por cada provincia, elegidos como los diputados y con iguales prerrogativas, inmunidades e inviolabilidad. «Esta extensión de privilegios que normalmente debe restringirse a quienes tienen la representación de la Nación, habría escandalizado si los constituyentes no hubieran declarado expresamente que las Juntas deberían ser las células de los futuros Parlamentos federales».⁶

Una crítica severa que se hizo de ellas en 1832 las acusaba de ser, unas veces, meros cuerpos deliberantes y, otras, instrumentos fiscales con papeles de gobernantes. Basadre les censura la representación provincial igual, cualquiera que fuese la importancia de

⁶ BASADRE, Jorge. *Perú, problema y posibilidad*. Lima: Casa Editorial E. Rosay, 1931.

la provincia; el haber mantenido la demarcación existente; la escasez de sus rentas; y que incurrieron en el burocratismo y en el exceso de empleados. No participaban, como lo ha observado Luis Laurie Solís, en la realización de obras públicas ni en las actividades económicas de la región, siendo meros cuerpos políticos. Hubo, además, en los pueblos, escaso interés por ellas.⁷ Por último, en los años que funcionaron esas entidades, de 1829 a 1834, el Perú estuvo gobernado por Gamarra, quien creó la despótica oligarquía militar para mantenerse en el poder contra las acechanzas que lo amenazaban. Dentro de ese despotismo, era imposible que las juntas prosperasen.

Suprimidas por la Constitución de 1834, fueron restablecidas por la de 1856. La convención dictó la ley reglamentaria de su funcionamiento el 24 de diciembre de 1856. Pero, pese a tales disposiciones, las juntas no volvieron a instalarse. En los debates de 1860, al estudiarse el punto relativo a estas instituciones, que el proyecto de la Comisión de Constitución no había considerado, «[...] ningún señor tomó la palabra, se declaró, en consecuencia, discutido el asunto y se procedió a votar. Fue aprobada la suspensión por todos los votos, menos cinco».⁸

LÍNEAS GENERALES DE LA CONSTITUCIÓN DE 1828

La Constitución de 1828, que rigió sin alteración hasta 1834, fue sancionada por el Congreso General Constituyente el 18 de marzo de 1828 y promulgada solemnemente el 20 de abril inmediato. Constaba de 182 artículos repartidos en diez títulos. Fue aprobada «en nombre de Dios Todopoderoso, Padre, Hijo y Espíritu Santo, Supremo Autor y Legislador de la Sociedad» y declaraba, en su artículo 1.º, que «[...] la Nación Peruana es la asociación política de todos los ciudadanos del Perú, que ella es para siempre libre e independiente de toda potencia extranjera, que no será jamás patrimonio de persona o familia alguna; ni admitirá con otro Estado, unión o federación que se oponga a su independencia [...]», reafirmando al mismo tiempo «la forma unitaria, popular y representativa de gobierno».

Este documento ha sido la más amplia y generosa de todas nuestras cartas en lo que se refiere a la concepción de la ciudadanía y del sufragio, pese a la oposición de Manuel Lorenzo de Vidaurre, que representaba la corriente nacionalista. Otorgaba la

⁷ «La Constitución de 1828 debatió por primera vez el problema del federalismo en el Perú. Los que defendían la idea de la federación lo hacían desde el punto de vista de la soberanía de los pueblos y la conservación de las características regionales; los que oponían manifestaban que no existían los medios humanos para realizar la federación. Ya en esa época se habló de que en las provincias no eran abundantes los cerebros lúcidos y las manos aptas para la escasa densidad de la población». UGARTE DEL PINO, Juan Vicente. *Historia de las Constituciones del Perú*. Lima: Andina, 1978.

⁸ Actas del Congreso de 1860. El diputado Arenas declaró que «[...] se les suprimía por considerárselas ruedas no sólo inútiles, sino además embarazosas de nuestra máquina política».

primera a todos los hombres libres, aunque fuesen analfabetos, nacidos en el territorio del Perú, mayores de 21 años o casados, que no hubiesen sido condenados a pena infamante, ni aceptado empleo de otra nación, ni hecho tráfico de esclavos o pronunciado voto religioso. También se concedía la ciudadanía a los extranjeros que hubiesen servido en el Ejército o en la Armada o estuviesen vecindados desde el año 1820 o que, después de este año, hubiesen obtenido la carta de ciudadanía (quería decir de nacionalización), no exigiéndose para lograr esta ningún requisito. Suprimió la restricción, contenida en las anteriores, de tener una propiedad o ejercer alguna profesión o industria para ser ciudadano, ni excluyó de esa condición a los jornaleros o sirvientes.

Las elecciones se efectuarían por votación en las parroquias y las provincias. Los colegios parroquiales estaban formados por todos los ciudadanos residentes en la parroquia, los que elegían un designado por cada doscientos electores. Los colegios provinciales se componían de los individuos nominados por las parroquias y nombraban directamente a los diputados; proponían a las juntas departamentales, que eran las que escogían los candidatos para el Senado; y elegían, de modo indirecto, al presidente y al vicepresidente de la República. No podían ser designados representantes los funcionarios de más categoría del Poder Ejecutivo, los comandantes militares en los puestos de su guarnición y los arzobispos, obispos, vicarios generales y gobernadores eclesiásticos. La elección de presidente y vicepresidente se efectuaba nombrando por cada colegio dos individuos, de los que uno, por lo menos, no debía ser natural ni vecino del departamento.

Las actas eran abiertas y clasificadas por el Congreso, el que proclamaba a los electos. Era nombrado vicepresidente el que había obtenido la mayoría de los sufragios después del presidente. Cuando ninguno de los candidatos reunía mayoría absoluta, el Congreso elegía presidente entre los tres que hubieran reunido mayor o igual número de sufragios, y entre los dos restantes elegía al vicepresidente.

El ejercicio de la soberanía residía en tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, suprimiéndose el Poder Electoral, y ninguno de ellos podía salirse de los límites prescritos por la Constitución. El primero estaba formado por dos Cámaras, la de senadores y diputados, inaugurándose así el sistema bicameral, mantenido reiteradamente en nuestro régimen constitucional, salvo en las Constituciones de 1823, de 1826 y de 1867, las que prácticamente no llegaron a regir. El Parlamento, en las Constituciones liberales de 1823 y 1867, constaba de una Cámara omnipotente. La Vitalicia de 1826 lo dividía en tres Cámaras débiles. Los diputados representaban a las provincias y eran elegidos por los colegios electorales en proporción a su población: uno por cada veinte mil habitantes o por fracción superior a diez mil; aunque la provincia no llegara a esta cifra, elegiría, sin embargo, un diputado. Los senadores representaban a los departamentos y se elegían por las juntas departamentales entre los candidatos propuestos por los colegios electorales. Para ser diputado, se requería tener 26 años y 40 para

Senador. El mandato de los primeros duraba cuatro años; el de los segundos, seis. Los diputados se renovaban por mitades cada dos años; los senadores, por tercios, en igual período. La potestad legislativa en ambas Cámaras era sustancialmente igual, aunque a la Cámara baja estaba reservada la iniciativa en materia de contribución, empréstitos y deuda pública. Todos los demás asuntos podían verse indistintamente en cualquier Cámara.

La Constitución de 1828 no estuvo inspirada en la de tipo convencional de la Revolución Francesa, como la de 1823, ni en el régimen del Consulado napoleónico, como la de 1826, sino en el tipo norteamericano. De este, tomaron la institución de la Presidencia de la República como jefe del Poder Ejecutivo con poderes suficientes. «El Supremo Poder Ejecutivo se ejercerá por un solo ciudadano, bajo la denominación de Presidente de la República», pero su ejercicio no podría ser vitalicio ni menos hereditario. «El Presidente es el jefe de la Administración General de la República». Como el presidente de los Estados Unidos, el nuestro carece de iniciativa en las leyes, pero sí tenía el derecho de veto, aunque, en el caso de que la Cámara originaria insistiese por una mayoría de dos tercios y la otra mitad de la Cámara por pluralidad absoluta, se tendría por sancionado el proyecto. No admitía la interpelación ministerial ni el voto de censura. El presidente era responsable directamente por los actos de su administración y era tan rigurosa en exigir esta responsabilidad que permitía acusar al Presidente de la República por una serie de delitos excluidos de las otras Constituciones. Compartía esa responsabilidad —disidencia con el régimen norteamericano— con los ministros de Estado. Establecía, asimismo, la refrendación ministerial, contenida ya en la Constitución de 1823 y en el propio Estatuto Provisorio de San Martín. Se podía dar al Poder Ejecutivo facultades extraordinarias, pero no por propia decisión de éste ni aun por acuerdo del Consejo de Estado, sino con autorización legislativa, por mayoría de dos tercios y por el tiempo absolutamente preciso.

El Presidente de la República era elegido, como hemos indicado, por elección nacional, aunque por voto indirecto, abandonándose la elección parlamentaria que figuraba en la Constitución de 1823. Su mandato duraba cuatro años y podía ser reelegido, pero por una sola vez. Había un vicepresidente con las mismas calidades que el presidente, al que reemplazaría en caso de impedimento o vacancia. Por ausencia de ambos, desempeñaría la jefatura del Poder Ejecutivo el presidente del Senado.

El Poder Ejecutivo se encontraba limitado por las funciones que correspondían a las juntas departamentales; por la aprobación que necesitaba del Senado para los nombramientos de ministros, diplomáticos, cónsules, coroneles y demás oficiales superiores; por la injerencia obligada del Consejo de Estado en los asuntos graves; y por el control legislativo de las Cámaras.

Durante el receso del Congreso, entraba en funciones el Consejo de Estado, organismo que veremos figurar con variable éxito en nuestras Constituciones y en nuestra vida republicana hasta en la Constitución de 1920. El que se creaba por la Carta del

28 se componía de diez senadores, elegidos por ambas Cámaras, y estaba presidido por el vicepresidente de la República y, en su defecto, por el presidente del Senado. Sus atribuciones principales eran velar por la observancia de la Constitución y de las leyes, prestar su voto consultivo al Presidente de la República en los negocios graves y acordar, por sí solo o a propuesta del gobierno, la convocatoria del Congreso a legislatura extraordinaria.

La Constitución se refería extensamente al Poder Judicial, aunque introdujo pocos cambios en relación con las anteriores. Los jueces eran inamovibles, salvo por destitución o por sentencia legal. El Presidente de la República nombraba, a propuesta en terna del Senado, a los vocales de las Cortes Suprema y Superior, y a los jueces de primera instancia, a propuesta en terna de la respectiva corte superior. Establecía el régimen de cooptación o de carrera cerrada, aunque consentía en abrirla provisionalmente a los abogados con determinados años de ejercicio profesional. Creaba tribunales especiales para el comercio y la minería. Incurría en el error de establecer jurados para las causas criminales, aunque, mientras se organizaban aquellos, seguirían conociendo de los procesos los jueces permanentes. En cuanto a la fuerza pública, era esencialmente obediente y no podía deliberar, disposición que figurará también en las Constituciones de 1834 y 1839. Abolió las vinculaciones, dándose en enero de 1830 la ley respectiva.

La Constitución de 1828, liberal por esencia, contenido y ambiente, difiere, sin embargo, como lo hemos visto, sustancialmente de la de 1823 y representa, ha dicho Villarán, el primer experimento de una distribución equitativa de los poderes públicos y un ensayo adecuado y bastante feliz de organización del Estado peruano. Sin llegar a compartir el entusiasmo del eminente maestro liberal, para quien la Carta del 28 merece el título de «madre de nuestras Constituciones», pues todas las posteriores —las de 1834, 1839, 1856, 1860, 1867 y 1920— son, a su juicio, hijas legítimas, más o menos parecidas a la madre común, o sucesivas ediciones, corregidas, aumentadas o reducidas de un libro original, tuvo, desde luego, importancia y trascendencia notorias, pues fijó, de manera permanente, las líneas esenciales de nuestro Estado: sistema presidencial, con poderes apropiados y efectivos; régimen ministerial, con responsabilidad compartida entre el presidente y los ministros; refrendación ministerial; elección popular del presidente; organización bicameral, teniendo el Parlamento funciones legislativas y de control; Poder Judicial, independiente de los otros en sus funciones, pero dependiente de ellos por el origen de los nombramientos; base departamental para la elección de senadores y provincial para la de diputados; régimen unitario, aunque descentralizado; y unión de la Iglesia y del Estado, agregando que «[...] se profesaba la religión católica de acuerdo con el espíritu del Evangelio».

En el bisemanario *La Verdad* —publicado de diciembre de 1832 a octubre de 1833— se hizo un análisis detallado, a veces de artículo por artículo, de la Constitución de 1828, examinándose inclusive su redacción y gramática. En estos estudios que, por su

tendencia, por la cultura que revelan y por su redacción, parecen escritos o inspirados por José María Pando, se censuraba la amplitud del documento constitucional, demasiado largo y minucioso, lo que «era una barrera para el espíritu de mejora y adelanto». Se consideraba que era un lujo constitucional y que mucho mejor habría sido una Constitución breve que «[...] hubiera podido ser aprendida de memoria por todos los ciudadanos».

En la escritura de un pacto celebrado entre los individuos de una Nación, la determinación de las funciones subalternas no debía formar parte de su conjunto. Una buena Constitución debía limitarse a trazar los cimientos de las instituciones políticas del país, dejando el resto a la experiencia y al saber del porvenir y a los futuros Congresos.

Se reprocha la definición contenida en el artículo 1.º de que la nación peruana era la «asociación política de todos los peruanos», definición infructuosa, a su juicio, porque no «[...] decía más de lo que todo el mundo sabía». Se quejaba, y con razón, de que, en la Constitución, se consignara la forma de elegir a los representantes y otros pormenores electorales «en vista de la rapidez con que la ciencia cambia en el día, lo que era cerrar la puerta al espíritu perfeccionador».

Irritaban, a juicio de nuestro comentarista, las amplias inmunidades concedidas a los miembros de las juntas departamentales, «lujo de privilegio y profanación de la más alta prerrogativa que puede gozar un ciudadano en una Nación libre». Darles a aquellos el carácter de legisladores o de representantes era trastornar todas las ideas primordiales en que estriba la armazón representativa. Las juntas eran, por momentos, simples instrumentos fiscales; otras veces, cuerpos representativos; en otras, tenían función de gobernante y aun de cuerpos científicos. En otro artículo, se las consideraba «superesencias incompatibles con la existencia de una República unitaria».

La Constitución de 1828 conducía a la omnipotencia parlamentaria. Se preguntaban cómo podía haber, en tales circunstancias, unidad de los planes de gobierno, firmeza en su ejecución, independencia en las personas que la componen, en tanto permanezca ese sistema de tutela o, más bien, de vasallaje, en que se esclaviza al Poder Ejecutivo, el poder más permanente y activo.

Señala el comentarista que, en el articulado de los ministros, se mantenía ese mismo espíritu de escrupulosa minuciosidad. Criticaba fijar en treinta años la edad para ser ministro, recordando que Pitt lo fue a los 22 años, y que mucho más racional hubiera sido fijar la edad en la que ya no se podía ser. Excluía del ministerio, por el requisito de tener una renta anual de mil pesos, a hombres de méritos que habían preferido el estudio al lucro.

Consideraba absurdo, con muy buen juicio, que, en un país atrasado, se quisiera llegar al régimen de jurados, que suponía madurez y competencia. Defendía la existencia de un ejército permanente y, por más que «declame el falso liberalismo contra él, sin su permanencia no es posible concebir la existencia de la República». Y en este aspecto, la Constitución debió limitarse a reconocer su existencia, indicar quién lo

mandaba y determinar su número. La tropa, agregaba, no tiene ni puede tener el derecho de negar la obediencia a sus jefes.

Como críticas más generales, censuraba la inferioridad del Poder Ejecutivo con respecto al Legislativo; las falsas nociones sobre la soberanía nacional; la existencia del Consejo de Estado, cuerpo de estructura monárquica; la desigualdad en que se le ha querido colocar al Ejército; el falso derecho consentido de deponer a los que mandan; y la falsa obligación de acusarlos.

CAPÍTULO VII

La Constitución de 1834

AMBIENTE QUE PRECEDE A LA CONVENCIÓN DE 1834

El Congreso que dictó la Constitución de 1828 fue modesto en sus intenciones y le dio el valor de un ensayo, pues mandó que se conservara sin alteración por cinco años y que, en julio de 1833, se reuniera una convención nacional para reformarla.

Al gobierno personal, autoritario y arbitrario de Gamarra le incomodaron, en todo momento, las limitaciones y controles que establecía la Carta que regía. Al jurar el cargo de presidente, puntualizó todos los derechos que le correspondían, tildó a aquella de «conjunto vicioso, imperfecto e inverificable» e invitó al Congreso a poner mano a su reforma, que calificó de urgente. Los periódicos gobiernistas *La Verdad* y *El Conciliador* hicieron críticas severas, hasta un análisis minucioso de su articulado, en que se atacaba, inclusive, su redacción. La defensa del gobierno fuerte fue hecha por las mismas publicaciones y por un cenáculo de intelectuales dirigidos por José María Pando. Frente a los ataques de la oposición por las violaciones de la Constitución cometidas por el presidente Gamarra, que culminaron en el famoso «Yo acuso» de Vigil, Pando alegaba que ese clamor era injusto porque se quería que sólo el Ejecutivo se sometiera a la Constitución, mientras que los otros poderes y clases sociales se habían emancipado de aquella. La acción del Poder Ejecutivo, por ser la más importante y amplia, debía ser asimismo enérgica. La Carta de 1828 no le proporcionaba los poderes suficientes. «Jamás inmolaremos a teorías metafísicas, a escrúpulos pueriles o a recelos fantásticos la independencia de la Nación, la integridad de su territorio y el decoro de sus banderas».

Inspirada por el gobierno, fue, sin duda, la propaganda que se hizo en los años 1830-1832 para anticipar la fecha en que debía reunirse la Convención y en la que tomaron parte prefectos, colegios electorales y periódicos gubernativos de Lima y provincias. Pero Gamarra se debatía en medio de motines, rebeliones y asonadas teniendo que afrontar una enconada oposición. Hubiera sido temerario que agravara su situación, ya harto embarazosa, con las agitaciones de una enfadosa lucha por las reformas constitucionales. Por ello, el oficialismo vio después, con terror, aproximarse

la fecha para la convocatoria de una convención y, con inquietud, acercarse el momento de su reunión después de producidas las elecciones.

La vida política entre los años 1828-1834 había sido extraordinariamente agitada y trágica: guerra con Colombia; deposición de La Mar; elección de Gamarra y La Fuente como presidente y vicepresidente, respectivamente; motín de Escobedo en el Cuzco (quien organizó un movimiento para establecer el régimen a base de una confederación de repúblicas); prisión de Castilla y fusilamiento de Rosell, justificando ésta el ministro de Gobierno, Vidaurre, con su temeraria afirmación: «[...] callarán las leyes para mantener las leyes»; rivalidades y desconfianza entre Gamarra y La Fuente, que concluyeron con la deposición de éste por el prefecto Elespuru; conflicto con Bolivia, y recíprocas intenciones de Gamarra y Santa Cruz de intervenir en el país vecino; reunión del Congreso de 1832, que declaró piratas a los buques que llevaran desterrados sin autorización del Congreso, y donde Vigil pronunció su famosa oración del «Yo acuso»; y sublevación de Salaverry en Chachapoyas, y de los capitanes Déustua y Flores en Ayacucho. Todo ello revelaba una creciente oposición y descontento contra el gobierno despótico y arbitrario de Gamarra, que no sólo se demostraba en los motines sino, también, en los numerosos órganos periodísticos contrarios y en la multitud de publicaciones epigramáticas.

REUNIÓN DE LA CONVENCIÓN

Las elecciones para diputados de la Convención Nacional se realizaron en la época fijada por la ley del 17 de diciembre de 1832. Mariano Felipe Paz Soldán, en su *Historia del Perú Independiente*, refiere que el gobierno extremó las medidas de coacción para combatir las candidaturas de sus adversarios, pero, a pesar de la escandalosa y desenmascarada intervención oficial en casi toda la República, triunfaron los candidatos de la oposición.

Por su parte, con fecha de 16 de marzo de 1833, el gobierno convocaba a Congreso Extraordinario sin perjuicio de la reunión de la Convención. El objetivo principal de esa legislatura especial era la apertura de las actas electorales y la proclamación de los electos. Nueve días después, el 25 de marzo, convocaba a elecciones de presidente y vicepresidente, debiéndose remitir las actas al Congreso Extraordinario.

Esta asamblea no llegó a tener el número de representantes suficientes, puesto que éstos estaban interesados en presentar sus candidaturas para la Convención. Desde el mes de agosto se vio claro que no sería posible su realización. En tanto, desde principios de julio —exactamente el día 2—, comenzaron a reunirse en juntas preparatorias los diputados a la Convención, y eligieron presidente y secretario provisorios, respectivamente, a Francisco de Paula González Vigil y José Luis Gómez Sánchez. Pero hasta septiembre no se completó el *quorum* reglamentario.

La instalación oficial de la Convención tuvo lugar el 12 de septiembre de 1833, en la antigua capilla de la Universidad Mayor de San Marcos, concurriendo setenta diputados, y sus sesiones se prolongaron hasta el 11 de agosto de 1834. El encargado del Poder Ejecutivo, Camporredondo, asistió a su inauguración. Gamarra no pudo hacerlo, pues había marchado a debelar una revolución en Ayacucho. En aquella ocasión, Vigil, en su calidad de presidente, leyó un discurso sobre

[...] el carácter perfectible de la obra de los legisladores del 28, la falta de estorbos para las reformas institucionales entre nosotros, el adelanto político, a pesar de los trastornos —un pueblo que comienza no puede estar cansado de la libertad— y los augurios favorables que acompañaban a la Convención al inaugurarse sus tareas codificadoras.

Para los incautos liberales, la inauguración de la Asamblea debía traer la solución de los problemas y dificultades políticas e institucionales del país frente a los males y abusos del gobierno de Gamarra. La actitud de éste, en cambio, fue de vigilancia y de recelo.

La Convención de 1833-34 fue la primera Asamblea liberal que estuvo en pugna abierta con el Ejecutivo. La de 1822 fue rápidamente influida por el militarismo naciente con un motín de Balconcillo, y luego enloquecida se entregó al caudillaje de Bolívar. La de 1828 contó con dos factores favorables para su tranquila existencia, la relación estrecha entre su líder, Luna Pizarro, con el Gobierno de La Mar y el carácter algo apocado de éste. En cambio, la Convención del 33 nació entre rozamientos con un Gobierno que había depuesto a un Vicepresidente, deportado al Presidente del Senado, que constitucionalmente era el llamado a reemplazarlo; perseguido a un ex-Vicepresidente, fusilado a varios editores; gobierno fuerte por el apoyo del Ejército, por los consejos de un cenáculo autoritarista, por tendencias innatas que el engrimiento en el uso del poder y el temor al castigo y la sanción podían llegar a extremos inauditos.¹

En su segunda sesión, realizada el 18 de setiembre, la Convención eligió la comisión encargada de preparar el proyecto de Constitución. Estuvo constituida por ocho miembros, uno por cada departamento, y la integraron Tomás Diéguez, José Freyre, Rafael Ramírez de Arellano, José Modesto Vega, José Luis Gómez Sánchez, Juan Ignacio B. Mejía y Mariano Escobedo. La Comisión trabajaba con lentitud. El debate constitucional estaba en realidad empantanado. *La Verdad*, órgano del gobierno, llegó a decir que «[...] aquella no era un cuerpo legislativo ni un Congreso, no vota contribuciones, no sanciona leyes; en fin, no es más que una academia científica dirigida para discutir las enmiendas de que puede ser susceptible el pacto fundamental del Perú».

Sólo cuando en octubre se incorpora Luna Pizarro como diputado por Arequipa, «el técnico de las Asambleas liberales», y participa en la Convención, sale ésta del

¹ BASADRE, Jorge. *La iniciación de la República*. Lima: F. y E. Rosay, 1929.

marasmo y le imprime rumbo y sentido a la acción. Távara cuenta, en su *Historia de los partidos*, que su ingreso a la Asamblea significó «jefe, unidad y consistencia».

Luna Pizarro, autor de la Constitución de 1828, tenía ya listo un proyecto de reforma, que fue aceptado casi sin variaciones por los demás miembros de la Comisión, presentándolo así al plenario el 28 de noviembre. La Cámara empezó a discutirlo el 9 de diciembre.

No fueron reñidos ni brillantes los debates constitucionales. Había muy pocas reformas y novedades que introducir desde 1828. Frente a las tradicionales figuras liberales, no destacaba en la oposición ninguna personalidad conservadora. La Convención estuvo absorbida fundamentalmente por el problema político —primero, elección del sucesor de Gamarra y, luego, liquidación del régimen de Gamarra— y el debate jurídico quedó en segundo plano. Aprobáronse, salvo pocas excepciones, los artículos tales como la Comisión los había presentado. No se dividió la Asamblea sobre ninguna cuestión fundamental. La nueva Constitución, apunta Villarán, es una copia de la de 1828, con algunas adiciones y enmiendas. Y Toribio Pacheco cuenta que llegaron a veinte los artículos reformados.

Uno de los pocos puntos en que hubo debate, y sólo por razones políticas, fue el relativo a la organización del Senado. Los diputados gobiernistas, no con un afán doctrinario sino con el propósito de dividir la Asamblea, pidieron que se anulara la separación permanente entre senadores y diputados, por considerarla antidemocrática. Si eran rechazados esos artículos, dice Basadre en su *Iniciación de la República*, se suponía que quedaba rechazado todo el proyecto, y para la presentación de otro nuevo había el obstáculo del tiempo. Apelaron los liberales, cuenta también este historiador, al expediente de hacer retirar de la sala de sesiones, con espaciosos pretextos, a tres gobiernistas moderados para poner en votación dicho artículo y aprobarlo por ínfima minoría.

Realizado el pronunciamiento de Bermúdez, se presentaron al local del Congreso, en la mañana del 4 de enero de 1834, dos compañías del Batallón Piquiza, intentando disolverlo y aprehender a su presidente, Luna Pizarro, y a los representantes Vigil, Mariátegui y Zavala, entre otros. El gobierno de Bermúdez expidió orden de destierro contra los convencionales y convocó, al mismo tiempo, a los representantes del Congreso que debieron reunirse en 1832. Muchos de los asambleístas se retiraron al Callao, donde se había refugiado Orbegoso, y allí sesionaron.

Producida la reacción del pueblo de Lima el 28 de enero y obligados Gamarra y Bermúdez a marchar a la sierra, los representantes regresaron a la capital, reiniciando sus sesiones el 13 de febrero. El día 18 dictó la Convención la ley que investía al Presidente Provisorio de facultades extraordinarias para debelar la revolución. En uso de ella, el general Orbegoso delegó el gobierno a Salazar y Baquijano con el título de Supremo Delegado y se puso en marcha en busca del enemigo, que estaba en Jauja.

La Constitución se promulgó y juró el 10 de junio de 1834. El 11 de agosto siguiente la Convención clausuraba sus sesiones.

LA CONVENCIÓN Y EL PROBLEMA DE LA SUCESIÓN PRESIDENCIAL

En pleno debate de la nueva Constitución, la Comisión se vio abocada a enfrentarse y a solucionar el problema de la sucesión presidencial. Era la cuestión palpitante que embargaba los ánimos y ante la cual la reforma constitucional pasó a segundo plano.

El mandato de Gamarra concluía el 20 de diciembre de 1833. Oportunamente, se había convocado a elecciones a los colegios electorales y al Congreso Extraordinario, que debía revisar la votación y proclamar el candidato. Las elecciones se efectuaron en algunos lugares; en otros, no. Donde se produjo, la votación se dispersó. En el interior del sur, y mediante la fuerza, triunfó Bermúdez, candidato oficial. En la costa sur, Nieto y Orbegoso; en el norte, Riva Agüero y Orbegoso. En cuanto al Congreso Extraordinario, tampoco pudo reunirse. Muchos diputados habían preferido integrar la Convención. No hubo *quorum* y las reuniones se truncaron. Lo cierto es que, al terminar Gamarra su mandato, no se había elegido su sucesor.

No faltaron en el seno de la Convención algunos diputados de la oposición que, imprudentemente, propiciaron, adelantándose a los proyectos del gobierno, que la asamblea eligiese un presidente provisional en vista de la acefalía que se iba a presentar. Pero Luna Pizarro jugaba con una mano diestra. Su táctica era ganar tiempo, esperando que el gobierno obrase. De éste debía partir una iniciativa para resolver el conflicto que se avecinaba; si lo hacía en el sentido de que la Constituyente eligiera, daba pública, espontánea y solemne prueba de respeto a la Convención y quedaba a las resultas de la elección y legalmente incapacitado para rechazar al victorioso, en caso de un resultado adverso. Si no lo hacía, dice Basadre, entraba por los caminos tortuosos del legicidio y de la anticonstitucionalidad, y daba una bandera a la revolución. Si llamaba a los sustitutos designados por la Constitución para reemplazarlos, el vicepresidente La Fuente y el presidente del Senado Tellería, ambos desterrados, entregaba el poder a sus enemigos.

La Convención y Gamarra, por razones distintas, convinieron, en el último momento, en ponerse de acuerdo, o sea, en que la Convención eligiera un presidente provisorio; Gamarra creyó que resultaría elegido el candidato oficial, general Bermúdez, contando con sus partidarios en la Convención, con los eternos recursos que tiene el poder para conmover e intimidar y con la división de los liberales. Por ello, estaba seguro del buen éxito.

Pero Luna Pizarro actuó hábilmente y logró infligir a Gamarra una inesperada derrota.² Bermúdez era impopular en el seno de la Convención porque, habiendo sido

² Hay una sabrosa tradición de don Ricardo Palma: «Seis por seis son treintaiséis», que relata la sorpresiva elección de Orbegoso.

ministro y hombre de confianza de La Mar, se había pasado a Gamarra y porque su elección significaba la perpetuación de ese régimen tan odiado y combatido. Los liberales no perdonaban a este último su gobierno, que había engendrado la anarquía y las revoluciones, que había deportado y fusilado, que había intervenido cínicamente en las elecciones y que no había sabido conjurar la crisis fiscal y la penuria de la Hacienda Nacional.

El clérigo arequipeño logró unificar a los diputados de la oposición en torno a Orbegoso. Era este un militar distinguido y sin resistencia, ecuaníme y nada autoritario. Luna Pizarro, dice Basadre, regresó a su táctica de 1828 al escoger un hombre dúctil y manejable, y fue consecuente, como en anteriores oportunidades, con su credo civil y liberal, que lo había llevado en 1822 y en 1828 a preferir a La Mar. Buscó, como entonces, un militar pero sin espíritu zafio ni de cuartel, sin instinto militarista.

Y, en la tarde del 9 de diciembre de 1833, la Convención eligió presidente provisional al general José Luis Orbegoso por 47 votos contra 36 que obtuvo Bermúdez y uno que obtuvo el general Domingo Nieto. La Convención, por ley del 20 de diciembre, encomendó la Presidencia Provisional de la República al general Orbegoso hasta que fuera elegido el definitivo con arreglo a la reforma constitucional. Al día siguiente, Orbegoso prestaba juramento del cargo.

Pero la victoria de Luna Pizarro y de los liberales será ahora como antes: efímera. La primera elección del Consejo de Gobierno en 1822, presidido por La Mar, produjo, en 1823, el motín de Balconcillo. En 1829, al año siguiente de su elección como presidente titular, La Mar era depuesto traicioneramente por Gamarra en Piura. Ahora se producirá el golpe de Estado de Bermúdez y algo después la dictadura de Salaverry. Como el ave fénix, los caudillos militares resurgían triunfalmente de sus propias cenizas.

LA CONSTITUCIÓN DE 1834

La Constitución de 1834 reproduce, casi literalmente, la Constitución de 1828. Las diferencias que hay son de detalle y los artículos modificados, como hemos dicho, no llegaron a veinte.

Quizá la más importante de las reformas fue la supresión de la prohibición que contenía la Carta anterior de federarse con otro Estado. «La Nación no admitirá unión o federación que se oponga a su independencia», decía la Constitución de 1828. De haberse mantenido entonces dicha disposición, no se habría podido realizar la Confederación Perú-Boliviana.

Bolívar había sido partidario de la federación. Consideraba que las dos naciones no deberían vivir separadas. Las instrucciones del canciller Pando a nuestro primer plenipotenciario en la República recién creada, Ortiz de Zavallos, trataban de la fusión del Perú y Bolivia en una sola república, «una e indivisible». El Partido Liberal, que dominó la Asamblea del 28, insertó el párrafo transcrito para cerrar presuntas tentativas de unión,

pero, cuando Luna Pizarro llegó a Arequipa, en octubre del 34, para incorporarse a la Convención, estaba convencido de la bondad, necesidad e inaplazabilidad de la unión y venía preparado para someter su plan a la Asamblea en la primera oportunidad.

Al discutirse el artículo 2.º de la Constitución, alguien notó que se había suprimido el inciso sobre la federación. Luna dejó entonces la presidencia de la Asamblea y en la tribuna defendió «el derecho de la Nación para constituirse de la manera que quisiera y le conviniera sin más condición que la de consultar por medios genuinos su verdadera voluntad». Sólo la prudencia, en relación con las circunstancias, anota Távara en su famosa *Historia de los partidos*, le impidió hacer el elogio de la federación, pues ya estaba ganado totalmente el proyecto de unirse con Bolivia, «que creía que era la única forma de evitar constantes guerras entre ambos países, que esa Nación necesitaba de un puerto y que era ese el sentido de nuestra Historia y el de la de Bolivia».

Los asambleístas suprimieron las juntas departamentales. El funcionamiento de estas había coincidido con un período de extrema penuria fiscal, de incesantes revoluciones y de despotismo militar. Ellas, además, se inmiscuyeron en política. Estaban muy desacreditadas y, sin tratar de diferenciar las causas que habían cooperado a ese descrédito, las confundieron con el principio mismo y suprimieron la descentralización.

La Constitución de 1834 reaccionó contra la prodigalidad en que se había incurrido en otorgar la nacionalidad peruana a los extranjeros. Había, además, una mayor conciencia nacional. La limitó a los nacidos en territorio nacional o en el extranjero de padre o madre peruana, y a los extranjeros que hubieran servido en el territorio de la República o que, casándose con peruana, ejercieran algún arte o industria y tuvieran una residencia de dos años.

Sobre el sufragio, conservaron el sistema de elección indirecta. Negó el derecho a voto a los soldados, cabos y sargentos; excluyó a los sirvientes, domésticos y mendigos; pero sí comprendió a los analfabetos.

Aumentó en cinco el número de los senadores por cada departamento. Su elección no se haría por las juntas departamentales, ya suprimidas. Se dispuso que las listas formadas por los colegios pasarían al Senado, «el que haría el escrutinio o elegiría en la forma prescrita por la ley». Se redujo de seis a cuatro años el mandato de los senadores, y tanto estos como los diputados se renovarían por mitades cada dos años. En cuanto a las legislaturas extraordinarias, las Constituciones de 1834 y de 1839 dispusieron que, en ellas, el Congreso sólo podía ocuparse del objeto de su convocatoria, disposición que desapareció en la Carta del 56.

La Constitución de 1834 tiene una inclinación marcada para establecer, en vista de la inmediata experiencia del gobierno de Gamarra, nuevas restricciones a los poderes del Presidente de la República. Se privó al gobierno de la intervención que le daba la Carta anterior en la formación de las leyes en los casos de discordia entre la Cámara de Diputados y el Senado. Para observar las leyes, el Ejecutivo debía oír previamente al Consejo de Estado. Bastaba, tratándose de leyes vetadas, la insistencia por una mayoría usual

en ambas Cámaras, suprimiéndose el requisito de una mayoría de dos tercios en la Cámara de origen que exigía la anterior Constitución. El derecho del Presidente de convocar a Congreso Extraordinario quedó modificado, subordinado su ejercicio al acuerdo del Consejo de Estado. Se le privó de la participación en los nombramientos de vocales de la Corte Suprema y de las superiores, y en los de los jueces de primera instancia. Sólo se le concedió facultad para nombrar fiscales.

Se mantuvo la misma forma de elección del jefe del Ejecutivo, establecida en el Pacto del 28. La duración del cargo era idéntica, pero, apartándose de ese documento, prohibió la reelección inmediata, ya que sólo podría ser reelegido después de un período semejante. Suprimió el cargo de vicepresidente. En los casos de vacancia o suspensión de la Presidencia de la República, asumía el cargo el presidente del Consejo de Estado. También lo asumía para evitar, en lo sucesivo, los problemas que había suscitado la sucesión de Gamarra, al no producirse ni realizarse elecciones oportunamente. En todos esos casos, el presidente del Consejo de Estado debía convocar a elecciones durante los primeros diez días de asumir el poder.

El Consejo de Estado se componía de dos consejeros por cada departamento, elegidos por el Congreso, dentro o fuera de su seno, debiendo reunir los candidatos los mismos requisitos que los senadores. Sus atribuciones, con pequeñas diferencias, eran las mismas que las señaladas en la Carta de 1828. Pero el propósito de moderar el poder presidencial se descubre también, ha anotado el doctor Villarán, en la reforma de la presidencia del Consejo. Esta no la ejercería el vicepresidente de la República, como antes se había señalado sino uno de los consejeros elegido anualmente por el Congreso, o sea, que había ya de antemano una persona designada previamente por el Parlamento para asumir la presidencia de la República en caso de vacancia o muerte.

El Poder Judicial estaba organizado del mismo modo que en 1828, pero variaba la forma de expedirse los nombramientos. Correspondía a la Cámara de Diputados la elección de los jueces de primera instancia, entre una lista de seis candidatos, formada por los colegios electorales de provincia. Estas debían seleccionarla de otra de 12, hecha por la respectiva corte superior. Para llenar las vacantes en las cortes superiores, las demás de la República de igual categoría redactaban una lista de jueces, relatores y agentes fiscales de su distrito. El colegio electoral respectivo la reducía a otra de tres personas que elevaba al Senado. Este cuerpo elegía al titular. Por lo que hace a la Corte Suprema, se componía de un vocal por cada departamento que eligiera senadores y consejeros de Estado. En caso de vacantes, los colegios electorales de departamento confeccionaban una lista de tres nombres, de los cuales las Cámaras, reunidas en congreso, escogían uno. El nombramiento de los fiscales de la Corte Suprema o de las superiores lo hacía el Presidente de la República dentro de las propuestas que formulaban los respectivos vocales. La Carta de 1828 hablaba de la inamovilidad del Poder Judicial. La del 34 se limitaba a declarar que la duración en el cargo dependía del buen comportamiento de sus miembros, los que no podían ser separados sino por sentencia legal.

Para los cargos de prefectos y subprefectos, los colegios electorales respectivos presentarían una lista de seis individuos, entre los que escogería el Presidente de la República.

La Constitución de 1834 revela claramente las huellas de las luchas inmediatas contra el despotismo militar, encarnado por Gamarra y Bermúdez, y el cansancio de la oligarquía castrense que había gobernado. Villarán ha dicho que la nota predominante en ese documento es su sentido antimilitarista. Para evitar el exceso de fuerzas militares y de la superabundancia de jefes y oficiales, dispuso que no se diese más grados militares que los de las vacantes de plazas efectivas en los cuerpos permanentes de la Fuerza Pública y los que se decretaban por acciones distinguidas en el campo de batalla. El Congreso designaría, cada año, las fuerzas de mar y tierra. El ministro de Guerra presentaría anualmente al Parlamento un estado de la Fuerza Pública con expresión del número de generales, jefes, oficiales y tropas. El nombramiento de generales, coroneles y capitanes de navío, que correspondían anteriormente al Presidente de la República con aprobación del Senado, se trasladaría al Congreso, en vista de las propuestas documentadas del Ejecutivo. Se estableció la declaración de que ningún peruano podía ser expatriado sin previa condena judicial.

Antes, podía usar el Ejecutivo la Guardia Nacional en cualquier provincia del país. En adelante, se prohibió que saliera de los límites de su respectiva provincia, salvo caso de sedición en las provincias inmediatas y de invasión extranjera. Se creó un Consejo Supremo de Guerra, cuyos miembros eran elegidos por el Congreso. Se declaró que las ordenanzas militares sólo valían en cuanto «[...] no fueran contrarias a la Constitución y a las leyes». Prohibía los reclutamientos forzosos y estableció que, en tiempo de paz, no se podía obligar a ningún ciudadano a alojar en su casa a soldados y, en tiempo de guerra, sólo podían ser ordenados esos actos por la autoridad civil en la forma que resolviera el Congreso. Declaró, asimismo, que no había otros medios legítimos para obtener el mandato supremo de la República que los designados constitucionalmente, estableciendo la pérdida de los derechos civiles del usurpador del poder y la nulidad de sus actos.

El Consejo de Estado de la república presentó oportunamente un mensaje a la Convención Nacional, exponiendo sus puntos de vista sobre la reforma constitucional, documento que tuvimos oportunidad de revisar en la antigua Biblioteca Nacional de Lima, algunos días antes del lamentable siniestro que la redujo a cenizas. «Llamada la Convención a revisar y reformar la Carta que fijó los derechos del ciudadano y los deberes del Magistrado, ella va a derramar en la República todo un nuevo bálsamo de vida que al paso que promueva su actividad y energía, consolide también su bienestar». «La Convención tendrá, sin duda, defectos que corregir en ella; pero hallará al mismo tiempo una sana política y principios luminosos capaces de formar la ventura de un pueblo libre y hacer honor a la sabiduría del Congreso que la sancionó».

Un resumen de las observaciones y renovaciones surgidas en el mencionado mensaje es el siguiente:

Consideraba que la Constitución del 28 prodigaba el derecho de ciudadano y «[...] no conviene franquear el paso con tanta facilidad a los extranjeros». Juzgaba engorroso reunir a los colegios electorales de provincia por su lejanía y por la falta de vías de comunicación. Por eso, la elección de los diputados debería correr sólo a cargo de los colegios electorales de parroquia, para simplificar la fórmula y ahorrar tiempo. Se adelantaba al voto popular al proponer que

[...] los ciudadanos concurrirán a la elección con más o menos votos, según la ley, ya que nada más justo y conveniente que los sufragantes parroquiales tengan más o menos votos en las elecciones, en proporción de la contribución que paguen o el empleo, grado o dignidad que obtengan, y así la elección será más aproximada al acierto.

Pedía que se limitara la acusación del Presidente de la República al delito de traición a la patria y a los demás cuando cesaran en el gobierno. Sugería que el *quorum* para iniciar las sesiones anuales del Congreso fuera únicamente de la pluralidad absoluta y no de los dos tercios, como requería la Constitución de 1828, «ya que la experiencia ha demostrado en otras legislaturas, cuán difícil es llegar a ese número». A su juicio, la Corte Suprema debería tener iniciativa legislativa en asuntos judiciales. Objetaba la reelección inmediata del Presidente de la República. Propiciaba que la Corte Suprema actuara como tribunal único en los asuntos contenciosos administrativos y en los despojos hechos por el Ejecutivo para el efecto de la restitución.

Las Constituciones deben tener estabilidad y continuidad para ser respetadas. Por eso, recomendaba que, a lo menos, durante 21 años consecutivos —o sea, el tiempo en que llegara a la vida pública del país una nueva generación—, debería mantenerse, sin variantes, la Constitución que se dictara.

CAPÍTULO VIII

La Constitución de 1839

EL CONGRESO DE HUANCAYO

Gamarra, investido de la autoridad suprema con el título de Presidente Provisorio, expidió, el 10 de octubre de 1838, un decreto convocando a elecciones para un congreso nacional que debía reunirse en Lima el 9 de diciembre inmediato. Como en ese momento las fuerzas de la Confederación ocupaban la mayor parte de los departamentos del sur, determinó que los diputados de esas regiones serían elegidos por los codepartamentanos radicados en Lima.

Este decreto no llegó a cumplirse por encontrarse Gamarra y sus partidarios totalmente absorbidos por la lucha militar. El gobierno expidió otro de convocatoria el 22 de mayo de 1839, dándole ahora carácter de constituyente y destinado a hacer «el arreglo y la felicidad del país». El Congreso debería reunirse el 28 de julio y sería unicameral, eligiéndose diputados y no senadores.¹

Las sesiones preparatorias tuvieron lugar en Huancayo desde el 5 de agosto, inaugurándose solemnemente el día 15. La Constitución quedó lista el 10 de noviembre y la clausura de sus sesiones se efectuó el día 24. La presidencia se turnó por meses. Su primer presidente fue don Manuel Ferreyros. Ocupó también ese sitial el clérigo Agustín Guillermo Charún, que tendría destacada actuación en ese gobierno y que, asimismo, ocupó el rectorado del Convictorio Carolino. Como secretarios actuaron Bernardo Soffa, que tendría una influencia decisiva en la redacción de la Constitución, y Pío Vicente Rosell.

El mismo día de su instalación, 15 de agosto, la Asamblea notificó este hecho a Gamarra en su condición de Presidente Provisorio. Le otorgó honores y el título de Restaurador del Perú y de Generalísimo de sus fuerzas de mar y tierra. Aprobó diversos actos destinados a castigar y sancionar al gobierno de Santa Cruz. Declaró a Orbegoso traidor y lo puso fuera de la ley. Calificó a Santa Cruz como enemigo capital del Perú, despojándolo de sus títulos y propiedades; quien lo cogiera vivo o muerto, en cuanto

¹ Circular del Ministerio de Gobierno del 12 de abril de 1839.

pisara el territorio nacional, sería declarado benemérito de la patria. Privó de los derechos políticos a los individuos que habían integrado las Asambleas de Sicuani y de Huaura, pero no comprendió en igual castigo a la Asamblea de Plenipotenciarios de Tacna porque sus «resoluciones merecían más desprecio que indignación».

El día 20 de agosto, después de una detenida discusión, el Congreso aprobó la siguiente moción:

Las facultades del presente Congreso no se limitan a la revisión o reforma de la Constitución del año 34 y su principal misión es dar la que en su sabiduría crea más conveniente a la felicidad de la Nación, debiéndose nombrar para que formule el proyecto una Comisión compuesta por un Diputado por cada departamento.

Se nombró inmediatamente esa Comisión, presidida por Sofía e integrada por los diputados Higinio Madalengoitia, Laurencio Ponce, Remigio Jáuregui y Juan Frisancho, todos ellos de escaso relieve. Previamente, el Congreso había declarado que las bases de la nueva Carta serían las siguientes: «La Nación adopta el gobierno representativo, alternativo, responsable, consolidado en la unidad, delegando su ejercicio a los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial». Creía que en esa forma delineaba mejor el régimen republicano. Y días después declaró insubsistente la Constitución de 1834.

La Comisión de Constitución afirmaba en su dictamen, presentado en los primeros días de octubre, que la Carta a dictarse debía evitar los horrores de la anarquía y preservar a la República en lo sucesivo de tales males. Su proyecto estaba dividido en tres partes: 1) de la Nación; 2) del Gobierno; 3) de los Medios de Conservarlo.

Menos de tres meses de deliberación bastaron para dar al país una Constitución, la que se discutió y votó en veinte días, concluyendo las labores de la Asamblea en la propia ciudad de Huancayo el 29 de noviembre de 1839, en oposición a las anteriores asambleas constituyentes, como las de 1823, 1828 y 1834, que habían sesionado cuando menos un año. Congreso opaco, congelado y monolítico, sin mayorías ni minorías, que se parece, ha dicho Basadre, a las áulicas asambleas santacruceñas de Sicuani y Huaura, sin grandes figuras representativas —las más ilustres fueron Charún; Sofía, que presidió la Comisión de Constitución; José G. Paz-Soldán, que llegó por primera vez al Parlamento como diputado por Arequipa; Manuel Villarán; el general Vidal; y Gervasio Álvarez, quien tendría también destacada actuación en la Convención del 55—.

La diferencia fundamental entre el Congreso de Huancayo y las asambleas constituyentes anteriores (1823, 1828 y 1834) está en que éstas estuvieron dirigidas por ideólogos que actuaban libremente y que fueron a la larga coactados por los militares, mientras los congresales de Huancayo actuaron en todo momento como adláteres o servidores del militarismo.²

² BASADRE, Jorge. *Historia de la República del Perú*.

El país arrastraba un largo saldo de revolución y motines: el despotismo de Gamarra en su primer gobierno, convulsionado por 14 revoluciones; la lucha entre Orbegoso y Bermúdez; el levantamiento de Salaverry; la guerra para establecer la Confederación; y, tres años después, la guerra civil internacional para derrocarla. En cambio, en los fugaces años de la Confederación, el país había conocido y apreciado los beneficios de la paz y de la tranquilidad.³ Lo que ahora se quería no era una Constitución modelo, ni un gobierno perfecto, ni extraordinarias garantías. El clamor general era paz y orden. Para ello, sólo se requerían un poder ejecutivo eficiente, pocas asambleas, administración y no política. La Constitución de Huancayo reflejará todas esas circunstancias. Nacido el Congreso del 39 en medio de las conmociones internas que habían desgarrado a la patria, forjadas por hombres sin ideas ni principios, manejada la Asamblea por un gobernante autoritario como Gamarra, la Constitución de Huancayo es producto de todos esos factores. Es también, se ha dicho, la primera constituyente genuinamente peruana que adoptó definitivamente la política del orden y de la paz, sobre todo. Sus notas principales, señala Basadre, son (1.º) el reforzamiento del Poder Ejecutivo; (2.º) la supresión de los organismos locales; (3.º) la reducción de los derechos individuales; y (4.º) la hostilidad a la juventud.

LA CONSTITUCIÓN DE 1839

Si las primeras Constituciones autoritarias, producto de la personalidad de los caudillos que las auspiciaron, no lograron afirmarse, tampoco ofrecen un saldo más favorable las primeras Constituciones liberales como las de 1823, 1828 y 1834. La primera representó la partida de bautismo de la república peruana. La segunda, la de 1828, el esbozo de un país descentralizado con tendencia a la federación. La tercera, la de 1834, se orienta hacia una república antimilitarista. Pero el propio Congreso que dictaba la Constitución liberal del 23 confería los poderes dictatoriales a Bolívar; la de 1828 fue impotente ante el autoritarismo centralista de Gamarra; y la del 34 tuvo que admitir, primero, que el presidente Orbegoso gobernara con facultades extraordinarias antes de ser desplazado por la Confederación Perú-Boliviana. Esos antecedentes históricos explican el rígido autoritarismo de la Constitución de Huancayo.

Una república popular, representativa, consolidada en la unidad, responsable y alternativa fue la base del régimen adoptado por la Carta de Huancayo. Repitió las declaraciones de la Constitución de 1828 sobre la unidad política de la nación, sobre la prohibición absoluta de celebrar cualquier pacto que se oponga a su independencia y unidad, y sobre las relaciones de la Iglesia y del Estado, reconociendo, como en

³ Gamarra atribuía a la Carta del 28 y a su espíritu liberal los males y motines de la república durante el anterior Gobierno.

todas las otras Constituciones, que la religión católica es la oficial del Estado, prohibiéndose el ejercicio de cualquier otra.

Distingue, por primera vez, nacionalidad de ciudadanía. Había, según ella, dos clases de peruanos: por nacimiento y por naturalización. Eran de la primera condición los nacidos en el territorio nacional y los nacidos en el extranjero de padre o madre peruanos, siempre que estos estuvieran al servicio de la nación o fueran inscritos en el registro cívico de la capital de la República.

Consideraba como peruanos por naturalización a los extranjeros admitidos al servicio de la República; a los que hubieran servido en el Ejército o en la Armada; a los que están vecindados en el Perú desde el año 1820 o que, establecidos posteriormente, ejerzan alguna profesión e industria, y tengan cuatro años de residencia; a los que estén casados con peruanas; y, además, a los españoles en cuanto manifiesten su voluntad de domiciliarse en el país y se inscriban en el registro cívico.

Gozaban de la ciudadanía ambas clases de peruanos. Para ejercerla, se necesitaba tener 25 años o ser casado; saber leer y escribir, excepto los indígenas y mestizos hasta el año 1845; y pagar alguna contribución. Se perdía la ciudadanía, además de por las causales contenidas en otras Constituciones (como condena a pena infamante, naturalizarse en otro Estado o hacer votos religiosos solemnes), por levantarse en armas o por el delito de sedición contra el gobierno o contra las autoridades legalmente constituidas.

El jefe del Poder Ejecutivo era el Presidente de la República, cuyos poderes fueron notablemente reforzados. Era elegido por el pueblo en forma indirecta mediante los colegios electorales. El Congreso abría las actas, las calificaba, realizaba el escrutinio y proclamaba al electo. En caso de empate o de que ninguno de los candidatos obtuviera la mayoría necesaria, el Parlamento elegía entre los tres que hubieran obtenido el mayor número de sufragios. La duración del mandato presidencial, en oposición a los precedentes, que siempre la habían fijado en cuatro, se ampliaba a seis años. Se prohibió la reelección, salvo el transcurso de un período. El jefe de Estado era el responsable por los actos de su administración, responsabilidad que se hacía efectiva al concluir su mandato, sometiéndose a una especie de juicio de residencia, pero se suprimía el derecho del Congreso de acusar al Presidente por actos de su administración, como sí lo habían aceptado las Cartas del 28 y del 34, y, para evitar toda tentativa de unión o confederación con Bolivia o cualquier otro vecino, establecía que el presidente que celebrara pacto que atentara contra la unidad y la independencia de la nación, vacaba de hecho en el cargo.

La vicepresidencia de la República, establecida en 1828 y suprimida en 1834, fue también olvidada. El presidente del Consejo de Estado, como en la Carta del 34, reemplaza al Presidente de la República. Según la Constitución de Huancayo, había tres designados para la jefatura del Ejecutivo en ausencia del titular: primer designado, el presidente del Consejo de Estado; segundo designado, el primer vicepresidente del Consejo de Estado; tercer designado, el segundo vicepresidente del Consejo de Estado.

Y lo curioso fue, ha dicho Basadre, que hubo un momento en que entraron en conflicto los tres designados —Manuel Menéndez, Justo Figuerola y el general Francisco Vidal—, pues su presencia simultánea contribuyó a complicar los sucesos de 1842.

Eran amplias y muy extensas las atribuciones que fijaba la Constitución al presidente. Nombraba a los ministros con el solo requisito de que fueran ratificados por el Senado y designaba a los cónsules, a los jefes y oficiales del Ejército y de la Armada, y a los ministros de Estado, magistrados y jueces. Asimismo, podía suspender y trasladar a cualquier funcionario del Poder Judicial y a los prefectos y empleados públicos. Les competía, también, reglamentar las leyes, expedir cartas de ciudadanía, conmutar la pena capital, remover a los vocales de las Cortes Suprema y Superiores, abandonar el territorio nacional con aprobación del Congreso, mandar a la fuerza armada sin permiso del Congreso, privar de la libertad a los ciudadanos o transmitir el uso de las facultades extraordinarias.

En cuanto a los ministros de Estado, fijaba su número en cuatro. Era necesario tener cuarenta años para ser nombrado y exigía la refrendación ministerial para la validez de los actos del presidente, con el que compartía la responsabilidad. Asimismo, podían concurrir a los debates de las Cámaras, debiendo retirarse antes de la votación.

El Consejo de Estado se transformaba en un organismo asesor —y era necesario tener cuarenta años para poder ser nombrado— que exigía la refrendación ministerial para la validez de los actos del Presidente, con el que compartía atribuciones aumentadas con desmedro del Parlamento, incluyendo, entre otras funciones, la de dar al Ejecutivo facultades extraordinarias, es decir, el poder de suspender las llamadas garantías constitucionales por un tiempo determinado. Sus miembros, en número de 15, eran escogidos por el Congreso dentro o fuera de su seno, aunque no podían ser elegidos para ese cargo los ministros o los jefes militares con mando.

Suprimió la inamovilidad del Poder Judicial. Sus magistrados podían ser trasladados, suspendidos y aun removidos por el Ejecutivo. Los magistrados de la Corte Suprema y de las cortes superiores eran designados por el Presidente de la República, dentro de las ternas presentadas por el Consejo de Estado. Tratándose de los jueces de primera instancia, el procedimiento era el mismo, pero las ternas las presentaba la corte superior del distrito judicial. Entre las atribuciones de la Corte Suprema figuraban la de los negocios contenciosos del cuerpo diplomático y consular residente en la República, las infracciones del derecho internacional y los despojos hechos por el Poder Ejecutivo y otras materias conexas, o sea, una tendencia embrionaria de reglamentar lo que hoy llamaríamos la jurisdicción contencioso-administrativa. Entre las obligaciones de la Corte Suprema estaba, asimismo, la de presentar informes al Congreso a la apertura de las sesiones de éste para la mejor administración de la justicia.

En cuanto al Poder Legislativo, sancionaba el régimen bicameral y la dualidad de las Cámaras, aunque se diferenciaban por algunos conceptos. Los requisitos de elegibilidad

eran muy diversos en cuanto a edad y renovación de sus miembros. Se necesitaban cuarenta años de edad para ser senador y treinta años para diputado y, además, gozar de una mayor renta, tratándose de los primeros, aparte de la exigencia de la residencia. Los senadores se renovaban por mitades cada cuatro años y los diputados por tercios cada dos años. Duraba el mandato de los primeros ocho años y de los segundos, seis. En materia de inmunidades, tenían además el privilegio —prerrogativa improcedente— de no poder ser demandados civilmente o ejecutados por deudas.

A la Cámara de Diputados le estaba confiada la iniciativa en materia de contribuciones y empréstitos. Al Senado, la redacción de las instrucciones para el concordato y la formación de causa contra el Presidente y los altos funcionarios. Fuera de ello, sus poderes eran semejantes y, como representantes de la nación, eran inviolables e irresponsables y no podían ser enjuiciados, salvo desafuero.

La Carta del 39 estableció la reunión bianual del Congreso, sistema que durará hasta el año 1879, en que se volvió a las legislaturas anuales. Las Cámaras deberían reunirse en Congreso, entre otras ocasiones de menor importancia, para hacer el escrutinio de las elecciones de Presidente de la República o para elegirlo cuando procediera; para declarar la vacancia de la Presidencia y para elegir consejeros de Estado, declarar la guerra o a la patria en peligro; y, asimismo, para dar al Ejecutivo facultades extraordinarias, con la obligación de dar cuenta de su ejercicio al Congreso. El Presidente tenía derecho a veto en las leyes, pero bastaba la insistencia por la mayoría ordinaria para que ellas rigieran.

Eran, además, atribuciones del Consejo de Estado velar por la observancia de la Constitución y de las leyes; dirigir al Ejecutivo reclamaciones motivadas; prestar su dictamen en los casos que el presidente pudiera declarar cuando la patria estaba en peligro y otorgar al gobierno las facultades necesarias para salvarla; preparar ternas dobles para los nombramientos de vocales de las Cortes Suprema y Superiores, arzobispos y obispos; y dirimir la competencia entre las autoridades administrativas.

Muchas de estas atribuciones pasaron al Consejo de Ministros cuando fue creado en 1852.

La Constitución de 1839 fue hostil, ha dicho Basadre, a los extranjeros, a los pobres y a los jóvenes. El extranjero que adquiriese propiedades raíces en la República sería equiparado, en cuanto a sus obligaciones, a los ciudadanos peruanos. Para darles empleo, era necesario acuerdo del Consejo de Estado. Quedaban naturalizados por el hecho de casarse en el Perú. Las Constituciones anteriores no habían dicho nada respecto a su situación civil. La del 39 establece la igualdad de los derechos civiles de los extranjeros y nacionales, siempre que se sometieran a las mismas cargas y pensiones. Las de 1856 y 1860 guardaron silencio sobre este punto, pero admitieron el derecho de los extranjeros de adquirir propiedad territorial, quedando en igualdad de goces y obligaciones que los peruanos.

Al reconocerse como peruanos de nacimiento a los «hombres libres nacidos en el territorio del Perú», tácitamente se reconocía la esclavitud, que subsistió hasta 1854, aunque la misma Constitución declaraba más adelante que nadie nacía esclavo en el país. Como requisito para la ciudadanía, fijó los de saber leer y escribir (excepto los mestizos e indígenas, hasta 1845, en las poblaciones donde no hubiese escuelas de instrucción primaria) y pagar una contribución. Era necesario tener una renta mínima para ser diputado o senador, suprimiéndose la autorización especial otorgada antes a los profesores. Más importante era la renta que la ilustración, sin atender a que hay rentas morales y rentas intelectuales. Era un intento, como señala Basadre, de crear una «república censitaria», «un país legal».

Pero lo que impresionó más a los contemporáneos fue la hostilidad de la Constitución de Huancayo contra la juventud. Era la reacción del viejo Gamarra y de sus veteranos contra el espíritu efervescente que había tenido su símbolo en Salaverry —destaca Basadre— y que, sin sus características de fogosidad combativa, pero con análogas aspiraciones a una transformación radical, se encarnaba en Vivanco. La Constitución de Huancayo fijó la edad de cuarenta años para obtener la plenitud en el ejercicio de los derechos políticos. Se era, según ella, ciudadano a los 25; sólo a los treinta años, diputado; y a los cuarenta, senador, consejero de Estado, ministro o Presidente de la República. De haber regido años más tarde, ni Piérola habría podido ser ministro de Balta, ni Pardo, Presidente de la República en 1872. Se ha creado, decía por eso Pacheco, con razón, «una aristocracia sin precedente y sin nombre, a no ser que quiera dársele el único que pudiera convenirle: el de la aristocracia de la decrepitud».

Para evitar la prodigalidad en los grados militares, los limitaba a un gran mariscal, tres generales de división y seis de brigada, un vicealmirante y un contralmirante. La fuerza armada era esencialmente obediente y no podía deliberar. Prohibía que se reuniera en una sola persona el mando político y militar del departamento o el de las provincias.

Fuertemente autoritaria y centralista, suprimió las municipalidades como expresión necesaria de vida local. Encargados de ésta quedaron los prefectos y los intendentes de Policía. A los primeros les correspondía la intendencia económica de la hacienda pública del departamento. Los intendentes eran funcionarios mixtos con facultades judiciales, ejecutivas y de seguridad pública.

Reprodujo la mayor parte de los derechos consignados en la Carta del 34. Estableció la igualdad civil de los extranjeros con los nacionales, estando sujetos a las mismas cargas y pensiones. Abolió la pena de confiscación de bienes y estableció la pena de muerte y la propiedad de los empleos. Las Constituciones de 1828 y de 1834 declaraban que nadie nacía esclavo en la República y el que ingresara en tal condición al territorio nacional quedaba libre. La del 39 omitió esta segunda parte, por lo que tácitamente se permitía el tráfico de esclavos, suprimido al triunfar la revolución liberal de Castilla en 1854.

Establecía un complicado sistema para reformar la Constitución, que la hacía, en la práctica, inmutable. Para iniciar la reforma, debería presentarse la proposición en cualquiera de las dos Cámaras, firmada por lo menos por un tercio de los miembros. El Ejecutivo carecía de iniciativa en esta materia. La proposición sería leída tres veces con intervalo de seis días entre una lectura y la siguiente. Luego de la tercera lectura, se procedía a deliberar si era digna o no de pasar a debate. «Estamos ya —decía pintorescamente Toribio Pacheco— en la quinta estación, y falta todavía lo principal». Admitida a debate, pasaría a dictamen de una comisión *ad hoc* de nueve miembros, que presentaría su informe sobre la procedencia o improcedencia de la reforma en el término de ocho días. Luego de presentado este informe, se discutiría nuevamente la proposición con todos los trámites y fórmulas que se emplean para la formación de las leyes, pero debía ser aprobada por una mayoría de dos tercios. «¿Es ya una medida constitucional? ¡Oh, nos apresuramos! —apunta el mismo Pacheco—, porque el camino es muy largo. Podríamos agotarnos y no llegar al fin de la jornada». Sancionada la necesidad de la reforma, se reúnen las dos Cámaras para formar el correspondiente proyecto. —¡Recién estamos en la etapa del proyecto!—. Éste pasa después al Ejecutivo; luego, al Consejo de Estado; vuelve en seguida al Ejecutivo; y pasa otra vez al Congreso, en su primera renovación. «¿Cómo entender —se pregunta el autor de *Cuestiones Constitucionales*— esta primera renovación?». «Los Diputados se renovaban por tercios cada dos años, y el Senado por mitades cada cuatro años, de suerte que para que el Congreso estuviere totalmente renovado se necesitaba de ocho años. Y aunque se refiriese a la renovación parcial, había que atender, cuando menos, cuatro años».

Además, de ninguna manera podía modificarse la forma de gobierno popular, representativa, consolidada en la unidad, responsable y alternativa, ni tampoco la división e independencia de los poderes del Estado: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. A la apertura de sus sesiones, el Congreso debería escudriñar si la Constitución ha sido observada o no y proveer lo conveniente para sancionar a sus infractores.

Los constituyentes de Huancayo encontraron un país fatigado por la anarquía, desorganizado, sangrante por las revoluciones y el caudillaje. Carecían de grandes ideales y de fervor por los principios. Aprobaron, casi sin debate, una Constitución práctica, autoritaria, sin grandes reformas, moderada, pero que tuvo el privilegio, antes ignorado, de que se acató y cumplió.⁴ Al amparo del Estado por ella creado, tras la muerte de Gamarra en Ingavi y de los años azarosos del directorio, el primer gobierno de Castilla, un gran gobierno, administrativo, organizador, eficiente y patriótico, puso por primera vez el Estado peruano en marcha, utilizando los recursos sencillos y prácticos establecidos por la Carta de Huancayo.

⁴ José Antonio de Lavalle dijo, en el Congreso constituyente de 1860, que la Constitución del 39 fue hecha *ad hoc* para que Gamarra pudiera gobernar y la del 56, para que Castilla no pudiera gobernar.

En este documento, se nota un mayor sentido de la técnica constitucional, una mejor distribución de las materias, menos definiciones y un lenguaje más jurídico. Tenía, como hemos visto, desconfianza en la juventud, y de aquí que aumentase injustamente la edad para ejercer la ciudadanía y los cargos públicos: sólo a los cuarenta se alcanzaba la plenitud de la capacidad política y, por ello, dijo con toda razón Toribio Pacheco, en sus *Cuestiones Constitucionales*, que ella representaba el mejor elogio del hombre de cuarenta años.

Redujo, en relación con las anteriores, las atribuciones del Parlamento, situándose en la esfera legislativa y controladora, pero no codirectora del gobierno nacional. Se inclinó por el necesario régimen bicameral, que impide la anarquía o la dictadura parlamentaria para el funcionamiento del Congreso. En cambio, amplió las atribuciones y poderes del Presidente de la República, pues fue acentuadamente presidencialista y fuertemente centralista. La supresión de las municipalidades, tan indispensables en la vida local y necesarias para el desarrollo de las ciudades y pueblos, es otro aspecto de la misma tendencia autoritaria y absorbente. No dijo nada sobre la descentralización, tan necesaria para una sana y equilibrada distribución de la actividad nacional.

Como reforma saludable conviene destacar la ampliación del período presidencial a seis años, que permite desarrollar un programa y aleja las luchas electorales; el esbozo de organización de la esfera contencioso-administrativa; la atribución confiada a la Corte Suprema de sugerir al Congreso las medidas convenientes para una mejor aplicación de la justicia; y la vigorización del Consejo de Estado. En cambio, solo podía producir perjuicios la amovilidad del Poder Judicial que tácitamente establecía. Y quizás las únicas referencias liberales fueron el mantenimiento del juicio por jurados y la prohibición sólo del ejercicio público de cualquier culto no católico, a diferencia de las cartas anteriores, en que esa prohibición era absoluta.

La Constitución de Huancayo rigió doce años, de 1839 a 1842 y de 1845 a 1854. La Convención Nacional, reunida inmediatamente después del triunfo liberal de Castilla en La Palma, declaró, el 22 de octubre de 1855, que estaba derogada por voluntad nacional.⁵

⁵ «Tuvo ella (la Constitución de Huancayo) larga vida. La primera Constitución nació ahogada porque coincidió su promulgación con la fuerte dictadura de Bolívar y sólo rigió brevemente cuando cayó Bolívar, mientras se preparaba la Constitución del 28. La Constitución Vitalicia se quedó en el papel. La del 28 rigió en medio de frecuentes violaciones durante cuatro breves años. La del 34 menos de un año. En cambio, la de Huancayo se inició en 1839, y aunque estuvo en suspenso de 1842 a 1844, volvió a regir desde 1845 a 1854, es decir, llegó a cumplir quince años; descontados los tres mencionados años de suspensión, que hacen un total efectivo de doce años, cifra récord en comparación con las Constituciones precedentes». BASADRE, Jorge. Ob. cit.

CAPÍTULO IX

La Constitución de 1856

LA CONVENCION NACIONAL DE 1855-1857

Producido el triunfo de La Palma, el gobierno revolucionario, por decreto del 5 de febrero de 1855, se apresuró a convocar una convención nacional de diputados, los que serían elegidos por sufragio directo —primera vez que se ensayaba el sistema adoptado más tarde en la Carta del 56, abolido en la del 60 y restablecido en 1896—, para que dictara la Constitución y leyes orgánicas que necesitaba la República. La Convención debía instalarse el 15 de junio próximo. El decreto de convocatoria fue firmado por Castilla y refrendado por Manuel Toribio Ureta. Por primera vez, en nuestra historia, se fue al sufragio directo universal, pues no se exigían los tradicionales requisitos de renta, profesión o saber leer y escribir. Los únicos excluidos de la votación fueron los participantes del gobierno de Echenique.

Como figuras principales de la Convención destacamos a Pedro Gálvez, diputado por Cajamarca, y Manuel Toribio Ureta, ambos secretarios de Castilla durante la campaña contra Echenique; Juan Gualberto Valdivia, el famoso clérigo revolucionario, enemigo del celibato eclesiástico, convertido ahora, junto con los dos primeros, en elementos de orden y moderación, sostenedores de los puntos de vista del gobierno; don Gervasio Álvarez, por Huanta, ministro en el gobierno de Castilla en repetidas oportunidades; el famoso liberal autor de la conocida *Historia de los partidos*, don Santiago Távara, que tenía la representación de Jaén; don José Unanue, hijo de don Hipólito, que llevó la voz de Cañete, pero que no la hizo oír sino escasísimas veces; Julio Portillo, por Lima, otro de los líderes del gobierno; el coronel Mariano Ignacio Prado, por Huánuco; don Miguel de San Román, por Piura; y monseñor Pedro José Tordoya, elegido por Huarochirí, celoso defensor del fuero eclesiástico. Entre los liberales que predominaban en la Asamblea estaban el ardoroso Ignacio Escudero, por Piura, autor de proposiciones radicales; don José Antonio Simeón Tejada, ministro un decenio después en el famoso Gabinete del 66 y reformador entonces de la instrucción pública; don Juan C. Cavero, por Ayacucho; y José Gálvez, por Pasco. Este anti-guero rector del Colegio de Guadalupe fue la figura máxima del Congreso, su tipo representativo, con todas las virtudes y defectos de esta asamblea liberal: enérgico,

radical, intolerante en sus principios; retórico y sin ductibilidad; discípulo de Benjamín Constant y de Laboulaye; gran agitador y menos brillante que su hermano Pedro, pero más profundo, dogmático, elocuente e inflexible; encarnizado opositor a la amnistía para los políticos derrotados en La Palma. Con sus grandes ojos, su tez pálida, su bella barba nazarena y sus frases lapidarias y definitivas, siempre puro y honesto, fue más tarde héroe del dos de mayo de 1866, muerto gloriosamente en el Torreón de la Merced en el Real Felipe del Callao.

La Convención Nacional se instaló el 14 de julio de 1855 con 72 diputados y estuvo reunida hasta el 2 de noviembre de 1857, en que fue disuelta violentamente —en inicuo atropello— por el coronel Arguedas, habiendo funcionado antes en Chorillos, desde el 29 de abril hasta el 14 de julio de 1856. La sesión inaugural fue presidida por don Francisco Quirós, que, juntamente con José Gálvez, compartía la representación por la provincia de Pasco. En ella, el mariscal Castilla leyó un extenso mensaje justificando la revolución del 54, reseñando la campaña militar y las medidas tomadas por el gobierno, y concluyó afirmando que, al mes exacto del triunfo de La Palma y de la verdadera pacificación, cumplía «con satisfacción inefable el deber de llamarlos para que vuestra sabiduría y experiencia se ejerciten en esta gran obra, de la que depende el porvenir del Perú y la gloria de sus Libertadores».

Entre las primeras medidas de la Convención están la elección de Castilla como presidente provisional;¹ la derogatoria de la Carta del 39 «por la voluntad nacional»; la dación del Estatuto estableciendo las atribuciones y limitaciones del gobierno provisorio; el otorgamiento de una medalla de oro a don Domingo Elías, «el hombre del pueblo»; y la designación de la Comisión de Constitución, formada por los señores Juan Gualberto Valdivia, Miguel de San Román, Pedro Gálvez, José Benigno Mesa, A. De la Rosa, Luis Mesones, Ángel Cavero, Manuel G. León, José María Hernando, J. B. Goyburu, Julio M. del Portillo, José Barreto y Juan B. Zavala.

La Comisión presentó su dictamen, que era muy breve, el 20 de diciembre de 1855. Decía que «[...] abriga la más justa desconfianza sobre el valor de su trabajo, pero tiene la confianza de no haber omitido medio alguno para buscar el acierto». Consideraba que la situación en ese momento era análoga a la de la época de la independencia, ya que se trataba de organizar la nación, la que se hallaba sumamente conmovida por los pasados abusos.

Apenas tenía la Convención un mes de instalada, cuando tuvo con el Ejecutivo su primer incidente por el ascenso a general de división del brigada don Fermín Castillo, sin propuesta previa del Ejecutivo. Como la Asamblea insistiera, se produjo otra escaramuza

¹ «Comenzó, pues, con transigir ante el caudillaje. El liberalismo era anticlericalista, y nada habían hecho los Ministros liberales del "Gobierno de la moralidad" por la libertad religiosa; eran antimilitaristas y anticaudillistas, y la Convención ungió a Castilla». BASADRE, Jorge. *Historia de la República de Perú*.

el 5 de diciembre de 1855. El ministro de Guerra formuló, con motivo de ese ascenso, diversas acusaciones contra la Convención y declaró que el presidente Castilla dejaría primero el poder antes que firmar esa promoción. La Convención devolvió la nota ordenando el cúmplase de lo acordado. El incidente terminó con el sometimiento del gobierno.

Meses después, la Convención acordó abolir el decreto sobre la contribución personal. No obstante las explicaciones del Ministerio de Hacienda, se propuso, en el seno de la Asamblea, acordar la vacancia de la Presidencia de la República, la que se confiaría a una junta de gobierno. Hubo otro proyecto, más conciliatorio, de Pedro Gálvez, que reafirmaba el poder de la Convención para dictar o derogar las leyes, y declaraba sin lugar las observaciones del gobierno y un dictamen en mayoría redactado en términos parecidos, pero con la amenaza de que cesaría Castilla en el poder, si se resistía a cumplir las decisiones del Congreso. Un grupo de diputados adictos al gobierno, encabezados por San Román, Deán Valdivia y 33 representantes más, se retiró de la Cámara, dejando de concurrir a las sesiones, y publicó un manifiesto alegando que la Convención tenía ocho meses de reunida sin haber iniciado el estudio de la Constitución ni dictado ley orgánica alguna y pidiendo su disolución y la convocatoria de un nuevo congreso constituyente, divergencia más tarde solucionada mediante un amistoso arreglo que llevó nuevamente la paz a la Asamblea. Fue en estos días en que, con gesto arrogante e intransigente, se dijo que «[...] el Presidente de la República no es más que un gurupí del Congreso, que así como Alá es Alá y Mahoma su Profeta, la Nación es la soberana y el Congreso su profeta [...]» y se pidió que la Convención reasumiera el ejercicio del poder ejecutivo, que provisoriamente había encomendado al mariscal Castilla.

La Convención aprobó también las siguientes leyes orgánicas: Consejo de Ministros, Fiscal de la Nación, Prohibición del Reclutamiento Militar, Organización Interior de la República, Responsabilidad de los Funcionarios Públicos y de la Corte Suprema, Atribuciones de los Fiscales, Ley de Elecciones y Ley de Caminos.

Asimismo, alcanzó a dictar otras de menor importancia relativas a la regulación del sistema monetario, designación de una comisión revisora de los Códigos Penal y de Enjuiciamiento en Materia Penal, preparación de los nuevos Códigos Civiles y de Minería y de Ordenanza del Ejército y de la Armada, abolición del pasaporte interior y liberación de derechos de importación a los víveres de primera necesidad.

A fines de 1856, la ciudadanía de Arequipa, descontenta por las medidas liberales de la etapa inicial del gobierno de Castilla; por la tendencia radical, extremista y anticatólica de la Convención; y por las amenazas al orden social y al sentimiento conservador que representaba la Carta del 56, que la ciudadanía rebelde y conservadora se negó a jurar, se levantó en armas en favor de Vivanco y de una restauración conservadora. El movimiento se extendió por diversos departamentos y llegó hasta las puertas de Lima, pues Vivanco, mediante un audaz golpe de mano, intentó desembarcar en el

Callao, pero el pueblo chalaco combatió a los facciosos, fracasando los rebeldes en su propósito. En recuerdo de esta jornada, el Callao recibió el título de Provincia Constitucional. Finalmente, Vivanco fue vencido por Castilla en Arequipa.

La Convención, que seguía sesionando, no adoptó, dice Basadre en su *Historia de la República*, una actitud de absoluta beligerancia contra los sublevados y de cooperación con el gobierno, porque le negó muchas facultades y, al mismo tiempo, como tenía que ser hostil a aquellos, puso duras condiciones para la amnistía cuando los revolucionarios se refugiaron en Arequipa.

Pero si la revolución, dice el mismo historiador, fue derrotada desde los puntos de vista político, militar y personal, triunfó doctrinariamente, porque fue una feliz oportunidad para que Castilla abandonara definitivamente a los liberales, con los que gobernaba desde 1855, y retornase donde los conservadores. La Asamblea, pese a haber dictado la Constitución, proseguía reunida para controlar a Castilla, aunque fuera una simple vigilancia oratoria. Además, algunos convencionales juzgaban que ellos debían hacer el escrutinio de las próximas elecciones presidenciales. La Asamblea sesionaba desde julio de 1855 y tan largo plazo la había comprometido y gastado. Había pretendido, incurriendo en el mismo error que los constituyentes de 1822, con la mayor desventaja ahora que el jefe de Gobierno era el general Castilla —enérgico, autoritario y capaz—, querer no sólo legislar sino, también, gobernar, transformando al Presidente de la República en un simple delegado, propósito absurdo y en el que fracasaron totalmente. Su intransigencia, su doctrinarismo puro y sus reformas radicales le habían concitado numerosos y vehementes enemigos. El clero la miraba como herética, los empleados se sentían perjudicados por haber declarado que los empleos eran en comisión, el Ejército no le perdonaba la limitación de los ascensos y demás medidas antimilitaristas.

En estas circunstancias, se produjo el atentado, único en nuestra historia, en el que un grupo de soldados, capitaneados por el coronel Pablo Arguedas, penetró en el recinto de la Asamblea el 2 de noviembre de 1857, expulsando a los diputados y declarando, al mismo tiempo, disuelta la Convención. Aunque los convencionales protestaron, el gobierno, en vista del estado de ánimo de las guarniciones de Lima, declinó ofrecer las garantías necesarias. Arguedas, cuya acción permanecería impune, declaró que no había disuelto la Convención Nacional del Perú, la que había desaparecido desde el acto en que se juró la Constitución, sino dispersado un club de intrusos. Los convencionales no volvieron a reunirse. Si bien Castilla no tuvo participación en el complot y, aún más, en una carta declaraba que «republicano de corazón, jamás aprobaré semejante violencia», tenía que ver con benevolencia un acto tan favorable para él, lo que lo libró de unos colaboradores innecesarios y gastados, y de unos censores rígidos e inoportunos.

De esta manera, concluyó la Convención Nacional del 56, que estuvo reunida por más de dos años y cuya existencia fue tan prolongada que superó a todas las asambleas

constituyentes que la habían precedido. A pesar de que sus labores suscitaron tantas ilusiones y esperanzas, que nunca se cumplieron, ella representa una de las etapas más interesantes y sugestivas en la vida y pensamiento de nuestra historia republicana. Los liberales aportaron su fervor doctrinario; toda su pureza y su afán de moralidad; su idealismo generoso, ignorante o desdeñoso de la realidad y de las inevitables transacciones; su ingenua ilusión de acabar con todos los males y de crear una república modelo; su altivez y arrogancia frente al gobierno, actitud poco común en nuestros Parlamentos cortesanos. Si los liberales de 1823 fueron de un extremado regalismo y moderados en política, los de 1856 fueron, en cambio, más radicales en política que en religión.

Fueron, asimismo, temerarios y ambiciosos del poder, con instinto de dominio. Estaban impregnados del mismo romanticismo humanitario, en boga durante esos años, y de la filosofía política de los republicanos franceses de 1848, de aquí que se excedieran en sus atribuciones y que ahondaran la resistencia con reformas inconsultas. Se presentaron, se ha dicho con agudeza, como los apóstoles de un nuevo Evangelio con que se regeneraría al país y, aprovechándose del vértigo y de la crisis por la que atravesaba el Perú, quisieron operar como actúa un anatómico sobre su cadáver, y de aquí que fracasaran, que a la postre no hicieran nada y que fueran violentamente desalojados.² No obstante tales errores, es justo lo que dijo de ellos Jorge Guillermo Leguía, recordando su honradez, su rectitud y su independencia: «Fue una Asamblea sincera, patriota y altiva [...] y su memoria significará, con la de los adalides del principio republicano en los días iniciales de la Emancipación, uno de los más puros timbres de gloria de nuestra evolución ideológica». Raúl Ferrero, en su libro sobre *El Liberalismo peruano*, señala que, en las dos generaciones liberales, la de 1823 y la de 1856, hubo el mismo empeño por afirmar el predominio de la civilidad siquiera como principio, la misma tendencia a una separación de poderes que diera al Legislativo igual rango soberano, la misma inspiración y la creencia ingenua de que la ley es suficiente para imponer la virtud.

LOS DEBATES CONSTITUCIONALES. LA CONSTITUCIÓN DE 1856

El proyecto presentado a la Convención por la Comisión de Constitución fue mantenido en lo sustancial, tanto en su articulado como en las instituciones, organización social, régimen jurídico y orientación política y doctrinaria que propiciaba. La Asamblea introdujo algunas modificaciones, principalmente de redacción. En las disposiciones sustantivas, las principales reformas fueron las siguientes: se redujo a 25 mil habitantes, en vez de 30 mil, a la población hábil requerida para elegir un representante;

² Para Víctor Andrés Belaunde, la Constitución del 56 ha sido la más imperfecta de todas nuestras Cartas políticas.

se aumentó la intervención parlamentaria en los ascensos militares y navales desde los grados de mayor graduado y de capitán de corbeta cuando el proyecto limitaba a generales y coroneles; se propuso que la división del Congreso en senadores y diputados se haría por suerte y no por votación, como quería el proyecto que redujo la duración del mando presidencial a cuatro años en vez de seis; no consideró la Vicepresidencia de la República, encomendando el gobierno, en caso de vacancia o muerte, tal como ocurrirá también en el texto original de la Carta de 1933, al Consejo de Ministros; y varió las atribuciones de las juntas departamentales y modificó la forma de elegir al Fiscal de la Nación y a los miembros del ministerio fiscal. Fuera de ello, mantuvo todo lo demás.

En el exordio, se expresaba que, «convocada por la voluntad de los pueblos para constituir la República», dictaba esta Constitución. Se discutió si se ponía «reunida» o «convocada», y si se colocaba «bajo la protección de Dios», fórmula que al final predominó, o «de Dios, Trino y Uno, Supremo Legislador de las sociedades». En este contexto, también se discutió la redacción propuesta en el dictamen de la Comisión, y sostenida por los clérigos Valdivia y Tordoya, de «invocar a Dios en su Santísima Trinidad».

La Convención alcanzó su máxima tónica al tratar de la pena de muerte y de la abolición de los fueros personales, el eclesiástico y el militar, así como también en las sesiones en que aprobó el proyecto sobre la amnistía y perdón para los echeniquistas violentamente objetados por José Gálvez.³ Los partidarios de la supresión de los fueros se fundaban en la necesidad de mantener la igualdad ante la ley, en que la generalidad y la uniformidad son la esencia del espíritu jurídico y en la conveniencia de la unidad de jurisdicción a la que deben estar sujetos los miembros de una república. José Gálvez plantea el dilema: o son buenos los jueces ordinarios y entonces no hay razón para los fueros, o son malos y entonces hay que reformar el Poder Judicial. Además, alegaba que, en los textos de las Sagradas Escrituras, no hay nada que justifique ese privilegio y recordaba que a su amparo habían prosperado muchos abusos.

La jerarquía eclesiástica presentó su memorial al Congreso oponiéndose a la supresión. En la Cámara, lo defendió monseñor Tordoya, apoyándose en razones canónicas e históricas y en la realidad del Perú. Al firmar el texto de la Constitución, el mismo sacerdote lo haría con la reserva de que no aceptaba el artículo 7, que desconoce la inmunidad personal del clero. «Desde el momento que los Pastores de la Iglesia han reclamado contra ella, no puedo autorizarla con mi firma». En cambio, otro sacerdote, el diputado Aguirre, por Carabaya, aseveró que ese documento era conforme con

³ Gálvez se opuso a la amnistía porque no sólo era el olvido del pasado sino, también, porque su restablecimiento implicaba matar la revolución, deshaciendo lo que ella justamente hizo. Era, también, «renunciar al porvenir», expresión preferida en la oratoria de este gran e implacable tribuno.

sus principios, pero que, si fuera contrario, habría hecho abstracción de ellos para cumplir con sus deberes de representante.

La votación del artículo 7 se hizo por partes. El no reconocimiento de los privilegios hereditarios fue aprobado por 65 votos contra uno; la supresión de los fueros personales, por 48 votos contra 19; y la abolición de las vinculaciones, por unanimidad.

Con el objeto de vencer en parte la violenta oposición del clero, de los diputados que lo defendieron y del elemento conservador, se aprobó una adición al artículo séptimo, que no sería mantenida en la Carta del 60, que declaraba que «[...] por este artículo no se menoscaba la jurisdicción sobre materia eclesiástica que corresponde a los tribunales designados por las leyes canónicas, ni se autoriza para proceder a la detención ni a la ejecución de pena corporal contra personas eclesiásticas, sino conforme a los cánones».

También, hubo intenso debate sobre la abolición de la pena de muerte. El fogoso Escudero alegó que, aunque en principio era partidario de la inviolabilidad de la vida humana, el estado de atraso en que se encuentra el país y la deficiente organización de nuestras penitenciarías no lo hacían aconsejable y «[...] era hacer legalmente inmortales a nuestros bandidos». Portillo invocó sus saludables efectos en el derecho penal, excepto para los delitos políticos, a lo que era opuesto. Távara también estuvo en favor de su mantenimiento.

José Gálvez la impugnó en un largo y profundo discurso: «La sociedad no tiene el derecho de matar» fue la base de su argumentación. Son insuficientes las teorías cuya crítica hizo que traten de justificarla. El artículo respectivo «La vida humana es inviolable; la ley no podrá imponer la pena de muerte» fue aprobado por 46 votos contra 16, no faltando quienes negaron el derecho a los diputados eclesiásticos para intervenir en la votación de este artículo. A última hora se propuso la adición de mantenerla «para delitos atroces hasta el establecimiento de panópticos», propuesta que también fue desechada.

Otros debates igualmente memorables versaron sobre la amnistía para los elementos del régimen derrocado en La Palma, la que sólo después de seis tentativas infructuosas fue aprobada, a pesar de la implacable oposición de José Gálvez.⁴ Igual de memorables fueron los que trataron sobre la cuestión religiosa, en que Gálvez y Escudero, entre otros, pidieron la supresión del artículo sobre la unión de la Iglesia y el Estado por considerarlo improcedente, lo que determinó tumultuosas manifestaciones de la barra y ataques a los representantes a la salida de las sesiones. Sin embargo, el precepto constitucional de que la nación protege a la religión católica fue aprobado por unanimidad y el

⁴ Gálvez llegó a presentar otro proyecto, suscrito también por Juan C. Cavero, reconociendo a los pueblos el derecho de insurrección contra los Gobiernos que se salieran de las normas constitucionales.

que no permite el ejercicio público de ninguna otra, por 46 votos contra 22; pero ganaron los liberales la supresión de las vinculaciones eclesiásticas, de los fueros y de los diezmos y primicias,⁵ aunque sólo parcialmente. Finalmente, por otra ley, la Convención no permitió el restablecimiento de los jesuitas en el territorio de la República.

Los convencionales quisieron a todo trance debilitar y amenguar el régimen autoritario y centralista de la Constitución de Huancayo. Restablecieron las juntas departamentales y las municipalidades con extensas atribuciones. El diputado Cavero afirmó, al discutirse este punto, que la centralización había sido la muerte de la República, que ella sólo ha causado males sin cuento desde la emancipación, que sólo ha producido revoluciones, que detiene todo progreso y ahoga el patriotismo, y que crea un régimen de burocracia rutinaria y el reinado de la arbitrariedad.

La Carta de 1839 había establecido el predominio del Poder Ejecutivo sobre los demás y la centralización de los poderes en el Presidente de la República. Opuestamente, los liberales del 55 trataron de debilitar el primero, acrecentando las funciones e intervención del Legislativo. Restringieron notablemente las funciones del Presidente de la República. Crearon un Consejo de Ministros como copartícipe de las tareas gubernativas, liquidando el Consejo de Estado, y negaron al gobierno la facultad de suprimir los derechos individuales, limitando las medidas extraordinarias «en los casos emergentes a la esfera de lo constitucional» y previa autorización del Congreso. Cuando se discutió la potestad del Presidente de la República de nombrar y de remover a los agentes diplomáticos, algunos diputados la impugnaron alegando que debía pertenecer esa función privadamente al Congreso. Se combatieron esas tesis con curiosas razones. Se dijo que los diplomáticos eran como ministros de Relaciones Exteriores del Presidente que actuaban en el exterior y, ya que éste podía nombrar al canciller, debería nombrar a aquellos. Escudero también pidió que se fijara como *maximum* para ejercer el cargo presidencial la edad de 65 años, más allá de la cual no se podía ser idóneo. Pidió también —fulminante reacción contra el militarismo, que había monopolizado hasta entonces la presidencia— que, entre los requisitos para ser candidato, figurase el de «no estar inscrito en la lista militar». Cavero presentó otra adición, que habría excluido a muchos mandatarios: «tener la calidad de talento conocido». Resumiendo, la Constitución del 56 redujo la autoridad del Presidente de la República al recortar su período de gobierno a cuatro años; al prohibir que el que ejercía la jefatura del Estado pudiera ser candidato para la elección presidencial; al reconocer el derecho de la Cámara de Diputados de poder acusar al Presidente por impedir la reunión del Congreso o intentar disolverlo o suspender sus sesiones; al crear el Consejo de Ministros como

⁵ El gobierno vetó la ley que suprimía los diezmos y primicias, pues no se habían creado las rentas que debían reemplazar a las que se suprimían. Pero la Convención permaneció inflexible y la ley recibió el cumplase correspondiente.

entidad autónoma; al otorgar, al Congreso, el poder intervenir en los nombramientos militares; al darle injerencia a las juntas departamentales en la designación de los prefectos y subprefectos; y al señalar que la obediencia militar estaba subordinada a la Constitución y a las leyes. La Comisión había pedido, variando su dictamen original, que se estableciera la primera Vicepresidencia de la República. Escudero opinó que la ocupara, a falta del titular, el último Presidente que había ejercido el mando. Muy generalizada estuvo la opinión de prohibir al Presidente mandar en persona la fuerza armada. Se acordó, sin embargo, que todos los presidentes podían ser aptos para jefes del Ejército. Asimismo, la Constitución declaró, para debilitar al presidente, que «[...] los Ministros son miembros del Poder Ejecutivo».

Escudero se había pronunciado contra los ejércitos permanentes, considerándolos innecesarios en tiempo de guerra exterior «porque armándose todo el país no hacía falta» y, en caso de guerra civil o de revolución, «porque prolongaban la lucha, causando gran número de víctimas». Llevaban, en pendiente natural, a las revoluciones y a las revueltas. Los militares vivían, a su juicio, en el ocio, siendo brazos inútiles que se arrancaban a la industria. Pedro Gálvez defendió la institución con eficiencia y brillo. Recordó que las fuerzas armadas constituían la nación permanente armada y que eran necesarias para defender a la patria de ataques extranjeros y de motines internos. Al objetar los liberales el artículo de la Constitución de Huancayo sobre disciplina militar, se dijo que «[...] la ciega obediencia del militar a su Jefe ha convertido al Ejército en instrumento del Poder Ejecutivo contra los pueblos y contra las instituciones [...]», y se la subordinó «a la observancia de la Constitución y a las leyes».

Para combatir la empleomanía, se propuso una moción que fue respetada por los Congresos posteriores: «que los representantes del Pueblo no podían obtener empleo del gobierno hasta dos años después de haber cesado en el cargo, ni sus parientes hasta el segundo grado» y no faltó, cuando se dijo que era privar al país de presuntos funcionarios eficientes, que, entre el mal de impedir que algunos hombres útiles sean funcionarios y el bien inmenso de contar con una representación independiente, había que optar por lo segundo. Como se sabe, el artículo 60, ya aprobado, suprimía la propiedad de los empleos y se anulaba los actos de los usurpadores de funciones públicas.

El Consejo de Estado fue omitido, encomendándose la mayoría de sus funciones al flamante Consejo de Ministros.

Escudero objetó el artículo que concedía poderes extraordinarios al Poder Ejecutivo para salvar a la patria cuando estuviera en peligro. Si se trataba de un motín o movimiento militar, los recursos comunes son suficientes para sofocarlos; si el movimiento es general, la aplicación de medidas extraordinarias es injusta y, además, no habría poder suficiente para contener la revolución. Pedro Gálvez defendió el dictamen de la Comisión sosteniendo que, por tratarse de un hecho anormal, requería también una legislación de excepción. Una guerra puede ser tan grave como una revolución y la nación puede terminar tanto por conquista como por disolución. En caso de guerra, el gobierno

puede afrontar más fácilmente la situación, ya que el sentimiento nacional de cohesión y de defensa es mayor, existiendo generalmente cierta unanimidad. En cambio, cuando la guerra es civil, la inmensa mayoría de los ciudadanos se conserva indiferente para evitar compromisos. José Simeón Tejada sostuvo que se trataba de un paréntesis fatal al orden constitucional. Y no obstante que alguien calificó a la suspensión de las garantías extraordinarias como «un instrumento de carnicería, de desolación y de retroceso», se aprobó un artículo sobre este punto, aunque sumamente restringido y en realidad ineficaz. El inciso 20 del artículo 5.º, que fijaba las atribuciones del Congreso, señalaba: «Declarar cuándo la República está en peligro y dictar, dentro de la esfera constitucional, las medidas convenientes para salvarla».

Los Pactos de 1823, 1834 y 1839 daban a los representantes la inmunidad civil, según la cual no podían ser demandados ni ejecutados por deudas durante las sesiones, extendiendo la del 39 hasta tres meses después de concluidas aquellas. Ni las Constituciones del 56 y del 60 consignaron esas disposiciones, injustificable privilegio que no tenía fundamento. La del 56 mantenía las inmunidades políticas sólo durante las sesiones del Congreso, ampliando el plazo la del 60 hasta un mes después de recesado el Parlamento.

Y, como no faltarán posteriormente algunos diputados que quisieran reactualizar las inmunidades civiles, se expidió, el 27 de enero de 1877, una ley que declaraba que los diputados y senadores no gozaban de inmunidad civil y estaban sujetos a la jurisdicción ordinaria como los demás ciudadanos de la República, quedando derogadas todas las disposiciones anteriores que se opusieran a dicha ley.

En cuanto a los prefectos y demás funcionarios subalternos, no representaban al Poder Ejecutivo, sino que existían para ejecución de las leyes, cumplimiento de las sentencias judiciales y conservación del orden público.

Una tentativa final para obviar las reformas de la Carta del 56 que habían suscitado mayores resistencias se hizo en las postrimerías de los debates. Un grupo de diputados constituido por Juan Gualberto Valdivia, Gregorio Terry, Pedro Gálvez, San Román, Manuel Toribio Ureta, León y Portillo presentaron un proyecto pasando ciertas disposiciones constitucionales a las leyes orgánicas. Se pedía trasladar a la Ley del Ejército el artículo que establecía que la obediencia militar quedaba subordinada a la Constitución y a las leyes, y que los ascensos desde mayor del Ejército y capitán de corbeta deberían ser ratificados por el Parlamento; a la Ley de Juntas Departamentales, las disposiciones sobre que los prefectos y subprefectos durarían en sus cargos dos años y que deberían ser nombrados entre los propuestos por las juntas departamentales; a la Ley de Presupuesto, la disposición de que las contribuciones directas no podrían imponerse sino únicamente por un año; a la Ley sobre Empleados Públicos, la supresión de la propiedad de los empleados; y al Código de Enjuiciamientos, la supresión de los fueros personales. Ya anteriormente, los diputados Gervasio Álvarez, Bravo y Lizarzaburu habían presentado una moción semejante.

La mayoría desechó ambas propuestas, sosteniendo que se formulaban cuando ya estaba lista la Constitución, pretendiéndose convertir la Asamblea en «otra desgraciada Penélope, condenada a la triste condición de deshacer en la noche la tela tejida durante el día». Mantuvo la prohibición del Estatuto de 1855 sobre la abolición de la esclavitud, así como la prohibición de expatriar sin sentencia ejecutoriada y de arrestar sin mandato judicial.

El ministro de Gobierno, Justicia y Culto, Juan M. del Mar, envió a la Convención Nacional la nota del 10 de octubre de 1856 con las observaciones del Ejecutivo sobre algunas reformas constitucionales, en las que señalaba que el Presidente (Libertador Castilla), por razones de patriotismo, no podía ver con indiferencia el porvenir del Perú ni los «graves males que sobrevendrían a la República con la subsistencia de algunos artículos de la Constitución que está próxima a promulgarse». Toda reforma, agregaba, además de su utilidad, debe considerar su oportunidad y el grado de ilustración y las verdaderas necesidades de la sociedad. Algunos de los artículos aprobados podían, además, trabar la marcha de la República.

Las principales objeciones del gobierno se referían a la suspensión del fuero eclesiástico y de la propiedad de los empleos, porque, «lejos de tenerse empleados capaces y honrados, rotarían los diversos ramos de la administración pública entre los individuos que, por su ignorancia o mala conducta, no tengan otro modo de subsistir»; a la ratificación legislativa de los ascensos militares que despojaba al Ejecutivo de una de sus más necesarias atribuciones y que «[...] era poner una valla al valor a los servicios del soldado [...]»; a la disciplina deliberada que anulaba la subordinación militar, alma del Ejército, y que acabaría con el orden y la paz en la República; y a la amovilidad del Poder Judicial.

Concluía pidiendo que la Asamblea reconsiderase tan importantes puntos porque «nunca es excesiva la discusión en los cuerpos deliberativos cuando se trata de consultar el mayor acierto posible».

El Presidente, agregaba, interesado como el que más en que se evite con tiempo un conflicto, ha recogido cuidadosamente las opiniones de los hombres más ilustrados y juiciosos y puedo asegurar que no están conformes con esas innovaciones súbitas que han alarmado y disgustado a una porción considerable de la República.

Después de una intensa polémica en la Convención sobre si se admitía o no a debate la nota del ministro del Mar, porque se alegaba que el gobierno carecía de iniciativa en materia constitucional y del derecho de formular observaciones, y porque se refería a puntos ya varias veces resueltos por el poder constitucional, se aprobó una moción del diputado Cavero por la que se pasaba el oficio a una comisión especial para la cual se nombró a los diputados Ureta, Escudero y Portillo «con el exclusivo objeto de que prepare la contestación que debe darse al Gobierno». En respuesta, se decía que tratábanse de cuestiones resueltas ya tres veces en el mismo sentido por la

Convención durante el debate, al negarse a reconsiderarlas y cuando se trató de pasar estos puntos a las leyes orgánicas en vez de incorporarlas al texto constitucional. «Estaban, pues resueltas en distintas épocas y bajo tres formas diferentes», destacaba el oficio de contestación.

En el proyecto de respuesta en minoría de Escudero a las observaciones presentadas por el Ejecutivo sobre la Constitución a promulgarse, está toda la filosofía de la nueva Carta. «El único termómetro legítimo de la ilustración y de las verdaderas necesidades de la sociedad en un país libre es la Representación Nacional, y la Convención ha juzgado que las reformas que consigna en la Carta fundamental hace largo tiempo que son demandadas por el Perú».

Así lo juzgará también, añadía, cualquier observador al contemplar que el antiguo sistema no ha podido levantar a la República de la postración en que se halla sumida y al reflexionar que el sacudimiento nacional de 1854 no pudo tener por objeto la continuación de los mismos abusos, sino la extirpación de las injusticias atentatorias de los derechos del hombre y del ciudadano y la proclamación de los verdaderos principios, la destrucción, en una palabra, de los embarazos que se habían creado para detener la marcha venturosa y progresiva de la Nación.

«En la nueva Constitución, afirmaba enfáticamente Escudero, se han consultado los verdaderos intereses de la sociedad; se han derrumbado, hasta donde ha sido prudente, los obstáculos que se oponían a la marcha esplendente del país».

La sociedad administraría sus intereses más queridos, representada por las Juntas Departamentales y por las Municipalidades, y por medio de ellas, intervendrá también en el nombramiento de sus inmediatos gobernantes; el individuo es rehabilitado en su dignidad con la proscripción de la desigualdad legal, de la pena de muerte, y del ultrajante reclutamiento; la Nación, sedienta de brazos y de inteligencia, abre sus puertas, que una política retrógrada cerraba a todos los hombres de la tierra; el magistrado y el funcionario en el Perú ganarán fama y buen nombre, trocando respetos ficticios por cordial veneración, poniendo coto a los abusos y fomentando la inteligencia y la probidad de noble y fecunda emulación.

La Convención llevó su extremismo y su intemperancia al exceso de aprobar una ley represora de los actos, publicaciones y hasta de las comunicaciones de cualquier género donde se atacara y desprestigiara la nueva Constitución. El gobierno observó esa ley con razón, fundándose en que era contraria a la libertad de imprenta y a la inviolabilidad de correspondencia garantizadas en la misma Constitución. La Convención aprobó otra resolución, vetada igualmente por el gobierno, estableciendo penas: pérdida de la función y sometimiento a juicio para los diputados que se negaran a jurar la nueva Carta.

Castilla, al prestar juramento a la Constitución, declaró que lo hacía para dar la prueba más grande, más clara y más clásica «[...] de su respeto por las instituciones;

pero en concepto del Poder Ejecutivo y de una gran parte de la sociedad, no era llegada la oportunidad de ejecutar las reformas». Adelantaba la opinión de que la Constitución debía ser modificada, pero que se haría con sujeción a las formas establecidas por ella. Y Luis Felipe Villarán, coincidiendo con este exacto y realista pensamiento del más ilustre de nuestros gobernantes militares en el siglo pasado, afirma, en su estudio *La Constitución peruana comentada*, que fueron exageradas las reformas de ese documento e injustificable el alarde de algunos convencionales, dando así bandera a la revolución que estalló en Arequipa.⁶

El diputado José M. Pérez, miembro destacado de la Comisión de Constitución de 1860, expresó en alguna oportunidad que, de los 180 artículos que comprendía la Constitución de 1856, 140 eran buenos y consideraban los principios tradicionales del régimen constitucional peruano y las necesarias garantías individuales, públicas y sociales que deben proclamarse, pero que los cuarenta restantes paralizaban el progreso y la vida pública del país, «pues la imposibilidad de observarlos hacía la necesidad de impugnarlos a cada paso». Otro representante dijo acertadamente, en esta misma ocasión, que dejaba un país «sin reglas, sin ley y sin gobierno».

Manuel Irigoyen, discípulo predilecto de Herrera y diputado por Angaraes, declaró también en el Congreso del 60 que la Carta del 56 fue letra muerta desde el día en que nació. Según la organización política que trazaba, no podía marchar bien ninguno de los poderes del Estado. «El Ejecutivo estaba entrapado y sin medios de acción, el Judicial, sin garantías, y el Electoral en manos inexpertas».

Al producirse la reforma de 1860, los diputados conservadores, fundamentando la modificación integral de la Carta del 56, sostuvieron que los convencionales que la dictaron no fueron elegidos conforme a la ley de la materia, sino por un simple decreto, que no mereció ese documento la aprobación ciudadana, pues aun se prohibió que se escribiera contra ella; que en la parte que se aplicó —pena de muerte y sufragio directo—⁷ resultó nociva; y que no logró elevar el estado moral y social del país, el que nunca podrá alcanzarse sin el debido respeto a la autoridad pública, sin la permanencia e inamovilidad de los magistrados y sin que se guarde a los ministros de la religión los fueros y respetos que les son debidos, no obstante que la Constitución del 60 fue más drástica que la anterior en cuanto a la supresión del fuero eclesiástico.

⁶ En un folleto publicado sin nombre en Lima en 1859, en la imprenta de José Félix Moreno, y que tuvimos oportunidad de consultar en la colección Papeles Varios de la antigua Biblioteca Nacional, se llamaba a la Carta del 56 «entidad deforme, ser fenomenal, monstruo que lleva en sus entrañas la muerte del Perú».

⁷ El sufragio directo se empleó en tres oportunidades en los años 1856-1860, hasta que la Ley Electoral del 61 regresó a la votación indirecta para elegir representantes a la Convención de 1855, para elegir en 1858 al Presidente y vicepresidente de la República, y para las elecciones de 1859 de los representantes que modificaron la Carta del 56. Volverá a implantarse con la ley de Piérola en noviembre de 1896.

CAPÍTULO X

La Constitución de 1860

LA CONVOCATORIA DEL CONGRESO DE 1860

Producida la brutal disolución de la Convención en noviembre de 1857, el Consejo de Ministros convocó a los pueblos para elegir al Presidente y vicepresidente de la República, y a los representantes al Congreso. Además, el decreto respectivo especificaba que, si los sufragantes declaraban libremente su voluntad de autorizar a los diputados para que se ocuparan del examen de las instituciones y de su reforma, en la parte que creyeran indispensable para remover cualesquier motivo que impidiera el bienestar de la República y la consolidación de la paz, se pusiera la respectiva constancia en las actas. En realidad, como dice el profesor Carlos Wiesse, era salirse del campo constitucional e ir manifiestamente a la reforma plebiscitaria de la Constitución.

El Congreso se reunió el 12 de octubre de 1858 con el carácter de extraordinario. Proclamó Presidente y vicepresidente, de conformidad con las elecciones de agosto de ese año, al mariscal Castilla y al doctor Juan Manuel Mar. Inició en seguida, aunque con lentitud, la discusión de la reforma de la Carta de 1856. «El Congreso de 1858-59 no llegó a dejar, pues, ni un esquema de Constitución, habiendo absorbido la mayor parte de su tiempo, los conflictos con el Poder Ejecutivo» (Basadre).

Así, las relaciones entre el jefe del Ejecutivo y la nueva asamblea revelaron, desde el primer momento, síntomas de desacuerdo. En lugar de ir a la reforma de la Carta del 56, los diputados se dedicaron a vigilar al Gobierno, observar sus actos e interpelar a los ministros. Castilla salió, sin embargo, victorioso de la lucha porque, por ley del 24 de mayo de 1859 y atendiendo a la situación política interna —sublevación en Ayacucho y, sobre todo, al conflicto en ciernes con el Ecuador—, el Congreso Extraordinario acordó recesarse al día siguiente para reanudar sus labores el 28 de julio próximo, sin necesidad de nueva convocatoria.

Por decreto del 11 de junio de 1859, en cuyos considerandos se hacían diversos cargos al Congreso de 1858-1859 —no obstante que Castilla, en su mensaje a ese cuerpo el 25 de mayo, había elogiado su obra y reconocido que tanto el Congreso como el gobierno de 1859 «[...] han cumplido su deber más allá de lo que han permi-

tido las críticas circunstancias de la actualidad [...]» y que era anticonstitucional su propia convocatoria para el 28 de julio, atribución del Presidente de la República y no del Congreso—, convocó a los pueblos para que procedieran a elegir sus representantes al Congreso Ordinario del 28 de julio de 1860.

La sesión de apertura realizada ese día fue presidida por don Bartolomé Herrera, el que pronunció un breve discurso en el que, refiriéndose a las zozobras que despertaban las intrigas y movimientos de los liberales-radicales contra el Congreso, afirmaba que «[...] éste [el Congreso] descansa en brazos de la Nación. Esta es su escolta». Inmediatamente, la Asamblea condenó el atentado contra la vida del mariscal Castilla, en la noche del 25 de julio, del que había salido milagrosamente ileso y, luego, el diputado Mesa presentó una proposición para que las Cámaras se dividieran por sorteo, conforme lo prescribía la Constitución de 1856. Herrera no consintió en su debate y rápidamente levantó la sesión. Mesa diría, en la siguiente sesión (30 de julio), que se había sorprendido grandemente de que se suspendiera la reunión de una manera tan estrepitosa, dejándosele «con la palabra en la boca», en el santuario de la Ley, y eso precisamente el 28 de julio.

Y es que la proposición de Mesa había abordado el problema crucial y decisivo: ¿el Congreso era constitucional o constituyente? Si era lo primero, debía, como lo quería ese diputado, dividirse en dos cámaras, por sorteo, y proceder a la reforma de la Constitución del 56 en tres legislaturas. Si era constituyente, debía funcionar en un solo cuerpo y disolverse en seguida, como quería Silva Santisteban. En realidad, será sucesivamente constituyente y constitucional: constituyente, porque irá a la reforma de la Carta del 56, y constitucional, porque, cumplida esa labor, la Asamblea escogerá a 36 de sus miembros como senadores, permaneciendo los restantes como diputados, para funcionar en 1862 como congreso ordinario.

Se resolvió, por 79 votos contra 11,¹ que el problema sobre la esencia y naturaleza del Congreso del 60 pasara a una comisión especial de examen, formada por los representantes Carpio, Arenas, Rebaza, Ugarte y Sandoval.

La Comisión, analizando la naturaleza de los poderes de las actas electorales, señalaba que, de los 707.955 sufragantes, 520.979 habían votado autorizando la reforma constitucional mediante legislación ordinaria. Por tales consideraciones numéricas, la Comisión opinaba que «[...] la mayoría de los pueblos desean restablecer y consolidar el orden político de la República y que el Congreso debía estudiar y realizar, de preferencia, en Asamblea, las reformas indispensables de la Constitución antes de dividirse

¹ Son originales los fundamentos que dieron algunas representantes para votar a favor de la proposición, ya que la votación fue nominal. Uno votó por el sí «para que la Nación sea regida por la razón y la experiencia»; otro «[...] votó con toda la fuerza de su voluntad para que las ilusiones se conviertan en realidad y para que se salve la Patria». GARCÍA Y GARCÍA.

en Cámaras». Esta proposición fue aprobada por 74 votos contra 17 y, en consecuencia, se abordó inmediatamente la reforma constitucional.²

LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN

Dado este paso, se procedió a designar la Comisión de Constitución. Estuvo integrada por Antonio Arenas, que la presidió y a cuyo cargo correría buena parte de la defensa del dictamen constitucional; por José María Pérez, que también tuvo actuación destacada; y por los señores José Nicolás Rebaza, Ángel Ugarte, José María Jáuregui, Julián Sandoval y Pedro Calderón, el que presentó un voto en minoría.

La Comisión elevó su proyecto el 22 de agosto de 1860. El dictamen afirmaba que se mantenía

[...] todo lo conservable de la Constitución del 56, modificando o suprimiendo los artículos que la opinión pública consideraba como incompatibles o dañinos para el país, mejorando la redacción o distribución de otros e inspirándose en todo momento en la verdadera situación nacional, para que eche profundas raíces, y apunte el edificio del orden.³

Las innovaciones más importantes de la Comisión en relación con la Carta del 56 fueron la supresión de la amovilidad en los empleos; el restablecimiento de la pena de muerte por considerársela necesaria desde el punto de vista del Derecho Penal y de las exigencias del país; la remisión de la organización del sufragio a la ley, juzgando que una Constitución no podía reglamentar los derechos políticos sino, únicamente, establecer los principios generales en que se funda el régimen bicameral; y la reunión bienal del Congreso, creando una comisión del cuerpo legislativo para que, en receso de éste, sea una garantía del orden constitucional, vigile el cumplimiento de las leyes, resuelva las competencias entre el Ejecutivo y el Judicial, y ejerza algunas de las funciones del Poder Ejecutivo.

² «Así quedó violada la Constitución vigente (la de 1856) por acto inconstitucional del Congreso, amparándose en actas plebiscitarias de autenticidad discutible. Era una revolución parlamentaria. Sus defensores la consideraban aceptable por tratarse de una revolución pacífica y de principios, aprobada tácitamente a través de la aquiescencia del país y solicitada expresamente a los poderes concedidos por los electores al designar a los representantes. La Carta de 1856, además, en concepto de ellos, no estaba en plena vigencia, por lo cual el país vivía dentro de una constitucionalidad a medias, que ponía obstáculos a la normalidad política de la República». BASADRE, Jorge. *Historia de la República del Perú*. Tomo III.

³ La Comisión declaraba que, en su concepto, una Constitución no está destinada a reglamentar los derechos políticos sino a establecer los principios en que se fundan todas las leyes secundarias, y que uno de los principales vicios de nuestras Constituciones había sido infringir esta regla saludable, que tiene por objeto reducir a sus justos límites la Carta fundamental e impedir que sea violada o alterada con frecuencia.

El proyecto de la Comisión mantenía la prohibición de los fueros personales; ampliaba en dos años el período de vigencia de las contribuciones directas; suprimía la declaración sobre la nulidad de las leyes inconstitucionales y el juicio de residencia para los empleados públicos cuando cesaran en sus funciones, remitiendo a la ley la responsabilidad por sus actos; reducía la intervención parlamentaria en los ascensos a las únicas jerarquías de general, coronel y capitán de navío; limitaba la responsabilidad del Presidente de la República, durante su mandato, a los delitos de traición a la patria, de haber intentado variar la forma de gobierno o de haber disuelto el Congreso e impedido su reunión; establecía la obligación del Presidente, al concluir su período, de dar cuenta al Congreso de sus actos administrativos para su aprobación; suprimía todo lo relativo a las juntas departamentales; reducía la autonomía y funciones de las municipalidades; declaraba que «la obediencia militar estaría arreglada a la ley»; fijaba el régimen para la nominaciones judiciales; y suprimía el cargo de Fiscal de la Nación, creando, en cambio, dos fiscales de la Corte Suprema, nombrados en la misma forma que los vocales.

Pedro José Calderón presentó un voto particular. Afirmaba que la reforma de la Carta del 56, «invención propia y exclusiva de los legisladores de la época», debía ser completa y, como ese propósito lo llenaba un proyecto que existía de don Bartolomé Herrera, documento que era muy superior a todo lo que él pudiera crear y que respondía a sus convicciones políticas, tenía el honor de presentarlo a la Asamblea.

LOS DEBATES

El 28 de agosto, la Asamblea inició el debate constitucional, que duró hasta el 10 de noviembre siguiente. Previamente, en la sesión del día anterior, se había rechazado la proposición del diputado Silva Santisteban para que la votación de las proposiciones constitucionales fuera nominal y no se efectuara el mismo día en que se cerraba el debate.

Por razón de orden numérico —se trataba del artículo 4.º y los tres primeros de la Carta del 56 se habían mantenido inalterados—, el primer gran debate doctrinario se produjo en torno a las relaciones de la Iglesia y el Estado.

El diputado José Silva Santisteban en un largo discurso, después de reconocer «que en el Perú la unidad religiosa, y más aún la unidad católica, es un don del cielo que nunca sabrá estimar debidamente un pueblo», se declaraba enemigo de la segunda parte del artículo 4.º de la Constitución de 1856, manteniendo en el proyecto de la Comisión que «[...] la Nación no permite el ejercicio público de otra alguna (religión) [...]», por no proceder jurídicamente y por ser, en la práctica, imposible de hacerse cumplir. En cambio, sugería declarar que el Estado no sólo protege sino, también, fomenta la religión católica.

Herrera, en su intervención breve pero llena de intención y fuerza, atacó el punto de vista de Silva Santisteban relativo a la libertad de cultos porque, a su juicio, no se

basaba ni en el derecho internacional ni en el derecho político interno; porque un país tiene la facultad de dictar leyes conforme a sus convicciones y creencias que tienden a su bienestar; y porque, en una nación tan heterogénea como la nuestra, había que afianzar el sentimiento religioso, único vínculo social que une realmente a todos los peruanos. Expresaba Herrera en su intervención:

Una Nación en que existen todas las razas y en que estas razas se encuentran mezcladas de todas las maneras posibles; una Nación en que están los hombres separados por caudalosos ríos, por inmensas montañas y por grandes distancias; una Nación en que el carácter y las costumbres de los habitantes son varios; una Nación en la cual si se toman tres hombres, uno de los Andes y otro de cada uno de sus lados, es imposible que ningún extranjero a quien se presenten crea que son compatriotas; una Nación tan escasa de vínculos sociales ¿puede considerar cosa indiferente conservar o destruir el vínculo religioso, que es el único, tal vez, que une a sus miembros?

Después de un largo debate con la participación de Silva Santisteban; Bartolomé Herrera; Pedro José Calderón, que quería sustituir la fórmula «culto público por culto manifiesto»; y Rebaza, entre otros, se aprobó el artículo 4.º sobre la unión de la Iglesia y el Estado, y la prohibición del ejercicio público de toda otra religión que no fuera la católica, apostólica y romana, por 79 votos contra 12.

En la sesión del 1.º de septiembre, se comenzó discutir el artículo relativo a los fueros personales, suprimido en la Carta anterior. Se produjeron largas intervenciones. Evaristo Gómez Sánchez defendió con energía el mantenimiento del fuero eclesiástico. El artículo en debate, tal como lo presentaba la Comisión, era, a su juicio, inferior al de 1856, «cerceñándose los derechos de la Iglesia y las prerrogativas del sacerdocio aún más de lo que le cercenó la Convención, la que arrancó las garantías mencionadas con el grito unísono de reprobación del clero y de la gente piadosa de nuestra sociedad». «La innovación», agregaba párrafos después, «había quitado el temor al soldado y veneración al sacerdote». Hubo defensores vehementes del fuero eclesiástico, así como tremendos impugnadores. Entre los primeros, se encontraba el propio Bartolomé Herrera y los diputados Calderón, Orbegoso, Cárdenas, Beraún y Gómez Sánchez y, entre los segundos, los diputados Ugarte, Torres, Calderón, Heros, Rebaza, León, Serpa y Silva Santisteban.

Los partidarios de la supresión de los fueros alegaban, en cambio, que no había sido ventajosa desde el punto de vista jurídico, sino que el propio clero había resultado beneficiado, pues «[...] es ahora más respetado que antes», y que, además, los fueros destruían la igualdad ante la ley.

Pedro José Calderón se refirió a la protesta del clero en 1856, que había considerado el desafuero como un atentado contra las leyes y una disposición injusta. García y García declaró que mantener las disposiciones de 1856 era poner nuevamente en conflicto en el Perú a la Iglesia con el Estado y hacer impopular la obra de los legisladores del sesenta.

Bartolomé Herrera pronunció un largo discurso en la sesión del 3 de septiembre. Será su última intervención pública como legislador, como político y como doctrinario. Herido por la supresión del fuero eclesiástico, abandonará días después tanto el cargo de presidente del Congreso como la curul parlamentaria. En su discurso, Herrera expresaba que, no obstante el grave daño que sufría su salud cuando intervenía en las discusiones, tenía que hacerlo ahora «para evitar el escándalo que causaría su silencio». Refutando a los enemigos de las vinculaciones eclesiásticas, recordó que, si las atacan por cuanto estorban la buena distribución de la riqueza, favorecen, en cambio, la conservación de los capitales y benefician no a una clase privilegiada sino a los sacerdotes, reclutados en todas las clases del país.

Destacó que la resistencia de los pueblos por la Constitución del 56 se debió principalmente a la cuestión de los fueros, que el clero se negó a jurarla y observarla, y que, si se mantiene el desafuero, las mismas resistencias que encontró aquel documento tendrá la nueva Carta. Se preguntaba si podía acabarse con los fueros sólo porque en 1860 había algunos individuos que no podían soportar ninguna distinción por racional que fuera y por más que interesara al orden público.

Agotada la discusión después de tres largas sesiones, el artículo fue votado por partes en la sesión del 4 de septiembre. La primera parte («No se reconoce empleos ni privilegios hereditarios») fue sancionada por unanimidad; para la segunda, que agregaba «ni fueros personales», se pidió votación nominal; fue aprobada por 77 votos contra 17; y la relativa a que «[...] toda propiedad es enajenable en la forma que determinan las leyes», por 87 votos contra cuatro.

Se trató «de ganar la derrota» mediante una adición en que se proponía el mantenimiento de los fueros en tanto no se celebre un concordato con la Santa Sede. La adición fue desestimada por 64 votos contra 39 y sólo posteriormente se aprobó un artículo transitorio, el 134 de la Carta del 60, que disponía que, «[...] para que se establezcan sobre bases sólidas las relaciones existentes entre la Iglesia y el Estado y para que se renueven los obstáculos que se opongan al exacto cumplimiento del artículo 60 en cuanto al fuero eclesiástico, se celebrará a la mayor brevedad, un concordato [...]», el que nunca ha llegado a firmarse.

El 10 de septiembre, Bartolomé Herrera, herido y vejado por la derrota ideológica sufrida y, además, porque consideraba «que le era imposible presidir o intervenir en un Congreso semejante», a lo que agregaba el crítico estado de su salud, anunció su propósito de retirarse de la Cámara, a la que no retornaría jamás.⁴

⁴ El proyecto Herrera, adelantándose casi un siglo al Senado Funcional aprobado por la Carta de 1933, proponía un senado de corporaciones, integrado por diez carreras que consideraba importantes: la política, la hacendaria, la magistratura, el clero, el ejército, la marina, la parlamentaria, las profesiones científicas, los propietarios de predios, los mineros, los comerciantes y los capitalistas.

La Constitución del 60 volvió al régimen bicameral tradicional en nuestra República. Se alegó, contra el sistema de 1856, que era uno de los más confusos y menos felices, y que había creado una organización exótica, anómala, sin antecedentes históricos ni paralelos en otros países. Y, aunque Silva Santisteban abogó por el régimen unicameral,⁵ las ventajas alegadas en pro de las dos Cámaras: división de funciones, mayor madurez en las deliberaciones, control más efectivo del Poder Legislativo, peligro de las asambleas únicas de caer en la omnipotencia y en la dictadura parlamentaria, y el ejemplo universal fueron invocadas por los miembros de la Comisión para mantener el Senado, lo que se aprobó por 84 votos contra seis.

Al tratarse de las condiciones para ser representante, José Antonio de Lavalle se quejó de que, aun para el cargo más insignificante, se exigiera la calidad de peruano por nacimiento, «estrechez de principio cuando en el Perú la falta de población adecuada conducía a la falta manifiesta de hombres idóneos».

En cuanto a la base electoral del Congreso, se estableció para el Senado una proporción determinada entre el número de provincias y la representación del departamento. Para la Cámara de Diputados, fue la base provincial.⁶ Hay que considerar a Evaristo Gómez Sánchez como el precursor del Senado gremial, cuyo esbozo lo planteó en 1860. Este cuerpo, a su juicio, por su propia función y naturaleza, debería tener un origen distinto al de la Cámara de Diputados, ya «que tiene la representación de los intereses permanentes e inmutables de la sociedad» y, por eso, proponía una Cámara alta constituida de modo especial, «formada por personas dotadas de alto grado de inteligencia, moralidad y riqueza y que tengan igual representación todas las profesiones sociales, a fin de que sea un poder social verdadero».

Antonio Arenas, quien influyó de manera muy considerable en la Carta del 60, no aceptó las insinuaciones de Gómez Sánchez porque, a su manera de ver, un senado constituido así crearía problemas insolubles, chocaría con nuestros hábitos y antecedentes políticos; y porque, además, el Poder Ejecutivo encontraría medios de influir en la composición de un organismo que no fuera producto directo del sufragio popular.

La Constitución estableció la reunión bienal del Congreso, mantenida hasta 1879.⁷ A juicio de sus autores, dicho régimen abría un paréntesis mayor a los trajines y luchas

⁵ Silva Santisteban recordó que la Constitución, que es la ley fundamental del Estado, se discute siempre en una sola asamblea.

⁶ Por ley del 9 de febrero de 1863 y en vista de los censos remitidos por el Poder Ejecutivo, el Congreso fijó el número de diputados que debían elegirse por las ochenta provincias. Las leyes posteriores crearon nuevas provincias y el número de diputados varió. En 1919, al producirse la revolución el 4 de julio, las provincias eran 112 y los diputados 130. La Constitución de 1920 fijó en 110 el número de diputados y agregó que esta disposición sólo podía variar por reforma constitucional.

⁷ Por la reforma constitucional aprobada por la ley del 3 de enero de 1879, se dispuso que las sesiones del Congreso serían anuales y que la legislatura ordinaria duraría noventa días naturales improporables.

políticas, hacía que el Poder Ejecutivo pudiera hacer más *gobierno*, daba más prestigio al Congreso y era más económico, en tanto que la reunión anual multiplicaba peligrosamente las leyes. «Los males públicos provienen, en el Perú, de la abundancia de las leyes». Silva Santisteban consideró, sin embargo, que las ventajas de las sesiones ordinarias anuales eran muy superiores. Ellas regularizarían la marcha de la Administración Pública y evitaría el aplazamiento de las grandes soluciones nacionales. Por otro lado, las reuniones anuales del legislativo le permitirían a este ejercer un mayor control y evitar que el gobierno recurra con frecuencia a las medidas extraordinarias, dado que la extensa clausura del Congreso permite que el Ejecutivo abuse de su autoridad.

Estas legislaturas espaciadas cada dos años estaban ligadas, a juicio de la Comisión de Constitución, con la creación de un cuerpo conservador, una especie de comisión permanente que, representando al Poder Legislativo durante la clausura de las Cámaras, detuviese los avances del Poder Ejecutivo, lo circunscriba al círculo preciso de sus atribuciones legales y, además, fiscalizara y resolviera competencias. Tendría, pues, funciones mixtas, legislativas y administrativas, tomadas en gran parte de las que tenía el Consejo de 1839. En frase de Arenas, la Comisión «[...] pondría frenos a lo abusos de las autoridades ejecutivas y sería el centinela de la Constitución».

La nueva institución tuvo, por supuesto, opositores y algún exaltado, como el diputado Cárdenas, quien en una larga impugnación llegó a decir que ella «[...] sería el borrón de la Carta del 60, su semilla deletérea». «Este organismo», agregaba, «carece de ambiente público y prefiero la Constitución del 56, con todas sus monstruosidades, a la Constitución reformada, con su Comisión Permanente».

No obstante esos reparos, se creó la Comisión Permanente del cuerpo legislativo —dedicándosele todo un título con extensos artículos—, institución que no llegó a funcionar con éxito, que devino en una agencia sumisa del Ejecutivo, que careció de fuerza para hacer respetar su autoridad y que sería suprimida algunos años después por ley del 31 de agosto de 1874.⁸ Estaba compuesta por siete senadores y ocho diputados, elegidos por las Cámaras al final de cada legislatura. Entre sus funciones principales figuraban las de vigilar la observancia de la Constitución y de las leyes durante el receso del Congreso, dar cuenta a las Cámaras de las violaciones constitucionales y el resultado de las peticiones hechas al Ejecutivo en ese sentido, resolver las competencias entre la Corte Suprema y las superiores o entre aquella y el Ejecutivo, autorizar a éste para que negocie empréstitos o aumente la dotación de la Fuerza Pública y autorizar al presidente para salir del territorio de la República o para mandar en persona la Fuerza Armada.

Respecto al período presidencial de cuatro años, no faltó representante que se quejara de que era muy breve, pero fue, sin embargo, el que predominó hasta 1920. La

⁸ La Carta de 1979 ha restablecido la Comisión Permanente del Congreso.

Constitución de este año señaló cinco años, aumentados a seis desde la reforma plebiscitaria de 1939 y ratificado por la ley 11784 del 31 de octubre de 1952.

En contra del período de cuatro años se alegaba que era notoriamente insuficiente. Se recordaba que «[...] el primer año lo emplea el Presidente en recompensar a sus partidarios y en apagar los odios y enconos. El último en preparar los elementos para que triunfe su candidato. En el primero se afianza el Poder; en el cuarto prepara su descenso. ¿Qué plan político y gubernativo se puede realizar en sólo dos años?».

En cuanto al problema de la reelección presidencial, que también originó agitados debates, se complicó con el deseo evidente, aunque disimulado, de Castilla de perpetuarse. Uno de los diputados gobiernistas, Nicanor González, en una de sus escasas intervenciones, presentó la proposición de la aceptación de la reelección presidencial si el presidente deja el mando seis meses antes de la elección y si obtiene por unanimidad un voto de confianza en dos legislaturas. Se recordó, por otro representante, que la reelección era el aliciente más poderoso que podía consagrarse en la Constitución para que los jefes de la nación trataran de hacerse dignos de ella. Se citaba el ejemplo frecuente de que el presidente dejaba un amigo en el poder. Y se hacía esta argumentación: «[...] si no puede reelegirse, dejará un candidato de su confianza. Entonces mejor sería que se quedase si ha hecho un buen gobierno, porque es justo que sea reelegido, y si ha sido malo, porque no era presumible que su sucesor fuera mejor».

Pese a tan falaces razones y al deseo de Castilla de perpetuarse, la reelección fue prohibida por 52 votos contra 42. Al rectificarse la votación, votaron 52 en contra y 43 a favor. Se desechó no sólo por definitivas razones de orden constitucional, sino porque el general Mendiburu, que era presidente del Congreso y que esperaba heredar la sucesión de Castilla, torpedeó mañosamente las posibilidades de reelección de éste.

No sólo se consideró una vicepresidencia de la República, sino una segunda vicepresidencia. La Comisión retiró a última hora su proyecto primitivo, encomendó el gobierno al Consejo de Ministros a falta de presidente y vicepresidentes, y se inclinó, accediendo a los deseos de Castilla, por un segundo vicepresidente, pero limitado a la simple función de convocar elecciones.

Cuando se puso en debate, en la sesión del 3 de octubre de 1860, el dictamen de la Comisión de Constitución relativo a la supresión de las juntas departamentales, «[...] ningún señor Diputado tomó la palabra. Se declaró, en consecuencia, discutido el asunto y se procedió a votar. Fue aprobado por todos los votos menos cinco. Dos Diputados salvaron su voto, declarando que no habían estado por la supresión».

Quince días después, en la sesión del 18 de octubre, el diputado Olano presentó una extensa proposición y alguien en la Cámara la calificó mercedamente de memorial, pidiendo el restablecimiento de las juntas departamentales con el nombre de juntas centrales complementarias en las capitales de departamento, cuyos miembros serían elegidos en la misma forma que los representantes, puesto «[...] que siendo una necesidad la descentralización, le parecía inconcebible que una institución llamada a

ejercer importantes funciones en el orden social pudiera desaparecer». Como diremos luego, una de las faltas más notorias de esta Constitución fue desconocer la descentralización y abandonar la vida local. Si las juntas departamentales eran malas, debió establecerse otro organismo con poderes suficientes para llegar a una descentralización eficiente.

Arenas sostuvo que se habían suspendido las juntas departamentales por considerárselas ruedas no sólo inútiles sino, también, embarazosas de nuestra maquinaria política, y «[...] porque consideramos que la institución municipal, bien arreglada, será suficiente para el fomento de los intereses locales».

Previamente, el diputado Zegarra había pedido la supresión de las municipalidades «porque salvo la del Callao, que ha realizado algunas obras públicas, las demás, desde su elección no han hecho sino beneficiar a algunos individuos y conducir a los pueblos a su retroceso moral y material», creando abusivamente nuevas rentas sin realizar obra positiva. Otro diputado las atacó porque «[...] se trataba de una institución horripilante, mal sistemada y de tristes desengaños». Se las mantuvo por 75 votos contra 17, pero se habló de ellas en un solo artículo en vez de todo el título, como figuraba en la del 56, remitiendo a la ley sus funciones, calidades de sus miembros y modo de elegirlos.

Al tratarse del restablecimiento de la pena de muerte, Silva Santisteban, en un sustantivo estudio jurídico, reconoció que, no obstante las ventajas que presentaba para nuestro país, la atacaba por injusta; Antonio Arenas la defendió en forma brillante. Sostuvo que era una garantía para la propia vida humana al aplicarse al homicidio calificado, porque la subsistencia de ese castigo supremo es uno de los medios legítimos de mantener el orden civil y porque, lejos de toda cuestión de escuela o de vanidad personal, la consideraba necesaria para el Perú, ya que el propio ministro de Justicia, en su Memoria de 1858, había pedido su restablecimiento para poner coto a la impunidad de los criminales. Bartolomé Herrera fue otro de los sostenedores de la pena capital. Recordó que el derecho de imponer penas es uno de los derechos esenciales del poder soberano, cuyo origen último es Dios. Ningún otro puede reemplazarlo con éxito en el estado actual, con tal que llene su verdadero objeto. Su mantenimiento fue aprobado por 69 votos contra 28.

Más tarde, al examinar las adiciones a la Constitución en los días finales del debate, volvió a reabrirse la discusión sobre la pena de muerte, pues un buen número de diputados quería que no sólo se aplicara al homicidio calificado —una ley del 1.º de mayo de 1861 calificaba hasta 15 crímenes como tales— sino, también, para los crímenes atroces, pero se mantuvo la aprobación original.

Cuando se trató de la reforma del artículo 118 de la Constitución del 56 sobre la obediencia militar, se invocó que el Ejército no puede deliberar y que su obediencia debe ser pasiva, ya que no «[...] es sino el brazo armado de la nación en defensa de su independencia y sostén de las leyes. No contribuyamos a acabar de destruir su moral

y su disciplina con una disposición como la de la Constitución del 56, que invirtió el orden de la milicia», y no faltó quien propusiera la siguiente redacción: «[...] la obediencia militar es ciega y se sujetará en todo a las Ordenanzas militares».

Al debatirse la prohibición del reclutamiento militar, el diputado Secada declaró que, desgraciadamente, no había en el Perú más sistema que ese, pues la conscripción y el enganche se habían ensayado sin éxito. Sería suprimir el único medio posible que existe para mantener el Ejército, debido a la repugnancia de nuestros indígenas para el servicio militar, a lo que se agrega su proverbial propensión a la desertión. El diputado por Jaén, Cárdenas, agregó que el gobierno estaba obligado a hacer el bien público contra la voluntad de los ciudadanos y, «[...] como gobernar es hacer el bien por la fuerza, estaba por el reclutamiento».

Pedro José Calderón, al contestar las afirmaciones de Secada y sostener el dictamen de la Comisión, dijo que «[...] así fuera exacto que no hay otro medio que el reclutamiento para aumentar el Ejército, nunca se podría justificar la atroz y bárbara injusticia de ese violento ataque a la libertad humana, acompañado por lo común de todo género de abusos».

Al suprimirse el sufragio directo, los miembros de la Comisión alegaron que el país no estaba preparado para ello, puesto que se prestaba a coacciones y porque exigía un notable grado de cultura. Además, consideraba que la Constitución no debería pronunciarse por un sistema u otro, sino fundar los principios generales y remitir su reglamentación a la ley. El artículo 28 estableció, pues, en su segunda parte, «[...] que el ejercicio de este derecho (el de sufragio) será arreglado por una ley». Volvióse al régimen indirecto, mantenido hasta la ley electoral de Piérola de 1896, lo que representaba un efectivo retroceso y favorecía el falseamiento del sufragio. En 1896, se estableció el voto directo y público, suprimiéndose el voto a los analfabetos por considerarse que era un voto manipulado por los caciques políticos, las autoridades gubernamentales y los gamonales.

La supresión del artículo sobre la nulidad de las leyes opuestas a la Constitución obedeció, según Arenas, a la necesidad de evitar confusiones, porque se podría alegar esta razón para dejar de aplicar una ley conforme enteramente a la Constitución, pero que dañaba intereses del Ejecutivo, y porque era proporcionar a este poder un arma peligrosa para anular las funciones y prerrogativas del Congreso y sembrar el desorden en la República.

Al modificarse el artículo 11 de la Constitución de 1856, que establecía el juicio de residencia obligatorio para todo empleado público que cesara en sus funciones, prohibiéndose que ejerciera ningún otro mientras no fuera absuelto, se limitó ahora la Constitución a declarar que el que desempeñara un cargo público es directa e inmediatamente responsable por los actos que practicara en el ejercicio de sus funciones, remitiendo a la ley la manera de hacer efectiva esa responsabilidad. Se dijo, con razón, que era suprimir uno de los más graves defectos de la Constitución del 56, ya que

contenía una responsabilidad universal para todos los cargos públicos sin excepción, responsabilidad que nunca prescribía y que llevaba una residencia también universal, exigencia que, por su carácter general y no discriminatorio, conducía a la impunidad.

En cuanto a la reforma de la Constitución, el proyecto de la Comisión exigía que la proposición estuviera firmada por los cuatro quintos de los representantes y mereciera dos aprobaciones, la segunda en el Congreso. Se complicaba tanto la reforma que prácticamente era inmovilizar la Constitución. Silva Santisteban dijo, con razón, que el proyecto hacía imposible la modificación y que, cuando la Constitución no facilita su adaptación sucesiva y su reforma regular, ella se hace de modo violento. Se simplificó el procedimiento, exigiéndose únicamente la aprobación en dos legislaturas ordinarias.

Otras reformas de menor importancia fueron la limitación de la nacionalidad peruana, reconociéndola sólo a los nacidos en el territorio y a los nacidos en el exterior, de padre o madre peruanos, suprimiendo las disposiciones de la Carta del 56 referentes a los naturales de América Latina o a los españoles que se hallaban en el Perú en el momento de producirse la emancipación; y la declaración, entre los derechos individuales, de que la ley protege el honor y la vida contra toda agresión inútil o injusta, y que aquella no tiene fuerza retroactiva. Asimismo, aumentaba la vigencia de las inmunidades parlamentarias desde un mes antes de iniciarse las sesiones hasta un mes después de concluidas y fijaba los requisitos para ser ministro, en tanto que la del 56 guardó silencio sobre el particular y la obligación que tenían de concurrir a los debates cuando fueran llamados.

El presidente Castilla, al recibir el ejemplar autógrafo de la Constitución reformada, manifestó que le era altamente satisfactorio «ver terminada la parte más importante de las tareas legislativas del presente Congreso, después de haber salvado los embrazos que a su misión se le han presentado».

El presidente del Congreso, general Manuel de Mendiburu, al dar por concluidas las labores constituyentes del Congreso, expresaba que este

[...] había obedecido a especial mandato de los pueblos. La Constitución que hoy presentamos al país es ejecutoria, que conserva ilesas todas las garantías, baluarte incontrastable de las libertades públicas y de los derechos del hombre en sociedad. No ha sido inspirada la reforma por el fanatismo ni cegada por errores de partido, sino que se han podado, con mano discreta, los yerros que contenía la anterior.

La Constitución, que constaba de XIX títulos, 131 artículos generales y siete disposiciones transitorias, fue promulgada por el presidente Castilla el 13 de noviembre de 1860. El día 15 clausuraba sus sesiones el Congreso de 1860.

Rigió en el país hasta el 18 de enero de 1920, o sea, cerca de sesenta años, salvo los cortos períodos de la Constitución de 1867 y del Estatuto de Piérola de 1880.

INTENTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL EN 1895

Por decreto del 1.º de octubre de 1895, se creó una comisión para que presentara un proyecto de reforma de la Constitución, entonces vigente, que era la de 1860.

La Comisión estuvo constituida por Alejandro Arenas, Manuel Candamo, Juan Martín Echenique, Carlos R. Polar y Francisco Rosas. El Consejo de Gobierno la pasó a otra comisión formada por el propio Arenas, por Luis Felipe Villarán y por Pedro Carlos Olaechea.

Basadre, en su *Historia de la República del Perú*, señala que este proyecto de reforma, en el que influyeron seguramente las ideas y el estilo del doctor Luis Felipe Villarán, catedrático de Derecho Constitucional, revela una técnica jurídica más refinada que la Carta de 1860. La innovación más importante fue la creación del Consejo de Estado.

El proyecto aprobado por el Consejo de Estado no recibió tramitación ulterior. Basadre apunta que, seguramente,

Piérola prefirió, como Castilla, no unir a su intensa acción gubernativa, una espectacular reforma constitucional que hubiera distraído tiempo y trabajo de tareas más humildes y más urgentes con imprevistas consecuencias. Seguramente no quiso arriesgar la plenitud del poder presidencial con la cortapisa de un Consejo de Estado en el que, a pesar de todo y con las características propias de una sociedad y una época oligárquicas, se puede encontrar el embrión perfectible de lo que en nuestro tiempo sería un consejo nacional de planeamiento.

PARALELO ENTRE LAS CONSTITUCIONES DE 1839 Y 1856, Y LA DE 1860 SEGÚN JORGE BASADRE

Basadre, en su *Historia de la República del Perú*, hace el siguiente paralelo entre la Constitución del 60 y la del 39, ambas conservadoras:

Las Constituciones de estos años no eran ciertamente idénticas. En el orden de los derechos individuales había sido abolida la esclavitud y estaba suprimida la pena de muerte, salvo el homicidio calificado. Los fueros personales hallábanse también abolidos. La libertad de industria existía como una realidad. El texto constitucional reconocía los derechos de asociación y de petición colectiva. En 1839 se había establecido que los extranjeros dueños de propiedad territorial adquirirían la calidad de peruanos; pero un precepto idéntico o parecido no regía en 1860. La ciudadanía era obtenida en 1860, no a los veinticinco, sino a los veintiún años. El sufragio estaba abierto a las disposiciones de una ley especial. El principio saludable de la proporcionalidad entre el número de electores y el representante, claramente establecido el 39, había sido adicionado desgraciadamente el 60 por la representación provincial. La edad para el ejercicio de la representación parlamentaria quedaba reducida de treinta y cinco y cuarenta años a veinticinco y treinta y cinco años. La edad para ser Presidente de la República había sufrido una reducción idéntica a la de las cifras mayores que se acaban de consignar. La

duración del mandato presidencial no era ya de seis, sino de cuatro años. La atribución presidencial de suspender y trasladar a los funcionarios del Poder Judicial estaba suprimida. Había sido incorporada al Derecho Constitucional Peruano la institución del Consejo de Ministros, con la esperanza, que resultó vana, de limitar así el poder presidencial; y comenzaba a practicarse, desde 1856 la costumbre de que los Ministros acudieran al Congreso a contestar interpelaciones. Había desaparecido el Consejo de Estado. Funcionaban dos Vicepresidencias de la República. Al principio de que la fuerza pública era obediente y no podía deliberar, lo reemplazaba el de que la obediencia militar está sujeta a leyes y ordenanzas. Las municipalidades, omitidas en el texto constitucional de 1839, habían sido mencionadas, aunque rápidamente, en el del 60. La reforma constitucional, difícil y complicada el 39, era materia de dos legislaturas ordinarias en 1860.

Un rápido paralelo entre las Constituciones de 1856 y 1860 puede ser útil como complemento de toda la relación sobre las vicisitudes constitucionales del Perú a mediados del siglo XIX. Como se ha dicho, el texto fue el mismo, con modificaciones de detalle. Así, al tratar de la religión la Carta del 56 había dicho que el Estado protege a la católica por todos los medios, conforme al espíritu del Evangelio, y la del 60 suprimió la frase adicional. Sobre los empleos públicos, la del 56 había desconocido la propiedad de los empleos y la del 60 guardó silencio al respecto. En lo relativo a la responsabilidad de los empleados, la del 56 había establecido que al cesar todo empleado público quedaba sujeto a un juicio de residencia; la del 60 se limitó a decir que todo el que ejerce cualquier cargo público es directamente responsable por los actos que practique en el ejercicio de sus funciones. La pena de muerte, prohibida el 56, fue restablecida para el homicidio calificado, y una ley del 15 de mayo de 1861 especificó 15 casos de este tipo de homicidio. Las garantías constitucionales no podían ser suspendidas, según la Carta del 56, y según la del 60, podían serlo por autorización del Congreso. El sufragio fue restablecido con el carácter de directo por la Carta del 56. Lo ejercían los ciudadanos que supieran leer y escribir o que fueran jefes de taller o dueños de una propiedad raíz o estuviesen en la condición de retirados del Ejército o de la Armada. En la Carta del 60, el ejercicio del derecho de sufragio quedó bajo la reglamentación de una ley posterior, que volvió al sistema indirecto; y como requisitos fueron considerados saber leer y escribir o ser jefe de taller o tener propiedad raíz y pagar al Tesoro Público alguna contribución.

El Congreso había quedado formado el 56 por dos Cámaras cuyos miembros, sin embargo, se dividían por sorteo, sin más diferencia entre Senadores y Diputados. En cambio el 60 quedó claramente bifurcado. Estableció esta última Constitución que habría un Diputado propietario y un suplente por cada 30,000 habitantes o fracción que pasara de 15,000 y por cada provincia, cualquiera que fuera el número de electores. Por otra parte, habría de uno a cuatro Senadores por cada Departamento, según el número de provincias. Para ser representante se había exigido veintiocho años el 56 y el 60 para ser Diputado se exigió veinticinco años, y para ser Senador treinta y cinco. El requisito de residencia de los candidatos a representaciones, extendido a cualquier

punto de la República el 56, quedó modificado el 60, pues entonces se exigió para ser Diputado ser natural del Departamento al que la Provincia perteneciera o tener en él tres años de residencia, y para ser Senador no se indicó nada. El 60 fue suprimida la prohibición, expresada el 56, de que pudieran ser representantes los curas de alma. El 56 había establecido la reunión anual del Congreso, el 60 fue establecido la reunión bienal. La intervención del Parlamento en los grados militares resultó el 60 restringida a los Generales y no ampliada hasta los Mayores, como se había consignado el 56. Esta Constitución liberal autorizaba en el artículo 61 a la Cámara de Diputados para acusar ante el Senado, al Presidente de la República durante el período de su mando por infracciones directas de la Constitución; pero al respecto, dijo la del 60 que el Presidente no podría ser acusado durante su período excepto en los casos de traición, haber atentado contra la forma de gobierno, disolver el Congreso, impedir su reunión o suspender sus funciones. Algunos de estos casos estaban el 56 comprendidos en la vacancia de hecho; el 60 se habló únicamente de vacancia por muerte, admisión de la renuncia, sentencia judicial o término del período. El 56, al lado del Presidente debía haber un Vicepresidente y a falta de éste, debía tomar el mando el Consejo de Ministros; el 60 fueron establecidos dos Vicepresidentes, si bien el segundo no estaba en el proyecto de la Comisión y fue incorporado a última hora por intriga de camarillas palaciegas. La reunión bienal del Congreso dio lugar a que el 60 se formara una institución llamada Comisión Permanente del Cuerpo Legislativo, destinada a vigilar al Gobierno, resolver las competencias entre los poderes públicos y ejercer algunas de las atribuciones encomendadas a las Cámaras; esta institución, por lo demás, fue suprimida en 1874. Reviviendo una disposición de la Carta del 28, la del 56 había consignado que los prefectos y subprefectos serían nombrados por el Gobierno, a propuesta en terna doble de las Juntas Departamentales, con una duración de dos años. El 60 dejó establecido claramente que los prefectos y subprefectos eran nombrados por el Poder Ejecutivo. Un título había dedicado la Constitución del 56 a las Juntas Departamentales; la del 60 guardó silencio sobre este asunto. Muy sobria fue esta última sobre las Municipalidades, dejando su reglamentación a una ley especial. Mientras el 56 se había dicho que la obediencia militar está sujeta a la Constitución y a las leyes, el 60 se dijo que sería arreglada a las leyes y ordenanzas militares. El número de altos jefes del Ejército y la Armada no fue fijado el 60 como el 56, sino que se dejó a la designación de una ley. Para la reforma constitucional, la del 60 no exigía el requisito de su aprobación en tres legislaturas, como el 56, sino únicamente de dos.

JUICIO SOBRE LA CONSTITUCIÓN DE 1860

La Constitución del 60, que se atenía a la época y las circunstancias, ha sido el más notable documento constitucional del Perú; su larga vigencia, la que más ha regido en la República, se debe a su tono moderado y a su adaptación a la realidad peruana; presentaba, desde luego, muchas fallas, algunas de importancia. Ignoró el problema indígena, no aseguró la independencia del Poder Judicial, no garantizó la efectividad

del sufragio, no mantuvo el voto directo ni la jurisdicción del Poder Judicial para los procesos electorales ni creó un poder autónomo para los conflictos laborales. Por otro lado, facilitó la permanencia de los gamonales y de caciques en el Parlamento mediante el nocivo sistema de la base electoral provincial, se inclinó por el deplorable sistema de las renovaciones parciales para senadores y diputados, suprimió las juntas departamentales sin establecer organismos regionales eficientes que estimularan la vida local y satisficieran el hondo anhelo regional de participar en el gobierno de la circunscripción, por lo que esta Constitución resulta así inferior a las anteriores, colaborando con su silencio a la acentuación del peligroso y absurdo centralismo, existente aún en nuestra época. Pero, en cambio, hay que reconocer que tuvo el mérito inmenso de organizar honestamente el funcionamiento del Estado peruano. Estableció firmemente las características de una nación soberana, en la cual los poderes del Estado se hallaban mutuamente controlados y no se exageró las atribuciones del Ejecutivo, pero se mantuvo el sistema presidencial de gobierno. Los distintos gobiernos que se sucedieron en el poder la respetaron y amoldaron su conducta a los principios que la presidían; así, se vivió en una atmósfera de relativa libertad, aunque no supo evitar, como hemos dicho, los fraudes electorales, pero se respetaron los derechos que declaraba: libertad de prensa, de palabra, de domicilio y respeto por la vida humana. No fue ignorada, ni vejada, ni desconocida en un país de poco sentido cívico y en el que la mayor parte de las anteriores Constituciones no habían merecido ninguna consideración de los gobiernos. Facilitó y encauzó la renovación del Poder Ejecutivo en los períodos reglamentarios. No existieron a su amparo dictaduras ni perpetuaciones. La Constitución de 1860, desde que rigió hasta 1920, tuvo una irradiación sólo semejante a la de Chile de 1833, cuyos principios se mantuvieron hasta 1925, y la mexicana de 1857, incorporada aún en parte a la de 1917.⁹

⁹ El distinguido jurista y exmagistrado del Tribunal de Garantías Constitucionales, doctor Javier Vargas, en un interesante ensayo sobre la Constitución de 1860, sostiene que estuvo alejada de los extremismos esnobistas, como la Carta de 1856, y de los resabios conservadores, como la de 1839; que fue una lección y una enseñanza, porque sus constituyentes trabajaron para el país; y que revisó bien la Carta del 56 y dio instrucciones viables a cuyo amparo florecieron los hábitos democráticos. Se trató, en resumen, de una Constitución con solera, respetable y aceptada.

CAPÍTULO XI

La Constitución de 1867

LA REUNIÓN DEL CONGRESO CONSTITUYENTE

Triunfante la revolución iniciada en Arequipa y al organizarse el gobierno de la dictadura bajo la presidencia del general Mariano Ignacio Prado e integrado por el más ilustre y distinguido de los gabinetes de nuestra historia republicana,¹ aquél que no sólo tenía como programa de gobierno la solución del grave problema internacional (conflicto con España, victoriosamente definido el 2 de mayo de 1866), sino también, en el orden interno, la moralización del gobierno; el arreglo de las finanzas nacionales, amenazadas por la bancarrota; la reorganización de la vida administrativa; y una nueva estructura del país, se imponía, en relación con todo ello, a juicio de sus dirigentes políticos, una nueva Constitución.

Dentro de ese plan, se explica el decreto del 28 de julio de 1866 convocando a elecciones simultáneamente para un Presidente de la República y para un Congreso Constituyente, al que también correspondería el escrutinio de los votos para presidente y la proclamación del electo, aparte de otras funciones: determinación de la Carta fundamental del Estado y dilucidación de los asuntos que le sometiera el gobierno. El Dictador daría cuenta, ante ese Congreso, de sus actos políticos y administrativos. Los extranjeros naturalizados estaban entre los que podían ser elegidos, derecho que también fue reconocido a los secretarios de la dictadura. El recibo de haber pagado la contribución personal era documento necesario para el acto de sufragio.

El decreto, dice Basadre en su *Historia de la República del Perú*, fue duramente criticado, especialmente en cuanto hacía coincidir al presidente constitucional con una asamblea constituyente; en cuanto negaba el derecho de iniciativa a dicha asamblea; en cuanto a la frase «dar cuenta», que tácitamente quitaba el derecho de modificar los actos del Dictador; en cuanto al recibo de la contribución que se convertía en boleta de sufragio, entrando de hecho el deudor moroso dentro de los que tenían en

¹ Fue célebre el inolvidable Gabinete del 66, con José Gálvez, en la Defensa Nacional; José Toribio Pacheco, en Relaciones Exteriores; José María Quimper, en Gobierno; Manuel Pardo, en Hacienda; y José Simeón Tejada, en Justicia e Instrucción.

suspenseo la ciudadanía; y en cuanto a que la lista de prohibición para ser elegido no mencionaba a los secretarios de la dictadura.

El mismo día de la instalación de la Asamblea (15 de febrero de 1867), Prado se despojó del poder dictatorial que le había conferido el plebiscito del 28 de noviembre de 1865. Su mensaje era un resumen y una loa de la obra realizada por él. Y, en la sesión siguiente del mismo día, era elegido presidente provisorio.

Pronto, añade Basadre, el Congreso se trabó en discusiones y rozamientos con el gobierno e, imitando la posición de la Convención Nacional del 55, entró en una guerra de escaramuzas con aquél.

Las figuras más ilustres de la Asamblea de 1867 fueron Francisco García Calderón; Agustín Reynaldo Chacaltana; José María Químper, gran liberal que, como ministro de la dictadura, había querido reglamentar hasta los toques de las campanas de las iglesias y la administración de los sacramentos; José Jacinto Ibarra; Francisco Lazo; Pedro Paz-Soldán; Manuel María Rivas; José Casimiro Ulloa; y Fernando Casós, voz tonante de la Cámara. Con ellos, el liberalismo peruano vivió su etapa final de brillo y de auge.

Casós fue partidario de la tolerancia de cultos, suscitando grandes debates y ocupando la tribuna durante tres días seguidos en medio del bullicio de la barra. Al concluir su intervención de cincuenta horas, se produjeron grandes escándalos en la plaza Bolívar, donde un grupo de católicos dirigidos por el párroco Carassa, y al grito de «¡Viva Jesús!», atacaron a los diputados anticlericales.

El diputado Bambarén, otro librepensador, fue apedreado cuando se dirigía a la Cámara. Ésta se solidarizó con el compañero agredido y llamó al Gabinete para que explicara su conducta. Casós asumió entonces una actitud violenta; reprobó el atentado cometido y atacó en forma dura al gobierno, al que juzgó de encubridor de esos crímenes; y apostrofó al ministro de Gobierno, Manuel María Gálvez, en forma tal que el Gabinete se sintió ultrajado y tuvo que retirarse, pero la Cámara llamó otra vez al ministro de Gobierno, el que no concurrió y el que, en vista de los insultos de Casós, solicitó el desafuero y enjuiciamiento de éste. El Congreso no lo aceptó y emitió un voto de censura contra el Ministro, el que dimitió, pero el Presidente no aceptó la renuncia por encontrarse plenamente satisfecho de sus servicios.

La Comisión de Constitución observó un criterio descentralista en su estructura. Había tres representantes por el norte y otros tantos por el centro y por el sur. Pedro J. Saavedra, Juan Luna y Fernando Casós representaban a los primeros; Manuel M. Rivas, Manuel Pérez y Francisco Lazo, al centro; y José María Químper, Francisco García Calderón y Armando de la Fuente, al sur.²

² «Es probable que Químper, Rivas y Casós estuvieran entre sus verdaderos autores». BASADRE, Jorge. *Historia de la República del Perú*. Tomo IV.

La Comisión presentó su proyecto en la sesión del 8 de marzo de 1867. En sus líneas generales, fue aprobado, siendo limitadas las modificaciones que se introdujeron en el debate. Las más importantes fueron que el desafuero de los representantes por causas justas sería concedido por la Corte Suprema durante el receso del Congreso; la exigencia de un segundo debate para los proyectos de interés general, cuando en el dictamen sólo se hablaba de una única discusión; la prohibición de que el Presidente despache los asuntos oficiales sin la asistencia de ministros responsables o con ministros contra los cuales se hubiera emitido un voto de censura; la organización de los tribunales contencioso administrativos; la creación del fiscal general administrativo; la exclusión, entre las facultades del Poder Legislativo, de suspender las garantías (derechos) constitucionales, manteniéndose el articulado de la Carta del 56; el aumento de la edad a 35 años en vez de treinta para poder ser presidente; la fijación del Ejército en tres mil hombres y la gendarmería en número igual, límite que el proyecto no consideraba; y el establecimiento del sistema de nombramientos del Poder Judicial y las disposiciones sobre municipalidades, ya que el proyecto repetía los articulados correspondientes a la Carta del 60.

Salvo estos puntos, se aceptaron las proposiciones de la Comisión de Constitución.

LA CONSTITUCIÓN DE 1867

La Constitución de 1867 es en gran parte copia de la Carta de 1856, pero mucho más avanzada, extremada y radical. «Inspirada en el espíritu y en el contenido de la de 1856, fue bastante más lejos que su modelo», dice Basadre en su *Historia de la República del Perú*. Las principales modificaciones, en relación con aquella, son las siguientes: tratándose de las relaciones entre la Iglesia y el Estado, se limita a declarar que la protege, suprimiendo la frase «por todos los medios conforme al espíritu del Evangelio», aunque conserva la intolerancia religiosa;³ mantiene la supresión de los privilegios hereditarios, fueros personales, vinculaciones y los empleos en propiedad, pero declara que «[...] no se puede remover a los empleados judiciales»; sostiene que «[...] la Nación no es responsable de las obligaciones que contraigan o de los pactos que celebren los gobiernos de hecho, aun cuando imperen en la Capital de la República, a

³ «El principio de que la Nación profesa la religión católica, apostólica y romana, fue aprobado por 69 votos contra 13; el que el Estado la protege, por 61 contra 11; el que no permite el ejercicio público de ninguna otra, por 43 contra 40. La tolerancia había ganado terreno, pues en 1855 habían votado por ella 22 y 46 en contra. Completa fue, en cambio, la victoria que en 1867 lograron los anticlericales al obtener que se aprobara el que fue artículo 24, que textualmente decía: “Son completamente libres la enseñanza primaria, media y superior y el establecimiento de Universidades”, y también el artículo 18 que establecía la libertad en el uso de la imprenta, y su irresponsabilidad en asuntos de interés general. En aquella época, la libertad de enseñanza implicaba la derogación de los artículos de la Ley de Imprenta, que impedía la discusión de los dogmas religiosos». BASADRE, Jorge. Ob. cit.

no ser que esas obligaciones y esos pactos fuesen aprobados por un Congreso Nacional [...]»; suprime la obligación de jurar la Constitución como requisito indispensable para ejercer funciones públicas y el lento juicio de residencia universal para todos los funcionarios, reemplazándolo con la responsabilidad legal; revive una declaración contenida en sucesivas constituciones, inclusive la de 1839, relativa a que las casas destinadas a la detención —las otras habían dicho cárceles— son lugares de seguridad y no de castigo, siendo prohibida cualquier severidad innecesaria para la custodia de los presos; establece la total libertad de la enseñanza, siendo completamente libre la enseñanza primaria, media y superior, y la fundación de Universidades, con tal de que no atacaran la moral o la seguridad pública, aunque la libertad de enseñanza representaba, entonces, una garantía para los colegios no católicos y una conquista de los radicales, pudiendo «los miembros de Universidades particulares ser admitidos en las que protege el Estado, sin otro requisito que el examen de suficiencia en la Facultad en que pretendan incorporarse» (artículo 24); reconoce, al tratar de la nacionalidad, que gozarán de los derechos de peruanos de nacimiento los extranjeros que hicieron la campaña de la Independencia y los vencedores de Abtao y el Callao (Dos de Mayo) que residan en el país; y vuelve al sufragio popular directo, concediéndolo a todos los ciudadanos en ejercicio a partir de los veintiún años.

La Constitución de 1867 intentó consagrar un régimen más acentuadamente parlamentario que la propia Carta del 56. Ésta había creado un peculiar sistema biunicameral; era unicameral por su origen; bicameral, porque la Cámara se escindía por sorteo anual en Cámara de Diputados y en Cámara de Senadores. La del 67 establecía únicamente una Cámara.⁴ «El Poder Legislativo se ejerce por el Congreso en una sola Cámara y en la forma que esta Constitución establece» (artículo 45). Fijaba como base la representación provincial. Las sesiones eran anuales, por un período de noventa días naturales y perentorios; las Cámaras se renovaban cada dos años. Para ser representante, no se exigía la edad de 25 años, como el Pacto del 56, sino la simple condición de ciudadano, por lo que se podía serlo a los 21 años.

Se regresaba a la intervención del Parlamento en los ascensos militares, tal como figuraba en la Carta del 56, sin traspasar en ningún caso el número de oficiales designados por la ley. Con el objeto de obviar la festinación o la excesiva rapidez en la aprobación de las leyes, ya que sólo había una Cámara, declaraba que «[...] los proyectos o resoluciones de interés general no serán puestos al voto sino después de segunda discusión, que tendrá lugar a los tres días cuando menos, de haberse cerrado la primera [...]» (artículo 61), control insuficiente no sólo porque no provenía de otro organismo,

⁴ «El Poder Legislativo lo estableció francamente como una sola Cámara, sin limitar el disimulo de la Carta del 56 que estableciera requisitos y elecciones comunes y únicamente la división entre Diputados y Senadores por sorteo». BASADRE, Jorge. Ob. cit.

sino porque la segunda parte de dicho artículo autorizaba a dispensar del trámite de la segunda discusión a los asuntos urgentes por acuerdo de los dos tercios de los diputados presentes. Fijaba la votación nominal no sólo en las materias relativas a las rentas nacionales, sino también para todo lo referente a las relaciones exteriores.

En cuanto al Poder Ejecutivo, las únicas modificaciones respecto a la Carta del 56 fueron la ampliación del período presidencial a cinco años y la declaración de que el Presidente no puede despachar en ningún departamento de la Administración Pública sin la concurrencia oficial de ministros responsables. Tampoco «[...] puede despachar en ningún departamento con el Ministro contra quien el Congreso haya emitido voto de censura [...]» (artículo 88), innovación ésta del voto de censura que recogerían las Constituciones de 1920 y 1933. Mantenía la prohibición de la reelección inmediata. Suprimía las vicepresidencias, asumiendo la presidencia, en caso de vacancia, el presidente del Consejo de Ministros. La elección del Presidente se hacía por el pueblo y, en su defecto, por el Congreso. También dictó normas sobre la responsabilidad de los ministros de Estado y los magistrados judiciales. Carácter preferencial tenía, entre las atribuciones presidenciales, el examen de las infracciones de la Constitución. También dispuso que, después de cada período constitucional, en la primera legislatura ordinaria, fueran examinados los actos del Presidente de la República saliente.

En vez de Fiscal de la Nación, establecía el cargo de Fiscal General Administrativo, como consultor del gobierno y defensor de los intereses fiscales, «enlazando las funciones de los Poderes Ejecutivo y Judicial». Restablecía el texto íntegro de la Carta del 56 sobre las juntas departamentales, con la sola excepción del artículo 110 de la de 1856, que fijaba sus atribuciones deliberativas, consultivas y jurisdiccionales, y su capacidad para reclamar contra los funcionarios designados por el Poder Ejecutivo, artículo que no se reproduce. La Carta del 67 coincidía, tanto por su extensión —un solo artículo— como por su redacción, con la del 60 sobre las municipalidades, olvidando las otras disposiciones que le había dedicado la del 56. En cuanto al régimen interior, la única variante fue apartarse de la tradición liberal al establecer que los prefectos eran nombrados por el ministerio respectivo sin injerencia de las juntas departamentales.

Para la designación de los miembros del Poder Judicial, organizaba un nuevo sistema. Los vocales de la Suprema eran nombrados por el Congreso entre una extensa lista preparada por la propia Corte Suprema, lista que debía incluir a todos los magistrados con más de 15 años de servicios y a los abogados con más de veinte años de bufete. Los vocales de las cortes superiores no eran designados por el Poder Ejecutivo, como en las Constituciones de 1860, 1920 y 1933, sino por el Congreso dentro de ternas dobles preparadas también por la Corte Suprema, entre los abogados con más de diez años de ejercicio profesional y los magistrados con igual tiempo de servicios. La Corte Suprema nombraba a los jueces de derecho a propuesta de la corte superior y a los de paz a propuesta, en ternas, del juez de primera instancia. Como se ve, el Poder Ejecutivo carecía de toda intervención en los nombramientos judiciales, única

Constitución que ha establecido esta exclusión absoluta. Otra innovación importante en materia judicial era que la ley determinaría la organización de los tribunales contencioso-administrativos. La obediencia, como en el caso de 1856, estaba sometida a la Constitución y a las leyes. La vida humana volvía a ser inviolable como en la Carta del 56. Decretó la libertad de enseñanza en todos los grados, primario, secundario y superior, y consideró peruanos por nacionalización a los extranjeros que en la guerra con España de 1866 habían peleado a nuestro favor.

En todo lo demás, se reproduce casi literalmente el texto de la Carta de 1856.

El Congreso Constituyente del 66-67, como la Convención Nacional del 56, no logró terminar su obra. Pensaron algunos de sus dirigentes discutir y aprobar las leyes de Ministros, de Elecciones, de Municipalidades, de Juntas Departamentales, de Censo y Registro Cívico, de Funcionarios Públicos y de Imprenta. Apenas si alcanzaron a concluir la Constitución, y eso bajo la presión de los diputados amigos del gobierno, temerosos de los peligros que acechaban al régimen.

La Constitución del 67 no llegó a ser jurada en Arequipa, pues fue quemada públicamente en la ciudad conservadora y rebelde, y el general Diez Canseco, que había iniciado el movimiento que derrocó a Pezet y que culminó con el triunfo del general Prado en 1865, se levantó nuevamente. En el norte, se sublevó el coronel José Balta. El movimiento se extendía y crecía en tanto que Prado fracasó en su intento de capturar Arequipa. Ante esa situación, dimitió el 5 de enero de 1868, embarcándose para el extranjero.

Triunfante la revolución conservadora, se hizo cargo del gobierno el general Diez Canseco el 20 de enero de 1868. Pocos días después, puso nuevamente en vigencia la Constitución del 60 y, conforme a ella, convocó a elecciones para Presidente y vicepresidente de la República y para un nuevo Congreso.

La Constitución de 1867 sólo estuvo en vigencia del 29 de agosto de 1867 al 6 de enero de 1868, o sea, menos de cinco meses.

CAPÍTULO XII

El Estatuto de Pierola de 1879

EL 27 DE DICIEMBRE DE 1879, don Nicolás de Piérola, con la aprobación de sus ministros,¹ expedía un Estatuto Provisorio para regularizar los actos de la dictadura, mientras se establecían en la República las instituciones definitivas y para «conciliar los respetos debidos a la acción de la justicia natural y a la tradición política de la República con la acción expeditiva que demanda la generación de nuestras instituciones y el definitivo y generoso triunfo de las armas nacionales». El Estatuto era muy breve, pues constaba sólo de 12 artículos. Contenía, principalmente, declaraciones de orden doctrinario y político más que disposiciones positivas. Afirmaba que la soberanía e independencia del Perú son el fundamento de su vida política y social (artículo 1); la unidad de la familia peruana y su integridad, que histórica y jurídicamente le pertenecen, no pueden romperse ni menguarse sin cometer un atentado de lesa patria (artículo 2); se mantenían las disposiciones de la Constitución del 60 relativa a la religión del Estado (artículo 3); el gobierno garantizaba la instrucción primaria a todos los ciudadanos y fomentaba la superior (artículo 4); quedaba sancionada la independencia del Poder Judicial (artículo 5); los Códigos Civil y Penal quedaban en todo su vigor en tanto que no se introdujeran las reformas necesarias (artículo 6); el gobierno aseguraba la libertad, la propiedad, el derecho al honor, la igualdad ante la ley, la libertad de imprenta, la de industria, la de asociación, el derecho de petición individual y colectivo (artículo 7); la traición a la patria, la cobardía, la insubordinación militar, la defraudación de bienes públicos, el homicidio premeditado y alevoso, y otros actos análogos que se indicaban, cualquiera que fuera la condición o carácter del culpable, serían juzgados militarmente y penados con la pena capital, y los bienes de las sociedades bancarias, anónimas, industriales y mercantiles serían considerados como bienes públicos para su juzgamiento y aplicación de la pena (artículo 8); las virtudes

¹ Eran éstos Pedro José Calderón, de Relaciones Exteriores y encargado accidentalmente de la cartera de Gobierno; Federico Panizo, de Justicia e Instrucción; Mariano Echegaray, de Fomento; el coronel Iglesias, de Guerra; el contralmirante Villar, de Marina; y Manuel Barinaga, de Hacienda.

cívicas y las acciones distinguidas y heroicas serían premiadas por la nación con munificencias (artículo 9). Asimismo, creaba un Consejo de Estado compuesto por el arzobispo de Lima, el presidente del Congreso de Juristas, el presidente de la Corte Suprema, el presidente del Tribunal Mayor de Cuentas, el prior del Convento de Santo Domingo y rector de la Universidad Mayor de San Marcos y seis miembros más, nombrados por el Dictador. Este Consejo tendría voto consultivo en los asuntos que el gobierno le sometiera (artículos 10 y 11). Finalmente, establecía que ese Estatuto regiría mientras la República se daba sus instituciones definitivas (artículo 12).

No obstante que la escuadra chilena bloqueaba Lima, que se habían perdido las campañas anteriores —la de Tarapacá y la de Tacna— y que era inminente una expedición militar chilena contra Lima, Piérola, en vez de dedicarse exclusivamente a la defensa militar, única y primaria necesidad del momento, y no satisfecho con haber dictado un estatuto constitucional, inicia otras reformas políticas y administrativas, la mayoría de las cuales no se ejecutó. Creó siete secretarías de Estado; abolió los consejos departamentales establecidos por la ley de 1873; fijó nuevas normas para la acción de las municipalidades; y promulgó la Bula de Pío IX sobre el patronato, declarándola ley de la República.²

Las derrotas de San Juan y Miraflores; los serios reparos que se hicieron contra la gestión militar y política de la dictadura, que ciertamente no tuvo éxito; y la negativa de los chilenos de negociar la paz con Piérola, obligaron a este a dimitir. La junta de notables que se constituyó eligió Presidente de la República al doctor Francisco García Calderón, gobierno que se instaló en el pueblo de Magdalena, inmediato a Lima, en una de las épocas más aciagas y tristes de la historia del Perú, el 12 de marzo de 1881. Uno de sus primeros actos fue declarar vigente la Constitución de 1860, aboliendo el decorativo Estatuto de la dictadura, cuya expedición no estaba justificada en los momentos de excepcional gravedad política y militar en que Piérola lo expidió, al menos «ninguna razón que no fuera el espectacular afán de reforma» y la vanidad del hombre que se sentía providencial.

² García Calderón dice, en *Le Pérou Contemporain*, que Piérola, dominado por la pretensión de reformas absolutas, quiere producir como dictador una profunda transformación de la vida nacional. La guerra proseguía y, sin embargo, el *Diario Oficial* estaba repleto de reformas y decretos. «Había» —agrega— demasía de exterioridad brillante y *decorum* en todas las medidas, inexplicables en un momento de decisiva crisis nacional».

CAPÍTULO XIII

La Constitución de 1920, el gobierno de Leguía y el régimen constitucional peruano de 1900 a 1920

EN GENERAL, LOS DISTINTOS REGÍMENES que se sucedieron en el poder, en lo que va de 1900 a 1919, cuidaron de respetar la Constitución vigente y amoldaron su conducta a los principios que la inspiraban, viviéndose en un ambiente de libertad circunspecta con una oposición mesurada y elevada. Los gobiernos llegaron al poder por elección y no por revolución. Sin embargo, los presidentes fueron ungidos, muchas veces, por convenciones preelectorales como candidatos únicos, elegidos sin contendor por una junta electoral complaciente, como fue en 1903, en 1904 y en 1915, ante la indiferencia de las masas populares, más espectadoras que actoras de esas elecciones, y en que la mejor forma de asegurar el triunfo de una candidatura era la autoridad política como agente superior de propaganda; la manifestación populachera, estipendiada, bulliciosa y agresiva; y la credencial final extendida por una junta electoral complaciente.

La Constitución no fue vejada, ni ignorada, ni violada —salvo ocasión circunstancial—, ni a su sombra se erigieron dictaduras indefinidas ni perpetuaciones del titular de la Presidencia de la República. La Carta del 60 facilitó y encauzó, cada cuatrienio, la periódica renovación presidencial; organizó el honesto funcionamiento del Estado peruano; y sobrevivió a todas las crisis políticas de la época que rigió, las de 1872, 1879, 1884, 1895 y 1912.

Lo importante, ha dicho Renán, son las líneas generales, los grandes hechos que seguirán siendo verdades, aunque los detalles resulten erróneos. La Constitución reformada de 1860, que fue la que rigió durante los primeros veinte años de este siglo, fue muy útil a la República y prestó buenos servicios. Su larga vigencia de sesenta años, la más longeva de todas las Constituciones, refleja su circunspección y aciertos.¹

En un excelente estudio, el doctor Bustamante y Cisneros² ha calificado a la Carta del 60 de libro de la Tradición y del Destino de la República, compendio de los

¹ Texto moderado y realista, era fruto de una transacción entre liberales y conservadores en el segundo gobierno de Ramón Castilla. Jorge Guillermo Leguía llamó, precisamente a la Constitución de 1860, «el abrazo de Maquinhuyo entre liberales y conservadores».

² BUSTAMANTE Y CISNEROS, Ricardo. «Memoria del Presidente de la Corte Suprema de Justicia». *Anales de la Corte Suprema*, Lima, 1960.

principios individuales y conservadores, la que atendió principalmente a la organización política del Estado y a tutelar los derechos individuales.

Como se ha observado, la Constitución del 60 representó un espíritu de compromiso entre la libertad y el orden, y procuró atenuar las divergencias, como en el caso de la tolerancia religiosa y el fuero eclesiástico. Afirmó el institucionalismo democrático en un sentido de integración orgánica y mantuvo la estabilidad del gobierno y de las instituciones jurídicas, expresión tangible del orden constitucional. En suma, como se afirmaba en el dictamen de su Comisión de Constitución «[...] nuestro fin ha sido asentar el edificio del orden y darle solidez pero sin ofender el derecho de los ciudadanos».

Su parte dogmática implicó el cabal reconocimiento de esos derechos y libertades. Su parte orgánica representó una juiciosa organización de las instituciones, de acuerdo con la época y las peculiaridades de la comunidad nacional, y fue adecuada a la realidad, recogiendo la experiencia de las Constituciones anteriores.

El tipo de Estado que estableció la Constitución del 60, y que predominó hasta el año 1920, fue el Estado típicamente liberal, inspirado en la división de poderes, la soberanía popular, el Ejecutivo y el Parlamento elegidos por el pueblo. Habría que precisar que en relación con el Ejecutivo se trataba de uno fuerte en lo personal, pero limitado en su acción de control y de iniciativa económica (que era más bien de tipo pasivo); y caracterizado, en lo político, por su afán de proteger al individuo frente al Estado mediante la enumeración minuciosa de los derechos individuales y, en lo económico, por la prohibición o pasividad del gobierno.

La Constitución de 1920, al igual que la mayoría de nuestras cartas políticas (salvo las cartas de 1823, 1856 y 1867), fue presidencialista, con un presidente de la república como jefe del Poder Ejecutivo con poderes efectivos, continuando así una tradición y una práctica generalizadas en Latinoamérica. Y eso porque, desde que Bolívar lo planteó en la Constitución Vitalicia, el presidente ha sido en el Perú y en América el hombre fuerte que gobierna, «poder de poderes». La tradición monárquica española se proyectó en los libertadores y en los presidentes, heredados de los virreyes y de los capitanes generales. El presidente de Venezuela, general Soublette, decía que sus paisanos «[...] no acababan de convencerse que el Presidente de la República no es un Capitán General». A diferencia del presidente europeo que solo «preside», el presidente en América «gobierna» y, como ha expresado el pintoresco político ecuatoriano Velasco Ibarra, si Europa ha sido el campo del parlamentarismo, nuestro continente lo ha sido en el presidencialismo. Y el destacado escritor español Manuel Fraga Iribarne³ ha señalado que, entre nosotros, el Presidente de la República es fuerte por la amplitud de sus facultades y porque la personalidad del Presidente se apoya más sobre la

³ Véase el excelente libro de FRAGA IRIBARNE, Manuel. *Sociedad, Política y Gobierno en Hispanoamérica*. 2.^a ed. Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1971.

opinión pública y sobre su ascendiente entre las masas, que sobre la estructura de los partidos. Estos triunfan cuando tienen un caudillo o una gran figura como jefe y conductor que, llegado a la presidencia, será una gran personalidad política en la que se concentra gran parte del poder del Estado.

LA REVOLUCIÓN DE LA PATRIA NUEVA DE 1919

Encontrándonos ya en pleno siglo XX, con sus transformaciones revolucionarias y decisivas en los órdenes constitucional, político, social y económico, impelidos además por las graves consecuencias que produjo la Primera Guerra Mundial, y cuando esas transformaciones y ese clima ideológico se habían proyectado, aunque atenuados, en el Perú, se imponían cambios y reformas sustantivas. La campaña electoral de Augusto B. Leguía, su triunfo en los comicios y la revolución de la Patria Nueva de 4 de julio de 1919 se produjeron bajo ese signo, concluyendo para siempre con lo que se ha calificado de «república aristocrática». ⁴ Por otra parte, la vida había hecho su camino, existían errores que rectificar y tremendos vicios que corregir. Se había creado una cerrada y celosa oligarquía social y económica; en San Marcos, se había operado la revolución universitaria, inspirada en hermosos propósitos de auténtica reforma. Era necesario erguirse contra poderosos intereses. El país abrió un crédito de esperanza y de ilusión a la «Revolución de la Patria Nueva», que se jactaba de llevar al gobierno «nuevos hombres, nuevos métodos y nuevos procedimientos» y que aspiraba a rejuvenecer al Estado y al gobierno. Todos esos antecedentes y promesas determinaron, primero, la realización de un plebiscito para aprobar las bases de una reforma constitucional y, luego, la convocatoria de una asamblea constituyente, la que dictó la Carta de 1920, promulgada solemnemente el día 18 de enero de dicho año. Bajo el signo de un nuevo orden, esta Constitución ya no puede catalogarse dentro de las categorías del siglo anterior (conservadora o liberal, debate superado) sino de tendencias socializadoras,

⁴ «El leguismo de 1919, fue la punta de lanza de la clase media, a través de un excivilista que vestía jaquet, era aficionado a las carreras de caballos y usaba sombrero de pelo, igual que en los tiempos de Francisco Rosas. La clase media, incapaz de tener entonces su propio líder, buscó uno que le fuera propicio. El crecimiento del país iba a favorecer esta tendencia. Es indudable que el leguismo representó estos anhelos, si se recuerda que entre sus partidarios hubo núcleos juveniles pobres, pero que no eran pueblo. Venían de la Universidad de San Marcos, que lo hizo Maestro de la Juventud; de los empleados de las entonces escasas casas comerciales; de las familias llamadas de medio pelo, que querían surgir, que comenzaban a sentir el deseo de ser más y dejar de ser menos. Como el destino tiene sus misterios, un aristócrata por costumbre, vida y mentalidad, fue representante de esa clase media que asomaba a la vida pública con el nombre de Patria Nueva. Hubo luego los nuevos ricos, veloces en hacer fortuna, y despílfarradores, como todos aquellos que se enriquecen a prisa. Más que de una sociedad jerárquica, o jerarquizada, se pensó en una nueva sociedad hecha a base de dinero». MIRÓ QUESADA, Carlos. *Radiografía de la política peruana*. Lima: Ediciones Páginas Peruanas, 1959.

incorporando, por primera vez, extensas garantías inspiradas en la Constitución alemana socialista de Weimar y en la de la revolución mexicana de Querétaro de 1917. Y así la Carta del 20 comienza la transformación social del país.

La filosofía de la Patria Nueva, ha dicho Basadre en su *Historia de la República del Perú*, se caracterizó por el odio a la casta oligárquica civilista, con grandes acusaciones contra su actuación histórica; por la realización estupenda del progreso demostrado por carreteras, obras de colonización e irrigaciones; por la exaltación de la política práctica frente a lo vago o difuso; por la urgencia de la paz pública a base de un gobierno fuerte; y por la defensa incondicional del panamericanismo.

Una de las grandes ironías de la historia peruana del siglo XX ha sido la tentativa frustrada de Billinghamurst en 1914 para eliminar el Congreso en funciones, crear uno nuevo y dar al país una nueva carta política; lo realizó con éxito Leguía en 1919 después de la revolución consumada, precisamente, con apoyo del Ejército que puso fin a la República aristocrática.

Más fácil resultó así en 1919, destruir desde abajo el Poder Legislativo, junto con el apoyo del Ejército y de algunos grupos políticos organizados y con la aureola de la oposición, que elimina en 1914 desde arriba a las Cámaras, casi a mediados de un período presidencial. Y la segunda y última vez que ha funcionado en el Perú un plebiscito ha sido en 1939, por obra de otro de los grandes enemigos que encontraron en 1914 los planes de Billinghamurst, nada menos que quien lo derrocó, el General Benavides. Por otra parte, ese plebiscito, entre cuyos puntos es fácil hallar algunos de los que estaban comprendidos en el que fue esbozado para 1914, se llevó a cabo después de una previa «pacificación» del país. Pero ni en 1919 ni en 1939 se unieron a las reformas constitucionales, la agitación demagógica y el pacifismo internacional.⁵

LOS GOBIERNOS FUERTES DEL DECENIO 1920-1930

Durante el decenio de 1920 a 1930, surgen y se consolidan los gobiernos de Arturo Alessandri y del general Carlos Ibáñez, en Chile; de Augusto B. Leguía, en el Perú; y, aunque con modalidades algo diversas, de Bautista Saavedra y Hernán Siles, en Bolivia, con las características de un caudillismo mesiánico e incontenible que responde a las mismas tendencias: cansancio de la oligarquía dominante que no se había renovado; aspiración política de las clases medias que han prosperado económicamente y, en algunos casos, enriquecidas y que aspiran llegar al gobierno; reacción generalizada contra el conservadurismo, la indolencia o la ineptitud de los partidos políticos tradicionales, impermeables a las nuevas tendencias sociales y que continúan enquistados en su egoísmo; confusos movimientos populares, inspirados en las corrientes socialistas y

⁵ BASADRE, Jorge. *Historia de la República del Perú*.

revolucionarias que irrumpen al terminar la Primera Guerra Mundial; auge e irradiación de los gobiernos fuertes y constructivos, calificados por Vallenilla Lanz de «cesarismo democrático», que carecen de ideología definida, pero de carácter pragmático y que realizan grandes obras públicas; y penetración del capitalismo extranjero, principalmente del norteamericano y del inglés, de tendencias imperialistas, que tratan solo de obtener el máximo provecho, despreocupándose del bienestar del país que explotan y del personal que trabaja en sus empresas.

Los gobiernos a los que nos hemos referido tuvieron, en el ejercicio del poder, los mismos rasgos característicos: providenciales del caudillo-presidente; gobierno personal, absoluto y discrecional; liquidación de los partidos históricos y de las viejas fórmulas políticas; fortalecimiento del poder represivo del Estado; vasto plan de obras públicas; empréstitos extranjeros negociados a veces en condiciones onerosas; y modernización y ampliación de las ciudades. Y, coincidentemente, las Constituciones contemporáneas, como la peruana de 1920 y la chilena de 1925, crean un ejecutivo fuerte, dentro de las cuales el Congreso tiene una función más bien formal, a manera de grandes cuerpos burocráticos. Y también las mismas causas de desprestigio y desgaste de esos regímenes autocráticos y personales, de corrupción administrativa y de peculado, de fermento izquierdista o extremista, y de una aguda crisis fiscal económica, son las que determinan el derrocamiento en cadena, en esos años de crisis y de alumbramiento de 1930-1931, de los regímenes dictatoriales de los principales países sudamericanos: Siles, en Bolivia; Leguía, en el Perú; Irigoyen, en Argentina; Ibáñez, en Chile; y Páez, en el Ecuador.

EL GOBIERNO DE LEGUÍA. EL CESARISMO BUROCRÁTICO

En las elecciones de 1919, triunfó el candidato de la oposición, don Augusto B. Leguía, el que tenía condiciones personales extraordinarias de gran caudillo. Temeroso de que el Congreso desconociera el resultado electoral, Leguía se apodera de la presidencia mediante un golpe revolucionario el 4 de julio de dicho año;⁶ crea el régimen de la Patria Nueva; instaura un gobierno fuerte, cesarista y personal —el régimen del cesarismo burocrático, como acertadamente lo ha calificado Víctor Andrés Belaunde—; y se embarca, caso único en la historia del Perú, en la secuela de sucesivas reelecciones,

⁶ No se ha probado, y el presidente José Pardo lo ha desmentido una y otra vez, que pretendiera desconocer las elecciones en las que había triunfado don Augusto B. Leguía. Más acertado parece pensar que Leguía prefirió llegar a Palacio por la puerta falsa del golpe de Estado para barrer con el Congreso en funciones, elegir uno adicto como lo hizo y evitar de este modo la tenaz oposición parlamentaria que tanto obstaculizó su anterior gobierno en los años 1910 y 1911. Por eso, Basadre ha afirmado que la revolución del 4 de julio de 1919, más que contra Pardo, a quien le faltaban pocos días para concluir su mandato, fue contra el Poder Legislativo, rompiendo la continuidad parlamentaria iniciada desde 1895.

perpetuándose en la Presidencia de la República hasta el 22 de agosto de 1930 —el famoso Oncenio—, en que la revolución militar de Arequipa, dirigida por el pintoresco caudillo, comandante Luis M. Sánchez Cerro, íntegro, probo y patriota bien intencionado, pero sin condiciones de estadista ni de hombre de Estado, lo derroca en pocas horas, sin derramamiento de sangre, con la adhesión entera del país, y lo envía preso a la Penitenciaría Central de Lima, falleciendo en el Hospital Naval de Bellavista en febrero de 1932.

Leguía fue un dictador que se preocupó, casi exclusivamente, de realizar obra práctica. Con él, se desplazó el centro de gravedad de la política, pasando de la oligarquía dirigente a la clase media en los principales cargos políticos, aunque esa oligarquía conservó, casi íntegro, su poder económico, acentuándose muy peligrosamente la separación entre los ricos, cada vez más ricos, y los pobres, cada vez más pobres, y por lo cual se tornó urgente iniciar una nueva y atrevida, pero resuelta y justa, política de reforma agraria; de fomento de la vivienda popular; y de mayores oportunidades económicas, de control y aun de socialización del crédito y de la descentralización económica, impulsando las actividades productivas de las diversas regiones nacionales, propendiendo a la explotación de sus riquezas y creando nuevas oportunidades y fuentes de trabajo. Carlos Miró Quesada ha señalado con acierto que, si Leguía fue un gobierno de la clase media, no lo fue para la clase media. Fue respetuoso de la Iglesia, a la que utilizó para sus fines políticos; dejó en pie a la vieja aristocracia; y mimó al capitalismo. Enrique Chirinos Soto, a su vez, ha observado que fue la época de la destrucción total del Estado de Derecho y en la que irrumpió, en vasta escala, la corrupción administrativa.

INFLUENCIA POLÍTICA DE LA CLASE MEDIA

El gobierno de Leguía, si bien facilitó la ascensión económica de la clase media, puso trabas a su intervención política, como en general dificultó la acción política de todos los elementos no vinculados a su cesarismo burocrático. Pero aquella creció notablemente en influencia, en prestigio y en situación social y económica a partir de la caída de Leguía en 1930. Es evidente que ha sabido aceptar el juego del compromiso. Su creciente influencia en la vida del país ha sido saludable y estabilizadora. Ha rechazado los extremismos de derecha y de izquierda. Su ideología es, más bien, práctica y positiva, desechando las utopías; moderadamente conservadora, cree y defiende la propiedad, y muchos de ellos son propietarios, aunque muy poco se ha hecho en el país para hacer asequible la propiedad a ese sector. Los oficiales de las Fuerzas Armadas, incluyendo los de la Policía, que más tarde alcanzarían los más altos grados de oficiales generales, pertenecen preferentemente a ese sector y, por vinculaciones familiares y de ambiente, permanecen vinculados a la mesocracia.

El gobierno de Leguía inició grandes obras públicas; impulsó la modernización de Lima, continuando el empeño de Piérola; y estimuló el espíritu de empresa. Se efectuaron importantes obras de irrigación, como las de la Esperanza, en Cañete, y los estudios de Olmos. Se dictó una progresista legislación social del empleado, pero no prestó la debida atención a la legislación en favor del obrero y del campesino. El país creció materialmente. Celebramos fastuosamente los centenarios de la Proclamación de la Independencia (1921) y de la Batalla de Ayacucho (1924). Se solucionaron nuestros litigios internacionales: unos, mediante acuerdos acertados y oportunas transacciones, como el de Chile, en la controversia sobre Tacna y Arica; y otros, desafortunados, como en el de Colombia, en el que cedimos no sólo importantes sectores territoriales, sino que entregamos nuestra salida fluvial y nuestro control sobre el Amazonas, con la inconveniente cesión del estratégico puerto de Leticia.⁷ Con Leguía llegó, también, la penetración capitalista; los grandes empréstitos estatales, negociados a veces en condiciones muy onerosas para el Perú; y la expansión de las actividades de grandes empresas norteamericanas, como la International Petroleum Co., en la explotación de los yacimientos petroleros de Talara, al Norte, y de la Cerro de Pasco Corporation, con sus nuevas explotaciones y refinerías en la sierra central.

Este régimen personal de cesarismo burocrático utilizó, para mantenerse durante el Oncenio (1919-1930), todos los recursos: la demagogia, la prebenda, la complacencia gubernamental o el peculado, para los amigos, y la prisión indefinida y destierro, para los enemigos. La mordaza a la prensa fue absoluta y se cerraron o confiscaron los periódicos de la oposición. La acentuación del poder personal concluyó con una dictadura definida y violenta.

Entre 1919 y 1930, no se dictó ninguna ley de amnistía política. El Congreso fue una ficción parlamentaria, con ubicaciones de las curules hechas desde Palacio, con mayorías incondicionales y sin oposición, «un Congreso unánime, verdadero prodigio de una inverosímil burocracia» (Villarán). Rompiéndose una tradición secular, se sustituyó las municipalidades, de elección popular, por las juntas de notables, designadas por el Ministerio de Gobierno, las que fueron meros agentes del poder central en vez de órganos efectivos de la autonomía local. El Oncenio mediatizó e intervino en la Universidad, liquidó los partidos históricos,⁸ impidió la afloración de nuevos partidos y el que se creó, el Partido Democrático Reformista, no fue sino un partido oficialista sin arraigo popular, que se esfumó apenas se produjo la revolución de

⁷ Ya en su anterior administración (1908-1912), Leguía había llegado a acuerdos fronterizos con el Brasil y Bolivia. Con el único país con el que no fijó definitivamente la frontera, fue con el Ecuador.

⁸ «El nuevo régimen, hallando semidesiertas las tiendas enemigas, cayó en los excesos de los gobiernos sin control, de los gobiernos a quienes no retiene ni canaliza la resistencia sistemática de partidos adversos». VILLARÁN, Manuel Vicente. *Páginas escogidas*. Lima: Talls. Graf. P. L. Villanueva, 1962.

Arequipa. Impuso un régimen de sumisión y de servilismo hacia los que mandaban con la complicidad pasiva del país, que soportó tranquilamente todo hasta el día en que, violenta e inesperadamente, no soportó ya más y arrojó a Leguía de Palacio. Se aplastó el espíritu de independencia, el sentido cívico y del deber público y la capacidad de sacrificarse por la nación y de interesarse por sus problemas, siendo el régimen indiferente a la corrupción moral y burocrática que se expandía. Llevó a cabo una política de prodigalidad hacendaria y contrató empréstitos internacionales en condiciones onerosas, lo que ha sido muy duro cancelar. Efectuó un inicuo arreglo para el Perú, disfrazado en un falso laudo, en la cuestión de La Brea y Pariñas, en que una ley posterior ha confirmado explícitamente que fue nulo y cuyas malas consecuencias en lo fiscal y tributario, como en lo político y nacional, padecemos durante muchos años y ha sido, como lo señala Basadre, indirectamente responsable —dentro de lo que se ha llamado un leguismo sin Leguía— de la desorientación y de la violencia que predominaron en la política peruana después de su caída, porque la dictadura del Oncenio destruyó no sólo hombres sino, también, partidos, instituciones y un ordenamiento jurídico, cerrando el paso a toda una generación, la que sólo tardíamente llegará al gobierno, rompiendo el normal funcionamiento de la estructura del Estado y nuestra maduración política, que sólo pudo reiniciarse en la década de 1960.

En un interesante balance sobre saldos positivos y negativos del Oncenio de Leguía, Jorge Basadre, en su *Historia de la República del Perú*, ha señalado lo siguiente:

Aportes positivos

Las condiciones personales y extraordinarias de Leguía como caudillo; la aparición y creación de una vigorosa clase media; el crecimiento material del país, que se reflejó en la modernización de Lima, entre otros aspectos; el reconocimiento legal de las comunidades de indígenas; las irrigaciones en la costa; la legislación del empleado; la organización técnica y modernización de la Marina y de la Policía; la liquidación de los problemas de fronteras, salvo el del Ecuador, aunque la solución con Colombia fue desfavorable para el Perú.

Aportes negativos

Llegó al poder, a pesar de haber ganado las elecciones, por una revolución, rompiendo la continuidad constitucional, barriendo la oposición y haciendo elegir, luego, un Congreso sumiso; prodigalidad hacendaria y empréstitos onerosos para el tesoro nacional; indiferencia o complacencia ante la deshonestidad, corrupción y peculados de buena parte de sus colaboradores; régimen policial que no toleró ninguna clase de oposición; se embarcó, caso único en la historia republicana, en la secuela de las reelecciones sucesivas; efectuó un arreglo desastroso para el Perú en la cuestión del petróleo de La Brea y Pariñas, disfrazado bajo la mentira convencional de un laudo arbitral, cuyas consecuencias y errores aún estamos pagando; ignoró el problema indígena y las masas campesinas.

LA CONSULTA PLEBISCITARIA DE AGOSTO DE 1919

Producido en la madrugada del 4 de julio de 1919 el triunfo de la revolución que llevó al poder al señor Augusto B. Leguía, el nuevo gobierno dio, el 10 de julio de ese año, un decreto⁹ expresando la necesidad de realizar las reformas que había propiciado el candidato triunfante y de «implantar en el país la verdadera Democracia». Para ello, se sometía a consulta de la nación, mediante un plebiscito, la incorporación o no a la Constitución del Estado de los 18 puntos que se indican más abajo. En el momento de realizarse el plebiscito, debía elegirse, asimismo, al Presidente de la República; a los diputados regionales, cuya creación se recomendaba; y a los diputados y senadores nacionales. Estos dos últimos, reunidos en Asamblea Nacional, concordarían e integrarían las reformas aprobadas en la consulta popular.

Los 18 puntos consultados fueron los siguientes:

- Renovación total del Poder Legislativo, que coincidiría con la renovación del Poder Ejecutivo. El mandato de ambos poderes duraría cinco años.
- La fijación del número de representantes de ambas Cámaras, llenándose las vacantes por elecciones parciales.
- La contribución sobre la renta sería progresiva.
- No podría crearse moneda fiduciaria de curso forzoso.
- Nadie podría gozar de más de un sueldo o emolumento del Estado, cualquiera que fuere su empleo o función, estando incluido en esa prohibición los haberes que paguen las instituciones y sociedades que, en cualquier forma, dependan del Estado.
- Sólo el gobierno podría conceder, conforme a la ley, pensiones de jubilación, cesantía y montepío, sin que por ningún motivo pueda intervenir el Poder Legislativo.
- El Congreso no podría otorgar gracias personales que se traduzcan en gastos del Tesoro ni aumentar el sueldo de los funcionarios y empleados públicos, sino por iniciativa del gobierno.
- Las garantías individuales no podrían ser suspendidas por ninguna ley ni por ninguna autoridad.
- Los conflictos entre el capital y el trabajo se someterían a arbitraje.
- Los senadores, los diputados y el Presidente de la República, serían elegidos por voto popular directo.
- Hay incompatibilidad entre el mandato legislativo y todo empleo público, sea de la administración nacional o local. Los empleados de beneficencia o sociedad

⁹ El decreto de plebiscito se registró como el n.º 4000 del 2 de octubre y significó, observa Basadre, una victoria póstuma para el procedimiento intentado por Billinghamurst y para gran parte de las reformas que él auspiciara, como que su autor era el mismo Mariano H. Cornejo, que la propició en febrero de 1914.

dependientes en cualquier forma del Estado estarían incluidos en esa prohibición.

- Se crearían tres congresos regionales: del norte, del centro y del sur, con diputados elegidos por las provincias al mismo tiempo que los representantes nacionales. Sus resoluciones serían comunicadas al Poder Ejecutivo para su cumplimiento y, si este las consideraba incompatibles con el interés nacional, las sometería, con sus observaciones, al Congreso.
- Aprobación por el Senado de los nombramientos de embajadores y ministros diplomáticos.
- Elección por el Congreso, en caso de vacancia o dimisión del Presidente de la República, del ciudadano que debería completar el período presidencial, gobernando entretanto el Consejo de Ministros.
- Creación del Consejo de Estado, formado por miembros designados por el Presidente de la República, con el voto del Consejo de Ministros y con la aprobación del Senado.
- La ratificación por la Corte Suprema, cada cinco años, de los nombramientos judiciales de primera y segunda instancia.
- La reunión de las Cámaras del Congreso para cumplir las atribuciones electorales y sancionar los tratados internacionales.
- La declaración de la autonomía de los concejos provinciales en el manejo de los intereses que les estén confiados, con aprobación del gobierno, cuando se trate de crear arbitrios.

Las elecciones para Presidente de la República y para representantes se efectuaron el 24 de agosto, siendo elegido presidente de Estado el señor Leguía, que hasta entonces ejercía la Presidencia a título provisorio. Al día siguiente, 25 de agosto, se realizó la consulta plebiscitaria.¹⁰

¹⁰ El presidente Billinghamurst, frente a la constante y violenta oposición parlamentaria que se convirtió en una lucha tenaz de supervivencia entre el Ejecutivo y el Legislativo, tenía ya listo y redactado el decreto de disolución del Congreso, cuando se produjo la revolución del coronel Óscar R. Benavides el 4 de febrero de 1914. Y, juntamente con la disolución del Congreso en funciones, Billinghamurst proyectaba convocar un plebiscito, «pues en la Nación está la soberanía, a ella corresponde resolver los conflictos de carácter constitucional», proponiendo 14 reformas a la Carta entonces vigente, «porque sólo el acto directo y el mandato imperativo de los pueblos podía hacer viables las reformas concernientes a la organización y a las facultades de los Poderes Públicos». Inspirador y numen de las reformas constitucionales fue el doctor Mariano H. Cornejo, consejero de Billinghamurst entonces y que, cinco años después, aconsejaría igual consulta plebiscitaria al advenimiento del presidente Leguía al gobierno en 1919.

LA INSTALACIÓN DE LA ASAMBLEA NACIONAL EN SEPTIEMBRE DE 1919

La sesión de instalación de la Asamblea Constituyente, presidida por Mariano H. Cornejo, se efectuó el 24 de septiembre de 1919 y estuvo reunida hasta el 27 de diciembre de ese año. Después de leerse el Acta de la Independencia Nacional, se dio cuenta del proyecto presentado por un grupo de representantes, aprobando el acta del gobierno provisorio, instalado en Palacio desde el 4 de julio de ese año, de convocar un plebiscito para las reformas constitucionales; dando fuerza de ley a los decretos expedidos por el gobierno; y disponiendo que el señor Leguía continuara ejerciendo el Poder Ejecutivo hasta que la Asamblea Nacional proclamase al Presidente Constitucional de la República.

Momentos después, el doctor Cornejo pronunció una de sus características oraciones, sonora, trepidante, plena de ampulosas ideas sociológicas a las que era tan afecto, como antiguo y renombrado catedrático de ese curso en la Universidad de San Marcos. En su discurso, comentó las reformas constitucionales que, plebiscitariamente, acababa de aprobar la República en medio de un entusiasmo que calificaba de creador y que «[...] estaban inspiradas en el noble empeño de reemplazar el artificio con la verdad». Hablando de la renovación parcial de las Cámaras, sistema vigente según la Constitución del 60, declaraba Cornejo que una soberanía nominal que se deja dividir a la hora de manifestarse es una soberanía que no existe en realidad.

También afirmaba lo siguiente:

La condición de la voluntad colectiva es la unidad. Elecciones que se integran en el espacio de seis años constituyen nombramientos que sólo conquistan el interés particular; pero no son ni pueden ser el mandato integral de un pueblo soberano animado por un ideal. El Cuerpo Legislativo, que nunca desaparece, en un poder irrevocable y perpetuo. Un Congreso que jamás se disuelve, es la negación de la democracia. La puerta baja de la renovación parcial favorece únicamente la flexibilidad de apetitos. Las grandes corrientes de opinión pública requieren ancha puerta de las renovaciones totales.

Dirigiéndose en seguida al presidente Leguía, allí presente, le decía en tono patético: «A través de un siglo habéis convocado a los ciudadanos, no a luchar, sino a deliberar y a resolver. Habéis levantado la lápida que los convencionalismos habían puesto sobre la conciencia pública».

Juzgaba que las legislaturas regionales, por el desarrollo que están destinadas a tener, constituirán siempre, con su característico tono grandilocuente, una redención nacional. «Por ello será realidad para las provincias la emancipación pregonada en los discursos y que hasta ahora sólo había sido una cruel y sangrienta ironía».

Agregaba en seguida: «Las reformas aprobadas por el plebiscito no han agotado la obra proseguida. Estas Asambleas las completarán inspirándose en el mismo objetivo:

hacer del Perú una democracia. La tarea de la tripulación es ardua, pero el fruto será bueno y jugoso».¹¹

Exageradas e ilusorias resultaron tales esperanzas. Los congresos regionales ni atenuaron el centralismo ni descongestionaron el Parlamento. Fueron meros cuerpos burocráticos y peticionarios, especie de hijuelas del Parlamento nacional, incubadas en la misma matriz eleccionaria. Su distribución en las zonas norte, centro y sur comprendían áreas desmesuradamente extensas sin vinculación ni afinidad entre ellas y reproducían, agravados, los males del centralismo. Se hallaban sometidos a la tutela del poder central, pues, si bien teóricamente eran cuerpos legislativos, en realidad sólo funcionaron como organismos peticionarios. Sus llamadas leyes debían tener el pase del gobierno o del Congreso, si el primero las vetaba. Si subsistieron durante los 11 años en que rigió la Carta de 1920, se debió a que se limitaban a aprobar congratulaciones y oriflamas para el presidente Leguía y para sus principales consejeros, y a que eran discretas prebendas para recompensar a los amigos o parientes del régimen. No atendían los problemas locales ni las aspiraciones de la región, siendo, en síntesis, una expresión más del centralismo.

En la siguiente sesión, el Congreso designó la Comisión de Constitución. La integraban numerosos representantes y estaba presidida por Javier Prado, senador por Lima. Figuraban, asimismo, los senadores Pablo de la Torre y José Segundo Osorio; y los diputados Juan M. Torres Balcázar, Manuel F. Frisancho, Clemente Palma, Aníbal Maúrtua, Celso Macedo Pastor, Carlos A. Calle, Augusto Alva, J. Delgado Vivanco, Miguel Checa y José Antonio Encinas.

Luego, aprobó ciertas reglas para su funcionamiento y organización interna. En ausencia del presidente de la Asamblea, dirigía los debates el presidente de la Cámara de Diputados, ya que los representantes habían sido elegidos específicamente senadores o diputados, y, más tarde, una vez concluidas las labores constituyentes, pasaron a integrar sus respectivos cuerpos. Las aprobaciones requerían no sólo la mayoría simple de los representantes, lo que habría significado el predominio total de la Cámara de Diputados sobre el Senado, sino que debía reunirse, cuando menos, un tercio de los diputados y un porcentaje igual de senadores. Además, se comprometía la Asamblea a dictar las leyes del Consejo de Estado, de Situación Militar, de Funcionarios Públicos, del Servicio Diplomático y de Municipalidades. Sólo alcanzó a aprobar la del Consejo de Estado y, en 1929, la del Servicio Diplomático. En cuanto a las municipalidades,

¹¹ Siguiendo con estas imágenes náuticas, decía también Cornejo en la sesión de clausura de la Asamblea Constituyente: «Yo os dije al comenzar que soplaban un viento bendito de bonanza. Y ahora os repito lo mismo, vosotros habéis tendido las velas. El equipo organizado tiene a su frente al gran piloto, el bravo mareante (Leguía), que dirigirá los rumbos de la nave, con la mirada fija en la estrella de los destinos nacionales».

aprobó, en diciembre de 1919, la ley sobre renovación de los concejos y su designación por el Ejecutivo después de intensos debates y de dudosas y reiteradas votaciones, como veremos luego, con el objeto de expulsar a los elementos antileguiístas, parapeados en los municipios, renovación que debía hacerse, decía el artículo primero, mediante elecciones municipales convocadas inmediatamente después de promulgada esa ley, elección que comprendería tanto al alcalde como a los regidores. Se insertaba luego un articulado que no sólo estaba en contradicción con los anteriores, sino que los negaba, pues autorizaba al Poder Ejecutivo para nombrar municipalidades provisionales para que asumieran inmediatamente las funciones comunales. Y, como en el Perú lo provisional es lo único permanente, esa autorización transitoria y circunstancial se ha utilizado durante más de cuarenta años. Desde entonces, 1920, la autonomía municipal ha quedado suspendida hasta enero de 1981, salvo los años de 1964 a 1970, en que los municipios fueron elegidos por voto popular.

En la sesión del 30 de setiembre, se leyó el dictamen de la Comisión encargada de revisar el proceso plebiscitario. Se dijo allí que se habían computado los votos plebiscitarios, que ascendían a 170 mil, aprobatorios en su gran mayoría, de las proposiciones de reforma constitucional consultadas a la nación y se pedía, en consecuencia, que esas reformas se incorporasen a la Constitución.

Aníbal Maúrtua, diputado por Pachitea, planteó la pregunta decisiva, problema en todo semejante al que encaró el Congreso de 1860: ¿congreso constitucional o constituyente? Maúrtua se preguntaba si la Asamblea sería una simple reunión de meros amanuenses, encargada de catalogar exclusivamente los preceptos del pliego plebiscitario, o si tenía poder deliberante y convencional para ir a la reforma sustantiva de la Carta del 60.

EL DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN

La Comisión de Constitución presentó su dictamen el 14 de octubre. Sostenía que no se había limitado a las reformas plebiscitarias, sino que había procedido a realizar una revisión general de la Constitución, no sólo para concordarla con el sentir general del plebiscito, sino principalmente porque juzgaba que armonizaba con las funciones propias de esta Asamblea Nacional y porque encarnaba la voluntad de la nación, sobre todo en esta época histórica por la que atravesaba, época de renovación y de transformación de las democracias. Por eso, la Comisión había contemplado, asimismo, otras reformas dentro de un plan general de unidad y de orientación nacional.

La Comisión declaraba, asimismo, que había trabajado con criterio esencialmente nacionalista a fin de dictar una «Carta Fundamental que estableciera las normas verdaderas, justas y aplicables a nuestro país, para que hagan definitivamente la vida de la democracia y de la ley, propia de pueblos capaces de realizar sus destinos».

Asimismo, afirmaba que:

[...] la revisión de nuestra Carta Política corresponde a la voluntad de los pueblos, que desean que el Perú cimiente su vida sobre sólidas bases institucionales y que satisfagan aspiraciones de la época presente, de renovación y de transformación generales de las democracias, de un anhelo de reorganización, de libertad y de justicia para incorporar así las reformas aprobadas en el plebiscito popular.

El dictamen tenía fecha del 1.º de octubre. Su autor principal fue Javier Prado, la figura más resaltante de la Asamblea, y el doctrinario y político que participó en su redacción con mayor influencia. Llevaba también las firmas de Carlos A. Calle, que no intervendrá mayormente en el debate oral; de Clemente Palma, esporádico en sus discursos; de José S. Osorio, que fundamentaría en muchas ocasiones los puntos de vista expuestos; y de José Antonio Encinas, que expresó su conformidad con ese documento, salvo en lo que se refería a las relaciones de la Iglesia y el Estado.

El doctor Manuel S. Frisancho formuló un dictamen en minoría. En su voto consideraba que la intención del nuevo gobierno y del plebiscito fueron los de renovar y no sustituir la Constitución de 1860, que no estaba dentro de las atribuciones de la Asamblea dar una nueva Constitución y que el proyecto de la mayoría de la Comisión debería pasar al Congreso Ordinario para su reforma, de conformidad con las pautas establecidas en la Constitución del 60.

LOS DEBATES EN TORNO DE LA NUEVA CONSTITUCIÓN

Los debates sobre la nueva Constitución se inician el 14 de octubre con un extenso discurso de Javier Prado. Comienza declarando que era una hora solemne para la vida del Perú porque sobre su ley constitucional reposan las libertades públicas, la organización política, el régimen legal, la justicia, la estabilidad y el engrandecimiento del país. Examina, en seguida, el punto de vista del dictamen en minoría. Declara que el movimiento de julio no sólo fue un movimiento político que derrocó a un gobierno sino, también, un movimiento nacional de renovación y de reforma en sus instituciones. El plebiscito tuvo ese mismo sentido, o sea, establecer las bases de las demás reformas que debería sancionar la Asamblea en la plenitud de sus poderes constitucionales.

Además, como también habían opinado los representantes de 1860, hay momentos en los que los pueblos necesitan rehacer su vida, renovarse y estabilizar sus instituciones. No se trata de incorporar simplemente las reformas del plebiscito; hay que adicionarlas, concordarlas y completarlas, razón sustantiva que marca su carácter y su verdadero alcance.

Fundamentado el proyecto presentado, Javier Prado declara que se ocupa, en primer lugar, de las garantías nacionales, destacando la importancia que tienen en las democracias

contemporáneas. En materia de garantías fiscales, figuran principios necesarios para mantener y levantar la confianza, la respetabilidad y el prestigio del Estado.

Las garantías individuales tienen gran amplitud. Considera que es esencial suprimir cualquier posibilidad de esclavitud en el país, por lo que propone adicionar el precepto de que nadie nace esclavo con la declaración de que no se reconoce pacto ni imposición que prive de la libertad individual, lo que es esencial tratándose de la raza indígena.

En relación con el artículo 5 sobre la unión de la Iglesia y el Estado, declaraba Javier Prado que el deber de la Comisión es mantenerla, porque reconoce, simplemente, «una situación real que se halla en armonía con la voluntad de la mayoría de los peruanos, realidad que no puede desconocerse ni tampoco conviene crear una situación de lucha y de falsa agitación religiosa».

Prado destacaba que se había incorporado a nivel constitucional «la preciosa garantía del *habeas corpus*»¹² y que se prohibía la prisión por deudas, las confesiones arrancadas por la fuerza, hacerse justicia por sí mismo o ejercitar la violencia para reclamar el propio derecho. En cuanto a las garantías sociales, indicaba Prado que se ha guiado por dos principios fundamentales: el reconocimiento del derecho a la propiedad, a la industria y al trabajo, derechos que no pueden ser absolutos, sino que deben estar condicionados por la Constitución y las leyes; y la necesaria intervención del Estado, principio renovador en una época en que nuestra mayoría de dirigentes actuaban aún dentro de los clásicos principios de la economía liberal.

En el proyecto, se consideraba a la propiedad minera como del dominio único del Estado, reconociendo sólo a quien la explotaba el derecho de posesión y de usufructo. Sin exagerar la nota socialista en un país que requiere capitales, garantizaba la propiedad y el trabajo, y fijaba sus límites, atendiendo al interés social. Por eso, la Constitución se refería a la raza indígena y a la conveniencia de dictar una legislación tutelar especial para atender a su desarrollo, protección y cultura, «ya que rehabilitar al indígena es una exigencia que reclama el patriotismo». Agregaba que el indio ha sido tratado en el Perú con rara crueldad, «raza de grandes virtudes que merece ser defendida y elevada. La Constitución que hemos presentado les garantiza su libertad personal, le asegura el reconocimiento de sus comunidades, ampara su propiedad secular, establece en su favor la enseñanza obligatoria y un mínimo de escuelas».

Respecto al derecho del sufragio, tres fueron los principios que orientaron el trabajo de la Comisión: registro permanente, en vez del imperante a base del registro militar; la intervención de las cortes superiores y Suprema en los procesos electorales, «sistema que la experiencia ha revelado que es mejor o siquiera menos malo»; y la potestad de las cortes superiores de suspender a las malas autoridades políticas durante el proceso electoral.

¹² El *habeas corpus* existía ya desde 1897 por ley expresa.

La Comisión juzgaba que debía mantenerse una base de población para fijar las representaciones, por lo que señalaba un diputado por cada cincuenta mil habitantes y un senador por cada tres diputados, asegurando, en todo caso, un senador por cada departamento y que el número de diputados en las respectivas circunscripciones electorales no sería menor que el de las provincias que la integraban. Prado se mostró partidario de afirmar ampliamente la autoridad y el control del Poder Legislativo para constituir verdaderamente un gobierno de opinión, ampliando las atribuciones del Parlamento y fijando, como exigencias constitucionales, la aprobación parlamentaria del presupuesto y de los contratos que afectan bienes y rentas generales del Estado, la facultad de prorrogar sus sesiones ordinarias de 90 a 120 días y otras atribuciones fiscalizadoras de la actividad gubernativa. La iniciativa de más trascendencia, inserta en la Carta del 20 sobre la acción del Legislativo, es la prohibición de que el ministro o ministros contra quienes cualquiera de las Cámaras emita un voto de falta de confianza continúen desempeñando la cartera (artículo 133). Progresivamente aplicada, se pudo ir al régimen parlamentario, aunque el parlamentarismo está destinado a fracasar en las repúblicas latinoamericanas, en las que todo trabaja a favor del régimen presidencial. Pese a la potestad legislativa de la censura, no se emitió, durante los años 1920-1930, ningún voto de desconfianza contra el Consejo de Ministros o contra cualquiera de sus miembros.

Prado indicaba que, en su proyecto, se establecía el derecho de los representantes de pedir informes a los ministros por conducto de las Cámaras o por el más simple de la presidencia y la facultad del Poder Legislativo de nombrar comisiones investigadoras de información y de fiscalización. No iba más allá, sin embargo, porque podría crearse un desequilibrio en la estructura de los poderes públicos y conflictos y perturbaciones políticas en el país.

En cuanto al régimen interior de la República, Prado reclamaba la atención de la Cámara sobre dos proposiciones importantes: que, para la creación de nuevos departamentos y provincias, serían necesarios los mismos trámites que para una reforma constitucional; y que los funcionarios, cuya responsabilidad judicial ha sido declarada, quedarían inhabilitados por cuatro años para ejercer cualquiera otra función pública.

En lo que se refiere al Poder Judicial, Prado recordaba que la Comisión había tratado de darle mayor independencia posible, ya que el carácter y la naturaleza de la función judicial requieren rodearla de las máximas seguridades, a fin de garantizar en el Perú el régimen legal. Asegurábase también su independencia económica y establecía que la justicia militar sólo alcanzaba a los militares en servicio, salvo caso de guerra nacional.

Apenas concluyó el doctor Prado su exposición, Alberto Secada, fogoso y polémico representante por el Callao, sostuvo que la Asamblea no tenía poderes para reformar la Constitución del 60 sino para concordar ese documento con el plebiscito. Ir

más allá era, a su juicio, desconocer la soberanía popular. La Comisión no sólo ha integrado, sino que también ha alterado, en muchos aspectos, la disposición plebiscitaria. El senador Osorio, que lo era por Arequipa, respondió en defensa de la Comisión, recordando que ésta no podía ser nunca una simple máquina registradora, sino que tenía que actuar con lógica y con la suficiente autonomía.

No tardó en presentar, como cuestión previa, una moción de orden del día, firmada por más de veinte representantes, declarando que eran intangibles las iniciativas plebiscitarias y que debían incorporarse sin discusión, reservándose el debate para otras reformas constitucionales, y que los acuerdos del plebiscito no admitían limitación de ninguna especie. Prado sostuvo entonces que la ley de promulgación del plebiscito no se refería a su intangibilidad ni estaba prohibido que se hicieran adiciones o que se le completara, y que ninguna asamblea legislativa puede renunciar a sus facultades de integrar y concordar.

Esta cuestión previa y el proyecto en minoría de Frisancho, que ya hemos visto, absorbieron varias sesiones de la Asamblea. Finalmente, se aprobó la siguiente moción: «La Asamblea ratifica su declaración que las reformas aprobadas por el plebiscito son irrevocables, y por lo tanto, es inconducente continuar debatiendo las modificaciones que se refieren a dichos artículos constitucionales de los que no se ha ocupado el plebiscito». Asimismo, aprobó una adición de Prado por la que la Asamblea se reservaba la facultad de integrar y completar las reformas plebiscitarias.

Como se ve, el Congreso de 1919, al igual que el de 1860, juzgó que tenía la plenitud de las atribuciones constituyentes. Una moción del diputado por Lima, Juan Manuel Torres Balcázar, pidiendo que la Asamblea sometiera al pueblo las reformas que se introdujeran, no fue aceptada. Más tarde, insistió sin éxito en este punto y, al firmar la Constitución, hizo expresa reserva de esta opinión.

La Asamblea, en las discusiones constitucionales, observó el siguiente orden: artículos nuevos; luego, los artículos plebiscitarios, refiriéndose, principalmente, a su redacción y concordancia con la Constitución a dictarse, ya que se había establecido su intangibilidad; y, por último, la consideración de los artículos de la Carta del 60 suprimidos por la Comisión.

El 22 de octubre comenzó el debate sobre las reformas no consideradas en el plebiscito.

Al examinar el artículo sobre los fines del Estado,¹³ el diputado por Arequipa, doctor Pedro José Rada y Gamio, que se distinguirá en sus numerosas intervenciones en la Asamblea por su celosa defensa de los derechos de la iglesia católica y por sus

¹³ «El Estado tiene por fin mantener la independencia e integridad de la Nación; garantizar la libertad de los derechos de los habitantes; conservar el orden público y atender al progreso moral e intelectual, material y económico del país» (artículo 4).

discursos ampulosos, documentados y extensos, cargados de citas clásicas y que tuvo, más tarde, destacada actuación en el gobierno de Leguía, la juzgaba una declaración general poco concreta. Rodríguez Dulanto expuso que el artículo propuesto no contenía una definición del Estado sino una determinación de sus fines o, como decía Javier Prado, no era sino la síntesis de la finalidad que debía tener el Estado en armonía con las orientaciones y preceptos que exponía la propia Constitución. Tenía razón Rada y Gamio: el artículo era vago e innecesario, ya que las funciones de todo Estado son defender la independencia de la nación, mantener la libertad y el orden, y estimular el progreso. Una Constitución no es un tratado de filosofía política, como decía Rada, un libro que contiene las reglas de vida de los pueblos, sino un documento que estructura y organiza el Estado y sus poderes.

Al debatirse el artículo referente a que «[...] las leyes civiles declaran los derechos de las personas y sobre las cosas, y los requisitos, condiciones y formalidades para ejercerlos, comprobarlos y demandarlos», Rada y Gamio lo objetó, recordando que esa declaración debe estar y está ya en el Código Civil y, si la Constitución pretende abarcar lo que se determina en cada cuerpo de leyes, se ampliaría en forma inconveniente y superflua. Javier Prado, en vista de esa observación y de su carácter simplemente declaratorio, lo retiró a nombre de la Comisión, lo mismo que los que se referían a que «[...] todos se hallan sometidos a las leyes penales y a las que resguardan el orden, la seguridad, la vida, la salud, y la higiene públicas», ya que «[...] ningún pacto exime de la observancia de la ley» por cuanto ya figuraba en el Código Civil.

Muy animados discursos y réplicas se pronunciaron al tratarse de la libertad de pensamiento y de conciencia. Don Augusto Peñaloza, entonces el más joven miembro de la Asamblea, original y chispeante, abundando en citas y libros, como conviene a un recién egresado de la universidad, juzgaba inútil esa declaración porque acusaba escasa cultura jurídica y social, a lo que agregó el senador Franco Echeandía que sobraba el artículo, porque no hay delitos de conciencia y de pensamiento como lo reconoce la propia Constitución, puesto que «[...] nadie está impedido de hacer lo que la ley no prohíbe». Finalmente, fue aprobado con la siguiente redacción: «Nadie podrá ser perseguido por razón de sus ideas ni por razón de sus creencias» (artículo 23).

No tardaron en verse los artículos referentes a la enseñanza. Secada declaró que lo que necesitaba el país era difundir la enseñanza primaria y, más bien, restringir la secundaria y suprimir la universitaria por exceso de profesionales; que la mayoría de los bienes de los colegios nacionales de provincia sólo había servido para enriquecer a determinados gamonales; que el fracaso de la educación secundaria en el país era notorio; y que lo urgente en el Perú era concluir con el analfabetismo.

Osorio defendió el proyecto de la Comisión refutando las afirmaciones anteriores. «Si el Estado en el Perú no se preocupa por las formas elevadas de la cultura ni fomenta la enseñanza superior, no habrá clase dirigente ni ciudadanos conscientes ni nacionalidad».

Si el diputado Secada hubiera conocido la realidad educacional del Perú, no habría sido tan radical en sus juicios. Ciertamente que en nuestro país la necesidad más urgente es, desde el punto de vista educacional, aumentar las escuelas elementales, ya que más del treinta por ciento de los niños en edad escolar no reciben instrucción y hay más de un quinto de la población, analfabeta. Pero por otro lado el país reclama, en grado creciente, profesionales, elementos dirigentes, técnicos, hombres de ciencia e investigadores. No basta que todos los peruanos sepan leer y escribir, sino que tengan una profesión, podamos manejar un instrumento y dirigir el país. Claro está que los colegios nacionales de las provincias tropiezan con el problema de la falta de un profesorado idóneo y de un ambiente cultural propicio; pero esa dificultad no puede llevarnos a suprimir la enseñanza secundaria, general y de carácter técnico en determinadas regiones, adaptándolas a sus necesidades agrícolas, pecuarias y mineras, sino más bien a extenderla y mejorarla. Ciertamente que aún en nuestros días resulta absurdo el principio contenido en la Carta de 1823, de crear en cada departamento una universidad, ya que aún las que funcionan en Lima tropiezan con la falta de elementos suficientes para llenar sus cuadros de profesorado, y que la mayoría de las universidades regionales que se han multiplicado, carecen de personal competente y de maestros medianamente aptos, salvo honrosas excepciones, y sirven, muchas veces, de refugio a profesores descalificados o rechazados en otros institutos superiores; pero esas faltas no deben llevarnos a renegar de la universidad como tal, que forma dirigentes, prepara profesionales y crea investigadores y hombres de ciencia al servicio desinteresado del espíritu y de la cultura del país. Por eso, fue oportuna la amplia declaración sobre educación contenida en la Constitución del 20.

Cuando se discutió el artículo sobre las comunidades de indígenas, el representante por Puno, Frisancho, expresó que, al aceptarse ese artículo, se daba valor constitucional a una existencia ya reconocida jurisprudencialmente por la Corte Suprema. Se aprobó el artículo por 75 votos contra dos.

Al tratarse de la protección a la raza indígena, Aníbal Maúrtua sostuvo que era una de las innovaciones más trascendentales y pedía que ese artículo, cuya simple aprobación creía, en arranque de ingenuo entusiasmo, produciría la resurrección de la raza indígena, se aprobara de pie y por aclamación. El presbítero Mariano García, el último representante sacerdote en nuestros Congresos, opinaba que esa disposición echaba las bases para desarrollar las energías físicas, morales e intelectuales de la raza indígena. «Será su salvamento y estimulará la dación de leyes orgánicas en orden a su mejor administración y para utilizarlo como fuerza productora de la riqueza nacional».

Refiriéndose a la regeneración de la raza indígena, el senador Bedoya expuso muy juiciosos comentarios: más importante que esas cuatro palabras que han servido para exageradas expresiones, es necesario que los representantes eviten que vayan a las provincias, subprefectos, comisarios y gobernadores acompañados de un séquito de especuladores, dispuestos a explotar al indio.

Maúrtua volvió a insistir en la aprobación del artículo por aclamación. El presidente de la Asamblea, Cornejo, le recordó que no era procedente ni esa forma estaba considerada en el reglamento. En forma ordinaria, se aprobó por 79 votos a favor y ninguno en contra.

Al dar reconocimiento constitucional a las comunidades indígenas, la Carta de 1920 prestó al país un positivo servicio y reparó una injusticia. Como muy bien ha dicho José Carlos Mariátegui, la República ha sido la que ha aplicado los golpes más duros al sistema comunal. Le fueron hostiles cien años de legislación liberal, desde los decretos de Bolívar de 1824 y 1825, que ordenaron su disolución, así como todas las Constituciones anteriores y los Códigos Civiles y Procesales, que, al olvidarlas y silenciarlas, las pusieron tácitamente al margen de la ley. Al aceptar su existencia y protegerlas, se inspiraron en un criterio nacional y realista, ya que esas instituciones responden al sentido colectivista de nuestro indio, con profunda raigambre en nuestra historia, pues se remontan al ayllu incaico y a la reducción española, constituyendo, muchas veces, el único contrapeso frente a los gamonales abusivos y a las autoridades regionales omnipotentes, y formando toda la trama sobre la que se apoya la vida indígena.

El proyecto de la Comisión encomendaba el control y vigilancia de los procesos electorales a las cortes superiores y, en su etapa de revisión, a la Corte Suprema, régimen que garantizaba una mayor pureza, verdad e imparcialidad de las elecciones, pero que fue firmemente impugnado y finalmente desechado.

Rada y Gamio consideraba que eran demasiado amplias y aun excesivas las facultades que se daba a las cortes superiores. Criticó el sistema de nominaciones del Poder Judicial propuesto por la Comisión, en el que se iba a un régimen de cooptación casi total, ya que la Corte Suprema designaría a todos los miembros de ese poder, salvo a ellos mismos, pero, como se le encargaba preparar la lista de candidatos, resultaba que se engendraba y completaba a sí misma. Su autoridad y existencia dependían de ella sola. Tenía atribuciones para dejar de cumplir las leyes anticonstitucionales, para juzgar a los altos funcionarios del Estado y a los representantes de los poderes, y, además, se le encomendaba la supervigilancia de todos los procesos electorales. Por otro lado, pensaba que la intervención de las cortes superiores no facilitaría la uniforme aplicación de las leyes electorales, crítica que puede hacerse a cualquier fallo de jueces y vocales, existiendo precisamente el recurso de nulidad para dar uniformidad a la jurisprudencia judicial, y conceptuaba que iguales consultas podían resolverse en forma diversa por las distintas cortes. Esta intervención político electoral les restaría autoridad e imparcialidad y, así como fracasaron integrando la Junta Electoral Nacional, creada en 1860, fracasarían ahora. Darles facultades amplísimas, como el registro y revisión de los procesos, era darles una oportunidad para banderizarse políticamente. En cambio, se admitía la jurisdicción de la Corte Suprema como organismo revisor, por ofrecer mayores garantías de imparcialidad.

José Antonio Encinas pidió que el voto fuera obligatorio, principio consagrado más tarde en las Constituciones de 1933 y 1979, en vista de la apatía y notorio desinterés de los electores. Opinaba que la revisión de los procesos por la Cámara de Diputados, como entonces ocurría, tenía forzosamente que verse con criterio político. La participación de las cortes de justicia ofrecía una mayor garantía, pues, con el sistema vigente entonces, eran muy fáciles las incorporaciones, burlando la voluntad popular.

El debate se concretó a ese aspecto sustantivo: ¿ofrecen las cortes superiores mayores garantías que la Cámara de Diputados o que otro organismo para la depuración y revisión de las dualidades y violaciones de la ley electoral?

El senador González consideraba que era transformar el Poder Judicial en gran elector y coactar al Poder Legislativo, ya que ningún representante se atrevería a formular acusación alguna contra aquél, pues tendría todos los recursos en sus manos en el inmediato proceso electoral por ser el encargado de organizar los registros, designar las mesas electorales y las juntas escrutadoras, y, finalmente, fallar sobre la validez misma del proceso.

Mariano Nicolás Valcárcel, en una de sus pocas intervenciones, establecía que las fallas y violaciones electorales no debían atribuirse tanto a los organismos controladores, sino a que ha faltado en el país educación, sentido cívico y moralidad; que, por lo general, la intervención de la Corte Suprema ha sido favorable en sus resultados; que la forma propiciada por la Comisión está inspirada en la ley argentina Sáenz Peña, pero, en vez de acudir a los jueces, ha dado intervención a las cortes.

Se aceptó, finalmente, una vaga solución de compromiso manteniéndose como normas electorales el registro permanente de inscripción en vez del militar utilizado hasta entonces; la elección popular directa; y la jurisdicción del Poder Judicial, en la forma que determinaría la ley, para garantizar los procedimientos electorales, correspondiendo a la Corte Suprema conocer los procesos y fijar las responsabilidades en los casos establecidos por la ley (artículo 67).

Entre las atribuciones del Congreso incluidas por la Comisión, estaba la de aprobar todos los años el presupuesto para el próximo ejercicio, prohibiéndose gobernar sin presupuesto y, si antes de la clausura del Congreso no quedaba expedido el proyecto gubernativo, regiría el del año anterior.

Rodríguez Dulanto, autor más tarde de la excelente Ley de Presupuesto de 1922, juzgaba superfluo este artículo, ya que en otros acápite se reconocía, entre las funciones del Congreso, aprobar el presupuesto y, entre los deberes del ministro de Hacienda, el remitirlo oportunamente; y porque, para cruzar las maniobras de la oposición con objeto de paralizar la acción financiera gubernativa, bastaba aprobar esta escueta disposición: «No se podrá gobernar sin presupuesto». La Asamblea la amplió, estableciendo el siguiente artículo: «En caso de que no fuera aprobado oportunamente y en

tanto se aprueba el definitivo, resolverá si rige el del año anterior, o pone en vigencia, por doceavas, el proyecto del Gobierno». ¹⁴

Al discutir el título de sufragio, se anticipó, como hemos visto, la resistencia que encontraría el proyecto original de la Comisión de Constitución sobre organización del Poder Judicial, disconformidad reiterada seguramente en los corrillos parlamentarios. Por ello, la Comisión retiró su plan original, presentando uno sustitutorio. Remitía a la ley la organización y atribuciones de Poder Judicial, y la forma de los nombramientos y requisitos de los candidatos. Los miembros de la Corte Suprema serían elegidos por el Congreso dentro de una decena preparada por el gobierno. Los magistrados no podrían desempeñar ningún cargo político, con la única excepción de los del tribunal supremo, que sí podían ser ministros de Estado. Como se ve, y como lo recordó un miembro de la Comisión, ésta se adelantó a obviar las discusiones y divergencias que se percibían en el seno de la Asamblea, aplazando los debates sobre la estructura del Poder Judicial para una ley orgánica, juzgando, además, que habría más serenidad y tiempo en un congreso ordinario, a lo que no fue extraño también el deseo de terminar, prontamente, el debate constitucional.

José Antonio Encinas dijo una verdad notoria entonces y ahora: «La autonomía del Poder Judicial es una de las exigencias básicas para una buena organización política del Estado peruano». Otros propusieron que las ternas para llenar las vacantes de la Corte Suprema observaran obligatoriamente cierta proporción entre los abogados y los vocales de las cortes superiores.

La prohibición de que los jueces desempeñaran cargos políticos era, a juicio de Clemente Palma, una disposición de alta moralidad política. Sostenía que no podía haber magistrados que tuvieran conciencia jurídica cuando eran miembros del Poder Judicial y otra conciencia, política o áulica, cuando formaban parte del Poder Ejecutivo, exagerando, ciertamente, cuando juzgaba que esa prohibición pondría término definitivo a la corruptela «evitando definitivamente que el Ejecutivo premie con ascensos los servicios políticos de los Magistrados». Justificaba la excepción de los «supremos» por hallarse en la cúspide del Poder Judicial, satisfechas sus ambiciones y en donde no actuaba ya el incentivo del ascenso, por lo que la función política sería desempeñada con la mayor circunspección y austeridad.

La reforma, para ser completa, debió comprender, como lo demostró la experiencia, al Poder Judicial en su plenitud. Todo juez que acepta un cargo político pierde

¹⁴ El artículo definitivo quedó así: «El Congreso votará todos los años el Presupuesto General de la República que deba regir en el próximo año. Por ningún motivo podrá gobernarse sin presupuesto, y si por cualquier causa no quedare expedido antes de comenzar el año, el Congreso, ya sea que se halle en funciones o que sea convocado especialmente, resolverá que mientras se vota el presupuesto definitivo, rija provisionalmente por doceavas partes el presupuesto del año anterior, o el presentado por el Gobierno para sustituirlo» (artículo 86).

autoridad e independencia, y tiene que actuar con criterio político, así pertenezca a la Corte Suprema. El ejemplo revelador lo dio, en esos mismos años, el doctor Germán Leguía y Martínez, magistrado integérrimo y hombre honrado a toda prueba, pero, como Premier y ministro de Gobierno del régimen, se distinguió por la violencia de sus procedimientos y por el apasionamiento de sus actos, negándose a acatar resoluciones de la Corte Suprema, a la cual pertenecía, relativas a la aplicación del *habeas corpus*.

Por otra parte, las cualidades morales e intelectuales que requiere el juez son distintas de las que necesita el político y, a veces, se hallan en oposición. Nadie más inaparente para la función ministerial o parlamentaria que el hombre habituado a las tareas judiciales. Por eso, la Constitución de 1933, reiterada en la de 1979, completando e integrando los principios contenidos en la Carta del 20, declara incompatible con cualquier función judicial el ejercicio de todo cargo que dependa de nombramiento del Poder Ejecutivo o de elección por el Congreso.

En las postrimerías del debate constitucional, al considerarse los artículos por suprimir de la Constitución del 60, se mantuvo, sin embargo, el artículo 126, relativo a la designación de los vocales y fiscales de las cortes superiores, jueces de primera instancia y agentes fiscales.

Hay que lamentar que la Constitución de 1920, al igual que la posterior de 1933, desoyera el clamor unánime y descuidara esa urgente necesidad pública. El país necesita un poder judicial libre e independiente, extraño a las influencias de la opinión y de la política, reclutado con criterio esencialmente técnico y de capacidad, apto para cumplir sin temores los deberes que le confían la Constitución y las leyes, garantía de un régimen de orden y libertad.

En vez de eso, se prefirió mantener en las Cartas de 1920 y de 1933 el sistema de la Constitución de 1860, que hacía al Poder Ejecutivo árbitro y señor de las nominaciones judiciales y que lo ejerció con criterio perfectamente político.

Al revisar el Diario de los Debates de la Asamblea Nacional de 1919-20, he podido comprobar que se aprobó un artículo, de orden procesal civil, cuyo lugar no era precisamente el texto constitucional y que luego fue suprimido sin la venia de la Asamblea al aprobarse la redacción definitiva. Sostenía que, en los juicios de orden civil, a falta de disposición expresa de la ley, se sentenciaría: (1.º) con arreglo a la interpretación jurídica de la ley; (2.º) a otras disposiciones en casos análogos; y (3.º) a los principios generales del derecho.

En la Carta aprobada, se confiaba a la Corte Suprema la resolución de las competencias que se suscitaban entre el Poder Ejecutivo y los consejos provinciales, y la vigilancia y autoridad sobre los tribunales y juzgados de la República, funcionarios notariales y registro de la propiedad; la ratificación de los nombramientos judiciales de primera y segunda instancia por la Corte Suprema cada cinco años; y se declaraba que la justicia militar no podría, por ningún motivo, exceder su jurisdicción sobre personas que no estuvieran en servicio en el Ejército, a no ser en el caso de guerra nacional.

La Asamblea pasó en seguida a considerar los artículos reformados en relación con la Constitución de 1860. Se acordó que los impuestos se impondrían, no por razón de las personas sino por la naturaleza y condición de las cosas, y se convino en la necesidad de publicar inmediatamente, adverbio introducido durante el debate, los presupuestos y cuentas generales de la República.

La Comisión había sido del parecer de mantener la pena de muerte por traición a la patria. La Constitución del 60 la había reservado, exclusivamente, para el homicidio calificado (artículo 16).

Mariano H. Cornejo, sin abandonar su escaño de presidente de la Asamblea y destacado tratadista de derecho penal, recordó a los diputados que se inclinaban por la inviolabilidad de la vida humana, que el restablecimiento de la pena de muerte en Francia, tratándose de homicidio calificado, había sido una necesidad en tanto que el criterio de la Comisión era restringirla en todo lo posible.

Otros diputados, y señaladamente entre ellos Ricardo Caso, propusieron hacerla extensiva a los casos establecidos en el Código de Justicia Militar, el que no ha podido funcionar en toda su extensión porque, dictado en 1898, la Constitución de 1860 sólo aceptaba la pena máxima para el homicidio calificado.

Argüía también el doctor Cornejo que, si se mantenía sólo para los casos de traición, se actuaba con un criterio de defensa nacional, pero no de defensa social, y que el derecho penal no es un asunto nacionalista sino una institución humana.

Otras reformas incorporadas en este momento se refieren a la obligatoriedad de la enseñanza primaria (artículo 53) y no simplemente a su existencia y difusión, como figura en la Carta del 60, garantizándose el funcionamiento de una escuela elemental para mujeres y otra para varones en cada distrito, y de una escuela primaria de segundo grado en toda capital de provincia; se agregó el requisito de los dos años de residencia para obtener la naturalización; se excluyó, entre las causas de suspensión de la ciudadanía, a los sometidos a juicio de quiebra y a los jugadores, ebrios y divorciados por culpa suya, causales que figuraban en la Constitución anterior; redujo el plazo de residencia en el departamento de tres años a dos para ser diputado, y se omitió la condición de poseer renta o ser profesor; y, para senador, suprimió ambos requisitos.

En lírico exceso liberal, que resultó grotesco por haber permanecido ininterrumpidamente violadas, la Constitución declaraba que las garantías individuales no podrían ser suspendidas por ninguna ley o autoridad (artículo 35), curiosa particularidad de nuestra Carta que no se halla en ninguna otra Constitución del mundo, dijo el doctor Guillermo Olaechea en su *Constitución comentada*, consintiendo a lo más que, en casos extraordinarios en que peligre la seguridad interior o exterior del Estado, el gobierno podía dictar leyes y resoluciones especiales que demande su defensa, pero sin que esas medidas estén en desacuerdo con el artículo aprobado ni se sentencie a los inculpados en los juicios de excepción que se produzcan.

Animados debates se produjeron cuando se consideró la proposición que negaba a los miembros del clero, secular o regular, la posibilidad de ser representantes, prohibición que contenía la Constitución de 1933. El diputado Mariano García, que era sacerdote, se opuso resueltamente a la medida. Declaró que no se hallaba ninguna razón, ni siquiera aparente, para justificar esa prohibición; que el carácter sagrado del ministerio no se opone en modo alguno a la exigencia de cumplir a conciencia con sus deberes de representante; que hay numerosos casos de sacerdotes que han sido parlamentarios eminentes desde el primer Congreso Constituyente de 1822; y, por último, que esa causal no figura en ninguna Constitución extranjera. Acertadamente, la Carta de 1979 no ha mantenido esa prohibición.

Clemente Palma intervino para justificar la incompatibilidad. A su juicio, la función sacerdotal y la lucha política se oponen, ya «que en los parlamentos, los demonios andan sueltos y contra ellos no prevalecen las armas que el Señor ha puesto en manos de los sacerdotes. Algo más, el sacerdote que entra al Congreso se enrola de hecho en ese ejército infernal». Era el interés de la propia iglesia católica que no se confundiera «la elevada misión sacerdotal con las ignominias parlamentarias».

En su intervención, Rada y Gamio recorrió las grandes figuras del clero que habían desfilaro por el Parlamento nacional como Luna Pizarro, Pedemonte, Tordoya, Tovar, José Antonio Roca y Pueyrredón; destacó que la prohibición imposibilitaba a un sacerdote católico de ser diputado o senador y no a un pastor protestante o a un rabino judío; que nunca se podía comparar la coacción que pueden ejercer sobre los electores un ministro o un prefecto con la de un obispo o párroco; y concluía declarando que las grandes razones de derecho político, de libertad, de justicia, a lo que se agregaban los antecedentes de nuestra historia patria, amparaban el derecho de los clérigos para formar parte del Parlamento.

En vista de esa brillante y fundada oposición, se retiró la iniciativa, manteniéndose el texto de la Constitución del 60.

Posteriormente, la Constitución de 1933 declaró que no son elegibles diputados ni senadores los miembros del clero (artículo 100). Ese impedimento, como se demostró brillantemente en la Asamblea del 19, carece de fundamento doctrinario. La Iglesia, no obstante ser una institución supranacional y ecuménica, es defensora celosa del patriotismo y del culto de los héroes, participa en la exaltación de todos los demás valores espirituales, cuidando ciertamente de no deificar al Estado o a la patria, o hacer que esos sentimientos sean incompatibles con el respeto y los derechos de las otras religiones. Todo buen católico es buen patriota. Por otra parte, el sacerdote, en el ejercicio de sus funciones parroquiales, de su misión civilizadora o de sus deberes sacerdotales, tiene oportunidades amplísimas de llegar al pueblo y de conocer las necesidades del país. Nuestra historia parlamentaria, como lo recordó Rada y Gamio, incluye a destacados parlamentarios y a presidentes de congresos y de constituyentes que, sin desmedro de su función sacerdotal, actuaron con brillo, con elevación doctrinaria y con

independencia. La prohibición contenida en la Carta del 33, y que no pasó acertadamente en la de 1979, carece de base doctrinaria y de justo fundamento.

El diputado Peñaloza propuso, en la sesión del 28 de noviembre de 1919, una adición relativa a la obligación del sufragio. «La atribución del sufragio popular es un derecho inherente a la calidad del ciudadano y no un deber que cumplir con arreglo a las prescripciones de la ley de la materia», con lo que ese representante resultó un precursor del artículo que figura en la Carta del 33 y que se inspira en el principio moderno, difundido principalmente por Duguit, que considera al sufragio, al mismo tiempo, un deber y una función. El ciudadano está investido de una función y es titular de un derecho. Y, en consecuencia, todo elector está obligado a votar, ya que todo funcionario debe cumplir la misión de que está investido. Inspirándose en ese principio, la Ley de Elecciones de 1931 estableció la obligación del voto, principio incorporado después en las Constituciones de 1933 (artículo 88) y de 1979 (artículo 65), y en las posteriores leyes electorales.

Se aprobó una adición, presentada por el diputado Aníbal Maúrtua, que ampliaba la prohibición hasta cincuenta kilómetros y que prohibía a los extranjeros adquirir propiedades dentro de esa extensión cuando se tratase de zonas de fronteras.

No se aceptó, en cambio, otra adición del mismo representante para que figurase un artículo por el cual, en igualdad de circunstancias —cuestión de apreciación, decía juiciosamente la Comisión de Constitución al oponerse a esa declaración, que la hacía ilusoria—, se prefiriese a los peruanos sobre los extranjeros en la concesión de empleos, cargos, comisiones y concesiones, ni aceptó otro proyecto para crear provincias fluviales con iguales derechos y jerarquías que las litorales, porque crearían mayor confusión en la demarcación del país.

Una proposición del diputado Caso, considerada en el momento de las adiciones, por la cual se permitía ser senador al extranjero naturalizado con 15 años de residencia en el país, casado con peruana y con propiedades raíces y diputado al que tuviera las mismas condiciones, limitándose la residencia sólo a 12 años, fue desechada por considerarse, verdad elemental, que el desempeño de las funciones políticas debía reservarse a los peruanos de nacimiento.

Caso propuso también que se considerase como miembros vitalicios del Senado a los ex Presidentes de la República que concluyeran el período para el que fueron elegidos, incorporándose dos años después de terminado su mandato, iniciativa que la Comisión de Constitución no apoyó, por estimar que no armonizaba con el sentido democrático que da al Parlamento un origen exclusivamente popular.

Maúrtua juzgaba que esa iniciativa tenía por objeto honrar a los mandatarios buenos, prudentes y honrados, y evitarles el bochorno de que pasaran de Palacio a la penitenciaría; y que, de haber existido antes, se habrían aprovechado los servicios y capacidad política de Nicolás de Piérola y del mariscal Cáceres, intervención que consolidaba el Parlamento y podía ejercer una benéfica influencia.

En realidad, se trataba de una iniciativa juiciosa y así lo comprendieron los constituyentes de 1933, al establecer que «[...] al terminar su período constitucional, el Presidente de la República pasará a formar parte del Senado por un período senatorial».¹⁵ Aunque sólo se ha aplicado esa disposición con incorporación en julio de 1980 del ilustre ex presidente José Luis Bustamante y Rivero,¹⁶ es notorio que el jefe de Estado que concluye su período ha afianzado una situación de influencia y de prestigio, puede ejercer una eficaz acción moderadora y ser oportuno árbitro de problemas y dificultades. Precisamente porque en el país son siempre escasas las grandes personalidades políticas, debe tratarse de aprovechar, en lo posible, a todo expresidente con su caudal de experiencia y de autoridad. Por eso, la Carta de 1979 ha dispuesto que «[...] son senadores vitalicios los ex Presidentes Constitucionales de la República» (artículo 166).

Con el objeto de acentuar la influencia política del Parlamento, el senador Medina propuso incluir un artículo por el cual las Cámaras, en legislaturas ordinarias, podían tratar materias políticas o cualquier otro asunto, así no estuviera incluido en la convocatoria. Según la Constitución del 60, los congresos extraordinarios sólo debían tratar los asuntos objeto de su convocatoria. Se consideraba que esa limitación coactaba la iniciativa parlamentaria y, además, podían presentarse asuntos que interesara examinar al Parlamento y no al gobierno.

Del debate surgió una hábil fórmula, presentada por el diputado Noriega del Águila: «Los Congresos Extraordinarios tendrán las mismas facultades que los ordinarios, pero dando preferencia a los asuntos que han sido materia de la convocatoria» (artículo 78, parte final).

Se trató también de crear un tribunal supremo de Responsabilidad para juzgar, dentro del concepto democrático, a todos los funcionarios públicos que ejercieran cargo con responsabilidad. La iniciativa fue del señor J. M. Rodríguez Dulanto. La Comisión la presentó con dictamen favorable, resucitando un antiguo Tribunal de Responsabilidad que se había creado en 1865 para juzgar, principalmente, a los miembros de la Corte Suprema cuando se acusara a alguno de ellos. Ese organismo había tenido vida fugaz por falta de acusadores y fue reemplazado por el Tribunal Supremo de Responsabilidad, suprimido por la Ley Orgánica del Poder Judicial.

¹⁵ El general Sánchez Cerro murió asesinado en pleno ejercicio de la presidencia. El mariscal Benavides permaneció ausente del Perú en ejercicio de delicadas funciones diplomáticas. El doctor Manuel Prado no deseó ejercitar ese derecho, y el doctor José Luis Bustamante y Rivero permaneció en el extranjero desde que fue derrocado. Más tarde, en 1956, pretendió incorporarse, alegando que por imposición gubernativa no pudo hacerlo anteriormente, pero su pedido fue desestimado. El general Odría no se incorporó, por propia voluntad, al Senado entre 1956 y 1962; y Fernando Belaunde fue depuesto arbitraria y violentamente en octubre de 1968, y el Congreso fue disuelto.

¹⁶ Y esto en virtud de la Carta de 1979.

Sin embargo, la Cámara no le prestó su aprobación, porque conceptuaba que era introducir una innecesaria rueda en el mecanismo judicial.

La Constitución de 1920, al igual que la de 1834 y la de 1839, suprimió la Vicepresidencia de la República. Mariano H. Cornejo la había combatido anteriormente y predominó su pensamiento. La creación de las vicepresidencias, había dicho, se parece al curioso caso de un individuo que tiene en la misma casa muebles guardados para la eventualidad de un incendio, creyendo que el siniestro respetará los muebles de reserva.

Todas las revoluciones triunfantes eliminaron al vicepresidente, que encarnaba el mismo régimen derrocado o que era un amigo o secuaz del presidente depuesto.

A pesar de esa supresión, en la sesión del 23 de octubre y con el dictamen favorable de la Comisión de Constitución que sostenía que la supresión plebiscitaria de las vicepresidencias de la República no debía ir contra los derechos adquiridos, se aprobó una moción legislativa según la cual se reconocía válida la elección del general Canevaro y del doctor Agustín de la Torre González como primer y segundo vicepresidente de la República, respectivamente, durante el período 1919-1924.

En los días postreros, la Asamblea comenzó a considerar el proyecto del Código de Procedimientos Criminales, en cuya redacción había tenido preponderante participación el doctor Mariano H. Cornejo y quien forzó su aprobación. El doctor Cornejo se distinguía por su tesón, constancia y excelente oratoria, lo que explica muchos de sus éxitos en las discusiones en la Asamblea Nacional.

Dicho proyecto de código contenía excelentes reformas, como la creación de tribunales correccionales, el juicio oral y la celeridad de los procesos, pero se inclinaba inconvenientemente por el sistema de los jurados para la justicia penal. Los representantes más activos de la Asamblea, como Javier Prado; Augusto Peñaloza, que lo combatió en una extensa e interesante exposición que tomó más de dos sesiones; el impetuoso Torres Balcázar; y Aníbal Maúrtua, impugnaron el sistema de jurados, el que tuvo escasos simpatizantes, entre ellos José Antonio Encinas y, naturalmente, Cornejo, que arbitrariamente trató de imponer su iniciativa aprovechando la ventaja que le daba dirigir los debates. Incluso, llegó a personalizar los debates al declarar que «[...] sería muy honda la decepción que sufriría si no se aceptaba el Código, e inmensa satisfacción en caso contrario».

Por limitado margen —56 votos contra 28—, se aprobaron los tres primeros títulos relativos al Código, pero se rechazó el título cuarto sobre el jurado por la mayoría de un voto, 39 en favor y 40 en contra. Cornejo no se atrevió a ratificar la votación y retiró dicho libro cuarto para que volviera a la Comisión, porque de insistir habría peligrado la aprobación total del propio Código.¹⁷

¹⁷ Como medida contemporalizadora, el representante Lauro Curletti había insinuado que se ensayara los jurados en la provincia de Lima, pero se consideró absurdo hacer ensayos con la ley.

El Parlamento —no obstante los violentos ataques de un sector, por desgracia minoritario, que trató entonces de atajar los desmanes iniciales del régimen de Leguía y de conseguir que fuera consecuente con los principios liberales que había proclamado como candidato y que se habían incorporado a la nueva Constitución; y en la senda de fuerza y de represión a la que no tardaría en lanzarse— aprobó, por una mayoría amplia y sumisa, que se solidarizaría luego con la mayor parte de los atropellos característicos del Oncenio, una ley por la cual los autores y cómplices del delito de rebelión, cualquiera que fuera su origen y naturaleza, eran responsables con sus bienes de los daños que sufrieran los particulares y los gastos que tuviera que hacer el gobierno para sofocar tales rebeliones, autorizándose al Ejecutivo para entrar en posesión de aquellos y nulo cualquier contrato o transferencia hecha por los acusados, quedando, asimismo, el gobierno facultado para nombrar jueces de excepción para la aplicación de esa ley.

Avanzada gran parte de la Constitución, el gobierno presentó el 13 de noviembre un proyecto autoritativo para renovar los concejos provinciales y distritales, convocándose a elecciones en cuanto se promulgara la ley, siendo elegidos los alcaldes directamente por el pueblo. En esa forma, se decía, los Cabildos tendrían un total origen popular.

Al leerse esta iniciativa, un grupo de fieles parlamentarios gubernativos presentó una adición autorizando al Poder Ejecutivo para designar municipalidades provisionales, adición que suscitó enconados debates y vehementes protestas y que sólo alcanzó a aprobarse, como hemos dicho, tras conminatorias presiones y por el escaso margen de un voto de un senador enfermo, a quien se trajo especialmente al recinto parlamentario para que diera el número necesario.

El diputado Maúrtua inició la oposición, ya que la adición anulaba, a su juicio, una de las supremas aspiraciones de los pueblos, expresada en el plebiscito: la autonomía municipal. Era inducir al gobierno del señor Leguía a un lamentable error político y, por unos cuantos halagados por su nominación municipal desde Palacio, habría multitud de postergados, originándose un descontento general.

Encinas recordó que la adición no tenía ningún fundamento legal y, más bien, hería profundamente la autonomía municipal, uno de los más hermosos postulados del movimiento del 4 de julio. El representante ayacuchano Medina sostuvo que esas juntas de notables eran contrarias al régimen democrático establecido en la Constitución. El doctor Calle dijo una verdad evidente: «[...] si se va a convocar inmediatamente a elecciones, es innecesaria la autorización». Torres Balcázar juzgaba que la autorización en proyecto vulneraba los principios democráticos y facultaba al gobierno la violación de la ley.

Pobres estuvieron los defensores de la adición. Alegaron que no era conveniente convulsionar al país con elecciones municipales; que las que estaban en funciones eran impopulares y focos de conspiración contra el régimen y refugio y bastión de sus enemigos; que esas instituciones deberían expresar el sentir unánime del país, favorable al

señor Leguía. No faltó senador que ingenuamente aseveró que se podía aprobar confiadamente la adición, ya que estaba seguro de que «[...] el Presidente de la República haría buen uso de ella». El doctor Mariano H. Cornejo declaró que «[...] en caso que la Asamblea aprobara esa moción, puede tener el país la evidencia que el Gobierno la utilizará con el patriotismo y la imparcialidad que forman la base de su programa».

Al confrontarse el proyecto en la primera votación, se produjo empate: 49 votos a favor por 49 votos en contra. En una segunda votación, tampoco se obtuvo el número favorable. Reabierto el escrutinio en la sesión siguiente, el doctor Salazar Oyarzábal, para asegurar una mayoría favorable, tuvo que declarar que hacía depender su aprobación de la confianza que la Asamblea tuviera en el gobierno y porque era necesario darle una muestra de adhesión. El 9 de diciembre se aprobaba la ley, que liquidó la autonomía municipal.

En virtud de la autorización que contenía esa ley, las municipalidades elegidas hasta entonces continuaron siendo designadas por el gobierno. En realidad, eran simplemente juntas de notables. La ley 7482 de enero de 1932 autorizó, indefinidamente, al Poder Ejecutivo para que continuase nominándolas, lo que duró largos años, salvo los períodos constitucionales de 1963-1968 y el que se ha iniciado en 1980.

Ese régimen coloca a los concejos en una situación de dependencia total con respecto al poder central. El municipio es la entidad territorial autárquica por excelencia, expresión genuina del distrito o de la ciudad. La autonomía municipal consiste en la facultad de elegir sus personeros y en la libertad de administrar sus intereses. Los municipios de origen popular han mantenido, en nuestra historia republicana, hermosas tradiciones de dignidad, de decoro y de eficiencia administrativa. Por la municipalidad de Lima pasaron alcaldes eminentes. Con el sistema ideado por los constituyentes de 1919, se han transformado en dóciles agencias del poder central, en instrumentos propicios del senador o del diputado de la provincia, sumisas a su omnipotente voluntad, puesto que deben a aquél su designación y su permanencia. Felizmente, se ha retornado, por ser un clamor general, al origen popular, representativo de nuestros Cabildos, genuina expresión del pueblo.

En la sesión del 2 de diciembre, se designó una comisión de redacción formada por los señores Mariano H. Cornejo (presidente), Javier Prado, Mariano N. Valcárcel, Juan de Dios Salazar y Oyarzábal, Alberto Salomón, Manuel Químper y Javier Luna Iglesias. Y así, a los pocos días, el 27 de dicho mes, se procedía a la firma del histórico documento, día también en que la Asamblea Nacional clausuraba sus sesiones.

La Constitución aprobada constaba de 19 títulos, de 157 artículos constitucionales y de cuatro disposiciones transitorias¹⁸ e iba precedida de la siguiente introducción:

¹⁸ Las disposiciones transitorias establecían que la Constitución regiría en la República desde el día de su promulgación, sin necesidad de juramento; que la emisión monetaria existente continuaba sometida a las

La Asamblea Nacional, en uso de las facultades constituyentes que le confirió el pueblo soberano para integrar y concordar las reformas sancionadas por el plebiscito, invocando los sagrados nombres de Dios y de la Patria, ha aprobado la siguiente Constitución para la República Peruana.

La Constitución fue firmada por todos los representantes que participaron en su discusión, encabezando la lista los doctores Mariano H. Cornejo, presidente de la Asamblea; y Juan de Dios Salazar y Oyarzábal, presidente de la Cámara de Diputados.

Al suscribir el documento, los diputados Torres Balcázar, por Lima, y Mármol, por Chíncha, dejaron constancia de que la Asamblea, para ser lógica y respetuosa de la opinión pública, debió ratificar la Constitución por el voto plebiscitario.

En los debates de la Asamblea de 1919, las dos figuras descolantes fueron las de Mariano H. Cornejo, su presidente, político avezado y uno de los prohombres de la revolución de Leguía, que, si por razón de presidir la Asamblea intervino pocas veces, fue inspirador intelectual de la Constitución; y Javier Prado, antiguo y respetado rector de San Marcos, presidente de la Comisión de Constitución, el más brillante y profundo de los oradores, que tendrá numerosas intervenciones para fundamentar el dictamen y orientar y aclarar las discusiones, aunque apenas un año después encabezaría la lista de los descontentos y perseguidos por la Patria Nueva.¹⁹ También hay que recordar a Aníbal Maúrtua, con atinadas intervenciones; a José M. Rodríguez Dulanto, ponderado y concreto; al fogoso y tajante Alberto Secada, «permanente» senador por el Callao; a Juan M. Torres Balcázar, intemperante y resuelto; a Carlos A. Calle, de espíritu jurídico; a Augusto Peñaloza, especialmente cuando se trató del sistema de jurados, al que abrumó con la demostración de su improcedencia; a José A. Encinas, avanzado y de tendencias izquierdistas; a Pedro José Rada y Gamio, cuya posición derechista ya hemos resaltado; al senador Osorio por Arequipa, que acompañó a Prado en la defensa del proyecto de la Comisión; a los constituyentes Juan de Dios Salazar y Oyarzábal, Germán Luna Iglesias, Lauro Curletti, Franco Echeandía, el general José R. Pizarro, Mariano García (último representante sacerdote, defensor de los derechos de la Iglesia), Arturo Pérez Figuerola y Clemente Palma, sostenedor de las doctrinas

leyes que la crearon y a las que pudieran dictarse, debiendo en todo caso completar la garantía metálica hasta el íntegro de la emisión; que las reformas de la Constitución se harían en congreso ordinario, pero no tendrían efecto si no fuesen ratificadas en otra legislatura ordinaria, requiriéndose, en ambas oportunidades, los dos tercios de los votos de cada Cámara —disposición que por su importancia debería figurar entre las permanentes—; y la última se refería a que, en 1924, el Congreso se reuniría el 12 de octubre.

¹⁹ «Prado redactó el proyecto de la Constitución de 1920 y lo defendió en notables discursos parlamentarios. Gracias a él se introdujeron en esa Carta algunas buenas novedades, principalmente en el orden de las instituciones de protección social, a las cuales lo inclinaban sus acendrados sentimientos de humanidad y justicia y su modernizado y purificado credo liberal». VILLARÁN, Manuel Vicente. *Páginas escogidas*. Lima, 1962, p. 429.

contrarias; a Pedro Ruiz Bravo, director de *El Tiempo*; y a los nuevos personajes del régimen, como Foción A. Mariátegui, Celestino Manchego Muñoz y Jesús M. Salazar.

Al clausurar las labores, el presidente de la Asamblea, doctor Cornejo, en una improvisación, expresó que vinculaba la satisfacción que tenía por la obra realizada con la inquietud de la obra que comienza. Agregó que todo

Estado democrático superior» lleva siempre aparejado un gran desarrollo económico y una más justa distribución de la riqueza; que las reformas aprobadas han tenido por fin cambiar el mecanismo político del país; y que la Constitución sancionada tiene, seguramente, las imperfecciones de toda obra política obligada a conciliar puntos de vista diferentes, «la deficiencia de la obra colectiva que no puede alcanzar la integridad de la labor individual, pero con imperfecciones y eficiencias, es la reforma más trascendental que ha realizado el Perú desde su Independencia.

Declaraba que la renovación parcial de los poderes públicos, sucedáneo de la herencia de castas, ha sido remplazada por la renovación total, que busca su aliento en la vitalidad del país entero y que es la fuerza y la condición de la democracia; que el centralismo burocrático ha recibido el golpe de gracia con la autonomía regional y local; que se ha mantenido la unidad de la República y la unidad política del gobierno y, sin perjuicio de ello, se ha establecido la independencia legislativa de las provincias. Calificó, finalmente, a los Congresos regionales como «[...] el aire y el sol de la vida nacional, curando la anemia cortesana de los Congresos y la esclerosis rutinaria de los gobiernos».

La promulgación de la Constitución se efectuó en solemne ceremonia el 18 de enero de 1920, en el 385 aniversario de la fundación de Lima y desde la casa municipal, situada en su tradicional ubicación de la Plaza de Armas. Se reunieron, en pleno, el municipio de Lima y los senadores y diputados autores de la Carta. Estaban también presentes el Presidente de la República; los ministros de Estado, que firmaron asimismo la promulgación; y numerosas personalidades. El director de Gobierno dio lectura, en alta voz, a los tres primeros capítulos de la Constitución y por bando se leyó el resto en otras plazas de la ciudad. Salvas de artillería y formación de tropas completaron la decoración.

El presidente Leguía declaró en esa oportunidad que la Constitución promulgada era la concreción de las aspiraciones nacionales que afloraron en la gran revolución iniciada el 4 de julio. Consideraba que la nueva Carta no era un fruto prematuro, pues, respetando la historia y la tradición, no se entregaba a una renovación inconsulta, inadaptable a nuestras costumbres o reñidas con las tendencias nacionales. Antes bien, corregía lo existente para acomodarlo a las actuales orientaciones y a las nuevas rutas que imponen la renovación universal. Opinaba que la Carta de 1860 era vetusta, desprestigiada y en pugna con los ideales del momento. «La nueva Constitución permite una más amplia participación del país en los asuntos económicos y sociales,

mediante inmutables garantías individuales y sociales y por una renovación más democrática de los Poderes Públicos».

En cumplimiento del artículo 16 de las reformas plebiscitarias, la Comisión de Leyes Orgánicas preparó el proyecto del Consejo de Estado, formado por consejeros nombrados por el Presidente de la República, proyecto que, después de ligeras reformas, fue aprobado rápidamente. El Consejo de Estado estaba formado por siete miembros, los que debían reunir las mismas cualidades que los senadores y duraban cinco años en sus cargos. A cada miembro correspondía la vigilancia de uno de los siete ministerios que entonces existían. El Consejo debía absolver las consultas que le formulara el Presidente de la República, siendo obligatorio tomar su parecer sobre el proyecto de presupuesto de la República, en los contratos que comprometen los bienes y rentas del Estado, en los tratados internacionales, en el caso de que el Presidente solicite autorización para asumir el mando de las fuerzas armadas o para abandonar el país y en los proyectos de ley sobre pensiones y gracias que se someten a las Cámaras. Asimismo, el gobierno le pediría informe en los casos en que se deba pedir vista fiscal, reconocer derechos individuales o colectivos que afecten las rentas o intereses del Estado, y en los asuntos contencioso-administrativos. Los ministros podían concurrir a las sesiones de este organismo, pero debían retirarse antes de la votación. Pero dentro del gobierno personalista de Leguía, no llegó a funcionar el Consejo de Estado.

No pasó en la Cámara la atribución que el proyecto original confería al gobierno de solicitar al Congreso la revisión del nombramiento de algún vocal o fiscal de la Corte Suprema, cuando considerase que no cumplía debidamente sus funciones. Antes de disolverse, la Asamblea Nacional dictó algunas leyes importantes como el Código de Procedimientos Penales y la Ley de Reforma Universitaria.

JUICIO SOBRE LA CONSTITUCIÓN DE 1920

Un profesor extranjero de Derecho Constitucional que examinara la Carta de 1920 y la comparase con las precedentes, ignorando su posterior incumplimiento y vejamen, y que no conociera la realidad política que la antecedió, para continuar luego mediatizada hasta 1930, durante todo el gobierno dictatorial y de fuerza de Leguía, y que fue derogada por el movimiento revolucionario triunfante, sostendría con fundamento que el Perú había dado con aquella Constitución un gran paso en la estructura de su Estado, en la renovación de su organización política y en la reforma de sus vicios políticos.

Como documento puro, la Constitución de 1920 introdujo saludables modificaciones y tuvo notorios aciertos. Sus reformas, como ya hemos indicado, cabe agruparlas en tres grandes grupos: reformas políticas, reformas sociales y descentralización. Las primeras, más propiamente llamadas de saneamiento y moralización política, revelan el sano propósito de corregir y rectificar los desórdenes, corruptelas, defectos acumulados durante los sesenta años de vigencia de la Constitución de 1860, a lo que se agregaba

los intereses creados durante ese tiempo al amparo de las oligarquías que se habían perpetuado durante largos períodos en el gobierno y de los cacicazgos instalados en las provincias y en el propio Parlamento. Así, destacaremos la feliz supresión de la renovación por tercios del Congreso, origen de las dificultades de muchos gobiernos recién instalados en Palacio y causa de la caída de otros, como el de Billinghurst; la eliminación de los senadores y diputados suplentes; las incompatibilidades entre el mandato legislativo y cualquier otro cargo público; la ratificación por la Corte Suprema de los jueces de primera y segunda instancia, recurso audaz por su irrestricta autorización y cuya única garantía es la rectitud de los procedimientos de la Corte Suprema; la prohibición de percibir más de un sueldo pagadero por el Estado para evitar acumulaciones ilícitas en el vicio nacional del «enchufismo».

Los movimientos sociales se habían limitado, hasta mediados del siglo pasado, a ser expresiones confusas, ingenuas y románticas, o, en muchas ocasiones, como también ocurre ahora, puras expresiones de una desadaptación social. Sólo a partir de Marx se reclama que éstos son parte de una doctrina científica y que sufren una transformación inevitable por obedecer a ineluctables leyes sociales. Se inicia, por el año 1870, la acción organizada e internacional, la preparación técnica y la creación de grandes partidos políticos que pretenden la captura del poder. La Primera Guerra Mundial (1914-1918) creó una situación espiritual y un estado económico propicio a su expansión. Los antiguos combatientes eran pacifistas y socialistas encendidos; los trastornos financieros, la desorganización de las economías nacionales, el trágico espectáculo de la guerra, la desmovilización mundial, estimularon esas tendencias. Fueron los años de apogeo del socialismo europeo, con el triunfo de la revolución socialista republicana en Alemania; de los conatos comunistas en Italia y en Europa central; del esplendor de los partidos izquierdistas franceses; del acontecimiento revolucionario de que el Partido Laborista inglés gobernara en una nación tan conservadora como la Gran Bretaña; y de la consolidación de la sangrienta revolución comunista marxista en Rusia, con sus drásticas medidas de violencia inaudita.

En el Perú, se proyecta ese clima espiritual e intelectual. Estallan las primeras huelgas organizadas. La reforma universitaria de 1919 se vincula a los trabajadores. Los estudiantes buscan a los obreros para explicarles sus reivindicaciones sociales. El propio señor Leguía, como candidato, había hablado de reformas sociales y prometido, en su plataforma electoral, una legislación obrera. Todas estas circunstancias determinan la inclusión, en la Constitución de 1920, del largo capítulo sobre garantías sociales, tomadas muchas de ellas de la Constitución socialista de Weimar, o su aspecto nacionalista, tomado de la Constitución mexicana de Querétaro de 1917. Son las principales las que refieren a la legislación social; a las condiciones de trabajo; al salario mínimo; a la función social de la propiedad; a las minas, industrias y comercio; a la conciliación y arbitraje obligatorio en los conflictos entre el capital y el trabajo; a los

servicios asistenciales; al fomento de la maternidad; a la protección a la niñez; y a la defensa de la raza indígena.

La tercera reforma se refiere a la descentralización. El régimen centralizado que existía —fomentado por el silencio o postergación del problema en la Constitución del 60, su más grave falla; por el fracaso de las descentralizaciones administrativas de 1873 y fiscal de 1886; y por la acentuación, hasta el máximo, de un centralismo absorbente y burocrático que subsiste aún en nuestros días, agravando, por desgracia, sus consecuencias y peligros— había creado una poderosa corriente nacional, formada por el concordante reclamo de todas las provincias y regiones, clamor que también se pudo escuchar al debatirse la Constitución de 1933 y que pedía una legítima participación de las regiones en su propia administración y una cierta intervención en los nombramientos de jueces y funcionarios, o sea, lo que Basadre ha llamado acertadamente «la subversión de las provincias». Se quiso dar una satisfacción aparente a los descentralistas, creando los congresos regionales, absurda invención centralista, que no curó los males de éste, ni descongestionó el Parlamento, ni tuvo una zona de acción precisa y eficaz, ni estimuló la vida local, limitándose a ser, como hemos visto en páginas anteriores, meros cuerpos burocráticos y peticionarios, apacibles prebendas.

Pero, en realidad, el centralismo se exacerbó al aumentar las diferencias entre la capital y las provincias; al fracasar y burocratizarse los congresos regionales; al suprimirse las municipalidades para ser reemplazadas por las juntas de notables que nombraba el Ministerio de Gobierno; al eliminarse, también, aunque sin reemplazo, las juntas departamentales; y al convertirse las elecciones de diputados y senadores en un reparto de curules desde Lima. «Instalados con entusiasmo, anota Basadre, los Congresos Regionales del Norte, Centro y Sur, pronto se vio que eran inoperantes, y acabaron por entrar prácticamente en receso».

Otras reformas incorporadas en la Constitución de 1920 fueron las relativas a la declaración de los fines del Estado, que establecían que toda obligación contraída por él, conforme a la ley, era inviolable (artículo 10); la absurda prohibición de crear moneda fiduciaria de curso forzoso, puesto que toda moneda que tiene un valor convencional es de curso forzoso; la supresión de la pena de muerte; el reconocimiento de la existencia legal de las comunidades indígenas, salvando la culpable omisión de cien años, dando autoridad constitucional a esta secular y característica institución del indio peruano, amparándola y favoreciéndola —y que no titubeamos en declarar que fue la reforma más importante de la Constitución de 1920—; la declaración de que la propiedad territorial, cualquiera que sea su naturaleza y condición, está regida exclusivamente por las leyes de la República y de que los extranjeros quedan en este aspecto en igualdad de condiciones con los nacionales; el reconocimiento de que la contribución sobre la renta será progresiva; la ratificación por el Senado, a semejanza del sistema norteamericano, de los nombramientos de embajadores y ministros plenipotenciarios.

Reformas de menor importancia fueron las referentes al requisito de los dos años de residencia para la naturalización; la intervención del Poder Judicial en los procesos electorales, reforma de poca trascendencia por no habersele dado toda la jurisdicción que requería, ya que, como hemos visto, se recortó el proyecto original de la Comisión, resultando la declaración contenida en el artículo 67 de simple compromiso; la necesidad de una autorización previa del Poder Legislativo para que el Ejecutivo pueda celebrar contratos que comprometan los bienes y rentas generales del Estado; la prohibición de los monopolios y acaparamientos industriales, de la usura y del juego de envite; la declaración de que el profesorado es carrera pública; la obligatoriedad y gratuidad de la enseñanza en su grado elemental y el reconocimiento del papel del Estado en sus otros grados; y la inhabilitación para todo funcionario contra el que se declare responsabilidad judicial para desempeñar toda otra función pública por cuatro años, lo que, por desgracia, no se ha cumplido.

Sin sumarnos, y muy lejos de ello, entre los enemigos irreconciliables y violentos del señor Leguía, cuya ágil y brillante figura nos es simpática por sus condiciones de caudillo, de audacia y de energía; porque luchó y desplazó a una oligarquía tradicional, desprestigiada y mezquina; por su sentido social; porque la revolución del 4 de julio de 1919 representó una renovación de hombres, aunque muchos de los mejores no tardaron en alejarse; y porque el gobierno de la Patria Nueva significó el ascenso de la clase media y universitaria, no obstante que buena parte de los allegados tuvieron relativo valor propio, no podemos dejar de condenar el régimen dictatorial y arbitrario en que se desenvolvió y en el que fueron olvidadas y menoscabadas las garantías tan extensa y cuidadosamente señaladas en la nueva Constitución. Se volvió al servilismo, a los elogios rendidos, a los homenajes áulicos y diarios. Se estableció un régimen de violación y de espionaje, desapareciendo totalmente la libertad de prensa y de palabra. Toda voz de disidencia y de oposición fue ahogada y eliminada por la amenaza, el cohecho, la persecución y el destierro. Se suprimió, poco después, la prohibición constitucional de la reelección presidencial y se vivió, entre 1920 y 1930, en un régimen personal de perpetuación indefinida.²⁰ Los diputados y senadores eran designados desde Palacio sin el menor recato; las Cámaras se distinguieron por una adhesión incondicional al Ejecutivo, sin minoría ni oposición, atentos sus miembros tan sólo a perpetuarse. El sometimiento del Poder Judicial al gobierno fue mayor que en los años anteriores, y no tardaron los Congresos regionales en caer en el mayor desprestigio, acentuándose el centralismo.²¹

²⁰ «Como en el caso del Perú, reformando la Constitución en un sentido más acentuadamente liberal con matices sociales, se crearon regímenes netamente personales por la abolición de las garantías individuales y de la libertad de prensa y por recurrir, de un modo franco, al intervencionismo eleccionario». BELAUNDE, Víctor Andrés. *La crisis presente*. Lima: Edic. Mercurio Peruano, 1940.

²¹ «Creóse tres Congresos regionales en momentos en que se iba a acentuar el centralismo, haciendo total la renovación de las Cámaras para someterlas absolutamente a la influencia del gobierno y declarando

Tal clima espiritual y político no fue el más propicio para que se desarrollara la Constitución de 1920 y tuvieran recta aplicación las preciosas garantías que consagraba y las reformas que incluía. No tardó la nueva Carta en ser constantemente violada, y la caída del régimen que la dictó y no la respetó tuvo necesariamente que arrastrarla. Prácticamente, cesó de existir desde el momento en que triunfó la revolución de Arequipa, acaudillada por el comandante Sánchez Cerro.

El gobierno triunfante, considerando que había llegado el momento de cumplir una de las más trascendentes promesas contenidas en el Manifiesto de Arequipa, convocó, por decreto ley 6953 del 8 de noviembre de 1930, una asamblea encargada de dictar la nueva Carta política.

Por decretos leyes 7019 y 7036, la Junta de Gobierno reafirmó su propósito de ir a un Congreso Constituyente. Las elecciones se efectuaron de acuerdo con el decreto ley 7160, expedido por la Junta Nacional de Gobierno el 26 de mayo de 1931. La Asamblea se inauguró el 8 de diciembre de 1931, comenzando casi inmediatamente la discusión de la nueva Constitución.

En total, la Constitución de 1920 rigió, en teoría, algo más de diez años, de enero de 1920 a agosto de 1930.

CAPÍTULO XIV

La Constitución de 1933

LA CONVOCATORIA AL CONGRESO CONSTITUYENTE DE 1931

A la caída del señor Leguía, se admitió unánimemente la necesidad de dictar una nueva Constitución. La de 1920 contenía disposiciones excelentes y tenía, dentro de la relatividad de la época, un avanzado criterio social. Pero se había confundido lamentablemente con el régimen del Oncenio, había sido vejada desde que nació y, aunque establecía amplísimas garantías individuales y sociales, no había sido eficaz para contener los desmanes y atropellos del gobierno derrocado. Por otra parte, se vivía en un momento histórico decisivo, de intensa renovación social y de pugnaz lucha política. La nueva Carta política tenía que incorporar los principios contenidos en el célebre Manifiesto de Arequipa; reflejar las aspiraciones del país, de significación política y de contenido social; constitucionalizar instituciones públicas que ya funcionaban o que deberían incorporarse; y remozar y poner al día al Estado nacional.

La Junta Nacional de Gobierno —juzgando que había llegado el momento de dictar las disposiciones convenientes para que el país retornase a la normalidad constitucional con el funcionamiento legal de los poderes del Estado, emanados del sufragio popular, y que, para la satisfacción de esos propósitos, era conveniente armonizar determinadas prescripciones de la Carta fundamental vigente con la necesidad de introducir las reformas reclamadas en el país— convocó, en mayo de 1931, a elecciones para un congreso constituyente que estaría formado por 145 representantes, 115 por mayoría y 30 por minoría, debiendo la Asamblea transformarse en el Poder Legislativo de la República una vez cumplida su función específica. La base electoral se fijó, primero, en la provincia y, luego, medida saludable, se aceptó la base departamental. En medio de una intensa lucha política determinada por la enconada y dramática pugna entre el pintoresco caudillo popular Luis M. Sánchez Cerro, afortunado y espectacular jefe de la revolución de Arequipa, que defendió en esa hora los principios tradicionales que habían creado la nacionalidad, apoyado por las clases acaudaladas, la burguesía conservadora y el pueblo, principalmente el campesino rural y las masas inorgánicas; y la candidatura renovadora de Víctor Raúl Haya de la Torre, jefe del

flamante Partido Aprista Peruano, que utilizaba una estructura y formas de combate tomados de los partidos europeos y que se apoyaba principalmente en las clases medias, tan olvidadas en el Perú; en el elemento universitario; en los sindicatos; en los obreros calificados de nuestro incipiente industrialismo; y en ciertos sectores rurales, ya ganados a la lucha social, como Trujillo y Arequipa, las llamadas fuerzas neutras y los elementos intelectuales se mantuvieron prácticamente al margen de la contienda. En medio de un ambiente de odios y violentas pasiones, de aguda polémica, de manifestaciones tumultuosas y de sangrientos encuentros callejeros, se desenvolvió el proceso electoral, presidido por la Junta Nacional de Gobierno, la que honestamente se mantuvo al margen de toda bandera o partido, presidiendo las elecciones más puras realizadas hasta entonces en el país. Ganó, por un margen ajustado, el candidato Sánchez Cerro y, para asegurarle una mayoría en el Congreso, fue necesario ejercer fuerte presión sobre el Jurado Nacional de Elecciones para que desaprobase el proceso de Cajamarca, a fin de garantizar el número mínimo de representantes adictos que el nuevo Presidente necesitaba contar en la Asamblea para poder gobernar.

En el mes de agosto de 1931, la Junta Nacional de Gobierno designó una comisión de eminentes juristas y distinguidas personalidades para que preparase un anteproyecto de Constitución del Estado. Esa Comisión estuvo presidida por el doctor Manuel Vicente Villarán, el más valioso constitucionalista peruano, e integrada por los doctores Toribio Alayza Paz Soldán, ilustre catedrático de Derecho Constitucional; Diómedes Arias Schereiber; Ricardo Palma; César Antonio Ugarte, singularmente capaz en cuestiones económicas; Víctor Andrés Belaunde; Carlos García Castañeda (todos ellos ya fallecidos); José León Barandiarán; Emilio Romero, que juntamente con Belaunde serían los dos únicos que formarían parte después de la Constituyente; y Luis E. Valcárcel. La Comisión concluyó su cometido el 5 de diciembre, tres días antes de inaugurarse el Congreso, y presentó un proyecto técnico, sobrio y preciso. Se dividía en dos grandes secciones: (a) Estructura y atribuciones del Estado, y (b) Deberes y derechos fundamentales. Entre sus disposiciones, las más importantes eran las que se referían a la Corte Nacional de Elecciones; a la administración descentralizada, creando una necesaria y eficiente descentralización a base de nuevas regiones; a los Consejos Nacionales de Administración, elegidos por un período de seis años; a las garantías que establecían para los empleados y funcionarios públicos; al Fiscal de la Nación; a la autonomía e independencia del Poder Judicial; y a la nacionalidad y naturalización, de impecable redacción técnica.¹

¹ Sobre el Anteproyecto de la Comisión Villarán transcribimos el siguiente juicio del ilustre historiador Jorge Basadre: «El Anteproyecto Villarán trató de evitar, en sus artículos sobre la Hacienda y el Crédito Público, la prodigalidad de los gastos, el uso extravagante del crédito, la corrupción administrativa, los déficits presupuestales, la falencia del erario, y el billete depreciado. Se preocupó, de modo cuidadoso y esforzado, en la organización de un Poder Judicial autónomo, libre de influencia política en

Al presentar su anteproyecto al gobierno, la Comisión Villarán decía que la tendencia general de aquél era de perfeccionamiento e integración de las instituciones políticas y administrativas, y de la satisfacción de grandes y legítimos anhelos públicos, compatibles con las condiciones de la realidad nacional. Mantenía, sin sustancial alteración, la estructura histórica del Estado peruano, pero abordaba importantes reformas en la organización, atribuciones y relaciones de los poderes públicos.

También afirmaba que:

La unidad del Estado, políticamente indivisible, se afirma y garantiza y se da a las regiones y a los municipios, la administración descentralizada de los asuntos que les conciernen. Conservan el necesario vigor el Poder Ejecutivo y la Presidencia de la República. Se temperarán, sin embargo, los peligros del personalismo arbitrario y absorbente. Los factores constitucionales —de amparo de la legalidad, de seguridad para los derechos y de protección al orden fiscal y administrativo— son perfeccionados y robustecidos. Tienden a ese fin numerosas disposiciones relativas al sufragio y al Poder Electoral autónomo, a la composición y derechos de las Cámaras, a la Comisión Permanente del Congreso, al Consejo de Ministros, a los Consejos Consultivos Permanentes, a los Consejos Nacionales de Administración, al Poder Judicial independiente, al régimen de lo Contencioso Administrativo, al Fiscal de la República y a la Contraloría General.

los nombramientos. Creó la Comisión Permanente del Congreso, Consejos Consultivos permanentes, Consejo Nacional de Administración, el régimen de lo contencioso-administrativo, el Fiscal de la República. Otorgó gran vigor a la Contraloría General. Entregó a la Corte Suprema la facultad de declarar la inconstitucionalidad de las leyes. Tendió a la despolitización, a la racionalización, a la tecnificación y a la modernización del aparato del Estado. En sus artículos 199 y 203 tuvo como un atisbo de lo que hoy se llama el derecho del pueblo a la cultura, distinto del derecho del pueblo a la educación». El historiador tacneño concluye diciendo: «El Anteproyecto Villarán será siempre, con su hermosa exposición de motivos, un documento importante para la Historia, superior a la Constitución actual (1933), vale la pena repetirlo, porque fue concebido con criterio técnico e independiente». «Tras de fortalecer legalmente la figura constitucional del Presidente de la República, quiso, asimismo atenuar la debilidad de la institución ministerial, a propósito de la cual presentó, en la Exposición de Motivos, una pavorosa historia estadística, desde el primer período de Cáceres hasta el segundo de José Pardo. Pretendió crear una limpia Corte Nacional de Elecciones, si bien pudo haberse equivocado en la selección de su personal. Fijó provisoriamente la base electoral en la Cámara de Diputados que quedó, en cambio, sujeta a las componendas de leyes inspiradas frecuentemente en intereses turbios y transitorios. Limitó a cuatro años la duración de esta Cámara y del mandato presidencial. Pretendió crear un Senado de origen no departamental sino regional, alejado en lo posible de las intrigas políticas y con funciones de alto control. Permitted expresamente que, con consentimiento del Parlamento, funcionara en ciertos casos, la llamada legislación delegada, o sea la que formula el Poder Ejecutivo con la aprobación de la Comisión Permanente del Congreso o de comisiones especiales nombradas al efecto, que puedan incluir a miembros no pertenecientes a las Cámaras».

EL CONGRESO CONSTITUYENTE DE 1931. EL DEBATE CONSTITUCIONAL

En medio de la expectación pública y de la jubilosa y sincera esperanza de muchos peruanos, se instaló, el 8 de diciembre de 1931, el Congreso Constituyente bajo la presidencia del representante por Lima, doctor Luis Antonio Eguiguren. En ceremonia solemne, la Junta Nacional de Gobierno entregó sus poderes y juró el cargo de Presidente Constitucional el comandante Sánchez Cerro. Refiriéndose a la nueva Carta que debería dictarse, decía el nuevo mandatario que ella debía armonizar los adelantos de la ciencia política con la realidad nacional y con las aspiraciones de sus conciudadanos.

Como la lucha política había sido tan intensa y el país continuaba agitado y dividido, ese ambiente se reflejó, naturalmente, en el Parlamento, absorbido por candentes problemas políticos con menoscabo de su función constituyente. La numerosa representación aprista mantenía una actitud de reto revolucionario, aunque es justo declarar que los primeros debates constitucionales, cuando aquella se encontraba todavía presente en el Congreso, se caracterizaron por la pugnacidad, fervor y entusiasmo de los representantes apristas, que intervinieron elevando el nivel doctrinario de las discusiones. Líder de los independientes por su propia capacidad, por su enorme cultura, por su elocuencia, por el fervor comunicativo de sus ideas y por la elegancia de su oratoria fue Víctor Andrés Belaunde, sin disputa, la primera figura de la Asamblea de 1931 y quien conservó siempre una posición política independiente.

Por ello, creo fundamentalmente que la más relevante figura de la Asamblea fue el doctor Víctor Andrés Belaunde, por la profundidad de su pensamiento constitucional, el completo conocimiento de los temas a tratarse y la elegancia y fluidez de su oratoria. Belaunde presentó sugestivas proposiciones como el Senado Funcional; el voto femenino, que sólo se adoptó 22 años después; la regionalización; y la independencia del Poder Judicial. De la mayoría sanchecerrista, los constituyentes más destacados fueron José Matías Manzanilla, Carlos Sayán Álvarez, Alfredo Herrera, Carlos Chirinos Pacheco y Víctor Gamarra. Los constituyentes apristas, mientras integraron la Asamblea hasta su defenestración el 23 de febrero de 1932, dieron interés, contenido polémico y calidad a los debates, sobresaliendo Luis Alberto Sánchez, Manuel Seoane, Carlos Manuel Cox y Luis E. Heysen. Del importante grupo del Partido Descentralista, mencionaremos a los más insignes, como Emilio Romero, Erasmo Roca y Francisco Pastor. Los cuatro constituyentes del Partido Socialista, Luciano Castillo, Alberto Arca Parró, Hildebrando Castro Pozo y Saturnino Vara Cadillo, también se destacaron por sus valiosas intervenciones con planteamientos avanzados.

Al aprobarse el Reglamento del Congreso Constituyente, se decía, en el artículo 1, que aquél, de acuerdo con el mandato especial que le habían otorgado los pueblos, tenía por finalidad primaria expedir una nueva carta política, manteniendo en toda su

amplitud los poderes del Congreso. Y, así pues, alternativa o sucesivamente, actuaría como Congreso Ordinario o como Congreso Constituyente.

En una de las sesiones iniciales, se designó una numerosa Comisión de Constitución, presidida por el doctor Clemente J. Revilla, la que no presentó un proyecto integral, sino que fue elevando su dictamen por partes, a medida que se desarrollaban los debates. El 23 de diciembre de 1931 comenzó a discutirse la nueva Carta.

Si el Partido Aprista mantenía una labor de tenaz oposición que por momentos se transformaba en insurgente, el gobierno no mantuvo una posición de serenidad y altura, sino que se lanzó a la lucha con igual violencia. En los primeros días de enero de 1932, hizo aprobar festinatoriamente una Ley de Emergencia, copia casi textual de la terriblemente represiva Ley de Defensa de la República que acababa de promulgarse en España y que significaba crear un régimen jurídico de excepción con carácter permanente, e importaba la total supresión de las garantías individuales.

Ya en ese camino, y en vez de vigorizar su base ampliando su contenido; buscando el apoyo de los grupos parlamentarios de centro, descentralistas e independientes; y formando un Gabinete de unión nacional, el presidente Sánchez Cerro prefirió una política de partido con el Gabinete Lanatta, extremó las medidas de fuerza, cerró periódicos, y prodigó a sus enemigos prisiones y deportaciones. Agentes de policía tomaron presos a los diputados apristas en el propio recinto del Congreso, haciendo mofa de la inmunidad parlamentaria, deportándose a más de veinte de ellos. El Parlamento quedó mutilado y mediatizado; los debates constitucionales perdieron brillo, altura y contenido doctrinario. La libertad de imprenta fue prácticamente suprimida, y suspendidas indefinidamente las garantías individuales por el peor de los sistemas, en una forma legalizada y sin plazo. «El país no pudo evadirse de la disyuntiva entre el caudillismo militar popular y el caudillismo demagógico [...]», dilema que terminó con el asesinato del presidente Sánchez Cerro y con la instalación de un nuevo gobierno de orden y de paz pública, el del general Benavides, en abril de 1933.

La prórroga del gobierno de Benavides fue el acto final de este Congreso Constituyente y parlamentario en octubre de 1936. Al consentir en la deportación de los diputados apristas y con su mutilación, en febrero de 1932, perdió buena parte de su autoridad y cayó más tarde en total desprestigio por su dócil servilismo, salvo pocas y honrosas excepciones; por la falta de una oposición constructiva; y por los excesos a que se entregó, aprobando violentamente, casi sin debate, leyes festinatorias, poniendo en evidencia una vez más los peligros de un congreso unicameral.

LA CONSTITUCIÓN DE 1933

La Constitución de 1933 crea un régimen mixto presidencial-parlamentario que en no pocas oportunidades ha entrabado el normal funcionamiento de la política

nacional.² Funciona el Consejo de Ministros con un presidente propio; el Presidente de la República no puede nombrar ni remover a los miembros del Gabinete sin el consentimiento del premier, ni tampoco puede realizar ningún acto de gobierno sin la refrendación ministerial; los ministros pueden ser diputados o senadores y concurrir a los debates de las Cámaras, ser interpelados y censurados, debiendo dimitir en tal caso; el Congreso puede designar comisiones de investigación parlamentaria para determinados casos; y existe, además, una disposición según la cual, al constituirse un nuevo gabinete, su jefe deberá presentarse al Congreso a exponer la política general del Poder Ejecutivo. Con esos controles, los constituyentes de entonces quisieron impedir que pudiera repetirse el gobierno dictatorial y personalista del Oncenio de Leguía.

A pesar de esas disposiciones, en nuestro país impera el tipo de régimen acentuadamente presidencial. El presidente, no obstante esas limitaciones constitucionales, designa a todo el Gabinete y los ministros continúan siendo tales sólo mientras los mantiene el Presidente. El Premier es únicamente, como se ha dicho acertadamente, el primero de los ministros y se conforma habitualmente con la omnímoda voluntad presidencial en la composición del Consejo de Ministros y en la orientación política. Y en los contados casos en que las Cámaras han logrado derribar gabinetes o ministros, nunca han alcanzado en la práctica el poder de formarlos.

No obstante la tendencia del sector socialista de la Constitución de ir a una elección indirecta del Presidente de la República, predominó la tradicional de la elección por sufragio popular directo, repitiéndose las atribuciones clásicas del Presidente y las condiciones para la elegibilidad que figuraban en la Carta anterior.

El texto original de la Constitución de 1933 suprimió, a semejanza de las de 1839 y 1920, la institución de la vicepresidencia de la República. Mientras se llene la presidencia vacante o dure la suspensión de su ejercicio, decía el texto, ejercerá el Poder Ejecutivo el Consejo de Ministros, debiendo el Congreso elegir, en los casos de vacancia, al ciudadano que debe completar el resto del período presidencial. Pero, con la reforma constitucional de 1936, hay dos vicepresidencias de la República, denominadas primera y segunda, que son elegidas al mismo tiempo, en igual forma, con las mismas calidades y para el mismo período que el presidente.

Una de las innovaciones más interesantes y cuyo funcionamiento nunca se realizó, perdiéndose la oportunidad histórica de esa Cámara de tipo corporativo, fue el Senado Funcional, por el que luchó con firmeza indeclinable el doctor Víctor Andrés Belaunde. Un Parlamento constituido exclusivamente por elementos políticos desconoce las

² «La Constitución de 1933 había revelado sus tremendos vacíos y su imprecisión de ciertos fenómenos o realidades sociales y políticos surgidos de la realidad nacional. Se requería una Carta sobria y lacónica, que sólo contuviese los principios fundamentales de la organización de la República pero que en cambio, fortificase los medios de gobierno». BUSTAMANTE Y RIVERO, José Luis. *Tres años de lucha por la democracia en el Perú*. Buenos Aires: Artes Gráficas, 1949, p. 171.

realidades económicas y sociales del país, y no facilita la participación de las fuerzas vivas y de las instituciones organizadas en el gobierno de la nación. La forma ideada por la Constitución, o sea, una Cámara de Diputados de origen popular y un Senado corporativo responden en su organización, según el maestro Belaunde, a la realidad en la que existen intereses políticos, al lado de intereses económicos y profesionales, facultando la cooperación de las instituciones en el gobierno y permitiendo la estructuración de las fuerzas vivas, al mismo tiempo que contribuye a crear un ambiente de estabilidad y de confianza.³

Se mantuvo acertadamente el sistema de las renovaciones totales para el Parlamento, cuyas ventajas hemos ponderado anteriormente, ya que, como muy bien dijo Mariano H. Cornejo cuando el debate de la Carta del 20, la opinión pública no se manifiesta por pocos. El doctor Manuel Vicente Villarán ha destacado que ella constituye una pieza esencial de nuestro régimen político, fundado en la existencia de un Presidente de la República elegido por el pueblo, con poderes extensos y efectivos. Las renovaciones parciales ponían frente a frente a dos entidades políticas de origen popular: el Presidente y el Congreso. En la oportunidad de la elección presidencial, la nación expresa su tendencia y su voluntad, y es justo que el nuevo Congreso refleje esa orientación.

Entre las innovaciones incorporadas a la Constitución en lo que se refiere a los poderes del Estado, se pueden señalar las siguientes: en relación con el Poder Ejecutivo, declara que el Presidente de la República es el Jefe del Estado y personifica a la nación; prohíbe la reelección presidencial inmediata y ordena que ese artículo no puede modificarse ni derogarse bajo pena de perder la función o el cargo público quien lo sugiera o propicie. Asimismo, declara que el Presidente de la República pasará a ocupar un puesto en el Senado al concluir su período, lo que era una atinada disposición. Por otro lado, estableció la incompatibilidad absoluta entre el Poder Judicial y todo cargo dependiente en cualquier forma de los poderes Ejecutivo y Legislativo; creó la solidaridad conjunta de los miembros del Consejo de Ministros por actos delictuosos o infractorios de la Constitución y de las leyes que se acuerden en sesión del Gabinete o que cometa el Presidente de la República, salvo renuncia inmediata.

En cuanto al Poder Legislativo, dispuso la renovación íntegra de la Cámara de Diputados y del Senado, coincidiendo con la elección del Presidente de la República; la presidencia rotativa del Congreso entre los presidentes de las Cámaras; y la incompatibilidad entre el mandato legislativo y cualquier función pública, cargo administrativo o la situación de gerente, apoderado o gestor de empresas nacionales o extranjeras que tengan contratos con el Estado, exploten fuentes nacionales de producción o administren rentas o servicios públicos, en un laudable intento de moralización pública.

³ El constitucionalismo europeo recoge hoy estas ideas en los Consejos Económicos y Sociales.

En un exceso de parlamentarismo, suprimió no sólo el derecho de veto absoluto sino, también, el relativo del Presidente de la República, es decir, la simple potestad de observar una ley regularmente aprobada, prohibición que no ha funcionado, en virtud de una prohibición transitoria, incorporada poco antes de promulgarse la Constitución. Ni los países de régimen parlamentario absoluto como Inglaterra o Italia niegan al jefe del Ejecutivo ese derecho, el que ha sido admitido en todas nuestras Cartas políticas, inclusive las ultraliberales de 1823 y 1856, poder de veto que es complemento lógico del derecho de iniciativa y que es, además, indispensable para contener, aunque sea por algún tiempo, medidas inconsultas, lo que implica también poner un límite a la omnipotencia del Congreso.

La Constitución de 1933 mantuvo, tratándose de los nombramientos judiciales, el sistema de la de 1860, repetido por desgracia en 1920; y que, si era malo entonces, resultó pésimo después, sistema que hacía al gobierno árbitro de esas designaciones, precepto que no se hace en ninguna doctrina de Derecho Constitucional y que los gobiernos mantienen únicamente porque acrecienta su influencia al permitirles disponer de esos cargos. La nueva Ley Orgánica del Poder Judicial ha tratado de corregir en parte ese poder discrecional del Ejecutivo en los nombramientos judiciales.

La autonomía del Poder Judicial y la descentralización fueron las aspiraciones más hondas, necesarias e imperiosamente reclamadas al debatirse la nueva Constitución. Las instituciones representativas, la propia Corte Suprema, los colegios de abogados de la República, profesores eminentes y tesis universitarias presentaron proyectos modificatorios, disertándose también sobre las ventajas de aquella autonomía. No fueron consideradas esas reiteradas sugerencias; ni aceptadas las ideas contenidas en el Anteproyecto de la Comisión Villarán ni en los proyectos presentados por la Corte Suprema de Justicia el 19 de abril de 1932 o por el Colegio de Abogados de Lima, bajo la dirección del decano doctor Diómedes Arias Schreiber; ni tampoco el defendido con tesón por el doctor Belaunde en el propio Congreso. La mayoría reprodujo, en votación cerrada, las disposiciones de las Cartas del 60 y del 20, desoyendo lo que era entonces un clamor nacional.

La Constitución del 33 no se atrevió a otorgar al Poder Judicial, ni siquiera a la propia Corte Suprema, la capacidad para dejar de aplicar las leyes inconstitucionales, o sea, el control judicial de las leyes, complemento indispensable de sus funciones, garantía institucional y sana medida de defensa que, felizmente, ha sido incorporada al Código Civil de 1936. Tampoco se ocupó de la jurisdicción contencioso-administrativa, consignada en el Anteproyecto de la Comisión Villarán, y que ya tenía algunos antecedentes en las Cartas de 1828 y 1834, y en la Ley Orgánica del Poder Judicial. Hay que citar la innovación de que el Estado indemnizará a las víctimas de los errores judiciales en materia criminal, previo juicio de revisión, en la forma que determine la ley. Asimismo, se prohibió los juicios por comisión y la reanudación de procesos

fenecidos y no se reconoció a ningún poder ni autoridad el derecho de abocarse las causas pendientes ante el Poder Judicial.

En relación con este poder, se mantuvo la ratificación judicial de los magistrados de primera y segunda instancia, y el derecho de iniciativa legislativa en materias de su competencia por intermedio de la Corte Suprema.

Sobre el sufragio, la Constitución del 33 aceptó reformas saludables: el voto obligatorio y secreto, la necesidad de la autonomía del Poder Electoral, el registro electoral permanente, el no reconocimiento del voto a los menores de 21 años ni a los miembros de las Fuerzas Armadas en servicio y el sufragio femenino en las elecciones municipales, ampliándose en 1955 para las elecciones políticas.

El voto femenino fue objeto de ardorosa defensa, con el fervor y la capacidad que le son propias, por el doctor Víctor Andrés Belaunde e impugnado por el Partido Aprista y por algunos sectores conservadores; los primeros la atacaron por consideraciones de clientela electoral, ya que juzgaban que las mujeres, por lo general, no votarían por sus candidatas. Los antifeministas alegaron que hay una división natural y eterna de sexos y de sus funciones, estando reservados a los varones la política y el gobierno de la nación, y a la mujer la ordenación y cuidado del hogar; que ellas tienen menos capacidad lógica y de raciocinio; que determinan su conducta fines prácticos inmediatos a consideraciones sentimentales y no razones de orden superior; que son más dóciles e influenciables; y, por último, que en la dirección del país no se puede prescindir de la energía de espíritu y de carácter del hombre.

Los feministas recordaron que no hay razón lógica para excluir a las mujeres del sufragio; que el antifeminismo sólo se explica por la supervivencia de un estado social e intelectual que reduce a la mujer a una buena ama de casa; que, como el voto requiere del sentido ético, las mujeres se hallan en mejor situación para ejercerlo, buscando, ante todo, al más capaz y honrado; que ellas tienen los mismos estímulos que el hombre para interesarse en el gobierno del país; que están, en la actualidad, ligadas de modo íntimo a la vida y economía del país, que su actividad no sólo se manifiesta en el hogar sino en el taller, en la escuela, en la fábrica, en la universidad, en los servicios públicos y en la vida de la nación; y que el sufragio femenino es una corriente universal y una exigencia de la justicia política. El Partido Aprista quiso limitarlo a las mujeres que trabajan o estudian, estableciendo así una presunción injusta e impertinente: la mujer sólo es apta cuando trabaja y estudia, tanto más que en el Perú más del ochenta por ciento de las mujeres, especialmente de las clases populares y en la región de la sierra, trabajan y, a veces, son ellas las que sostienen el hogar frente a un esposo o un hijo ocioso o disipado. Finalmente, la ley 12391 de 7 de setiembre de 1955 reconoció a las mujeres el derecho a voto, y ellas han podido participar en las elecciones generales de 1956, 1962, 1963 y 1980; en las municipales de 1963, 1966 y 1980; y en las de la Constituyente de 1978, en las cuales muchas candidatas mujeres resultaron elegidas.

No obstante que debían su origen al sufragio departamental, los constituyentes no fijaron ninguna base electoral (ni provincial ni departamental), remitiendo su organización a la ley. Los diversos estatutos electorales aprobados desde 1933 han mantenido la base departamental.

La Constitución del 33 combinó los sistemas de *jus soli* y *jus sanguinis*, como en la Carta del 60, pero con una redacción más precisa y técnica: reconocía como peruanos a los nacidos en el territorio de la República y a los hijos de padre o madre peruanos nacidos en el extranjero, siempre que satisfagan determinadas condiciones; establecía la presunción jurídica de que los menores de edad, residentes en el territorio, hijos de padres desconocidos, han nacido en el Perú; admite que la extranjera casada con peruano adquiere la nacionalidad de éste, inspirándose en la conveniencia de mantener la unidad de nacionalidad en el hogar, pero opuestamente señala que la peruana casada con extranjero conserva su nacionalidad, salvo renuncia expresa, disposiciones que pueden originar múltiples conflictos de derecho internacional privado; establece, como causales de la pérdida de la nacionalidad, adquirir otra distinta o entrar al servicio de las armas de una nación extranjera o aceptar empleo que implique ejercicio de jurisdicción o autoridad en otro país sin permiso del Congreso, aunque admite la excepción de la doble nacionalidad a favor de los extranjeros españoles que se nacionalicen peruanos en homenaje a la Madre Patria y como acto de reciprocidad respecto de la Constitución Republicana española de 9 de diciembre de 1931, que autorizaba a los hispanoamericanos a tomar la ciudadanía española sin exigirles que renunciaran a su nacionalidad original. El Convenio sobre Doble Nacionalidad, suscrito entre el Perú y España en 1959, ha puesto en ejecución esta disposición constitucional.

Esa Carta dedicó un título a las comunidades de indígenas, ampliando las disposiciones contenidas en la de 1920. Reiteraba el reconocimiento de su existencia legal y de su personería jurídica; garantizaba la integridad de sus tierras, para lo cual se levantarán los catastros correspondientes; establecía la imprescriptibilidad e inalienabilidad de sus tierras; expresaba el propósito de dotar de tierras a las comunidades que carezcan de las suficientes; fijaba su autonomía frente a los consejos municipales; y se obligaba a dictar una legislación tutelar indígena. Este último punto es de mayor interés, ya que no se puede olvidar que nuestro indio vive dentro de un ambiente económico, un régimen consuetudinario, un clima moral y espiritual con instituciones y prácticas jurídicas *sui generis* y que exigen una legislación propia, en tanto que hay otras instituciones y normas de derecho común que le son extrañas o inaplicables.

La complejidad de los problemas económicos contemporáneos; el aumento creciente de las funciones técnicas, económicas, financieras y sociales del Estado; la necesidad de agrupar los organismos representativos de las diversas actividades nacionales a fin de que puedan estructurar de una manera adecuada los órganos consultivos del Estado; y la conveniencia, en un gobierno verdaderamente democrático, de que todas las fuerzas vivas del país expongan sus puntos de vista e intereses legítimos, llevó a los

constituyentes del 33 a crear el Consejo de Economía Nacional (propuesto por Víctor Andrés Belaunde), formado por representantes de la población consumidora, del capital, del trabajo y de las profesiones liberales, y a la constitución, en cada ministerio, de comisiones consultivas formadas por ciudadanos peruanos especializados en los correspondientes ramos de la Administración Pública y de Consejos Técnicos de Cooperación Administrativa en los ramos de Instrucción, Agricultura, Ganadería y explotación de la selva, Industrias y Comercio, Minería, Sanidad, Obras Públicas, Correo y Telégrafos, Asuntos indígenas y Trabajo, entre otros.

Respetando un principio tradicional, celosamente mantenido en todas nuestras Constituciones, y reconociendo que la inmensa mayoría nacional profesa la religión católica, la Constitución del 33 conservó el régimen de unión de la Iglesia y el Estado, declarando que éste protege a aquella (artículo 232). Se inspiró esta disposición en un criterio moderno, ya que la vieja concepción individualista que consideraba a la religión y a la moral como materias de orden estrictamente privado ha sido reemplazada por la concepción ético-social, según la cual el Estado no puede ignorar que la inmensa mayoría del Perú profesa la religión católica y que este es un hecho que tiene trascendencia en el orden social y educacional.

Por otra parte, la subsistencia de este tradicional régimen de unión se fundamenta no sólo en que la gran mayoría del país es católica sino en que la Iglesia se halla indisolublemente ligada a la nacionalidad, habiéndose establecido con fundamento la ecuación peruanidad-catolicidad. Por último, en un país en que actúan tantos factores de aislamiento y de separación, la religión católica es uno de los pocos elementos de unidad, de convivencia social, de aglutinación y de solidaridad nacional.

Como complemento de este régimen, el Estado se reservaba el ejercicio del Patronato Nacional; estableció el requisito de que las relaciones entre la Iglesia y el Estado se regirán por un concordato cuyas negociaciones no se iniciaron y, aunque el artículo 123 señalaba, entre las atribuciones del Congreso nacional, elegir arzobispos y obispos a propuesta de terna doble del Poder Ejecutivo, una acertada y oportuna reforma constitucional de 1940, que facilitó una mejor y más independiente designación de los pastores de la Iglesia peruana, estableció que es el gobierno quien presenta los candidatos y la Santa Sede quien los instituye, sin injerencia del Parlamento.

No obstante que reconocía a los concejos municipales provinciales autonomía administrativa y económica, permitió que el Poder Ejecutivo siguiera designando las juntas de notables a que se refería la ley de 1920, que ya hemos criticado, y no quiso dictar una nueva ley orgánica de municipalidades a pesar de la imperiosa necesidad de sustituir a la vigente entonces, que se remonta a 1892, inadaptada en muchos aspectos, insuficiente en otros y con disposiciones derogadas o inconvenientes, como la de participación de los extranjeros en las municipalidades, siendo conveniente, en cambio, acentuar la autoridad y los poderes de los alcaldes, limitar la acción del concejo a simples funciones deliberantes y no ejecutivas, y restituir el origen popular de los

cabildos. Sólo en 1963, después de 43 años, se retornó a la elección municipal de los cabildos, aunque, a partir de 1970, se regresó a su nominación por el gobierno a través del Ministerio del Interior hasta el año 1980, en que han vuelto a ser elegidas popularmente.

En el pliego de las garantías individuales de la Carta del 33, deben destacarse la libertad de prensa, teniendo todos el derecho de emitir libremente sus ideas, estableciendo, eso sí, la responsabilidad conjunta del autor y el editor, y que los delitos de imprenta son de la competencia de los tribunales ordinarios; el reconocimiento de la libertad de conciencia y de creencia, y que cualquier religión goza de libertad para el ejercicio de su culto público; el mantenimiento de la pena de muerte en una forma más extensa que la Carta del 60, pues la admite por los delitos de traición a la patria, de homicidio calificado y para todos aquellos que señala la ley, la que permite hacerla extensiva a multitud de casos, inclusive a delitos políticos; la autorización que concede al Ejecutivo para que suspenda las garantías individuales y sociales, total o parcialmente, en todo o en parte, en el territorio nacional, por un plazo no mayor de treinta días, aunque puede prorrogarlo.

En materia de garantías sociales, acentuó el intervencionismo económico del Estado y estableció el reconocimiento del contrato colectivo del trabajo; la participación del Estado en las utilidades mineras y de los trabajadores en las ganancias de las empresas en las que sirven; el derecho del gobierno para nacionalizar los transportes; la protección especial que se acuerda al matrimonio, a la familia y a la maternidad; y el reconocimiento que hace el Estado de su deber primordial de defensa a la infancia y de los derechos de ésta a la vida del hogar, a la educación, a la orientación vocacional y a la más amplia asistencia.

Independizándola de las garantías nacionales y sociales, donde figuraba en la Constitución de 1920, la de 1933 dedicó todo un título, y hasta 13 artículos, a la educación pública. El Estado se reservaba la dirección técnica de la educación y reconocía la enseñanza obligatoria primaria gratuita. Asimismo, fijaba la distribución de los centros escolares, el reconocimiento del magisterio como carrera pública, la conveniencia de estimular las escuelas de orientación industrial y el fomento de la enseñanza técnica a los obreros y la aceptación de que la educación moral y cívica del niño son obligatorias y se inspiran necesariamente en el engrandecimiento nacional y en la solidaridad humana. Por último, declaraba que los tesoros artísticos e históricos están bajo la salvaguardia del Estado, para lo cual se han constituido diversos organismos de conservación, protección y restauración.

La Constitución quedó lista a fines del año 1932 y constaba de 236 artículos y de cinco disposiciones transitorias, repartidas en XVI títulos. Fue promulgada el 9 de abril de 1933 con escasa solemnidad. Posteriormente, en el año 1939, durante el gobierno del general Benavides, cuyo mandato había sido prorrogado por tres años por el Congreso Constituyente, confiriéndole, además, la facultad de dictar decretos-leyes

y otras atribuciones legislativas al anularse las elecciones generales de 1936, creyó oportuno convocar un plebiscito, excediéndose en sus propias facultades legales, para modificar o suprimir ciertos artículos de la Carta del 33. Los puntos consultados al electorado tenían por objeto vigorizar la autoridad del Poder Ejecutivo, limitando ciertas atribuciones inconvenientes o excesivas de las Cámaras. Las modificaciones introducidas por el plebiscito fueron, en su mayoría, acertadas, aunque más tarde fueron derogadas globalmente por la ley 10.334 de diciembre de 1945.

La Carta de 1933 cumplió más de 46 años hasta la promulgación de la de 1979 el 12 de julio de ese mismo año. Después de la de 1860, que rigió sesenta años, ha sido la de más larga duración en nuestra vida republicana. Y las modificaciones introducidas, excluidas las del plebiscito de 1939, que fueron rechazadas, e incluidas las reformas que se hicieron a partir de 1945, fueron pocas, siete en total, y de carácter sobre todo político, como la creación de la vicepresidencia de la República, la ampliación de cinco a seis años de los mandatos presidencial y parlamentario, la forma de designar arzobispos y obispos, permitiendo serlo a los sacerdotes extranjeros siempre que tengan tres años de naturalizados, el voto a los religiosos y la concesión del sufragio a las mujeres y la renovación conjunta de ambos poderes.

En cambio, permanecieron incumplidas algunas disposiciones como el Senado Funcional, el Consejo de Economía Nacional y los Consejos Departamentales.

Para el distinguido constitucionalista Alfredo Quispe Correa, la Carta de 1933 fue paradójica. Diseñó un mundo liberal para una economía que era monopolizada, latifundista y anacrónica, porque el mundo había sufrido variaciones sustanciales. Y su hibridez dio lugar a servilismos parlamentarios ante el Ejecutivo o antagonismos entre ambos poderes del Estado, con resultados funestos para la buena marcha de la República.

LAS REFORMAS PLEBISCITARIAS DE 1939

La convocatoria al plebiscito

Por decreto ley 8875 del 18 de abril de 1939, el presidente general Óscar R. Benavides, que juntamente con las funciones ejecutivas venía ejerciendo algunas legislativas, de acuerdo con la ley 8463 de noviembre de 1936, que prorrogó su mandato hasta diciembre de 1939, convocó un plebiscito nacional a fin de que la nación decidiese sobre diversas reformas constitucionales que se proponían y que eran las siguientes:

Primera.- Derogar el último párrafo del artículo 88, que establece la representación minoritaria con tendencia a la proporcionalidad.

Segunda.- Modificar el artículo 93, que señala un período de cinco años para los representantes de la Cámara de Diputados y ordena la renovación íntegra de ésta al expirar su mandato, en el sentido de aumentar a seis años aquel período para

representantes a la Cámara de Diputados y de renovarse dicha Cámara, por tercios y por sorteo, cada bienio al comenzar la legislatura ordinaria.

Tercera.- Derogar la atribución conferida a las Cámaras legislativas por el artículo 115 para conceder pensiones de cesantía, jubilación y montepío a sus empleados o a los deudos de éstos, las cuales serán de competencia del Poder Ejecutivo con arreglo a las normas y procedimientos aplicables a todos los funcionarios y empleados de los otros poderes del Estado.

Cuarta.- Limitar la facultad de las Cámaras de nombrar comisiones de investigación, establecida en el párrafo primero del artículo 119, sólo a los casos en que la fiscalización de la marcha financiera del Estado, que compete al Poder Legislativo, hiciera necesaria una investigación; y condicionar la facultad de cualquier diputado o senador a pedir a los ministros los datos e informes previstos en el párrafo segundo del citado artículo 119, de modo que esta facultad sólo pueda ser ejercida por intermedio de la Cámara respectiva.

Quinta.- Limitar las atribuciones del Congreso, consignadas en los incisos 5, 7 y 9 del artículo 123, para imponer contribuciones y suprimir las establecidas para dictar tarifas arancelarias, para crear y suprimir empleos públicos, y para asignarle la correspondiente dotación en el sentido de que el Congreso no puede ejercer las indicadas atribuciones, ni votar ni ordenar gasto fiscal de ninguna clase, sino en virtud de una iniciativa del Poder Ejecutivo.

Sexta.- Adicionar el artículo 123, que enumera las atribuciones del Congreso, con la facultad de autorizar al Poder Ejecutivo por una ley especial para que dicte las que fueren necesarias sobre las materias que señala esa ley, en atención a las circunstancias que puedan ocurrir durante el receso del Congreso.

Séptima.- Modificar los artículos 128 y 129 que obligan al Presidente de la República a promulgar y mandar cumplir las leyes aprobadas por el Congreso dentro de los diez días siguientes a su recepción, en el sentido de restablecer las atribuciones del Presidente de la República para devolver la ley al Congreso con observaciones motivadas dentro del indicado término, en cuyo caso la ley, para ser aprobada, requiere el voto favorable de las tres quintas partes del número total de miembros de cada Cámara, no pudiendo ser consideradas, en caso opuesto, hasta la siguiente legislatura ordinaria.

Octava.- Modificar el artículo 139, que fija en cinco años la duración del período presidencial, aumentándolo a seis años; y derogar el artículo 141, que ordena hacer la elección de Presidente de la República junto con la elección general de diputados.

Novena.- Derogar el artículo 167, que ordena la concurrencia del presidente del Consejo de Ministros a las Cámaras para exponer la política general del Poder Ejecutivo.

Décima.- Adicionar el segundo párrafo del artículo 177 con una disposición para que el proyecto de presupuesto, presentado anualmente por el Ministerio de Hacienda,

entre en vigencia el 1.º de enero del año respectivo, si las dos Cámaras no se hubiesen pronunciado sobre el indicado proyecto hasta el 31 de diciembre del año de su presentación.

En los considerandos del decreto, se expresaba que algunas de las disposiciones de la Constitución de 1933 contenían una tendencia opuesta al vigor del régimen presidencial, que, de acuerdo con las necesidades y la tradición política del país, han inspirado sustancialmente el espíritu de aquella Carta; que era necesario limitar la función legislativa a la simple aprobación o rechazo en materia de tributación, gastos fiscales y presupuesto general de la República, asuntos que deberían ser iniciativa exclusiva del Poder Ejecutivo; que era conveniente coordinar ciertos dispositivos de la misma Constitución referentes a la estructura de las Cámaras legislativas, a la duración del mandato de sus miembros —y del Presidente y Vicepresidentes de la República— y al sincronismo de su elección; que urgía, asimismo, permitir al Poder Legislativo que delegue en el Poder Ejecutivo, en circunstancias determinadas y mediante una ley específica, la facultad de dictar las leyes que fueran exigidas por necesidades públicas impostergables; que la aprobación de esas reformas no podían demorarse sin grave daño general; y que el método plebiscitario era de constante práctica en países de arraigada tradición representativa y que constituía la expresión más autorizada y efectiva de la voluntad de los pueblos en ejercicio de su soberanía.

Se estableció que el voto en el plebiscito sería obligatorio y público. Se creaban organismos encargados de su control y cómputo constituido por la Junta Nacional Plebiscitaria, las juntas departamentales plebiscitarias y las juntas provinciales plebiscitarias, cuyas estructuras y atribuciones se fijaban, así como la forma de emitir el voto, de hacer los escrutinios y de fijar el cómputo y resultados generales. Se tendría por aprobadas las reformas constitucionales plebiscitarias que obtuvieran la mitad más uno de los votos válidos computados.

Y, dentro de la ironía y contradicciones de la historia, el coronel Benavides, que se alzó en febrero de 1914 por considerar anticonstitucional el plebiscito, convocó a éste en las postrimerías de su presidencia constitucional en mayo de 1939, consulta plebiscitaria en la que propiciaría algunas de las medidas que reclamaba Billinghamst en febrero de 1914, como la renovación total del Congreso y la superación de la iniciativa en materia de gastos públicos.

Fundamentos de la consulta plebiscitaria

Al final de un extenso mensaje al país, el 25 de marzo de 1939, el presidente Benavides adelantaba su propósito de convocar a un plebiscito. Expresaba que, independiente de las próximas elecciones generales que se realizarían en el curso del año, era necesario ir a determinadas reformas orgánicas indispensables para el desarrollo del país y para

conciliar la libre expresión del voto ciudadano con las supremas exigencias del orden público y de la paz social. Señalaba la necesidad de reformar ciertas disposiciones de la Constitución del 33 para armonizar la estructura y las atribuciones del Congreso, aumentar la eficacia de los poderes del gobierno y perfeccionar la organización del Estado. Indicaba que no era posible en ese momento reformar la Constitución en dos legislaturas ordinarias por no existir Congreso y que, por eso, recurría a la consulta nacional plebiscitaria. Y destacaba que, por primera vez en la historia, un jefe de gobierno convocaba a una consulta plebiscitaria que sólo alcanzaría a su sucesor legal, consulta que estaba exenta de todo móvil personal, que sólo se basaba en su experiencia diaria de gobernante y se inspiraba en los intereses permanentes de la nacionalidad.

Tema sustancial del plebiscito sería la modificación de la estructura y las atribuciones del Poder Legislativo. Nuestra organización política está basada en el régimen presidencial. Pero algunas disposiciones constitucionales introducen una confusa y claudicante tendencia al semiparlamentarismo, disposiciones que dañan nuestra organización política y la convierten en un régimen híbrido de dos sistemas diferentes. Por lo tanto, era necesario dar a la Constitución la unidad orgánica de que carece; el parlamentarismo ha fracasado en otros países y los poderes del Presidente deben tener todos los atributos del sistema presidencial.

Ciertas facultades que la Constitución del 33 acuerda al Congreso, como la designación de comisiones de investigación parlamentaria y la obligación de que los ministros y las autoridades administrativas proporcionen los datos y documentos que los representantes consideren necesarios, independientemente de sus Cámaras; la potestad de crear y suprimir contribuciones y empleos públicos, de votar gastos e inversiones de cualquier especie sin la previa iniciativa del Ejecutivo y de intervenir en cuestiones de carácter técnico o que exijan riguroso secreto y que deban estar al margen de las deliberaciones de asambleas, son puntos —señalaba el presidente Benavides— que deben incluirse en la reforma propuesta, porque ésta se vinculaba fundamentalmente a la cuestión ya expuesta sobre el sistema parlamentario presidencial, aplicables a nuestra organización política. Esas atribuciones hieren inconsultamente al sistema presidencial y entran, cuando no esterilizaban, la gestión administrativa. El control financiero que el Congreso debe ejercer sobre la marcha financiera del Estado debe ser encuadrado de manera que no disminuya la autonomía que necesita el poder administrativo.

La potestad del Congreso de crear impuestos producía la multiplicación de gravámenes fiscales, regionales, departamentales, provinciales o aun locales, que no eran debidamente estudiados y que perjudicaban la economía individual y el bienestar colectivo. Iguales males produce la iniciativa parlamentaria en materia de gastos públicos sin previa iniciativa del gobierno. Al limitar las atribuciones del Congreso a las solas de aprobar o rechazar las iniciativas hacendarias del gobierno, se establecerá un perfecto control que redundará en beneficio del país.

Los recursos fiscales se invertirán de conformidad con el voto del legislador sobre proyectos cuidadosamente preparados y estudiados, orgánicamente estructurados y de interés nacional, evitando el exceso de gastos y los déficit presupuestales.

La finalidad sustancial en todas las reformas proyectadas, agregaba el presidente Benavides en su exposición, era fortificar el Ejecutivo sin menoscabar la autoridad del Congreso en las cuestiones que le son propias. Pero esa misma finalidad quedaría truncada si el gobierno no tuviera la facultad inherente al régimen presidencial de observar las leyes y de dictarlas por expresa delegación del Legislativo en los recesos periódicos del Congreso.

Agregaba el presidente Benavides que sería materia de la reforma la representación de las minorías establecidas por la Carta aprobada en 1933. La corta pero viva experiencia de 1932-36 no debía ser desestimada. La presencia de grupos minoritarios se opone a la serenidad y elevación que debe presidir la función legislativa. Aquellos tienen, como principal objetivo, la obstrucción y, como único instrumento, la violencia. La sala del Parlamento se transforma en un lamentable escenario de pasiones, de diatribas y de calumnias personales. Nuestra historia parlamentaria, a juicio del presidente Benavides, revelaba que el Poder Legislativo, con la incorporación de los candidatos minoritarios, había sufrido un grave desnivel que ha menguado su prestigio.

La abolición de la representación minoritaria debería completarse con la renovación por tercios de las Cámaras cada dos años, a fin de que la elección presidencial se hiciera en año distinto a la renovación del Congreso, fijando la elección provincial para los diputados.

Junto con estas sustanciales reformas del país, éste debería pronunciarse también sobre algunos puntos transitorios, como la manera de realizar la próxima elección de senadores, puesto que hasta entonces no había sido posible organizar el Senado Funcional.

En su mensaje al Congreso al entregar el poder (diciembre de 1939), el presidente Benavides justificaba el plebiscito, ya realizado, ante la imposibilidad de que el Congreso lo hubiera hecho en dos legislaturas ordinarias; recordaba que estuvo inspirado solamente en los más elevados sentimientos patrióticos, despojado de todo interés partidista y de todo móvil personal, y apoyado por las enseñanzas de su experiencia en el gobierno; y se felicitaba de que las reformas hubieran quedado aprobadas por una mayoría del noventa por ciento del electorado, porcentaje sin precedentes. «Triunfo tan rotundo ha constituido un voto de confianza de la ciudadanía hacia mi persona».

Partidarios y opositores del plebiscito

Los que justificaban la necesidad del plebiscito alegaban que convenía robustecer nuestro sistema democrático, delimitando y armonizando las facultades de sus poderes;

que se perseguía reunir un Parlamento sano que controlase la política del Ejecutivo sin obstruirla; y que era necesario un Ejecutivo fuerte que no sintiera atrofiadas sus facultades.

Las reformas propuestas permitirían actuar al Poder Ejecutivo con mayor eficacia, le devolverían su necesario derecho de veto y restringirían determinadas facultades del Parlamento, cuya desmesurada amplitud interfería perjudicialmente en la eficiencia de la Administración Pública, con menoscabo del interés nacional. Se tendría un régimen presidencial homogéneo y definido. La representación minoritaria sólo ha servido para provocar el escándalo, dar pábulo a la demagogia, incitar a la resurrección y esterilizar toda labor bien intencionada. Por último, se afirmaba que las reformas propuestas no favorecerían a un gobierno no totalitario sino a un gobierno fuerte y eficiente.

Los opositores del plebiscito opinaban que una consulta de esa naturaleza, pocos meses antes de las elecciones políticas generales, era complicar las cosas; que algunas de las reformas propuestas iban a trastornar el sistema político institucional que ha regido en el Perú desde que se dictó la primera Constitución; que una consulta de tal magnitud difícilmente podía ser absuelta por la ciudadanía en los actuales momentos con el conocimiento y acierto indispensables, y, por lo mismo, debía ser el Congreso, una vez reunido, el que la resolviera con la madurez y serenidad necesarias; que en el Perú existía constitucionalmente el equilibrio de poderes; que no había régimen presidencial, por cuanto los ministros eran responsables ante el Parlamento y podían ser censurados y obligados a dimitir; que no estaría justificado crear en forma permanente un poder presidencial omnímodo, con función gubernamental y legislativa al mismo tiempo.

Derogatoria del plebiscito en 1945

Ya, como se había adelantado en el curso de la campaña electoral, una de las primeras actividades del Congreso surgido de las elecciones de 1945, y que había llevado a la Presidencia de la República al doctor José Luis Bustamante y Rivero, fue aprobar la ley 10334, que derogó las reformas plebiscitarias.

Para hacerlo, no juzgaron los beneficios o los males que había producido la reforma ni pesaron consideraciones de Derecho Constitucional. Trataron el asunto con criterio esencialmente político. Estimaba el Congreso de 1945 que las modificaciones plebiscitarias no habían tenido más finalidad que aumentar las facultades y atribuciones del Poder Ejecutivo, con detrimento de las prerrogativas del Poder Legislativo y en desmedro de Su Majestad; que fue promovida por un gobierno autoritario en un momento en que nuestra democracia atravesaba por su peor crisis. La consideraban como una reforma fruto del ambiente totalitario, y la victoria de

las democracias sobre el fascismo implicaba el deber moral y político de derogarla a la brevedad posible. Se agregaba que, desde el punto de vista legal, esos cambios no se habían aprobado en dos legislaturas; que el procedimiento, en consecuencia, no había sido constitucional y, por consiguiente, que adolecía de nulidad insanable; y que nunca estuvo dentro de las facultades del presidente Benavides convocar el plebiscito ni reformar la Constitución.

En los debates que se produjeron, se señaló la necesidad de restablecer el equilibrio de los poderes del Estado, ya que el Legislativo había quedado como una secuela del Ejecutivo y como un mero cuerpo deliberante. Se recordó que, en el plebiscito, se había utilizado el voto público, cuando la Constitución señalaba el voto secreto para todo acto electoral; no se trataba de derogar una ley constitucional sino de volver al imperio de la Constitución.

Aprobada la derogatoria por ambas Cámaras en setiembre de 1945, el proyecto respectivo fue remitido al gobierno para su promulgación. Este lo devolvió con observaciones. Las Cámaras insistieron en su proposición y quedó convertido en ley. Como el Presidente de la República, doctor Bustamante y Rivero, no quiso promulgarla, lo hizo, a tenor del artículo 129, el presidente del Congreso el 29 de diciembre de 1945. Ese fue el proceso de la ley 10334, que derogó el plebiscito. «Una de las primeras leyes que aprobó el Congreso elegido en 1945 fue la que declaraba nulas las reformas plebiscitarias introducidas en el texto constitucional por Benavides en 1939. El plebiscito no estaba contemplado en la Constitución. Era, por lo tanto, modalidad extraconstitucional, y tal vez inconstitucional. El acierto político y, a la postre, el acierto histórico de la derogatoria del plebiscito pueden, en cambio, ser debatidos [...]», dice Enrique Chirinos Soto en su libro *El Perú frente a junio de 1962*.

La ley derogatoria constaba de cuatro artículos. En el primero, se declaraba que el plebiscito realizado en junio de 1939 para reformar la Carta política de 1933 estuvo fuera de régimen constitucional y que, en consecuencia, a partir de la promulgación de esta ley, recuperaba la plenitud de su imperio la Constitución de 1933; en el artículo segundo, se reconocían como válidas las consecuencias jurídicas y de hecho de aquel plebiscito, producidas desde su expedición el 24 de julio de 1939 hasta la fecha; en el artículo tercero, se disponía que las elecciones complementarias legislativas pendientes se harían de acuerdo con la convocatoria general del 28 de noviembre de 1944 en cuanto a distribución electoral, manteniéndose el mismo distrito y las bases señaladas entonces, de conformidad, pues, con la reforma plebiscitaria para evitar dos sistemas distintos en la composición del Congreso; y, en el artículo cuarto, se urgía a las Comisiones de Constitución del Senado y de las Cámaras de Diputados a que propusieran conjuntamente las reformas constitucionales consideradas en el plebiscito que sería conveniente incorporar en la Constitución, de conformidad con el procedimiento señalado por ella en su artículo 236. No se mantuvo una proposición que declaraba

inconstitucional y no válido utilizar en el futuro el plebiscito para actos y reformas constitucionales o políticas en la vida de la República.

Inmediatamente después de derogadas las reformas plebiscitarias, un sector del Congreso pretendió que el Presidente carecía del poder legal de observar las leyes. Contrariando una tradición nacional, el grupo parlamentario aprista, que era muy fuerte y disciplinado, trató de dominar al Ejecutivo a través del Congreso. El Presidente, sin derecho a veto, carecía de autoridad y se hallaría inerme frente al Parlamento. La maniobra entrañaba una verdadera revolución constitucional.

El presidente Bustamante y su gabinete defendieron entonces con energía el derecho al veto. Derogado el artículo pertinente del plebiscito, quedaba en pie la disposición transitoria de la Constitución, ya que no había llegado a constituirse el Senado Funcional previsto en el artículo 89 (sobre el que hubo, por lo demás, un amplio debate público) y, en la práctica y durante toda la vigencia de la Carta de 1933, el Ejecutivo siguió ejerciendo su derecho a observar (veto suspensivo) las leyes que el Congreso aprobaba, pero que el presidente no consideraba oportuno o necesario.

Juicio sobre las reformas plebiscitarias de 1939

Al convocarse el plebiscito el 18 de abril de 1939, a escasos meses de las elecciones generales que deberían renovar el Poder Ejecutivo y designar al Legislativo, la opinión pública consideró la iniciativa con cierto recelo.

Se temía que perturbara y complicara el proceso electoral inmediato y que de ello se aprovechara el Presidente de la República, general Óscar Benavides, para lograr una nueva prórroga de su mandato. Los opositores juzgaban que, si los resultados del plebiscito arrojaban una mayoría afirmativa, el gobierno la explotaría en el sentido de que se trataba de una investidura popular que lo autorizaba a permanecer en el poder.

Pero los hechos confirmaron que las intenciones del general Benavides fueron, en esa ocasión, sinceras y patrióticas. Gobernante autoritario, organizador eficiente, su administración se había visto perturbada en su primera etapa, años 1933-36, por los excesivos avances de un Parlamento con demasiadas funciones. Hombre con don de mando, militar de vieja escuela y cuyo lema de gobernante fue: «Orden, Paz y Trabajo», deseaba que su sucesor legal gozara de la necesaria autoridad.

Por otra parte, como ya hemos visto, la Constitución de 1933 había establecido un sistema híbrido presidencial-parlamentario al crear la responsabilidad ministerial ante las Cámaras y el derecho de éstas de interpelar y censurar a los ministros.⁴ No obstante

⁴ «Funciona el Consejo de Ministros con un Presidente propio; el Presidente de la República no puede nombrar ni remover a los miembros del gabinete sin el consentimiento del Premier, ni tampoco puede realizar ningún acto de gobierno sin la refrendación ministerial; los ministros pueden ser diputados o

ello, continuaba imperando el sistema presidencial y el parlamentarismo de la Carta del 33 no pasaba de ser una mentira convencional o un factor de perturbación política e institucional, como ocurrió durante los gobiernos constitucionales de los presidentes Bustamante y Rivero (1945-1948) y Belaunde (1963-1968).

Y es que todos los países latinoamericanos son presidencialistas. Nuestro continente ha inventado la figura del presidente. La institución presidencial con facultades propias y extensas de gobierno efectivo y gran autoridad proviene de una fortísima tradición y de costumbres políticas muy arraigadas. «No podemos imaginar, ha señalado el doctor Manuel Vicente Villarán, la abolición del régimen presidencial, sino como resultado de un cambio de cosas profundo, precedido tal vez de una revolución». Facilita la existencia de regímenes con autoridad efectiva y, si no impide el abuso del poder, lo fija en una cabeza, evitando la impotencia gubernativa. Por otra parte, los períodos de predominio del Congreso —recuérdese los años de 1945-1947 de la prepotencia aprista a través del Parlamento y de 1963-1968 del control del Congreso por los partidos aprista y odríista— han sido desafortunados y han opacado los abusos del gobierno presidencial. Este está en la esencia de nuestra historia republicana y se apoya en una experiencia profunda, en una acentuada tradición política y en doctrinas constitucionales predominantes en nuestra época.

Las modificaciones propuestas en el plebiscito eran, en general, acertadas. En materia política, se acababa con el *pastiche* de un falso parlamentarismo y se robustecía la autoridad y la autonomía del Poder Ejecutivo. En materia financiera, se reservaba a este poder la iniciativa en sueldos, pensiones, contribuciones y creación de puestos públicos para evitar la prodigalidad, excesos e imprevisión tan usuales de las asambleas parlamentarias. Se aseguraba la ordenada marcha económica del Estado al acabar con las prórrogas o doceavos presupuestales y con la posibilidad de que rigieran dos presupuestos distintos en el mismo año fiscal, al disponer que el proyecto gubernativo entraría a regir automáticamente el 1.º de enero si el inmediato 31 de diciembre las Cámaras no se habían pronunciado sobre aquél.

Pero quizás la más importante atribución que se restablecía era el derecho del Presidente al veto. La Constitución de 1933 había suprimido no sólo el veto presidencial absoluto, de esencia monárquica, sino aun el relativo, o sea, la simple potestad del jefe de Estado de observar una ley aprobada, aunque el artículo 6 de las disposiciones

senadores y concurrir a los debates de las Cámaras, pueden ser interpelados y censurados, debiendo dimitir en tal caso; el Congreso puede designar comisiones de investigación parlamentaria para determinados asuntos, y existe, asimismo, una disposición según la cual, al constituirse un nuevo gabinete, su jefe deberá presentarse al Congreso a exponer la política general que seguirá. Ha suprimido también la facultad presidencial de vetar las leyes aprobadas por el Congreso» (artículo de José Pareja Paz-Soldán, publicado en 1945).

transitorias autorizaba al gobierno a ejercer esa atribución mientras se constituía el Senado Funcional (lo que era debatible).

La supresión del veto presidencial no tuvo explicación ni antecedente alguno en el Perú, país acentuadamente presidencialista y donde no ha existido jamás el régimen parlamentario. El veto ha tenido, entre nosotros, una práctica ininterrumpida, consustancial con la institución presidencial, que ha regido en todas nuestras Constituciones, aun en las más recelosas de la autoridad del Presidente, como la de 1823. Es, además, una consecuencia de la legítima participación del Ejecutivo en la obra legislativa; está encaminada a obtener un justo equilibrio de poderes: la intervención del Presidente de la República representa un elemento moderador de carácter técnico, destinado a balancear la inspiración puramente política de muchas decisiones del Parlamento, afianzando el rol permanente que le señala la Constitución y es un instrumento indispensable para contener, aunque sea sólo por un tiempo, medidas inconsultas o para poner un freno a la omnipotencia del Congreso.⁵

Durante el primer gobierno constitucional del señor Manuel Prado (1939-1945), se mantuvieron vigentes, sin ninguna objeción, las reformas consagradas en el plebiscito, facilitándose la acción presidencial. Tan sólo se modificó la renovación del Congreso por tercios, volviéndose al sistema original de la Carta de 1933, o sea, la renovación total del Parlamento, coincidiendo con la elección del nuevo presidente. Este procedimiento es mucho mejor porque permite a la opinión pública que se exprese con toda nitidez y aminora los peligros de fricción entre el Ejecutivo y el Legislativo, en tanto que la renovación parcial pone, frente a frente, a dos entidades políticas distintas, surgidas en época diversa, semillero de conflictos y revoluciones, como ocurrió durante el gobierno del presidente Guillermo Billinghurst (1912-1914). Por eso, la renovación conjunta del Presidente y de los representantes es una pieza esencial en el buen funcionamiento del mecanismo político, que se basa en el gobierno de un presidente elegido por el pueblo y con poderes extensos, como lo propiciaba el plebiscito.

El Congreso que se instaló en julio de 1945 tuvo la intención de desbordar e invadir atribuciones del Poder Ejecutivo y esterilizó los esfuerzos bien intencionados, aunque incautos, del presidente Bustamante y Rivero, obligando, dos años después, al receso parlamentario. Al poco tiempo de instalado ese Congreso, se apresuró a derogar las

⁵ El tratadista francés Esmein ha señalado que el veto es un instrumento de reacción democrática contra los errores y abusos de las asambleas representativas. Es un poder, observa el brillante político y estadista norteamericano Webster, que ha reconocido al Presidente como defensa contra una legislación precipitada, inconsulta o inadvertida, de una mayoría hostil o revolucionaria. «Es la sola fuerza del Poder Ejecutivo, con la cual puede resistir al Congreso en tiempos ordinarios», apunta Bryce en su libro sobre la democracia en los Estados Unidos. Lo aceptan la casi totalidad de las Constituciones de las repúblicas americanas.

reformas plebiscitarias fundándose, sobre todo, en razones políticas. Alegaron que habían sido propiciadas por un gobierno enemigo de ellos, que, a su juicio, era expresión del totalitarismo, y porque disminuía las atribuciones del Congreso, en el que dominaban, pensando que, con la supresión del veto presidencial, llegarían a la omnipotencia parlamentaria. No quisieron diferenciar los resultados, manteniendo las reformas saludables y eliminando las injustificadas. Tenían conciencia de ello, puesto que se declaraba, en el artículo 4 de la ley 10334, que las Comisiones de Constitución del Senado y de la Cámara de Diputados propondrían conjuntamente las reformas constitucionales del Estado, de conformidad con el procedimiento fijado en el artículo 236, lo que nunca llegaron a realizar.

Ambas Cámaras aprobaron la ley derogatoria en septiembre de 1945. El presidente Bustamante y Rivero devolvió el proyecto. En el pliego de observaciones del Ejecutivo, se recordaba que el Congreso de 1939 a 1945 había aceptado el plebiscito como constitucionalmente válido, sin que se hubiera entabado la vida de la República; que no había razón para abandonar estas reformas en las que existían muchas disposiciones que se habían reconocido que eran acertadas; y que las que fueran malas cabía modificarlas, utilizando el procedimiento señalado en el artículo 236 de la Carta vigente. Pero el Parlamento insistió en su proyecto, el que fue promulgado por el presidente del Congreso, quedando convertido en la ley 10334 del 29 de diciembre de 1945, como ya hemos dicho.

Desde un punto de vista formal, es cierto que el plebiscito nacional de 1939 representó un golpe de Estado. El presidente Benavides tenía, por delegación del Congreso al recesarse éste voluntariamente en noviembre de 1936, algunas facultades legislativas, pero no la potestad de reformar la Constitución; la consulta plebiscitaria es un mal sistema, porque ha sido el recurso de todos los regímenes de fuerza, como los de Napoleón I y Napoleón III o Hitler, para convalidar y dar aparente validez a actos arbitrarios; porque establecía un mal precedente; porque no es un procedimiento técnico y apropiado; y porque el común de los ciudadanos no está en aptitud de juzgar, acertada y responsablemente, sobre las ventajas o desventajas de los puntos que se proponían a su decisión, lo que competía a especialistas y elementos dirigentes dentro de una asamblea legislativa. Pero, tratándose de un *fait accompli*, no debió permitirse que se suprimiera en bloque. La intención había sido recta; los resultados, buenos. Fue derogado en 1945 por razones exclusivamente políticas y no de doctrina constitucional ni para organizar mejor los poderes públicos y en un momento en que predominaba un partido en el Congreso de rigurosa disciplina partidista.

Al suprimir las reformas plebiscitarias y, por ende, el derecho de veto y al multiplicar las comisiones de investigación parlamentaria, creyó la mayoría del Congreso que podría desbordar al Presidente de la República y ella ser la mandataria efectiva. Los excesos a que se entregó el Parlamento en esa hora turbia y el desgobierno que produjo

constituyen la mayor defensa de las reformas plebiscitarias que tan previsoramente se habían establecido en 1939 para evitar las crisis políticas, como la que atravesó la República en esos años duros (1945-1947) y en que se pretendió utilizar al Congreso para dominar al Poder Ejecutivo, al igual que lo que aconteció en 1963-1968, cuando el presidente constitucional Fernando Belaunde tuvo graves enfrentamientos con un Parlamento opositor. Finalmente, cabe señalar que la mayor parte de las reformas plebiscitarias de 1939 han sido incorporadas en la nueva Constitución de 1979.

CAPÍTULO XV

La Constitución de 1979

EL SENTIDO DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL

La Constitución es la ley fundamental, la ley máxima y estructural, *lex leggi*, superior a todas las otras normas legales. Según Carl Schmitt, «[...] es la normación total de la vida del Estado». Es el orden jurídico del Estado. Sólo la Constitución es suprema en la República. Es el estatuto del Estado establecido en nombre de la nación soberana por el poder constituyente a través de una operación legislativa de fundación y según un procedimiento especial.¹ Representa un sistema de normas supremas, intangibles y últimas. La Constitución, afirma Burdeau, es el instrumento a través del cual el poder pasa de su titular, el Estado, a los agentes que lo ejercen, los gobernantes. Da, pues, a esas autoridades —las que no surgen en los regímenes democráticos por su nacimiento, fuerza o riqueza sino, por su elección— el título para gobernar, como es el caso del Presidente Constitucional de la República. Fija la legitimidad y la competencia de los gobernantes, delimita las funciones que éstos están llamados a cumplir y garantiza la plenitud de los derechos humanos que ella misma incorpora y un sistema intangible de protección a la persona humana. Se ha dicho de ella: «Cette grande prévision humaine». La razón de su supremacía es que todo el orden jurídico reposa en ella. Es la regla fundamental creadora del orden constitucional, la norma que regula las funciones del Estado, la máxima ley de garantías. Es, también, el origen de toda actividad jurídica y estatal, y organiza y señala la competencia de todos los poderes públicos de manera coherente y racional, fijando sus atribuciones a través de un texto preciso.

El poder constituyente es la voluntad política creadora del Estado, que se convierte en voluntad jurídica al dictar la Constitución y crea, mediante ella, el gobierno y el ordenamiento jurídico de la nación.

¹ «En Derecho Público, una Constitución no es un simple instrumento de gobierno, sino la expresión primaria, extraordinaria e ilimitada de la soberanía, puesta en servicio especialmente con ese fin. El acto constituyente reviste solemnidad y trascendencia en actitud definitiva, en principio, de la voluntad nacional, que se fija a sí misma el marco de su futura actividad». SÁNCHEZ VIAMONTE, Carlos. *Manual de Derecho Constitucional*. Buenos Aires: Kapelusz, 1959.

El gobierno creado por la Constitución es organizado y reglamentado por ella. En una palabra, es el poder constituido, que nace del poder constituyente y que le está subordinado. Las tres ramas fundamentales o poderes del gobierno ordinario (legislativo, judicial y ejecutivo) son poderes constituidos y que se mueven dentro de la órbita que les fija el poder constituyente mediante la Constitución.²

La práctica de las Constituciones escritas como una forma de racionalización política³ comienza con la Constitución norteamericana de Filadelfia, seguida por las numerosas Constituciones expedidas durante la Revolución Francesa y la época napoleónica. Hasta entonces, el derecho constitucional se reducía a un conjunto de costumbres y tradiciones políticas, en el que apenas emergieron algunos documentos solemnes de los monarcas, ofreciendo ciertas concesiones a sus pueblos. Una de las ideas cardinales y permanentes de los publicistas políticos del siglo XVIII fue, por lo contrario, propiciar y defender, de manera sistemática, la existencia de las Cartas escritas. Este concepto se basaba en tres principios: a) la superioridad de la ley escrita sobre la costumbre; b) la promulgación de la Constitución dictada por un poder soberano es una forma de renovar el Contrato Social;⁴ y c) las Constituciones redactadas en forma clara y sistemática constituyen un medio de educación política, difundiendo en el pueblo el amor y el conocimiento de sus derechos.

La Constitución escrita es característica propia de los países democráticos y la nota resaltante del Estado de Derecho, el que desenvuelve toda su actividad bajo el imperio de la Constitución y de la ley,⁵ fijándose órbitas definitivas, encerrando el poder del Estado en un sistema de competencias circunscritas de controles efectivos. El gobierno

² Como la Constitución contiene numerosas disposiciones sobre la organización del Estado y los derechos ciudadanos, también se la titula «código fundamental de la república».

³ «La existencia de una Constitución escrita a la cual tienen que sujetarse todos los gobernantes, realiza por sí misma, una limitación de sus poderes. La opinión pública es sensible a las graves violaciones de la Constitución, sirve de motivo de propaganda para los partidos de la oposición; en resumidas cuentas, la experiencia nos muestra que los gobernantes no osan nunca, transgredir directa y netamente las disposiciones de la Constitución. Sin embargo, esta limitación es imperfecta. Para que las constituciones escritas limiten realmente a los gobernantes, se precisa la organización de un control de la constitucionalidad, es decir, que un órgano independiente tenga el poder de verificar y de sancionar las violaciones de la Constitución». DUVERGER, Maurice. *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*. Barcelona: Ariel, 1962.

⁴ «En esto se funda la supremacía de la Constitución como creadora del orden jurídico. Ella traza el círculo máximo dentro del cual se mueve la voluntad política de la Nación, expresada mediante los poderes ordinarios o constituidos. Dentro de ese círculo forman círculos concéntricos, en orden jerárquico decreciente, la ley y el decreto». SÁNCHEZ VIAMONTE, Carlos. Ob. cit.

⁵ Muchas disposiciones constitucionales solo tienen escasa relevancia, dice el tratadista argentino Bielsa, o sea, un valor declarativo pero no valor positivo, empleando las palabras «se indemniza», «se utiliza», «se dicta». Eso ocurre con muchas de las disposiciones excesivamente detallistas de la Constitución peruana de 1979.

constitucional tiene una pluralidad de gobernantes que funcionan, armoniosa y concurrentemente, con órganos y deberes específicos, por lo cual se identifica con el Estado de Derecho. La sociedad política no se concibe sin un orden y sin una disciplina.

La Constitución es condición de ese orden y sin ella no es posible la libertad. Además, debe haber una relación acertada entre la manera de ser de un país y la Constitución que organiza al Estado, debiendo, por ello, ser apropiada, clara, precisa y realista para cumplir los fines que se propusieron los constituyentes que la aprobaron. La sociedad peruana es producto de su historia, de su geografía, de su estructura económica y del complejo de sus instituciones, y no puede intentar crear constitucionalmente un Estado exótico o irreal, como pretendieron los constituyentes de 1856. El Perú requiere de cambios «no sólo en la piel o en el traje sino en la sustancia», como orden, paz, productividad. Quiere libertad, pero no anarquía ni libertinaje. Y, como dijo Tocqueville hace más de un siglo, «[...] lo que cambia en un país con una revolución, es mucho menos que lo que permanece».

Se requiere, asimismo, un Estado empresarial y gerencial que impulse el desarrollo nacional y mejore la infraestructura económica, planifique el desarrollo no sólo a corto sino a mediano y largo plazo, y organice una regionalización eficiente. Un Estado de servicio que reemplace al liberal Estado gendarme, complementando la democracia y la libertad con la justicia social.

La Constitución escrita proviene, por otra parte, del concepto de soberanía nacional y del origen popular de los gobiernos; de la existencia de derechos naturales de la persona humana, anteriores y superiores a la organización del Estado; y de que hay un sistema de instituciones públicas basadas en principios y en la regla de separación de poderes, que determinan la legitimidad, autoridad y competencia del poder público y las bases políticas y sociales del Estado. La Constitución escrita sustituye el gobierno de los hombres por el gobierno de las leyes.

La Constitución canaliza el poder y, así, los gobernantes no son los propietarios sino los agentes de su ejercicio. Dispone quién manda, cómo manda y para qué manda. Señala los procedimientos para acceder legítimamente al gobierno, el ámbito de su acción, su finalidad y legitimidad.

Pero más importante que la Constitución política escrita es la Constitución social, la verdadera Constitución orgánica del país, «la que no se graba en mármoles y en libros sino en el corazón de los ciudadanos».⁶ La Constitución no solo «[...] es un libro grande [...]», como lo definía un caudillo venezolano, sino que su verdadero

⁶ Aristóteles decía, en el Libro VI de su famosa *Política*, que la Constitución es el «[...] principio según el cual aparecen ordenadas las autoridades y especialmente aquella que está sobre las demás, la autoridad soberana», añadiendo que la Constitución determina la organización de la autoridad del Estado, la división de los poderes del mismo, la resistencia de la soberanía y el fin de toda sociedad civil.

fundamento está en las costumbres, hábitos y cultura política de la nación.⁷ «No debe ser un libro de letra muerta, sino un código que perdure en la Nación que lo obedece» (Cecilio Acosta). Las tradiciones políticas, la psicología de los pueblos, las condiciones sociales, la existencia de una eficiente clase dirigente son más importantes que el texto mismo del código político. No debe limitarse a ser un documento escrito, sino que debe abarcar el concepto aristotélico de *politeia*, o sea, la vida entera del Estado. Y, por eso, su futuro y su estabilidad están unidos a la estructura social.

Para Burdeau, es la institucionalización, es decir, la operación jurídica por la cual el poder político es transferido de la persona de los gobernantes a una entidad abstracta: el Estado.

La Constitución del Estado debe adaptarse a las cualidades y defectos de los pueblos y no satisfacer, simplemente, las ilusiones, prejuicios y sentimientos de los que la dictan.⁸ Mientras los juristas, dice André Siegfried en su libro *América Latina*, discuten seriamente la significación de los textos constitucionales, los políticos se burlan de ellos. Gobierno constitucional es aquél en que las personas, los poderes públicos y la manera como éstos funcionan se realiza y cumple dentro de las reglas, condiciones y límites fijados por la Constitución.

La Constitución sólo puede regular los aspectos fundamentales de la vida estatal; es una normalización de la totalidad y del conjunto del Estado; y, por consiguiente, no puede descender a detalles particulares, sino que debe limitarse a establecer unos cuantos principios fundamentales sobre los que reposa el resto de la estructura del Estado y del Derecho. De otro modo, se haría inoperante, perdería solemnidad, firmeza y eficacia, y se desvirtuaría al poder de su carácter de ley básica.⁹

⁷ Un ministro norteamericano en Lima, Mr. Hovey, informaba: «He llamado al Perú República, siguiendo el uso del país, pero no porque así lo piense porque, en mi entender, no hay República en Sudamérica no gobernando la Constitución y las leyes. La voluntad de unas pocas familias es la única ley».

⁸ El ensayista venezolano, Esteban Gil Borges, ha destacado que, mientras en los Estados Unidos la fuente principal de la Constitución fue la experiencia colectiva, en Hispanoamérica lo fue la razón. Los autores de la primera trataron de adaptar su ideología a la realidad, mientras que los que redactaron las Constituciones hispanoamericanas trataron de forzar la realidad para adaptarla al ideal.

⁹ Según el consagrado jurista y maestro doctor Mario Alzamora Valdez, la Constitución es un conjunto de normas de jerarquía superior definitorias de la estructura del Estado. Pero una Constitución implica, además, el fundamento del orden jurídico, esto es, la base de todo el sistema de derecho de un país, y un esquema de la estructura política de la sociedad y del modo como el hombre debe ejercer sus derechos. El propósito principal de la Constitución debe orientarse a la creación y al mantenimiento permanente del «Estado de Derecho» (*rule of law*), que comprende la imprescindible realización de las siguientes exigencias:

- a) separación entre el poder constituyente y los poderes constituidos;
- b) adopción de un sistema de protección que va más allá de una simple declaración de los Derechos Humanos;

Toda Constitución tiene que organizar tres actividades esenciales del Estado. Primero, debe estructurar y definir las funciones de los grandes órganos del Estado, como son el Ejecutivo, el Legislativo, el Judicial, y de otros órganos superiores (Jurado Nacional de Elecciones, Ministerio Público, etc.), además de su cooperación, comunicación y mutuo control, así como el sistema de gobierno, que, en la Carta de 1979, es un sistema republicano, democrático, regional, descentralizado, y las actividades administrativas del gobierno. Segundo, debe organizar los derechos humanos en sus varias modalidades, como son la individual, social, económica, cultural y educativa, y los procedimientos para protegerlos y hacerlos efectivos, como son la acción popular, el *habeas corpus*, el amparo, la inconstitucionalidad de las leyes. Y, tercero, debe establecer las instituciones complementarias del poder público, como son las actividades de los órganos regionales y municipales, las comunidades campesinas, los partidos políticos, las fuerzas armadas y policiales, la defensa nacional, el régimen económico y la Hacienda Pública, con su capítulo final sobre la reforma de la Constitución.

Además, la Constitución cumple una labor cívico-educativa, pues es un texto orgánico que enseña a los ciudadanos sus derechos y sus deberes, y los valores que inspiran la vida democrática nacional, contribuyendo a la formación de la conciencia cívica de los peruanos.

Pero, por más que se afirme la superlegalidad constitucional, es decir, la superioridad de la Constitución formal sobre las leyes ordinarias o sobre los demás modos de creación jurídica, el hecho es, sin embargo, que, como la Constitución forma parte integrante de la totalidad del ordenamiento jurídico de un país, ciertas modificaciones producidas por otros elementos de ese orden pueden influir sobre ella. En otras

-
- c) separación de las ramas del poder público, a fin de impedir su concentración en una persona o en un grupo;
 - d) real independencia del poder judicial;
 - e) control jurisdiccional de la ley; y
 - f) responsabilidad de quienes ejercen función pública.

La Constitución no se agota en un conjunto de normas que apuntan a las antes mencionadas finalidades jurídicas, políticas y organizativas, sino que debe expresar una orientación, un espíritu. El Perú nació como una democracia y seguirá siéndolo. El espíritu democrático que debe inspirar y animar a la Constitución ha de ser no solo el de una democracia política sino el de una democracia social.

«El hombre», como lo ha expresado Burdeau, «no busca únicamente la libertad política, atributo esencial de la persona, unida a ella en cualquier parte que se encuentre, sino a su liberación, una organización de relaciones sociales que le permita gozar de otras libertades; frente a la miseria, a la enfermedad, a la ignorancia, al desempleo, al desamparo. Tales derechos son “verdaderas exigencias”. Todo esto dentro de un sistema democrático que excluye cualquier posibilidad de menoscabar la libertad cuya privación es más grave aún que todas las calamidades mencionadas».

palabras, el sentido de una Constitución puede depender, en gran medida, de normas jurídicas creadas por los métodos ordinarios.¹⁰

En este aspecto, las leyes ordinarias pueden aparecer como complemento de la Constitución. Tal sucede con las llamadas leyes adjetivas, aunque, frecuentemente, esas leyes adjetivas tienen en realidad un carácter sustantivo. Pero, sin duda, el caso más patente de modificación de la Constitución formal por preceptos legislativos tiene lugar con las llamadas leyes de defensa del Estado, que, en la mayoría de los casos, anulan prácticamente los derechos humanos establecidos por la Constitución y que marcaron la década del 30. En fin, allí donde no existe control de la constitucionalidad de las leyes, cabe siempre la posibilidad de una cierta transformación de la Constitución por la vía de la legislación ordinaria.

El artículo 87 de la Carta de 1979 declara que «[...] la Constitución prevalece sobre toda otra norma legal. La ley, sobre toda norma de inferior categoría y así sucesivamente de acuerdo con la jerarquía jurídica».

Esta jerarquía implica, de arriba a abajo, (1.º) la Constitución o Ley Suprema; (2.º) leyes orgánicas y constitucionales; (3.º) leyes ordinarias, decretos legislativos y resoluciones legislativas; (4.º) decretos supremos expedidos por el Ejecutivo, con la firma completa del Presidente de la República y del ministro o ministros que lo refrendan; (5.º) resoluciones supremas con la simple rúbrica presidencial y la sola firma del apellido del ministro correspondiente; (6.º) resoluciones ministeriales firmadas sólo por el ministro; (7.º) resoluciones directoriales aprobadas y firmadas solamente por el respectivo director ministerial; y (8.º) otras resoluciones emitidas por entidades públicas.

TENDENCIAS RECIENTES DE LAS CONSTITUCIONES LATINOAMERICANAS

Revisando las Constituciones latinoamericanas promulgadas en los últimos treinta años, como la de Argentina (peronista) de 1949; las de Bolivia de 1945, 1947 y 1967; las de Brasil de 1946 y 1967; la de Colombia reformada de 1945; la de Costa Rica de 1949; las de Ecuador de 1945 y 1978; las de Guatemala de 1945, 1956 y 1965; las de Honduras de 1965 y 1980; las de Panamá de 1946, 1960 y 1972; y la de Venezuela de 1961, se pueden establecer algunas tendencias coincidentes que podrían ser las siguientes:

- Constitucionalización de los derechos sociales, siguiendo la ruta trazada por la Constitución mexicana de Querétaro de 1917, que fue la que plasmó la revolución mexicana en artículos constitucionales que tienen una gran extensión e importancia, llegando incluso a figurar como capítulos independientes y, en algunos casos, con disposiciones muy avanzadas.

¹⁰ «En cuestiones institucionales vale más una costumbre mediana que cien constituciones buenas y la conducta de un pueblo obedece más a sus hábitos y tradiciones que a sus leyes escritas». PELLEGRINI, Carlos.

- Incremento de la protección de los derechos constitucionales, incluyendo el recurso de inconstitucionalidad de las leyes y el amparo.
- Tecnificación del aparato constitucional, o sea, lo que Mirkin-Guetzevich denominó «racionalización del poder», es decir, una mejor técnica constitucional en el texto y en la redacción de las nuevas Constituciones.
- Incorporación de principios de derecho internacional y el impulso a la integración económica y comercial de América Latina, así como la condena de la guerra de agresión o de conquista, el respeto a las normas de derecho internacional, las intenciones pacíficas, la prescripción de la guerra como principio de política internacional y la aceptación del arbitraje como recurso de solución de los diferendos entre los pueblos.¹¹
- Importancia creciente de las cuestiones económicas y de los planes de desarrollo y planificación estatal.
- Incremento de la representación proporcional y de las minorías, y la sustitución de la elección indirecta por la directa.
- Protección y defensa de los regímenes democráticos y proscripción de los totalitarismos.
- Agudización del nacionalismo y del antiimperialismo con declaraciones contra los monopolios y la afirmación del derecho a un mejor estándar de vida y una organización social más justa, así como la condena del imperialismo, colonialismo y neocolonialismo.
- Extensión del derecho de sufragio. Hasta 1945, sólo Brasil, Cuba y Uruguay aceptaban el sufragio femenino general y el Perú, para las elecciones municipales. Actualmente, las Constituciones de Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana y Venezuela han adoptado el sufragio femenino irrestricto. Además, países como el Perú, Venezuela, Guatemala y Ecuador han rebajado la edad para ser ciudadano a los 18 años.
- Constitucionalización de los partidos políticos. En el texto de Constituciones recientes, se afirma el derecho y la libertad para formarlos, normas sobre su organización y su naturaleza, y la prohibición de salirse de determinados cauces.
- Democratización e incremento de la autonomía de las instituciones locales frente a la tendencia centralizadora del Estado en las décadas iniciales de este siglo, muy en particular de la institución municipal, cuyas funciones e importancia se destaca en las últimas Constituciones.

¹¹ Las Constitución peruana de 1979, así como la de Venezuela de 1961, la de Honduras de 1980 y la de Ecuador de 1978, son muy expresivas y alentadoras en propiciar la integración latinoamericana.

Gordon Ireland,¹² luego de un prolijo examen del constitucionalismo latinoamericano, sintetiza las siguientes características que, a su juicio, lo distinguen: (a) las garantías de las libertades personales son sustancialmente idénticas en todas las Constituciones americanas; (b) las constituciones modernas latinoamericanas contienen detalladas exposiciones de las ideas sociales; y (c) existe todavía una gran diferencia entre la letra de muchas de esas leyes fundamentales y el ejercicio consuetudinario del gobierno. Como remedio a los males políticos latinoamericanos, propone un mayor respeto a la Constitución, completa libertad de los tribunales para decidir en las cuestiones de inconstitucionalidad de las leyes y educación de los pueblos acerca de lo que realmente significa el gobierno constitucional.

HISTORIA DE LAS PRIMERAS CONSTITUCIONES

La Carta Magna que los barones ingleses arrancaron espada en mano al rey de Inglaterra Juan Sin Tierra, el 15 de junio de 1215, se considera como la primera Constitución que ha existido, aunque su objeto fuera tan sólo poner fin a los abusos de ese monarca y no se refiriese para nada a la forma de organizar el Estado o la monarquía, ni tampoco protegiera al resto de los campesinos ingleses. Por ello, a las Constituciones también se les titula ahora la Carta Magna de un país. La de 1215 reconoció la libertad de la iglesia inglesa y garantizaba la libre elección de las autoridades de la ciudad de Londres y las de los que titulaba «hombres libres», o sea, la nobleza del reino. Aseguraba que los impuestos sólo se darían por deliberaciones de los que iban a pagarlos.

Otros documentos constitucionales ingleses son la Petición de Derechos de 1628, que aseguró que nadie podía ser preso sin mandato judicial, y la Declaración de Derechos de Jacobo de Orange de 1689. Pero el primer documento que se tituló Constitución fue el de la colonia norteamericana de Virginia, cuando la lucha por la independencia de ese país, aprobada el 12 de junio de 1776, cuya idea central fue que «[...] los hombres estaban dotados por la naturaleza de ciertos derechos inalienables como los de su vida, la libertad y la búsqueda de la felicidad».

La Declaración de la Independencia de los Estados Unidos, aprobada por el Congreso el 4 de julio de 1776, como expresión unánime del pensamiento de las 13 colonias inglesas que se unieron para formar esa nación, reproduce parte de la Declaración de Virginia, agregando que, para garantizar esos derechos, los hombres instituyen gobiernos, los que deberán derivar su poder del consentimiento de los gobernados y que el pueblo tiene el derecho a cambiar de gobernantes, si es necesario para asegurar su seguridad y felicidad.

¹² «El abismo entre los textos constitucionales y la vida real, es la característica primordial que se observa en la mayor parte de los países de América Latina». IRELAND, Gordon. *Cursillo de derecho constitucional americano comparado*. Trujillo: Imp. Montalvo, 1941.

Pero fue la Constitución norteamericana de 17 de setiembre de 1787, que pronto celebrará su bicentenario, la que es la Constitución más antigua y más completa que existe, porque no sólo se refirió a los derechos humanos como las anteriores, sino que creó y organizó el funcionamiento del Estado, estableciendo los tres grandes poderes: el Ejecutivo, formado por el Presidente de la República, institución que también por primera vez se estableció como el verdadero gobernante del país; el Legislativo, formado por dos Cámaras: una de representantes, elegida por el voto general, y el Senado, representante de los Estados de la Unión; y el Poder Judicial, formado por la Corte Suprema y demás cortes estatales. La Constitución de 1787 ha tenido una profunda repercusión en las Constituciones que se dieron en los países latinoamericanos cuando surgieron a la vida independiente en el siglo pasado, así como las peruanas, que tomaron, entre otras influencias, la forma presidencial y republicana de gobierno, siendo el presidente elegido por el voto popular.

La Declaración de la Revolución Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, aprobada por la Constituyente el 26 de agosto de 1789 e inspirada en la doctrina de los enciclopedistas, es la primera Constitución europea que también influyó notablemente en Latinoamérica, en sus pensamientos de que el hombre tiene derechos superiores y anteriores al Estado; que la proclamación de que la soberanía reside en el pueblo; que la separación de los poderes del Estado; que los impuestos deben ser aprobados previamente por el pueblo, el que señalará, a través del Parlamento, su cuantía y empleo; y que la propiedad es un derecho sagrado e inviolable.

CÓMO PROCEDER A LA APROBACIÓN DE UNA CONSTITUCIÓN

En la democracia representativa, la Constitución puede aprobarse por dos procedimientos alternativos. Por un lado, se puede aprobar directamente por el pueblo a través de un referéndum o plebiscito; en este caso, el pueblo se pronuncia sobre un proyecto de Carta política preparado por una comisión oficial, la cual puede estar integrada por miembros especialistas designados por el gobierno, como fue el anteproyecto de la Comisión Villarán de 1931, o, también, puede estar constituida por juristas y representantes de los partidos políticos (carácter mixto), como son los dos proyectos preparados en el Ecuador para el retorno constitucional y que fueron sometidos a consulta popular en 1978. Por otro lado, se puede aprobar a través de un congreso o asamblea constituyente.

LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE

Por decreto ley 21949 del 4 de octubre de 1977, el Gobierno Revolucionario convocó a elecciones para cien representantes a una asamblea constituyente, las que se realizaron

el 4 de junio de 1978, convención que se instaló el 28 de julio de ese año, concluyendo sus funciones el 12 de julio de 1979, día en que se promulgó la Constitución.

Es irrenunciable y permanente el derecho soberano del pueblo, mediante su poder constituyente, de crear o reformar la organización política, jurídica y social de la nación. El tratadista francés Maurice Hauriou sostiene que el pueblo soberano tiene dos formas de delegar sus poderes. La primera es a través de elecciones ordinarias, con períodos fijos de renovación, para la nominación de sus gobernantes y, en particular, de sus legisladores a congresos. La segunda consiste en una delegación extraordinaria y de amplísimos poderes. Ésta se manifiesta sólo en grandes oportunidades, generalmente después de que un país sufre transformaciones políticas y sociales profundas, y elige una asamblea constituyente especialmente encargada de modificar la organización anterior del Estado y de incorporar los cambios estructurales producidos. Una vez cumplida su tarea, ambas deben disolverse.

La Asamblea Constituyente es totalmente autónoma de cualquier otro poder estatal, encarna la plenitud de la soberanía, es la máxima expresión de la voluntad popular, no reconoce ningún poder superior en relación con sus funciones específicas de aprobar una Carta política y goza de absoluta libertad para fijar sus procedimientos y manera de actuar.

En el Perú, como en el resto de los países americanos, la Asamblea Constituyente de 1978-1979 fue el sistema preferido para dictar una nueva Constitución. De las 11 Cartas políticas que han regido nuestro país, nueve han sido aprobadas por sendas asambleas constituyentes. Me refiero a las Cartas de 1823, 1828, 1834, 1839, 1856, 1867, 1920, 1933 y la actual de 1979. La de 1826, conocida como la Constitución Vitalicia de Bolívar, que, pese a su nombre, ha sido la más fugaz y efímera de nuestras Constituciones —pues sólo rigió durante siete semanas—, se aprobó mediante un proceso plebiscitario porque, de la consulta formulada a los colegios provinciales electorales, la totalidad, salvo el de Tarapacá, por influencia del propio Castilla, se pronunció favorablemente. La Carta de 1860, la de mayor duración de nuestra historia constitucional, siguió un procedimiento curioso. Al iniciar sus sesiones el Congreso Ordinario de 1860, se planteó el problema de si era simplemente constitucional, es decir, legislatura ordinaria o constituyente. Una comisión *ad-hoc* señaló, al revisar las actas electorales respectivas, que, de 707.955 sufragantes, 520.979 de ellos se habían pronunciado por la reforma constitucional. En consecuencia, dicho Congreso se abocó a la tarea inmediata de reformar la Constitución extremadamente liberal de 1856, suprimiendo o modificando alrededor de veinte artículos de la misma y que habían sido las disposiciones que habían merecido mayor rechazo. Así quedó expedita la Carta de 1860.

Reiteradamente en exposiciones y conferencias públicas, y en declaraciones periodísticas, propuse que, al igual que el Anteproyecto de la Comisión Villarán en relación con la Carta de 1933, hubiera sido conveniente que el gobierno designara una comisión

formada por destacados constitucionalistas y dirigentes jurídicos de los partidos políticos, para que elaborasen, previamente, un anteproyecto de carta política que, una vez confeccionado, hubiera sido sometido a debate público, contribuyendo, así, en forma positiva, a una mejor elaboración del nuevo estatuto constitucional y orientando, en cierta forma, la labor de los constituyentes en ejercicio. Habría sido ciertamente un útil documento de trabajo para la Asamblea, sin que ello hubiera implicado una limitación de sus poderes y funciones. Esa comisión habría elaborado el proyecto entre la fecha de convocatoria de la Constituyente y su elección. El doctor Luis Alberto Sánchez, primer vicepresidente de la Asamblea, también se ha pronunciado en igual sentido.

EL PLEBISCITO

La soberanía popular ya no es activa sino pasiva. Una comisión designada por el gobierno prepara un proyecto de Constitución y se pide directamente al pueblo que se pronuncie específicamente por el sí o por el no. Así se aprobó la actual Constitución presidencialista francesa, inspirada por De Gaulle, en 1958. Lo mismo ha ocurrido en el Ecuador, cuya ciudadanía escogió, el 15 de enero de 1978, entre dos proyectos: uno de reforma de la Carta de 1945 y otro totalmente nuevo, redactados por sendas comisiones, resultando aprobado el primero. Allá se le denomina impropia-mente referéndum, el que sólo ratifica o no un proyecto ya aprobado por una asamblea, cuando en realidad fue un plebiscito. En el Perú, la única Carta aprobada de ese modo fue la Constitución de 1826.

IDEALES Y REALIDAD DE UNA NUEVA CONSTITUCIÓN

Ya hemos dicho que la Constitución es la ley máxima y estructural de una nación. Sólo ella es suprema en la República. Es el estatuto del Estado, establecido en nombre de la nación soberana por el poder constituyente, a través de un procedimiento especial de fundación. La Constitución es el origen de toda la actividad estatal, organizando y fijando la competencia de todos los poderes públicos.

Otra función pública esencial de la Constitución es garantizar a todos los ciudadanos el auténtico y pleno goce de la libertad y de los derechos individuales, sociales y culturales que corresponden al ser humano en cuanto persona. Ya lo dijo Aristóteles hace muchos siglos: «La Constitución organiza el Estado y asegura la libertad». Por ello, es también la máxima ley de garantías, Carta política que debe ser, así, de todos y para todos los peruanos.

El plan gubernativo «Túpac Amaru» había planteado la necesidad de una nueva Constitución que debería consolidar el ordenamiento político y jurídico del Gobierno Militar Revolucionario, incorporando los cambios fundamentales producidos,

corrigiendo los errores en que se hubiera incurrido y reemplazando las viejas estructuras por otras nuevas que respondan a las aspiraciones populares y a la actual realidad socioeconómica del Perú.

La Constitución establece nuevos horizontes y marca nuevos ideales, afirmando, al mismo tiempo, la personalidad política y jurídica de la nación en la comunidad de países libres; asegurando y fortaleciendo la independencia económica del Estado; y creando normas que aseguren la justicia social.¹³ Confiamos así que la Carta de 1979 será el instrumento eficaz y viable para el progreso general de la República. Respeta los valores permanentes y sustantivos del Perú, consagrados en anteriores Constituciones, como la democracia representativa, el régimen republicano y los derechos humanos. Trata, también, de garantizar el funcionamiento estabilizado y permanente de los poderes del Estado, la primacía del Ejecutivo y la específica función de cada uno de los órganos del poder público. Crea la auténtica independencia del Poder Judicial y una nueva organización geográfico-administrativa del Perú.

Esa Constitución debe ser —y es— de todos y para todos los peruanos, de aquí que, en su elaboración y aprobación, han concurrido casi todos los partidos y facciones políticas, así como las grandes instituciones nacionales y los organismos de base, a través de una constituyente que integraron las ideologías democráticas y los sectores nacionales dentro de una atmósfera de unidad nacional, buscando las convergencias, más que las discrepancias.

Toda Carta política debe inspirarse en la ideología democrática y en la justicia social, pero, al mismo tiempo, debe ser necesariamente realista y pragmática. Antiguas Constituciones peruanas, como las de 1823, 1828, 1834, 1856 o 1867, pecaron de un idealismo generoso, pero en franca contraposición con la realidad política nacional. No hay nada perfecto sino perfectible. Por ello, es importante establecer preceptos que tengan aplicación e innovaciones que sean convenientes dentro de la promisorio pero difícil etapa histórica que se va a iniciar. Hay que coordinar lo mejor de la doctrina constitucional con la realidad y sus posibilidades dentro de los nuevos planteamientos y exigencias políticas, sociales y económicas de un nuevo Perú, que la nueva Constitución debe institucionalizar, o sea, como aconsejaba el libertador Simón Bolívar cuando

¹³ Disertando sobre las expectativas de la nueva Constitución, el doctor Mario Alzamora Valdez ha expresado lo siguiente: «Pensemos en la Carta Política peruana de 1933. Tiene como preocupación central la constitución de una democracia política; en la actualidad aspiramos a una democracia social». «Además, y esto reviste extremada gravedad, nuestro país requiere de una organización política que venza ese abismo que se ha abierto desde la época de los incas y de los virreyes entre gobernados y gobernantes». «En el Perú hay un muro infranqueable entre electores y representantes; entre autoridades y ciudadanos; entre los que buscan justicia y los juzgadores. Promesas antes de las elecciones y olvido total después del voto; alejamiento del pueblo de quienes tienen en sus manos el poder». «Una nueva Constitución, debe despertar el espíritu cívico; la colaboración permanente de cada hombre o mujer en las tareas del Estado, luchar contra la indiferencia política del ciudadano».

quería «un gobierno que produjera la mayor suma de felicidad posible, la mayor suma de seguridad social y de estabilidad política». Y ya en el Anteproyecto de la Comisión Villarán de 1931, muy superior en muchos aspectos a la Carta del 33, se reclamaba para la Constitución que fuera «el perfeccionamiento y la integración de las instituciones políticas y administrativas y la satisfacción de los grandes y legítimos anhelos públicos, compatibles con la realidad nacional».

En suma, deseamos que la nueva Constitución compatibilice las reformas estructurales con su viabilidad y permanencia, ampare la dignidad humana, promueva el bienestar general y la seguridad social, logre la participación equitativa de todos los peruanos en el disfrute de la riqueza según los principios de la justicia social, sustente el orden democrático como el mejor sistema para asegurar los derechos y la dignidad de todos los peruanos y fomente la economía en servicio de los hombres.¹⁴

IMPORTANCIA DE LA CONSTITUCIÓN EN LA VIDA NACIONAL

La Constitución elimina la concentración del poder al separar las funciones de los grandes órganos estatales dentro de una necesaria interdependencia; asimismo, asegura la autonomía de los mismos, como es el caso del Poder Judicial en la nueva Carta de 1979, y la acción libre y definidora de sus magistrados.

La Constitución tiene, asimismo, un fin difusivo y didáctico. Es un instrumento normativo y, por ende, educativo. Instruye al peruano sobre la organización del Estado nacional y sobre su participación en la actividad política, social y cultural. La Constitución,

¹⁴ En unas declaraciones periodísticas de 1977, expuse lo siguiente:

P.: ¿Cuáles deben ser las normas generales de la nueva Carta Política del Estado?

J. P. P. S.: En más de una ocasión he insistido que la nueva Carta Política debe crear un sistema de gobierno eficiente, dinámico y de contenido social, que mantenga de las anteriores todo lo que ha demostrado ser acertado y oportuno, y que incluya las reformas que sea posible introducir, de acuerdo con los cambios estructurales producidos no sólo en el Perú a partir de 1968, sino en el mundo, después de la Segunda Guerra Mundial, buscando ante todo el consenso del pueblo. Que establezca una Presidencia de la República con poderes amplios y efectivos, para que pueda cumplir con acierto las crecientes funciones gerenciales y planificadoras del Estado; alcanzar la paz social, el desarrollo económico y el bienestar para el mayor número de peruanos. Un Legislativo que cumpla con responsabilidad sus funciones específicas de controlar y legislar. Que asegure un Poder Judicial independiente, honesto y que discierna la justicia con rectitud y prontitud. En suma, una Carta que garantice el sistema democrático de gobierno, y en la que el pueblo no reduzca su intervención a los actos eventuales del sufragio, sino que intervenga de modo permanente a fin de que sea escuchada la voz de los gobernados, y se respeten los anhelos de la opinión pública mediante la consulta organizada a los grandes sectores empresariales, profesionales, sindicales, universitarios, obreros y campesinos, en asuntos vitales como son la actividad económica y la justicia social. En esa forma, se consolidará la libertad y la democracia en el Perú, garantizándose, además, una larga vigencia de la nueva Constitución y superando, para siempre, la malaventurada tradición republicana iniciada desde la primera Constitución peruana de 1823, de gobiernos democráticos versus golpes anticonstitucionales.

por ello, debe ser divulgada y explicada para contribuir a la concientización ciudadana. Lamentablemente, en los últimos tiempos, se ha suprimido en la enseñanza secundaria un curso importantísimo: «Educación Cívica». El título de los Derechos Humanos es también un tema de adoctrinamiento cívico. Enseña a todos, niños, jóvenes, adultos y ancianos, sus derechos y obligaciones, y debe estar en concordancia con las características sociales, políticas y culturales y con la realidad del país. Asimismo, debe completar su ámbito de acción y procurar el perfeccionamiento moral, intelectual y social de todos los ciudadanos a través de la divulgación popular de su articulado. Instruye a los peruanos sobre la organización del Estado y sobre su participación en la vida política y le da los fundamentos para hacer operativos sus derechos, cumpliendo una labor de adoctrinamiento cívico. Establece, asimismo, como lo ha hecho acertadamente la Carta actual, la nulidad de los actos de los usurpadores de las funciones públicas y las consiguientes y necesarias sanciones para sus violadores, los que deben quedar marginados de la actividad pública y política de la nación, e imposibilitados de ejercer cargos estatales. Además, advierte que las deudas contraídas por los gobernantes de facto no obligan a los gobiernos constitucionales.

La Constitución debe reflejar la realidad del país para que no haya diversificación entre el país real y el país legal. Esto es tan cierto que, si un constitucionalista extranjero estudiase el texto de nuestras Constituciones, pero sin conocer la historia peruana, concluiría que el Perú ha sido un país permanentemente democrático, con amplias libertades y con una renovación periódica de gobiernos, y no el péndulo desdichado en que hemos vivido entre regímenes constitucionales frente a anarquía política y golpes militares.

Sobre la extensión de las Constituciones hay dos tendencias. Una, como es el caso de la Carta francesa de 1958, sólo comprende los grandes principios generales con un total de noventa artículos y la estructura de los principales órganos del Estado. La otra tendencia, por la que se han inclinado los constituyentes de 1978-1979, no sólo organiza en forma detallada los poderes públicos sino, asimismo, las instituciones complementarias, los derechos de las personas y su protección, y establece disposiciones concretas y extensas sobre todos los aspectos de la vida jurídica, social, económica, cultural y laboral del país, incluyendo artículos que no tienen categoría constitucional sino meramente reglamentaria con un total de 307 artículos.¹⁵

En los últimos tiempos, muchos países que han vivido una transformación sustancial, como Portugal, Francia, España, Venezuela y Ecuador, han aprobado nuevas Constituciones, las que han concretizado los cambios producidos en esas naciones. Lo

¹⁵ Una Constitución detallada como la de 1979 va a exigir frecuentes modificaciones no sólo porque toda Carta política debe ser dinámica y reactualizada, sino por su excesiva cantidad de disposiciones de menor importancia, que sólo han debido figurar en una ley orgánica y aun en una simple ley.

mismo ha ocurrido en el Perú. La Carta de 1828 fijó las bases permanentes del Estado peruano; la de 1856, los cambios liberales; la de 1920, los postulados de la Patria Nueva y el ascenso de la clase media; y la revolución de 1930 y el Manifiesto de Arequipa, que la fundamentó, determinaron la convocatoria a la Constituyente de 1931. Por eso, como lo señala el propio decreto de convocatoria de la Asamblea de 1979, «[...] una Constitución representa el paso previo e indispensable a la transferencia del poder [...]» del gobierno militar a los civiles elegidos constitucionalmente, incorporando «las transformaciones producidas».

Las Cartas de 1823, 1856, 1867 pecaron de un liberalismo generoso, pero en franca contraposición con la realidad peruana. La de 1933 quiso realizar una síntesis entre el gobierno dictatorial de Sánchez Cerro y el temor de los constituyentes de entonces de que se repitiera el gobierno autocrático de Leguía, lo que no se logró con el sistema híbrido presidencial-parlamentario que creó. Por ello, fue muy superior el Anteproyecto de la Comisión Villarán, que sólo en muy limitada forma utilizaron los asambleístas de 1931, proyecto que buscaba «el perfeccionamiento de la integración de las instituciones políticas y administrativas y la satisfacción de los grandes y legítimos anhelos públicos, compatibles con la realidad nacional», objetivo que esperamos lo alcance la nueva Carta política. Como señala el distinguido constitucionalista español Manuel Fraga Iribarne, una Constitución nace a veces de una decisión y otras, de una transacción, como han sido la española de 1978 y la peruana de 1979, que han canalizado la ideología de los partidos políticos que han intervenido en su confección y aprobación. En la Asamblea peruana, sólo el Partido Popular Cristiano —con un texto redactado principalmente por el brillante constitucionalista Roberto Ramírez del Villar—, el Partido Socialista Revolucionario (PSR) y los comunistas presentaron sendos anteproyectos integrales de la Constitución. Ésta, en realidad, es producto de sucesivos acuerdos multipartidarios, sobre todo entre los pepecistas y apristas, los que han sido ciertamente los que más trabajaron en su elaboración, redacción, debate y aprobación final.

La evolución de la sociedad peruana, en el medio siglo que ha tenido de vigencia la Carta de 1933, ha determinado cambios sociales sustantivos que convenía incorporar a un nuevo estatuto constitucional, para que reflejase la nueva realidad socio-económica peruana y consolidase las reformas positivas para alcanzar una auténtica justicia social y lograr un Estado progresista y dinámico, ya que, como se ha dicho, «[...] toda organización humana perdura en cuanto constantemente renace». Era preciso que la Carta amparase los derechos humanos frente al poder público, lo que no estaba funcionando debidamente. Era necesario reestructurar la sociedad peruana para que fuese humanista, pluralista y orientada hacia el bien común, y protegiera los diversos grupos comunitarios: familia, municipalidad, región, sindicato, tal como figura en la nueva Carta. También se imponía una redefinición de la estructura de los órganos del Estado, para mejorar las relaciones entre gobernantes y gobernados. Además, muchas

disposiciones de la Carta de 1933, como el Senado Funcional, la descentralización y el Consejo de Economía Nacional, no se habían establecido y mucho de su articulado aparecía ya deficiente o insuficiente.

La Carta del 33 no sólo ha tenido 46 años de vigencia, sino que, en el curso de esos años, se han producido cambios radicales en la ideología política, en la organización de la sociedad peruana y en el personal que la integra, además de las transformaciones estructurales de los 12 años del Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada. No bastaba, pues, con remendar o parchar la Carta del 33, un mero cambio en la piel y en la superficie de la organización constitucional, sino que se imponía una nueva Constitución que reflejase la nueva imagen del Perú y que recogiese la esperanza y aspiraciones de todos los peruanos.

La Constitución del 33 no satisfizo las grandes aspiraciones de su época y de lo que el país esperaba de ella, como una auténtica reforma del Poder Judicial, una nueva descentralización regional y una desconcentración regional y administrativa que estimulara la vida local y afirmase la autoridad y funciones del Poder Ejecutivo. Respecto a esto, creó un régimen híbrido presidencial-parlamentario que originó múltiples problemas, particularmente durante los regímenes constitucionales de 1945-48 y de 1963-68. No se interesó por la función gerencial del Estado, por la planificación a nivel nacional y regional, y por afirmar las funciones y la autoridad del Presidente de la República de acuerdo con las características, la idiosincrasia y la tradición política del Perú. Creó una relativa democracia política, cuando lo que ahora se quiere es una efectiva democracia social.

LA CONVOCATORIA A LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE DE 1979

Por decreto ley 21949 del 4 de octubre de 1977, el gobierno militar, considerando que era necesario institucionalizar las transformaciones básicas que se habían producido desde la revolución castrense del 3 de octubre de 1968, así como definir una nueva estructura del Estado, el ejercicio del pluralismo político y económico, y los mecanismos de participación popular, así como asegurar la plena vigencia de los derechos humanos a través de una Constitución Política como paso previo e indispensable a la transferencia del poder, convocó a elecciones para cien representantes a una Asamblea Constituyente, elecciones que se realizaron el 18 de junio de 1978. La Asamblea tenía, como exclusiva finalidad, la dación de una nueva Constitución política del Estado. Los constituyentes fueron elegidos a nivel de distrito electoral único de todo el territorio nacional. El sistema partidario que se escogió fue el de la cifra repartidora, que es un sistema electoral que permite la exacta obtención de curules en igual proporción de los sufragios recibidos por cada partido, y el del voto preferencial para la elección, lo que implicaba que no bastaba figurar en lugar principal en la lista como candidato de un partido para resultar elegido, sino que era necesario que el electorado también

confirmarse esa elección. Ya no fue el orden establecido por el partido sino por el elector, quien determinó el triunfo del constituyente, ya que no sólo se escogía al partido por el cual se votaba sino, también, al candidato dentro de la lista partidaria que se prefería, lo que obligó a los partidos al mejor ordenamiento de sus listas y a los postulantes, no sólo a contar con el apoyo de los dirigentes de su grupo político sino del conjunto de electores.

Doce agrupaciones políticas intervinieron en la elección. La lista que obtuvo mayor cantidad de votos fue la del APRA con 1.241.174 votos; seguido por el Partido Popular Cristiano (PPC), cuyo líder es Luis Bedoya Reyes, con 835.500 votos; y el Frente Izquierdista del FOCEP, con 433.414 votos.

La elección de los constituyentes se hizo por voto general, directo y secreto. Por primera vez, participaron en el sufragio los mayores de 18 años, reforma política que fue recibida con aprobación unánime, ya que la juventud peruana ha madurado enormemente en los últimos años, termina más tempranamente sus estudios escolares y universitarios, y comienza a trabajar más pronto. Ahora los jóvenes de ambos sexos se inscriben en los registros militares al cumplir la edad de 17 años. Hubo una mayor concurrencia de los peruanos, porque a los cuatro millones de electores se sumaron el millón de los nuevos jóvenes participantes, o sea que, en total, la Asamblea fue elegida por cinco millones de peruanos. Los jóvenes acudieron multitudinariamente a las mesas de sufragio.

De acuerdo con el sistema de la cifra repartidora, el Partido Aprista Peruano alcanzó 37 representantes; el Popular Cristiano, 25; el FOCEP, 12; el Partido Socialista Revolucionario, 6 representantes. Los otros siete partidos que participaron, algunos de derecha, como la Unión Nacional Odrísta y el Partido Democrático Peruano, y los de izquierda, como el Comunista, la Democracia Cristiana y otros, alcanzaron 12 representantes. La izquierda representaba una cuarta parte del total de los constituyentes. Por el voto preferencial, la más alta votación la alcanzó Víctor Raúl Haya de la Torre con 1.038.516 votos; en el 2.º lugar, Bedoya con 641.131 votos. Haya de la Torre fue designado, merecida y justicieramente, presidente de la Asamblea, la que presidió con altura, prestigio y prestancia, aunque una grave enfermedad le impidió continuar ejerciendo esas funciones desde marzo de 1979, muriendo lamentablemente en agosto de ese año, logrando apenas suscribir el texto constitucional. Ejercieron entonces la dirección de los debates de la Asamblea, su primer y segundo vicepresidente, los doctores Luis Alberto Sánchez y Ernesto Alayza Grundy, que lo hicieron con objetividad, autoridad, prudencia y acierto.

El Partido Acción Popular, de acuerdo con lo que declaró su jefe, el ex presidente Fernando Belaunde Terry, se negó a participar en la Asamblea Constituyente y no presentó, en consecuencia, candidatos para la elección, sosteniendo que la Carta de 1933 debería ser enmendada y no derogada, por cuanto la mayoría de sus disposiciones, no obstante haber sufrido violaciones, debía mantenerse y las modificaciones que

convendría introducir podían hacerse por el procedimiento que la misma señala, agregando que lo conveniente y urgente era el pleno y pronto retorno a la constitucionalidad mediante un gobierno elegido por el pueblo.

Discrepo de ese planteamiento. Teóricamente, se podía mantener la Carta del 33 y proceder a su reforma una vez instalado el Parlamento en dos legislaturas ordinarias. Pero eso no es lo que el país reclamaba, ni lo que esperaba la opinión pública. La Constitución de 1933 no sólo tenía 46 años de vigencia, sino que, en ese lapso, se habían producido cambios radicales en la ideología política y en la organización de la sociedad que hacían imperiosa una nueva Carta política.

El primer vicepresidente de la Asamblea Constituyente, doctor Luis Alberto Sánchez, promulgó la Carta de 1979 en su condición de Presidente en ejercicio. Considero muy acertada esa decisión, no sólo de aprobarla sino de promulgarla, porque no había relaciones permanentes y oficiales entre la Asamblea Constituyente y el Gobierno Revolucionario que ejercía el poder *de facto*; porque la Convención era un poder constituyente con atribuciones completas y específicas para dictar una Constitución, o sea, aprobarla, sancionarla y promulgarla; porque no podía invocarse el artículo 128 de la Carta de 1933 que obliga al Ejecutivo a promulgar una ley aprobada por el Congreso, ya que las funciones de este poder también eran ejercidas por el gobierno militar; y porque la Asamblea Constituyente encarnó la plenitud de la soberanía y fue la máxima expresión de la voluntad para ese fin específico y único de dictar una Carta Política, gozando, pues, de plena autoridad para promulgarla como necesaria culminación de su labor.¹⁶

FUNCIONAMIENTO DE LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE DE 1978-1979

La labor de preparación y redacción de la nueva Carta se ha realizado principalmente en el seno de las 14 comisiones, que fueron las siguientes: Preámbulo de la Constitución, Estado y Territorio; Derechos y Deberes Humanos; Recursos Naturales del Estado; Poderes del Estado; Sistema Presidencial y Parlamentario; Poder Judicial; Ciudadanía y Sufragio; Régimen Económico y Financiero; Descentralización y Regionalización; Régimen Agrario; Educación y Cultura; Trabajo; Salud y Fuerza Pública; y Defensa Nacional. Dichas comisiones sesionaron de agosto de 1978 a marzo de 1979. Una vez preparados los proyectos respectivos de cada comisión, se elevaron a la Comisión Principal, que estuvo presidida por el primer vicepresidente de la Asamblea, Luis Alberto Sánchez, y, durante sus ausencias, por Ramiro Prialé, e integrada por 25 constituyentes, representantes de todos los partidos y tendencias de la Asamblea, la que revisó,

¹⁶ Sin embargo, el prestigioso constitucionalista Domingo García Belaunde sostiene que la promulgación sólo ocurrió el 28 de julio de 1980.

reactualizó y coordinó los proyectos respectivos para en seguida elevarlos al Pleno de la Asamblea. Los debates en el plenario comenzaron el 2 de abril y concluyeron el 29 de junio de 1979, o sea, durante tres meses, habiendo quedado aprobada la Carta el 29 de junio de dicho año, siendo promulgada el 12 de julio siguiente. A diferencia de los debates constitucionales de 1931-33, en que la ciudadanía permaneció marginada, la Constituyente del 78-79 ha tenido el acierto de la colaboración de dirigentes empresariales, estatales y de los trabajadores. Asimismo, abrió un amplio debate sobre la nueva Carta Política con plena participación de los organismos afectados y de la opinión pública a través de encuestas y declaraciones periódicas, invitación a los presidentes de las instituciones interesadas y de connotados constitucionalistas para que expusieran sus planteamientos ante las Comisiones y una destacada publicidad de los debates realizados, tanto a nivel del plenario de la Asamblea como de las diversas Comisiones, así como la organización de conferencias en importantes asociaciones jurídicas y en las universidades.

Como he dicho, la labor principal se cumplió en el seno de las comisiones de acuerdo con lo que actualmente ocurre no sólo en los países parlamentarios europeos sino, también, en los presidencialistas, como en Estados Unidos, ya que es una labor fundamentalmente técnica que requiere versación, preparación jurídica y cultural, y documentación técnica; y un debate sereno, preciso y objetivo, libre de la demagogia y extremismos que se dan en las sesiones públicas del plenario, sea constituyente o legislativo, donde, además, se producen enfrentamientos radicales, ya que se actúa más para las galerías y la publicidad que para un buen funcionamiento del proceso de discusión y diálogo, con retardo de la aprobación del texto mismo. Muchos debates del plenario dieron, sin embargo, ocasión para extremismos, demagogia, ataques personales y retiro de los grupos como rechazo de esos ataques o como protesta por la forma como se conducía la discusión.

Los constituyentes más influyentes y que más intervinieron en los trabajos de las comisiones y en las discusiones de la Asamblea con brillo, amplio conocimiento, moderación y adecuadas y sensatas proposiciones fueron varios. Por el Partido Aprista, intervinieron, además de Haya de la Torre, que presidió con altura y autoridad las sesiones a las que pudo concurrir, Luis Alberto Sánchez, el constituyente más dinámico e influyente en la elaboración de la nueva Carta; Andrés Townsend Ezcurra; Carlos Enrique Melgar; Carlos E. Ferreyros; Ramiro Prialé; Javier Valle Riestra; los hermanos Enrique y Francisco Chirinos Soto; Alan García; Jorge Lozada Stambury; y Fernando León de Vivero. Por el Partido Popular Cristiano, su brillante líder, Luis Bedoya Reyes; Ernesto Alayza Grundy, quien, como segundo vicepresidente, presidió muchas sesiones con imparcialidad, aplauso general y dominio de los debates; Andrés Aramburú Menchaca, gran autoridad en temas internacionales y económicos; Roberto Ramírez del Villar; Celso Sotomarino; Mario Polar Ugarteche; y Clohaldo Salazar Penalillo.

También actuaron, con lustre y versación, Héctor Cornejo Chávez, Alberto Ruiz Eldrege, Carlos Malpica, Jorge del Prado y Javier Diez Canseco Cisneros. Asimismo, estuvieron Genaro Ledesma, por la izquierda radical; y Javier Ortiz de Zevallos, presidente del Partido Democrático Peruano.¹⁷

Así ha sido la forma sagaz, fructífera y creadora que siguió la Asamblea Constituyente para aprobar una Constitución que refleje el pensamiento y la voluntad de la mayoría de los peruanos, o sea, el consenso general para tratar de garantizar el funcionamiento eficaz de los gobiernos constitucionales y asegurar el cumplimiento y perdurabilidad de la nueva Carta Magna.

EL PREÁMBULO DE LA CONSTITUCIÓN

Buen número de las Constituciones se inician con un preámbulo o declaración de principios e ideología, que tiene por objeto establecer los valores esenciales del Estado, así como exposiciones principistas e ideales que animan a todos los ciudadanos y que reflejan sus más auténticas aspiraciones y el sentimiento del pueblo que conforman para alcanzar una eficiente organización estatal y una sociedad más justa, cristiana y humana, así como los fines y objetivos de la Constitución, ya que, según Domingo F. Sarmiento, el preámbulo refleja el espíritu de una Carta política.

El Preámbulo aprobado por la Asamblea Constituyente para la Carta de 1979 ha sido el producto de una propuesta conjunta de los Partidos Aprista y Popular Cristiano, que alcanzaban el 62 por ciento de la Constituyente. La izquierda radical se opuso a muchas de esas expresiones, como la invocación a la protección de Dios, no obstante que responde a la realidad de la mayoría de los peruanos, que son católicos creyentes.

El Preámbulo proclama la primacía de la persona humana. Asimismo, afirma que la familia es la célula básica de la sociedad y raíz de su grandeza, y que la justicia es el valor primario de la vida comunitaria. También, propone que la Constitución busca promover la creación de una sociedad justa, libre y culta, sin explotados ni explotadores, y fundar un Estado democrático basado en la voluntad popular. Los redactores del Preámbulo proclaman esto convencidos de la necesidad de crear un Estado de Derecho donde la Constitución y las leyes sean las normas supremas, de impulsar la integración latinoamericana y la fraternidad entre todos los hombres, y de excluir la violencia, y animados por el propósito de mantener y consolidar la personalidad histórica de la patria peruana, síntesis de egregios valores. «HEMOS VENIDO —proclaman los constituyentes—

¹⁷ El destacado, elegante e ilustre escritor doctor José Jiménez Borja, entonces director de la Academia Peruana de la Lengua, revisó desinteresadamente el texto aprobado, mejorándolo y corrigiendo los errores idiomáticos y de redacción, labor que cumplió con absoluto desinterés y eficiencia.

EN SANCIONAR Y PROMULGAR como en efecto sancionamos y promulgamos, la PRESENTE CONSTITUCIÓN DEL PERÚ». ¹⁸

Se trata de una declaración hermosa, elevada y generosa que —considero— refleja las auténticas aspiraciones y los profundos sentimientos de los peruanos y en que, por primera vez, se incluye un preámbulo, lo que constituye una absoluta novedad. ¹⁹ He aquí el texto del Preámbulo:

POR CUANTO:

La Asamblea Constituyente ha dado la siguiente:

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ

Preámbulo

Nosotros, Representantes a la Asamblea Constituyente, invocando la protección de Dios, y en ejercicio de la potestad soberana que el pueblo del Perú no ha conferido;

CREYENTES en la primacía de la persona humana y en que todos los hombres, iguales en dignidad, tienen derechos de validez universal, anteriores y superiores al Estado;

—Que la familia es la cédula básica de la sociedad y raíz de su grandeza, así como ámbito natural de la educación y la cultura;

—Que el trabajo es deber y derecho de todos los hombres y representa la base del bienestar nacional;

—Que la justicia es valor primario de la vida en comunidad y que el ordenamiento social se cimenta en el bien común y la solidaridad humana;

DECIDIDOS a promover la creación de una sociedad justa, libre y culta, sin explotados ni explotadores, exenta de toda discriminación por razones de sexo, raza, credo o condición social, donde la economía esté al servicio del hombre y no el hombre al servicio de la economía; una sociedad abierta a formas superiores de convivencia y apta para recibir y aprovechar el influjo de la revolución científica, tecnológica, económica y social que transforme el mundo;

DECIDIDOS asimismo a fundar un Estado democrático, basado en la voluntad popular y en su libre y periódica consulta, que garantice, a través de instituciones estables y legítimas, la plena vigencia de los derechos humanos; la independencia y unidad de la República; la dignidad creadora del trabajo; la participación de todos en el disfrute de la riqueza; la cancelación del subdesarrollo y la injusticia; el sometimiento

¹⁸ La primera Constitución escrita existente, la norteamericana de 1787, expresaba en su preámbulo que «Nosotros, el pueblo de los Estados Unidos de América, a fin de establecer una unión más perfecta, la justicia y la tranquilidad internas, promover el bienestar general y asegurar los beneficios de la libertad para nosotros y nuestra posteridad, hemos aprobado la siguiente Constitución».

¹⁹ Andrés Townsend Ezcurra, Roberto Ramírez del Villar y Enrique Chirinos Soto fueron los redactores de ese excelente Preámbulo.

de gobernantes y gobernados a la Constitución y la ley; y la efectiva responsabilidad de quienes ejercen la función pública;

CONVENCIDOS de la necesidad de impulsar la integración de los pueblos latinoamericanos y de afirmar su independencia contra todo imperialismo;

CONSCIENTES de la fraternidad de todos los hombres y de la necesidad de excluir la violencia como medio de procurar solución a conflictos internos e internacionales;

ANIMADOS por el propósito de mantener y consolidar la personalidad histórica de la Patria, síntesis de los valores egregios de múltiple origen que le han dado nacimiento; de defender su patrimonio cultural; y de asegurar el dominio y preservación de sus recursos naturales; y

EVOCANDO las realizaciones justicieras de nuestro pasado autóctono; la fusión cultural y humana cumplida durante el virreinato; la gesta de los Libertadores de América que inició en el Perú Túpac Amaru y aquí culminaron San Martín y Bolívar, así como las sombras ilustres de Sánchez Carrión, fundador de la República; y de todos nuestros próceres, héroes y luchadores sociales, y el largo combate del pueblo por alcanzar un régimen de libertad y justicia.

HEMOS VENIDO EN SANCIONAR Y PROMULGAR, como en efecto sancionamos y promulgamos, la presente:

CONSTITUCIÓN POLITICA DEL PERÚ.

APORTES POSITIVOS, ERRORES Y DEFICIENCIAS DE LA NUEVA CONSTITUCIÓN

El texto aprobado por la Asamblea, con 307 artículos y 18 disposiciones transitorias y complementarias, es demasiado reglamentarista y minucioso, lo que ha determinado que sea una de las Constituciones contemporáneas más extensas, incluyendo normas que sólo han debido considerarse en leyes constitucionales u orgánicas, como el articulado (artículo 240 con 13 incisos) sobre las atribuciones del Poder Judicial y otras que, por tener menor importancia o se requiera su modificación posteriormente, no funcionan en una Constitución, que por su naturaleza es rígida. Así, mientras la Carta de 1979 contiene, como acabo de decir, 307 artículos, otras recientes, como la italiana de 1947, tiene sólo 139 artículos; la alemana de 1949, 146; la francesa de 1958, 92; la venezolana de 1961, 212; la ecuatoriana de 1978, 144; la española del mismo año, 169; y la peruana de 1933, 236 artículos.

Tradicionalmente, el título inicial es el del Estado, el Territorio y la Nación, como ocurre en la mayoría de las Constituciones. Posiblemente se ha dado preferencia en el título primero a los derechos humanos con VII capítulos y 66 artículos para destacar su importancia, así como para incluir no sólo los tradicionales derechos liberales relativos a la vida, a la libertad y a la propiedad sino, también, el nuevo articulado, fundamentalmente de los derechos sociales, económicos, culturales, educativos y

políticos, ya que la democracia política debe ahora, obligatoriamente, complementarse con la democracia social, habiéndose considerado, por primera vez, un capítulo sobre los deberes de los peruanos, necesario complemento de sus derechos y que coadyuva a la formación de la nueva conciencia cívica de la ciudadanía. También, destacamos la protección constitucional para la plena operatividad de los derechos humanos.

La Constitución propicia un Estado moderno y eficiente, promotor del desarrollo, robusteciendo ampliamente las atribuciones del Presidente de la República, superando el híbrido sistema presidencial-parlamentario de la Carta de 1933; y facilita la promoción integral del hombre peruano. Es una Carta política debidamente estructurada que responde en general a la realidad del país y que esperamos que sea un instrumento eficiente para lograr una sociedad más justa y mejor organizada y para orientar el Perú hacia la justicia social, y que constituya una eficaz palanca para salir del subdesarrollo y de la crisis económica con innovaciones útiles y eficaces.

La nueva Constitución robustece y afirma la primacía del Poder Ejecutivo e incrementa sus funciones y su autoridad, poniéndolo a cubierto de maniobras que puedan afectar la continuidad del régimen constitucional y superando la obsoleta teoría de que el Parlamento es el primer poder del Estado. Por eso, el destacado constitucionalista Alfredo Quispe Correa la ha calificado de neopresidencialista, porque el presidente tiene suficientes poderes para conducir la vida política y administrativa del Estado y la planificación nacional.

Otras disposiciones acertadas son la proclamación de la soberanía y la jurisdicción marítima hasta las doscientas millas, en vez de la conflictiva expresión de «mar territorial»; el impulso a la integración latinoamericana, la solidaridad con el Tercer Mundo, la amistad con todos los pueblos y la enemistad contra los imperialismos y neocolonialismos; la aceptación de la doble nacionalidad, y siempre a base de la reciprocidad de los peruanos con los españoles y los latinoamericanos; la no interferencia de la nacionalidad con el matrimonio o el divorcio de un peruano con cónyuge extranjero, y la prohibición de que cualquier peruano sea privado de su nacionalidad; la proclamación de que a la Fuerza Armada no sólo le corresponde la defensa nacional sino la participación permanente en el desarrollo social y económico del país; la consagración de la regionalización económica, descentralización administrativa y autonomía municipal; la gratuidad y la difusión de la enseñanza básica; la intervención de la juventud en la actividad política, ratificándose el voto a los mayores de 18 años. Asimismo, elimina la diferencia entre hijos legítimos e ilegítimos; crea la igualdad de oportunidad para la mujer en todos los campos; propicia la libertad de prensa; garantiza la propiedad de los diarios y medios de difusión de masa; y establece un sistema de elección de los magistrados judiciales, que reduce su politización, además de disponer, en un artículo transitorio, la posibilidad de que se reintegren los vocales y jueces que fueron separados arbitraria e injustamente desde 1969.

Por primera vez, permite al Presidente de la República disolver la Cámara de Diputados si ésta censura a tres gabinetes, reforzando la estabilidad de los ministros. El Presidente de la República preside el Consejo de la Defensa Nacional y es el Supremo Comandante de la Fuerza Armada, administra la Hacienda Pública y puede dictar medidas económicas y administrativas extraordinarias, con cargo a dar cuenta al Congreso.

En cuanto al Parlamento, lo organiza para que sea operante, responsable y concretado a sus labores legislativas y de control político del gobierno; fija un origen y atribuciones diferentes para el Senado y la Cámara de Diputados, elegido el primero a nivel nacional o regional y el segundo a nivel departamental, concentrando las funciones políticas de control y funcionales en la Cámara baja, aunque, a nuestro juicio, y así tuvimos la oportunidad de exponerlo en la Comisión Principal de la Constituyente, debió establecerse que el candidato que resultara triunfante en las elecciones presidenciales tendría el derecho de incorporar hasta el 51 por ciento de la lista de sus senadores en las vacantes a cubrirse para un mejor equilibrio entre ambos poderes. Pero no aprobamos la facultad otorgada al Senado de ratificar los nombramientos de generales y almirantes, de embajadores y de jueces de la Corte Suprema, no sólo porque se trata de un cuerpo político con sentido y juicios de igual naturaleza, sino porque obligará a los afectados, como ocurrió durante la vigencia de la Carta de 1933, a visitar a los sesenta senadores para pedirles la ratificación de sus designaciones.

En materia de trabajo, señalaremos la consagración de la jornada de ocho horas y de la estabilidad laboral; la protección del trabajo a los menores, mujeres y trabajadores nocturnos; la irrenunciabilidad de los derechos de los trabajadores y el acceso de todos ellos y sus familiares a la seguridad social; y, también, el énfasis que pone en la planificación concertada, no sólo a corto sino, también, a mediano y largo plazo. Proclama el derecho de los padres a intervenir en la educación de sus hijos. Asimismo, facilitará el progreso económico y la actividad empresarial.

En la Constituyente, no prosperaron los planteamientos apristas de la definición del Perú como una «República de Trabajadores Manuales e Intelectuales», antigua tesis de Víctor Raúl Haya de la Torre que figura sólo en Constituciones marxistas como la de Rusia y Cuba, ni el reclamo de un congreso económico nacional, que hubiera creado un innecesario e inoperante cuarto poder del Estado. Otras disposiciones acertadas son la constitucionalización de los partidos políticos; la irretroactividad de la ley, salvo en cuestiones laborales, tributarias y de procedimiento penal; la reforma agraria, entendida no sólo como la eliminación del latifundio y del minifundio, sino como medidas para asegurar el desarrollo del sector agropecuario y la asistencia técnica y créditos al campesinado; la norma de que cuando menos el veinte por ciento del presupuesto nacional debe dedicarse a financiar la educación nacional. En cambio, nos parece inconveniente que sólo se haya reconocido la pena de muerte para los casos de traición a la patria en caso de guerra exterior, porque en todo momento hay homicidas que

revelan extrema peligrosidad y paranoia de criminales irresponsables y terroristas extremistas; por ello, debió mantenerse el proyecto de la Comisión Principal, que lo admitía para dichos casos, siempre que ratificase la sentencia el plenario de la sala penal de la Corte Suprema.

Sobre el régimen económico, destacaremos el énfasis en el desarrollo social y económico, en el incremento de la producción y productividad, y en los planes de promoción y defensa de una economía social de mercado; la propiedad y soberanía del Estado sobre los recursos naturales y riquezas del país, incorporando disposiciones de las Naciones Unidas sobre su pleno derecho a tales recursos naturales; la referencia de la explotación racional de las riquezas de la Amazonía; el reconocimiento de la inviolabilidad de la propiedad privada y de la libertad de comercio e industria, y la protección a la empresa privada, incluyendo la pequeña empresa; la autonomía del Banco Central de Reserva; y la afirmación de que el endeudamiento nacional no podrá exceder de un determinado porcentaje del producto bruto interno.

La Constitución no ha incorporado —acertadamente— todas las reformas del Gobierno Militar Revolucionario del último decenio, pues muchas de ellas, sobre todo las de la primera fase, tuvieron una clara inspiración comunista o no han funcionado propiciatoriamente. Sólo ha aceptado las que han demostrado ser beneficiosas para el país, disponiendo a veces ciertas modificaciones, como las que he citado de la reforma agraria y de la participación del trabajador en las utilidades y manejo empresariales.

Con el objeto de asegurar un reajuste periódico, ya que no hay Constituciones definitivas, y una adaptación para facilitar un mejor funcionamiento y ordenamiento nacional, se debieron considerar las iniciativas, que también propuse, de que, al iniciarse todo gobierno constitucional, cada cinco años, sea nombrada una comisión bicameral del Congreso que estudiase los reajustes que deberían hacerse en la Carta política, principalmente a base de las reformas propuestas por los partidos políticos durante el inmediato proceso electoral. De esta forma, se aseguraría la continuidad de su vigencia con esos previsores reajustes periódicos.

El primer vicepresidente de la República e ilustre político, Fernando Schwalb López-Aldana, ha manifestado expresivamente que la Carta de 1979 es muy moderna en los campos político y social, y muy equilibrada en el económico; que pone particular énfasis en la protección de los derechos humanos y establece un sistema de economía de mercado, o sea, de libertad económica dentro de un contexto social que preconiza la justa distribución de la riqueza sin convertir al Estado en propietario de los medios de producción.

El doctor Guillermo Hoyos Osoreo ha afirmado que la Carta de 1979 es positiva, pese a algunos desaciertos, porque va a modernizar el Estado, introduce reformas saludables en las instituciones, reivindica con rigor los derechos humanos y las libertades

individuales, establece las bases constitucionales de la descentralización económica y administrativa, y consagra nobles principios de justicia.

En la ceremonia de promulgación solemne de la Constitución, el 12 de julio de 1979, su ilustre y respetado presidente en ejercicio, doctor Luis Alberto Sánchez, que la presidió desde marzo de 1979 por grave enfermedad del presidente titular, el gran líder político Víctor Raúl Haya de la Torre, lamentablemente fallecido en agosto de 1979, expresó, entre otros planteamientos, que:

[...] por primera vez en las Constituciones políticas de los Estados aparece como primer capítulo, como piedra angular de toda la estructura constitucional contenida en el documento, la persona humana como punto central en torno del cual gira la estructura del Estado. Y así esta Constitución, rompiendo viejos moldes, define ante todo cuáles son los derechos de la persona humana.

Agregó que:

[...]10 años de mutismo democrático y de ausencia política eficaz han hecho la labor de la Constituyente ardua y difícil, pues se había perdido, sobre todo en las nuevas generaciones, el hábito del confrontamiento con ideologías y con las prácticas políticas. En virtud de la forma en que fue elegida, la Asamblea se segmentó en muchos fragmentos, sin que ningún partido tuviera una mayoría absoluta y para realizar el consenso fue necesaria la transacción entre todos los partidos, que sí hacían imposible la definición de una sola ideología, aunque equilibran la marcha democrática. Como somos una Nación de diversas tendencias y partidos, su Carta fundamental tiene que reflejar objetivamente esa división ideológica que nos caracteriza. Además, somos un mestizaje de intereses, de ideas, de razas, en suma, un mestizaje en todo y debemos representar ese pluralismo que va de la raíz a la copa, de la semilla a la flor.

Como la Constitución se ha dictado en vísperas de un proceso electoral, hay disposiciones que se vinculan exclusivamente a los intereses de los partidos que han intervenido en ella, porque no es una Constitución para culminar un proceso político sino que, precisamente, hay disposiciones que se vinculan exclusivamente a los intereses para iniciar una nueva democratización del Perú, ávido de tener una democracia social. Reconozco que ha habido un exceso de particularismo y reglamentarismo. Es para evitar que se produjera lo que en la Carta de 1933, en que muchas disposiciones no se cumplieron, quedándose como hostias sin consagrar, es por eso que se han dictado normas evidentemente exageradas para fijar proposiciones concretas.

En cuanto al régimen económico, se admite y respeta el pluralismo con los diversos tipos de propiedades: privada, social, cooperativa, autogestionaria, comunal, es decir, cinco formas de propiedad

OBSERVACIONES DEL GOBIERNO MILITAR DE FACTO A LA CONSTITUCIÓN APROBADA

Una vez sancionada y promulgada la Carta de 1979, fue remitida al Gobierno Revolucionario de facto para su conocimiento oficial y para su cúmplase. El mismo día de recibida por éste, la devolvió al Congreso con observaciones no respecto al texto constitucional mismo que, conforme lo dispone la primera disposición transitoria, sólo comenzará a regir cuando se instale el nuevo gobierno constitucional, sino en relación exclusiva con determinadas disposiciones transitorias de aplicación inmediata que interferían en la acción del Gobierno Revolucionario o en sus planteamientos políticos y acción administrativa, como la ratificación de convenios internacionales, los cuales ya habían sido aprobados y ratificados por el gobierno, y se encontraban en plena vigencia. De esta forma, se discutía su capacidad de dictar decretos-leyes, imposibilitando la aplicación de ciertas disposiciones de la justicia militar en ejercicio; se interfería en la aplicación de los decretos-leyes sobre reforma agraria; se abría la posibilidad de que se iniciaran de inmediato acciones judiciales y juicios para los afectados por determinadas expropiaciones que había realizado el régimen revolucionario; y se ponía en suspenso la posibilidad de que el Consejo Nacional de Justicia, creado por el gobierno en 1970, propusiese el nombramiento de vocales de la Corte Suprema.

A mi juicio, hubo precipitación y criterio político partidario en la aprobación de estas 18 disposiciones transitorias. Muchas de ellas eran de orden administrativo; otras, de un evidente contenido político y de interferencia con el Estatuto del Gobierno Revolucionario y con sus poderes de facto. La Constituyente, según lo sostuvo el Presidente de la República, general Morales Bermúdez, fue plenamente soberana, con total libertad de acción, sin reconocer ningún poder superior al suyo, pero exclusivamente para los fines y propósitos de dictar y promulgar una nueva Constitución. La Asamblea tuvo total independencia para hacerlo, aprobando el articulado que consideró más conveniente, sin interferencia del Gobierno Revolucionario, con el cual, además, no mantuvo relaciones oficiales. Pero sí se excedió en incorporar, y en número excesivo, dichas disposiciones transitorias que no estaban dentro de sus atribuciones de poder soberano constituyente, porque eran legislativas o administrativas. Y, si bien es cierto que ningún gobierno había observado y devuelto hasta ahora, en la historia constitucional peruana, una Carta política ya aprobada, tampoco había una norma jurídica expresa que le prohibiera formular esas objeciones.

La Asamblea Constituyente no accedió a suprimir las disposiciones transitorias ni a postergar su cumplimiento inmediato. En sesión especial del día 13 de julio de 1979, y considerando que la Asamblea había cumplido con la tarea que le fue encomendada por el pueblo de sancionar y promulgar una nueva Constitución del Estado; que el Poder Ejecutivo no tiene el derecho de objetar ni de pedir reformas de una Constitución ya aprobada; y que algunos de los artículos transitorios objetados consagran

derechos esenciales de carácter jurídico y moral, cuya vigencia es impostergable para el proceso de transferencia del poder, acordó que «[...] la Constitución Política del Estado ha quedado sancionada y promulgada el 12 de julio de 1979 y sólo puede ser reformada por el procedimiento prescripto en el artículo 306 de la misma».

Pero como el gobierno de facto no le dio el cúmplase, la mayoría de las disposiciones de la nueva Carta fueron postergadas por la propia Asamblea, determinando que sólo se pusieran en práctica y entraran en vigencia cuando se instale el gobierno constitucional y, como las transitorias fueron objetadas por el Gobierno Revolucionario de facto, en realidad la Carta política promulgada en julio de 1979 sólo entró en vigor al instaurarse el nuevo régimen constitucional, previsto para el 28 de julio de 1980, ya que ese día el presidente Belaunde ordenó el cúmplase y publicación. Entre tanto, siguió rigiendo la Carta de 1933 en cuanto no fuera incompatible con el Estatuto Revolucionario promulgado por decreto-ley 17063 del 3 de octubre de 1968, según el planteamiento que ha proclamado al Gobierno Militar en ejercicio, porque la aplicación inmediata de la nueva Carta afectaría sus funciones de gobernante de facto.

EL FUTURO DE LA CONSTITUCIÓN Y EL CONSENSO NACIONAL

Los debates de la reciente Asamblea Constituyente, a diferencia de lo que ocurrió con la Asamblea de 1931, tuvieron una gran publicidad en los periódicos, proyección y discusión en la televisión, pronunciamientos públicos de los partidos políticos y de sus dirigentes y un permanente interés de la opinión en la elaboración de su articulado. Se realizaron fórums y seminarios en universidades nacionales y en sindicatos, y federaciones, como la de periodistas. Tanto la Comisión Principal de la Asamblea como las diversas comisiones especializadas invitaron a distinguidos juristas y a dirigentes de los organismos afectados a que expusieran sus puntos de vista. Fueron marginados los planteamientos radicales y agresivos de los representantes de la izquierda radical y, como ya he dicho, la mayor parte del articulado ha sido el resultado del consenso de los dos grandes partidos con mayor representación: el Apra y el Partido Popular Cristiano.

Así, el pueblo ha ejercido su derecho permanente de intervenir en la aprobación de la nueva Constitución no sólo a través de la delegación de los cien constituyentes, elegidos por sufragio directo, popular y secreto, sino con su participación efectiva en los debates a nivel público y nacional. Y todo esto fue posible a pesar de que, al iniciar sus funciones, la Constituyente tuvo un ambiente difícil, porque los partidos, las organizaciones sociales y los ciudadanos habíamos permanecido marginados durante diez años de gobierno militar, particularmente en la primera fase.

La Asamblea Constituyente, elegida en elecciones libérrimas, encarnó la plenitud de la soberanía y fue la máxima expresión de la voluntad soberana del pueblo. Asimismo,

no reconoció autoridad superior a la suya para aprobar las disposiciones de la nueva Carta en relación con esas funciones específicas, ni, tampoco, el gobierno de facto pretendió interferir en sus deliberaciones respetando acertadamente su independencia y la voluntad popular. Por ello, gozó de libertad absoluta en la forma de deliberar y aprobar los artículos, y de promulgar la nueva Carta, que lo hizo directamente en ejercicio de sus poderes soberanos constituyentes, contando con el apoyo y el consenso nacionales.²⁰

²⁰ Inexplicablemente, la Asamblea Constituyente tituló las Disposiciones Transitorias también como «Generales», cuando su contenido sólo se refiere a normas que se aplicarían hasta que se instale el nuevo Gobierno constitucional en julio de 1980, es decir, sólo transitorias y eventuales.

SE TERMINÓ DE IMPRIMIR EN LOS TALLERES GRÁFICOS DE
TAREA ASOCIACIÓN GRÁFICA EDUCATIVA
PASAJE MARÍA AUXILIADORA 156 - BREÑA
Correo e.: tareagrafica@terra.com.pe
TELÉF. 424-8104 / 332-3229 FAX: 424-1582
MAYO 2005 LIMA - PERÚ

PRÓXIMAS PUBLICACIONES

*Acto jurídico. Curso teórico,
histórico y comparativo*

Francisco Moreyra García Sayán

*Reglas simples para un mundo
complejo*

Richard A. Epstein

*Unilateralismo y negociación
colectiva en la administración
pública*

Edgardo Balbín Torres

Fondo Editorial de la PUCP

Plaza Francia 1164, Lima 1 - Perú

Teléfonos: (51 1) 330-7410, 330-7411

Fax: (51 1) 330-7405

Correo electrónico: feditor@pucp.edu.pe

www.pucp.edu.pe/publicaciones/fondo_ed/

La obra *Historia de las Constituciones nacionales (1812-1979)* cubre un panorama muy amplio de la historia constitucional del Perú. Este trabajo ofrece al lector una visión de nuestro pasado histórico-normativo de gran riqueza y constituye, prácticamente, el único que existe en este género. Se trata, sin lugar a dudas, de un elemento de juicio fundamental para comprender nuestra actual situación política.

ISBN 978-9972-42-698-X



9789972426988