



Capítulo 51

MARGARITA GUERRA MARTINIÈRE / RAFAEL SÁNCHEZ-CONCHA BARRIOS
Editores

HOMENAJE A JOSÉ ANTONIO DEL BUSTO DUTHURBURU

TOMO II



**FONDO
EDITORIAL**

PONTIFICIA **UNIVERSIDAD CATÓLICA** DEL PERÚ

Homenaje a José Antonio del Busto Duthurburu

Margarita Guerra Martinière, Rafael Sánchez-Concha Barrios, editores

© Margarita Guerra Martinière, Rafael Sánchez-Concha Barrios, editores

De esta edición:

© Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2012

Av. Universitaria 1801, Lima 32 - Perú

Teléfono: (51 1) 626-2650

Fax: (51 1) 626-2913

feditor@pucp.edu.pe

www.pucp.edu.pe/publicaciones

Cuidado de la edición, diseño de cubierta y diagramación de interiores:

Fondo Editorial PUCP

Primera edición, abril de 2012

Tiraje: 1000 ejemplares

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

ISBN: 978-9972-42-991-0

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2012-03236

Registro de Proyecto Editorial: 31501361101865

Impreso en Tarea Asociación Gráfica Educativa

Pasaje María Auxiliadora 156, Lima 5, Perú

EL REFERÉNDUM CONSTITUCIONAL DE 1919 Y SU INFLUENCIA EN LAS CONSTITUCIONES DEL SIGLO XX

Carlos Blancas Bustamante

El referéndum que tuvo lugar el 25 de agosto de 1919, en el cual se sometieron a consulta popular dieciocho reformas puntuales a la Constitución de 1860, entonces vigente, es el único caso en la historia del Perú de un cambio constitucional cuyos lineamientos fundamentales fueron aprobados por el pueblo antes de ser incorporados en un texto constitucional. En efecto, dichas reformas, inicialmente planteadas con la intención de reformar parcialmente la Constitución de 1860, condujeron, sin embargo, a que la Asamblea Nacional instalada en 1919, decidiera sancionar una nueva Constitución, dando lugar a la de 1920, cuyo destino quedó marcado por haber servido de instrumento legal al oncenio leguista.

Pero —y tal es el propósito de este trabajo—, quizás el aspecto más interesante de este referéndum reside en el hecho que las reformas que se aprobaron por este mecanismo, no solo influyeron directamente en la Constitución de 1920, sino que, muchas de ellas, han pervivido en las constituciones posteriores, evidenciando, acaso, que dichos cambios tuvieron un sentido moderno y obedecieron a exigencias objetivas de la realidad peruana, lo que explica que se hayan incorporado a lo que suele denominarse «constitución histórica».

I. Los antecedentes del referéndum de 1919

El referéndum de 1919 no fue sino el intento exitoso de lo que en 1914 constituyó un acto fallido del presidente Billinghurst, quien había concebido un ambicioso proyecto de reforma de la constitución, que comprendía 14 puntos, y tenía la intención de someterlo a un plebiscito, previa disolución del Congreso.

Billinghurst, elegido por el Congreso en 1912, tras una serie de manifestaciones populares a favor de su candidatura y contrarias a la elección de Ántero Aspíllaga, candidato del gobernante Partido Civil y representante de la oligarquía dominante, mantuvo una pugna constante con el Congreso, que seguía siendo el reducto de los poderes tradicionales, y para resolver este conflicto, concibió la idea

de una profunda reforma parlamentaria, la que, con la modificación de algunas otras normas de la Constitución de 1860, debía conllevar una transformación importante del régimen político, tendiente a democratizarlo y poner fin a ciertas corruptelas y vicios que afectaban la legitimidad democrático del congreso y, en general, de todo el sistema de gobierno.

Las reformas que el proyecto de Billinghurst contenía eran las siguientes: 1. La renovación total del Congreso, en periodos fijos, en un acto único, acabando con la renovación por tercios, 2. La supresión de los representantes suplentes, 3. La disminución del número de Congresistas y la fijación de su número en la constitución, para evitar su aumento incesante mediante la creación arbitraria de provincias, 4. La supresión de las vicepresidencias de la República, 5. El reemplazo del Presidente por el Presidente del Senado en casos de inhabilitación, 6. La supresión de la iniciativa parlamentaria en los gastos públicos, 7. El derecho exclusivo del Poder Ejecutivo para aumentar o disminuir los sueldos de los funcionarios públicos, 8. La prórroga automática de la legislatura si el Congreso no aprobaba en octubre el presupuesto nacional, 9. La prohibición de premios pecuniarios o gracias otorgadas por el Congreso, sin previa autorización del Poder Ejecutivo, 10. La inclusión en la asistencia pública de los huérfanos, inválidos y ancianos, 11. La incompatibilidad entre la función parlamentaria y la administrativa, 12. La autorización para que los ministros pudiesen postular a representaciones parlamentarias, 13. La responsabilidad política de los ministros ante el parlamento y la necesidad de que gobiernen con la confianza de las cámaras, 14. La implantación en el Perú del referéndum o plebiscito (Cfr. Basadre, 1963, tomo VII, p. 3729).

Sostiene Basadre (p. 3730) que el proyecto de Billinghurst tuvo «directa e íntima conexión» con las ideas del constitucionalista y senador, Mariano H. Cornejo, quien en agosto de 1912, conjuntamente con Javier Prado, había presentado un proyecto de reforma constitucional que contenía algunas de las propuestas del proyecto de Billinghurst. En la sesión del Senado efectuada el 28 de agosto de 1914, destinada a interpelar al gabinete ministerial por los sucesos del 4 de febrero, en los que el Ejército, con apoyo de un sector del congreso, derrocó al presidente Billinghurst antes que este disolviera al Congreso y convocara al referéndum, Mariano H. Cornejo reconoció, virtualmente, su influencia sobre el proyecto del Presidente derrocado, al sostener lo siguiente:

El ex Presidente de la República, en el mes de noviembre, me expresó que había resuelto realizar la reforma del Parlamento apelando al pueblo. Naturalmente, yo le hice la objeción que hacían todos, que ese era un camino peligroso, que más fácil era recurrir al procedimiento de la aprobación por el Congreso de la reforma que había yo planteado. Hasta halagaba mi amor propio, que la gran reforma se hiciera sobre la base de mi proyecto. Pero cuando él me dijo que su resolución era inquebrantable, y que me preguntaba como a publicista, cual me parecía la mejor

forma de apelar al pueblo dentro del espíritu de la constitución y de los principios democráticos, yo entonces le expresé lo que digo ahora, lo que dicho otras veces y lo que diré siempre, sin que esto importe un consejo de ejecución. Yo diré siempre en orden doctrinario, que si un Congreso, o un Gobierno, o una revolución triunfante quieren apelar a la nación, entre una asamblea constituyente o el voto directo de los pueblos, es preferible el voto directo de los pueblos (Cornejo, 1974, p. 178).

Como es conocido, el proyecto del presidente Billinghurst se frustró al ser derrocado este por un golpe de estado perpetrado en la madrugada del 4 de febrero de 1914 por la guarnición de Lima del Ejército, encabezada por el coronel Óscar R. Benavides, quien contó para ello, con el respaldo del Congreso, el cual reunido en la misma mañana del 4 de febrero le extendió un «voto de gratitud» y, posteriormente, el 15 de mayo del mismo año, tras un breve periodo en que el poder fue ejercido por una Junta de Gobierno integrada por personeros de los partidos, lo designó Presidente Provisorio (Basadre, 1963, cap. CLVI).

Juzgando aquellos hechos y defendiendo, al mismo tiempo, el proyecto del Presidente derrocado, Cornejo sostuvo entonces:

Por eso voy a juzgar como causa de la crisis política la idea de la reforma parlamentaria, tal como consta en el proyecto de decreto que publicaron los diarios, después de la caída del Presidente. Y en este orden de ideas, yo os pregunto: ¿es que pensáis, señores representantes, que esa idea de la reforma parlamentaria se debió únicamente, exclusivamente, a una genialidad del señor Billinghurst? ¿Es que pensáis que si el señor Billinghurst no hubiera existido, a ningún Presidente de la [república se] le hubiera ocurrido esa extravagancia? ¿O es que pensáis, como yo creo, que la idea de la reforma parlamentaria es la reacción necesaria contra los males del medio, que debe ser por eso el programa de todos los hombres de Gobierno, y algo más la bandera de la fe, la esperanza de todos los pueblos sedientos de libertad y de justicia? (Cornejo, 1974, p. 165)

II. El referéndum de 1919

Como lo señala Basadre, «Una de las grandes ironías de la historia peruana del siglo XX ha sido que la tentativa frustrada de Billinghurst para eliminar al Congreso en funciones, crear uno nuevo y dar al país una nueva Carta Política, la realizó con éxito Leguía en 1919 después de la revolución consumada, precisamente, con el apoyo del ejército que puso fin a la República Aristocrática» (1963, p. 37-47).

En efecto, tras el golpe de Estado del 4 de julio de 1919, en que el Ejército depuso al presidente José Pardo, aduciendo la existencia de un fraude electoral en perjuicio del candidato Augusto B. Leguía, este fue ungido, como Presidente Provisional y procedió a convocar a nuevas elecciones para el 24 de agosto y a un plebiscito sobre reformas constitucionales que tuvo lugar al día siguiente, es decir el 25 de agosto de 1919.

Las reformas sometidas a la consulta popular fueron, en gran parte, las mismas que figuraron en el proyecto de Billingham en 1914, pues su inspirador era la misma persona, Mariano H. Cornejo, quien en 1919 estaba políticamente vinculado a Leguía, al punto que en el gabinete designado por este el mismo 4 de julio de 1919, Cornejo ocupó la influyente cartera de Gobierno. Posteriormente, elegido el nuevo Congreso, Mariano H. Cornejo fue designado Presidente de la Asamblea Nacional, reunión conjunta de ambas cámaras legislativas, a quien se encomendó la reforma constitucional y que, a la postre, aprobó la Constitución de 1920.

No cabe duda que la idea de aprobar la reforma constitucional mediante el referéndum y no por una asamblea constituyente, provino del propio Cornejo, quien, como hemos visto, ya se había pronunciado a favor de este procedimiento en 1914, sosteniendo que este era preferible a la asamblea constituyente porque esta presentaba el peligro de que

[...] elegida la Asamblea en su seno predominen los intereses burocráticos y que, en vez de hacer la reforma parlamentaria, se hagan solo reformas de detalle, conservando los mismos vicios. [...] En cambio, la apelación directa al pueblo, para que él mismo vote la reforma, carece de todos estos inconvenientes y peligros. Es un procedimiento que está dentro del espíritu democrático más severo y más riguroso que inspire a una Constitución. Algo más: está dentro de la letra de la Constitución. Dice la Constitución que la soberanía reside en el pueblo. Pues esa declaración demuestra que el pueblo puede reasumir su soberanía cuando lo encuentre por conveniente (Cornejo, 1994, p. 180).

Cabe señalar que desde el punto de vista del Derecho Constitucional, el referéndum de 1919 es el único caso en la historia constitucional peruana de un referéndum «programático», es decir aquel que tiene lugar previamente a la redacción, y aprobación, de un texto constitucional, por una asamblea representativa —asamblea constituyente o el congreso— la cual, obviamente debe redactarlo en base a las decisiones fundamentales aprobadas por el pueblo¹. En el derecho comparado, y en el nacional, la figura más frecuente es la del referéndum deliberativo o sucesivo, por la cual el pueblo vota un texto previamente aprobado por una asamblea constituyente o congreso ordinario, tal como ocurrió con nuestra actual constitución².

¹ Un ejemplo clásico de este tipo de referéndum es el realizado en junio de 1946 en Italia para decidir entre la permanencia o la abolición de la monarquía. Tras la decisión popular de abolir la monarquía, la asamblea constituyente elegida en la misma ocasión, redactó y aprobó una constitución republicana.

² El «plebiscito» para la reforma constitucional realizado en 1939 por el gobierno de Benavides, no pertenece a ninguna de estas categorías sino al denominado referéndum «autónomo» en que se somete a consulta popular un proyecto elaborado por el gobierno —no por una asamblea representativa—, lo que hizo el mariscal Benavides en ejercicio de algunas facultades legislativas que le había concedido el Congreso Constituyente en 1936, al prorrogar su mandato.

III. Las reformas constitucionales aprobadas en el Referéndum de 1919 y su influencia en las posteriores constituciones

Las reformas aprobadas en el referéndum del 25 de agosto fueron las siguientes:

1. La renovación total del Poder Legislativo que coincidiría con la renovación del Poder Ejecutivo. La duración del mandato de ambos poderes sería de cinco años

Respecto de la renovación «total» esta fue la forma de acabar con la renovación «parcial», por tercios, que regía bajo la Constitución de 1860 y que había sido objeto de agudas críticas desde diversos sectores políticos e intelectuales.

El propio M. H. Cornejo consideraba que la renovación parcial atentaba contra la «representación integral» que era la que garantizaba la expresión del «alma nacional» y la «voluntad» del cuerpo electoral, al impedir que estas se reflejaran en un momento determinado sobre la composición del parlamento. También señalaba que atentaba contra la existencia de los partidos políticos y sostenía, que «Una elección general es un gran veredicto nacional; una elección parcial es un reemplazo burocrático; la elección general es una batalla campal en que solo triunfa la opinión; la elección parcial es una lucha de emboscadas en que vence la intriga» (Cornejo, 1915, p. 20).

En opinión de Cornejo, la falta de representación del Congreso lo hacía débil y dependiente del gobierno, favoreciendo el autoritarismo de este, al carecer el Congreso de la fuerza necesaria para ejercer el «control parlamentario». Sostenía que la extrema debilidad del congreso, ocasionada por la renovación parcial, generaba el «cesarismo burocrático», el cual «consiste en el imperio de una oligarquía de intereses asociados que usufructúan el presupuesto detrás de un jefe que dispone del Ejército y de la Caja Fiscal» (p. 21). Como ejemplo de las bondades de la renovación total del parlamento, Cornejo destacaba el caso de Inglaterra: «[...] admirable sistema este, de la renovación total y continua del Congreso, que ha permitido, sin las violencias del plebiscito y sin las estrecheces del referéndum, que el pueblo inglés se gobierne efectivamente» (p. 26).

También Víctor Andrés Belaunde se contó entre los partidarios de acabar con la renovación parcial del congreso. En su conocido discurso «La crisis presente», presentado en la Universidad de San Marcos en 1914, el ilustre pensador sostuvo:

Creemos sinceramente que los defectos del parlamento se deben, en parte, a las renovaciones parciales. Preferimos la renovación total, que disminuye la influencia del gobierno, por razón de tiempo, pues se hace al finalizar el período cuando la influencia presidencial es menor; y por razón de extensión, puesto que es más fácil imponer candidatos en algunas provincias que en toda la república (Belaunde, 1963, p. 70)³.

³ No obstante, Belaunde considera en el mismo discurso, que el vicio principal del Congreso a la base provincial de su elección y aboga, decididamente, por establecer el departamento como circunscripción para la elección de los miembros del Congreso.

Hay que anotar, sin embargo, que el contexto en que ambos políticos y constitucionalistas objetaron la renovación parcial, atribuyendo al gobierno una intervención en las elecciones para favorecer sus intereses, era el de la autocalificación parlamentaria de las actas de representantes, sistema que, al no existir organismos electorales autónomos, dejaba en manos de los dos tercios del Congreso decidir quienes se incorporaban a él.

Otro aspecto de esta reforma, además, de establecer la renovación total de las cámaras, consistía en que esta coincidiera con la elección del presidente de la república. En defensa de esta reforma, Cornejo sostuvo que esta era necesaria para garantizar la autonomía de ambos poderes:

Si no coinciden se anula el Congreso o se anula el presidente. [...] Un Congreso en esas condiciones es revolucionario o cortesano. Si el pueblo elige a los amigos políticos del presidente, es claro que aprueba su política, que le manda servidores y no jueces. Está, pues, perdida la autoridad del Congreso. Si el pueblo elige a los enemigos del presidente de la república, y si este es un hombre patriota o digno, se halla obligado a renunciar; si no renuncia, tiene que someterse al Congreso. Entonces, esta perdida la autoridad del presidente. Si quiere conservarla tiene que imponerse por la fuerza prescindiendo del Congreso, o ganarse el Congreso con dádivas o con amenazas, en cuyo caso se ha perdido ya no solo la autoridad sino la dignidad del Parlamento. En cambio, elegidos ambos a la vez, la colaboración viene como entre dos hermanos que tiene el mismo origen, iguales intereses; ninguno domina al otro (Cornejo, 1915, p. 28).

La Constitución de 1920, en su artículo 70, recogió claramente esta reforma, al establecer «La renovación del Poder Legislativo será total y coincidirá necesariamente con la renovación del Poder Ejecutivo. El mandato de ambos Poderes durará cinco años. Los Senadores y Diputados y el Presidente de la República serán elegidos por voto popular directo».

El criterio introducido por esta norma, estableció un cambio significativo respecto al sistema existente hasta ese momento, el mismo que se mantiene vigente hasta nuestros días, ya que la elección presidencial y la del congreso, en las constituciones de 1933, 1979 y la actual, se realizan simultáneamente y el mandato de ambos poderes tiene la misma duración, lo que posibilita que, como lo deseaban Cornejo y Belaunde, el sentir de la opinión pública y del electorado en el momento de la elección quede reflejado, al mismo tiempo, en la composición del poder ejecutivo y del congreso.

Sin alterar este criterio, en cambio en lo referente a la duración del mandato presidencial y de los parlamentarios, que el referéndum de 1919 y, luego, la Constitución de 1920 fijaron en cinco años, sucedieron, posteriormente, algunas variaciones. La Constitución de 1933 mantuvo la duración de la Cámara de Diputados en cinco años (art. 93), pero al introducir la figura del Senado Funcional, no elegible por la ciudadanía sino por los sectores económicos, atribuyó a este

una duración de seis años y su renovación por tercios cada dos años (art. 94). Estableció, sin embargo, que la elección del Presidente de la República y de la Cámara de Diputados debían efectuarse simultáneamente (art. 141). En 1939, el gobierno del Mariscal Benavides, convocó a un plebiscito para aprobar un conjunto de reformas constitucionales, que quedaron sancionados mediante la Ley N 8429, dictada por el Poder Ejecutivo el 25 de julio de ese año.

Las «reformas plebiscitarias», modificaron el artículo 93 de la Constitución del 33, extendiendo la duración de la Cámara de Diputados a seis años y disponiendo su renovación por tercios cada dos. Asimismo, amplió a seis años, en lugar de cinco, el periodo presidencial y abolió el artículo 14 de la constitución que establecía la elección simultánea del Presidente de la República y de la Cámara de Diputados. En 1940, el Congreso, durante el primer periodo del presidente Manuel Prado, modificó, nuevamente, los artículos 93 y 94 de la Constitución, aboliendo la renovación por tercios de la Cámara de Diputados aunque mantuvo en 6 años la duración de su mandato y, asimismo, dispuso la elección popular del Senado, por un periodo de seis años, sujetos a renovación total al expirar su mandato, en tanto se pudiera organizar el Senado Funcional. Tras esta reforma, plasmada en la Ley 9178, se retornó, en el texto constitucional, a la figura de la elección simultánea del Presidente y de ambas cámaras del congreso, a la renovación total de estas y a un mandato de duración igual para ambos poderes, que quedó fijado en seis años. Bajo estas reglas, se eligieron dichos poderes el año 1945.

Instaurado el gobierno del Frente Democrático, el Congreso, mediante la Ley 10334, procedió a abolir las reformas introducidas por el plebiscito de 1939, por considerar que este fue inconstitucional, ya que la Constitución de 1933 no lo previó como mecanismo de reforma constitucional. Con esta ley, que obviamente no afectó lo establecido por la Ley 9178 —pues esta, a su vez, había modificado lo aprobado en aquel plebiscito en lo referente a las cámaras legislativas—, se eliminó la norma relativa a la duración del mandato presidencial en seis años, retornando al periodo de cinco años señalado en la Constitución. Por consiguiente, tras esta ley, el mandato de las cámaras quedó fijado en seis años y el del Presidente en cinco, lo que de no haber sucedido el golpe de Estado del 27 de octubre de 1948, perpetrado por el general Odría, hubiera significado que en 1950 concluyera el mandato del presidente Bustamante y recién en 1951 el del Congreso, pese a que ambos poderes fueron elegidos, conjuntamente, en 1945.

Esta diferencia en la duración de los mandatos legislativo y presidencial, fue suprimida mediante la reforma constitucional realizada en 1952, al establecer la Ley 11874, la modificación del artículo 139 de la Constitución para señalar en seis años la duración del mandato presidencial.

La duración sexenal de los periodos presidencial y legislativo se mantuvo como norma hasta la aprobación de la Constitución de 1979 que retornó al mandato de cinco años de ambos poderes, criterio que conserva la constitución vigente.

2. La fijación del número de representantes de ambas cámaras, llenándose las vacantes por elecciones parciales

La idea de fijar constitucionalmente el número de miembros de cada Cámara tenía como objeto impedir que se ampliaran las curules parlamentarias en función al interés del grupo gobernante, recurriendo al fácil expediente de crear artificialmente nuevas provincias⁴. Esta reforma quedó plasmada en el artículo 72 de la Constitución de 1920 que señaló en treinta y cinco el número de senadores y en 110 el de los diputados. Sin embargo, la Constitución de 1933 abandonó este criterio al remitir a la ley la función de fijar el número de aquellos (art. 91). Con la Constitución de 1979 se retoma la técnica del *numerus clausus* para establecer la cantidad de representantes, que quedó en 180 diputados y sesenta senadores. La actual Constitución, al adoptar el modelo de congreso unicameral, señala que la cámara única tiene 120 miembros.

Las elecciones parciales, para llenar las vacantes parlamentarias, fueron introducidas por la Constitución de 1920 (art. 73) y conservadas en la de 1933 (art. 95), poniendo, con ello, fin a la figura de los «suplentes», que se había prestado al tráfico de influencias y al reparto de prebendas entre los partidos políticos. Este sistema no continuó con la Constitución de 1979, ni con la actual, que optaron por establecer que en caso de vacancia el escaño será ocupado por los candidatos que en la misma lista siguieron en votación a los elegidos.

3. La contribución sobre la renta sería progresiva

Esta reforma apuntaba a introducir, en sede constitucional, el moderno concepto del impuesto a la renta y quedó registrada en el artículo 8 de la Constitución de 1920. Las posteriores constituciones del siglo XX no reprodujeron esta norma, aún cuando incluyeron disposiciones cada vez más amplias en materia tributaria. La Constitución de 1979 que fue la primera en contar con un Título específico sobre el «Régimen Económico», además de afirmar el clásico principio de legalidad tributaria, señaló que la tributación se rige por los principios de uniformidad, justicia, publicidad, obligatoriedad, certeza y economía en la recaudación. Su artículo 139 prescribe rotundamente que «No hay impuesto confiscatorio ni privilegio personal en materia tributaria». Por su parte la vigente constitución, con orientación similar a la anterior, indica que «El Estado, al ejercer la potestad tributaria, debe respetar los principios de reserva de la ley, y los de igualdad y respeto de los derechos fundamentales. Ningún tributo puede tener efecto confiscatorio».

⁴ Ver Belaunde (1963, pp. 87-92).

4. Prohibición de crear moneda fiduciaria de curso forzoso

Tampoco esta disposición, contenida en el artículo 11 de la Constitución de 1920, se repitió en las siguientes constituciones, pero estas ampliaron las regulaciones relativas a la moneda y la hacienda pública. La Constitución de 1933, artículo 12, estableció que el sistema monetario de la República era determinado por la ley y creó una «institución bancaria central nacional encargada de la regulación de la moneda», dando sustento al nacimiento del Banco Central de Reserva. Asimismo, señaló como obligación del Estado (art. 14) mantener la estabilidad de la moneda y la libre conversión del billete bancario. Conceptos semejantes asume la Constitución de 1979, que dedica el Capítulo IV del Título sobre Régimen Económico a «La Moneda y la Banca». En dicho capítulo se «constitucionaliza» al Banco Central de Reserva, como entidad encargada de la emisión de billetes y moneda, de regular la moneda y el crédito del sistema financiero, defender la estabilidad monetaria y administrar las reservas internacionales (Basadre, 1963, p. 4092)⁵. La actual constitución regula esta materia en términos prácticamente iguales, en el Capítulo V del Título relativo al «Régimen Económico».

5. Prohibición de percibir más de un sueldo o emolumento del Estado, cualquiera que fuere su empleo o función, incluyendo las instituciones y sociedades dependientes del Estado

El artículo 12 de la Constitución de 1920 señaló que «Nadie podrá gozar de más de un sueldo o emolumento del Estado, sea cual fuese el empleo o función que ejerza. Los sueldos o emolumentos pagaderos por instituciones locales o por sociedades dependientes en cualquiera forma del Gobierno, están incluidos en la prohibición». Esta norma pasó al artículo 18 de la Constitución de 1933, pero con una salvedad relativa a los servicios de enseñanza, que quedaron excluidos de la incompatibilidad. La fórmula adoptada por esta constitución es la que, desde ese momento, regula esta materia, al haberse reiterado, *mutatis mutandi*, en el artículo 58 de la Constitución de 1979 y en el artículo 40 de la actual.

6. Solo el Gobierno podría conceder, conforme a la ley, pensiones de jubilación, cesantía y montepío, sin que por ningún motivo pueda intervenir el Poder Legislativo

Esta reforma, dirigida a impedir que el Congreso hiciera uso irrestricto del erario nacional para dispensar beneficios no sustentados técnica y legalmente, fue recogida en el artículo 122 de la Constitución del 20, incluida en el título relativo al Poder Ejecutivo. En términos similares, el inciso 12 del artículo 154 de la Constitución de 1933, que regulaba las atribuciones del Presidente de la República, atribuyó a este «Conceder, conforme a ley, pensiones de cesantía, jubilación y montepío».

⁵ El Banco de Reserva fue creado el 9 de marzo de 1922 mediante la Ley 4500.

En esta constitución, como en la de 1920, dicha facultad presidencial no era discrecional pues debía regirse por el principio de legalidad al indicar que el Presidente otorgaba aquellos beneficios «conforme a ley».

En las Constituciones del 79 y 93, no aparecen normas semejantes, debido al hecho de que en el periodo transcurrido entre 1933 y 1979, surgieron los sistemas previsionales o de seguridad social, basados en la contribución de los asalariados —del sector público o privado— y de los empleadores, en los cuales el derecho a obtener una pensión de jubilación así como el monto de esta, dependen del cumplimiento de un conjunto de requisitos establecidos por la ley, razón por la cual su otorgamiento se ajusta a criterios estrictamente legales y técnicos cuya comprobación y aplicación corresponde a organismos autónomos, correspondiendo al Estado una función de supervisión de estos.

7. 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

Esta reforma, destinada, como la anterior, a limitar la capacidad de gasto del Congreso, se plasmó en el artículo 85 de la Constitución de 1920 y se reprodujo en los mismos términos, salvo el cambio de la palabra «sueldo» por «haber» en el artículo 120 de la de 1933. Siguiendo esta misma dirección pero dando un gran paso adelante, la Constitución de 1979 (art. 199) prohibió tajantemente toda iniciativa de los representantes a Congreso para «crear ni aumentar gastos públicos», salvo la referente a la formulación del presupuesto del Congreso. Este criterio no ha sufrido cambio alguno en la actual constitución, que lo reproduce en su artículo 79.

Se trata, como se ha sostenido muchas veces, de una medida destinada a garantizar la disciplina fiscal, evitando que los congresistas, por razones políticas o clientelismo electoral, generen el dispendio del siempre escaso erario nacional.

8. Las garantías individuales no podrían ser suspendidas por ninguna ley ni autoridad

Esta reforma, de innegable cuño liberal, dirigida a frenar el autoritarismo de los gobiernos, que tenían en la suspensión de las garantías uno de sus instrumentos más efectivos, se expresó en el artículo 35 de la constitución de 1920, pero tuvo una efímera duración pues mediante la ley de reforma constitucional 5470 del 28 de septiembre de 1926, se agregó a dicho artículo el siguiente párrafo: «Solo en los casos en que peligre la seguridad interior o exterior del Estado, podrán suspenderse por el término máximo de treinta días las garantías consignadas en los artículos 24, 30, 31 y 33».

Dichas garantías eran las referentes a la prohibición del arresto sin mandamiento escrito del juez o de las autoridades encargadas de conservar el orden público, excepto «infraganti» delito, la libertad de residencia y prohibición del destierro, la inviolabilidad del domicilio y el derecho de reunión. Además, la misma ley,

adicionó el artículo 36 de dicha constitución, precisando que «En caso de guerra exterior, el Congreso podrá dictar leyes y resoluciones especiales, restringiendo las garantías individuales y sociales, como lo requiera la defensa nacional».

Este cambio fue dictado, sin duda alguna, por exigencias de la realidad, pues frente a situaciones de convulsión social o política o conflicto exterior, resultaba obvia la necesidad del Estado de adoptar medidas de excepción a fin de conjurar el peligro. Por ello, la Constitución de 1933 (art. 70) reguló la suspensión excepcional de garantías «cuando lo exija la seguridad del Estado», comprendiendo en dicha suspensión las mismas garantías a que se refirió la ley 5470, además de la libertad de tránsito.

Conviene puntualizar que en el lenguaje constitucional de ambas constituciones el término «garantía» se refería a los «derechos» constitucionales o fundamentales, a diferencia de lo que ocurre desde la Constitución de 1979 en que aquella expresión se refiere a las diversas acciones judiciales a que puede recurrir el ciudadano en defensa de sus «derechos fundamentales» cuando estos son vulnerados o amenazados. Por consiguiente, la suspensión de «garantías» equivalía a la de «derechos». Curiosamente, la Constitución del 79, a pesar de abandonar la expresión «garantías» para referirse a los «derechos» (su Título I se refiere a «Derechos y Deberes Fundamentales de la Persona») y utilizar la primera para comprender a las acciones de tutela de los derechos (Título V «Garantías Constitucionales») incurre en el error, al regular el Régimen de Excepción (Capítulo VIII del Título IV), de volver a referirse a la suspensión de las «garantías constitucionales», cuando menciona los derechos que quedan en suspenso.

Las Constituciones de 1979 y de 1993, sin duda bajo el efecto de los graves episodios de confrontación social y política, incluso armada, vividos por el Perú en las décadas del 60 (guerrillas) y del 80 (terrorismo) se sitúan, en esta materia, en las antípodas de la intención teórica de los inspiradores del referéndum de 1919.

La regulación de ambas normas, es semejante y establece dos estados de excepción, que puede decretar el Presidente de la República, con acuerdo del Consejo de Ministros y dando cuenta al Congreso: a) Estado de emergencia, en caso de perturbación de la paz o del orden interno, de catástrofe o de graves circunstancias que afecten la vida de la Nación. En tal supuesto, se suspenden los derechos relativos a la seguridad y libertad personales, la inviolabilidad del domicilio, la libertad de reunión y de tránsito sin que, en este último caso, pueda aplicarse el destierro. La duración de este estado no puede exceder de sesenta días, pero puede ser prorrogado, mediante nuevo decreto. El Presidente de la República puede disponer que las Fuerzas Armadas asumen el control del orden interno; b) Estado de sitio, en caso de invasión, guerra exterior o guerra civil o peligro inminente de que se produzcan, en cuyo caso deberá mencionarse cuales son los derechos fundamentales cuyo ejercicio no se restringe o suspende lo que significa que,

prima facie, es potestad del Gobierno suspender, si lo considera conveniente, todos los derechos. Este estado puede durar 45 días y al decretarse el Congreso se reúne en pleno derecho. La prórroga requiere aprobación del Congreso.

En la Constitución actual, además de corregirse el equívoco terminológico de la constitución precedente y, por tanto, referirse a la suspensión de derechos y no de las «garantías», se ha incluido algunos importantes mecanismos de protección del ciudadano. El primero consiste en que, no necesariamente, han de suspenderse los derechos, pudiendo, solamente, restringirse su ejercicio, y, en segundo lugar, el que se permite a la persona afectada, interponer las acciones de garantía incluso ante la violación o amenaza de aquellos derechos restringidos o suspendidos, correspondiendo al juez examinar la razonabilidad y proporcionalidad del acto restrictivo. Se modifica así, el criterio anterior, que impedía presentar acciones de garantía fundadas en la afectación de algún derecho suspendido.

9. Los conflictos entre el capital y el trabajo se someterían a arbitraje

Como lo hemos señalado en otra ocasión (Blancas Bustamante, 1982, p. 10), la Constitución de 1920 inicia en el Perú, aunque débilmente, la corriente del llamado «constitucionalismo social», recogiendo el eco reciente de las constituciones de México (1917) y Alemania (1919), que dieron inicio a esa tendencia, hoy plenamente consolidada en el derecho constitucional.

Por eso, el artículo 48 de esta constitución, que normativiza la propuesta sometida al referéndum, posee ese significado, al igual que el artículo 47 que establece la obligación del Estado de legislar sobre el trabajo, la vida, la salud y la higiene en el trabajo, las condiciones máximas del trabajo, los salarios mínimos y la indemnización de los accidentes de trabajo, así como el artículo 49, directamente relacionado con el 48, que remite a la ley que establece la organización de los tribunales de conciliación y arbitraje para solucionar las diferencias entre el capital y el trabajo.

Esta tendencia se afirmó en la Constitución de 1933, que amplió sus normas sobre el trabajo y alcanzó plena concreción en la Constitución de 1979 que, dentro del Título I (Derechos Fundamentales) dedicó el Capítulo V al Trabajo y consagró en él, de acuerdo a la tendencia social de esta carta política, un conjunto de derechos como la remuneración justa y mínima, las asignaciones familiares, la jornada máxima, el descanso semanal y anual remunerado, la compensación por tiempo de servicios, las gratificaciones, la estabilidad laboral, los derechos a la sindicalización, la negociación colectiva y la huelga, así como a la participación en las utilidades y la gestión de las empresas.

Con una tendencia opuesta, pero con limitaciones provenientes de los convenios internacionales sobre trabajo suscritos por el Perú, la constitución actual dedica varios artículos al trabajo y reconoce, con algunas restricciones, los más importantes derechos en este campo.

10. *Los senadores, los diputados y el presidente de la República serían elegidos por voto popular directo*

Esta reforma tenía por objeto consagrar constitucionalmente la elección directa del Congreso y del Presidente, evitando el retorno al sistema de elección indirecta, a través de colegios electorales, que había regido hasta la abolición de estos por la ley de 20 de noviembre de 1896. Esta reforma electoral, impulsada por el gobierno de Piérola, pudo realizarse por obra de la ley debido al hecho que la Constitución de 1860 remitió a esta establecer la forma tanto de la elección del congreso como la del Presidente⁶, a diferencia de su antecesora, la Constitución de 1956 que, había introducido, en su artículo 37, de modo expreso, el voto directo⁷.

El sufragio popular directo, no ha sufrido modificación alguna en las constituciones posteriores y, acorde con la evolución universal en materia electoral, representa hoy la forma natural del sufragio⁸, que se utiliza no solo para elegir representantes y Presidente, sino, también, alcaldes, regidores y gobiernos regionales.

11. *Hay incompatibilidad entre el mandato legislativo y todo empleo público, sea de la administración nacional o local. Los empleados de Beneficencia o sociedades dependientes en cualquier forma del Estado estarían incluidos en esa prohibición*

La sentida necesidad de garantizar la independencia de los representantes a congreso respecto del poder ejecutivo, evitando que este lograra mayorías parlamentarias propias por la vía de otorgar funciones públicas a aquellos, justificó esta reforma que quedó consagrada en los artículos 77 y 81 de la Constitución del 20, con las únicas excepciones del cargo de Ministro de Estado y el desempeño de comisiones extraordinarias de carácter internacional, en este caso con la aprobación de la cámara respectiva y siempre que dicha comisión no excediera el periodo de una legislatura ordinaria. El mencionado artículo 81 sancionaba la trasgresión de esta incompatibilidad con la pérdida del cargo parlamentario.

Mutatis mutandi, la Constitución de 1933, en sus artículos 101 y 103 reiteró esta fórmula que apenas varió en cuanto fijó en un año el plazo máximo de duración de las comisiones extraordinarias de carácter internacional que podían desempeñar los legisladores. Sin embargo, agregó, la prohibición de que los legisladores celebraran por sí, o por interpuesta persona, contratos con la administración nacional, departamental o municipal, así como la de obtener concesiones de bienes

⁶ El artículo 45° de esta Constitución señaló que «La elección de los Senadores y de los Diputados se hará conforme a ley.» Por su parte, el artículo 80° indicó que «El Presidente de la República será elegido por los pueblos en la forma que prescriba la ley».

⁷ Nuevamente, de forma expresa, la Constitución de 1867 restableció el voto directo, en su artículo 39°, pero como es conocido, esta constitución no llegó a regir y tras su derogación se restauró la de 1860.

⁸ Ver Constitución de 1933, artículo 86°; Constitución de 1979, artículo 65° y Constitución de 1993, artículos 31° y 176°.

públicos o de aceptar mandato para la gestión de negocios antes las autoridades administrativas (art. 106). La trasgresión de esta norma conlleva la nulidad del acto y la pérdida del mandato legislativo.

En la Constitución de 1979 subsiste, desde luego, la misma idea pero su fórmula legal es, acaso, más amplia y, a la par, más detallada, pues agrega la incompatibilidad con la condición de gerente, apoderado, representante, abogado, accionista mayoritario, miembro del directorio de empresas que tienen contratos de obras o aprovisionamiento con el Estado o administran rentas o servicios públicos o las que, durante el mandato del representante, obtengan concesiones del Estado (art. 173). También les prohíbe (art. 174) ejercer cargos similares en bancos estatales y empresas públicas o de economía mixta, tramitar asuntos particulares de terceros ante el poder ejecutivo y celebrar por sí o por interpósita persona contratos con la administración, salvo excepciones de ley.

La amplitud de esta fórmula, ha sido reducida en la actual constitución, al no reproducir estas las prohibiciones establecidas en el artículo 174 de la anterior⁹.

12. Creación de los congresos regionales del norte, centro y sur

Fue esta la fórmula ideada para descentralizar el Estado peruano, tras el fracaso de las previstas en los textos constitucionales precedentes. Conforme al artículo 140 de la Constitución de 1920, cada una de estas legislaturas estaría integrada por diputados elegidos por las provincias en la misma ocasión que los representantes nacionales. Se reconocía a estos congresos la facultad de aprobar resoluciones que serían comunicadas al Poder Ejecutivo para su cumplimiento, salvo que este las considerase incompatibles con la legislación o el interés nacional, en cuyo caso las sometía al Congreso con sus observaciones, para que este decidiera, observando similar procedimiento al aplicable a las leyes aprobadas por este y observadas por el Presidente, conforme a los artículos 104 y 105 de la Constitución.

Es curioso anotar que este intento descentralista, optó por un modelo de descentralización del poder legislativo, sin un correlato respecto del poder ejecutivo, pues no se previeron gobiernos u órganos ejecutivos regionales, correspondiendo al Poder Ejecutivo nacional hacer cumplir las normas regionales, a través de una administración centralizada. Este experimento es acaso, de todas las reformas del referéndum, el que vivió el mayor fracaso pues, como lo señala Basadre, a pesar de que fueron elegidos e instalados en medio del entusiasmo, los congresos regionales devinieron inoperantes, invadieron frecuentemente las facultades del Congreso o del Presidente, gran parte de sus resoluciones no se aplicaron al ser observadas por estos poderes y terminaron por entrar en receso (Basadre, 1963, p. 3957).

⁹ La relación de «prohibiciones» de los congresistas, prevista en el artículo 20° del Reglamento del Congreso, que en cierto modo intenta suplir esta omisión, no tiene, sin embargo, la amplitud ni rotundidad del artículo 174° de la Constitución de 1979.

Sin duda por ello, pues en el Perú no es infrecuente que muchas normas de una constitución solo puedan explicarse como reacción a las de la constitución precedente, la Constitución de 1933, retornó, en materia de descentralización, a un esquema «administrativo» con la creación de los Concejos Departamentales, llamados a ser verdaderas administraciones descentralizadas, competentes en los campos de instrucción, sanidad, obras públicas de carácter departamental, vialidad, agricultura, ganadería, industrias, minería, beneficencia, previsión social y trabajo, según el artículo 192 de esta constitución. Estos Concejos contarían con rentas propias, producto de la recaudación de los impuestos que les asignaran las leyes (art. 194) y estarían conformados por miembros elegidos por sufragio directo, con tendencia a la proporcionalidad y representación de las minorías (art. 190).

Este esquema, como se sabe, tampoco funcionó al no dictarse, durante la vigencia de esta constitución, las leyes requeridas para la elección, organización y recaudación de recursos de los concejos departamentales. Por ello, la Constitución de 1979, adoptó un esquema más audaz, al impulsar la regionalización, mediante la creación de regiones, concebidas como unidades geoeconómicas constituidas sobre áreas contiguas integradas histórica, económica, administrativa y culturalmente. En este modelo, las regiones tenían competencias tanto legislativas cuanto administrativas, aunque en el primer caso por delegación de los poderes legislativo y ejecutivo. La competencia legislativa era ejercida por la Asamblea Regional, integrada por representantes elegidos, además de los alcaldes provinciales y delegados de instituciones representativas de las actividades económicas, sociales y culturales, combinando, de este modo, criterios de representación política, institucional y funcional, para lo cual el artículo 264 estableció que los directamente elegidos no podían ser más del 40%. La competencias administrativa correspondía al Consejo Regional y al Presidente Regional, elegidos por la Asamblea Regional, en una versión de tipo «parlamentaria», diferente a la organización del Estado nacional.

En la década 1980-1990, se crearon once regiones y se realizaron dos elecciones regionales en 1986 y 1989, pero tras el golpe de Estado de 1992, aquellas fueron intervenidas por el gobierno y quedaron en receso.

La actual constitución, mantiene la idea de la «regionalización» pero, en tanto se constituyan las regiones, mediante un proceso de participación y consulta popular, ha atribuido un «gobierno regional» a cada uno de los departamentos. Los órganos regionales, son el Consejo Regional y el Presidente Regional, total y directamente elegidos por la ciudadanía, aunque, a diferencia de la Constitución anterior, con el objeto de evitar su «parlamentarización», se trata, de cuerpos más pequeños, que comparten tareas normativas y de fiscalización, en tanto el Presidente, también elegido directamente, es el órgano ejecutivo. Existe, asimismo, un Consejo de Coordinación integrado por los alcaldes provinciales

y representantes de la sociedad civil que cumple funciones consultivas y de relación con las municipalidades¹⁰.

13. Aprobación por el Senado de los nombramientos de Embajadores y Ministros Diplomáticos

El inciso 3 del artículo 97 de la Constitución del 20, atribuyó esta facultad al Senado, el cual debía aprobar o rechazar el nombramiento de los representantes diplomáticos del Perú efectuado por el Presidente de la República. Sin embargo, la Constitución de 1933, le reconoció esta competencia, en forma exclusiva, al Presidente de la República, con acuerdo del Consejo de Ministros (art. 154, inc. 17), privando al Senado del derecho a ratificar estos nombramientos.

Con la Constitución de 1979, (art. 211, inc. 15) se restableció la ratificación por el Senado del nombramiento de Embajadores y Ministros Plenipotenciarios, pero con la actual esta facultad ha retornado exclusivamente al Poder Ejecutivo, con la sola obligación de «dar cuenta al Congreso» (art. 118, inc. 12).

14. Elección por el Congreso, en caso de vacancia o dimisión del Presidente de la República, del ciudadano que debería completar el periodo presidencial, gobernando entretanto el Consejo de Ministros

Esta reforma obedecía a la eliminación de las vicepresidencias de la República que bajo la constitución de 1860 habían sido aumentadas a dos¹¹. Se consideró que las vicepresidencias eran fuente de intriga y de apetitos políticas, que ocasionaban la inestabilidad del Presidente. Por ello, se estableció en el artículo 117 que en el caso de vacancia presidencial correspondía al Congreso elegir al ciudadano que debía asumir el cargo y completar el periodo y que, hasta dicha elección, el Consejo de Ministros gobernaría interinamente.

Esta misma fórmula fue conservada por la siguiente constitución (1933, art. 147), pero en este caso no duró mucho pues el año 1936, se efectuó una reforma constitucional, mediante la Ley 8237 (01-04-36), por la que se retornó al esquema de dos vicepresidentes, que, sucesivamente, reemplazan al Presidente en caso de vacancia para completar el periodo presidencial.

Este esquema, ciertamente singular, pues el Perú es el único país de Sudamérica que tiene dos vicepresidentes, se ha conservado en las constituciones de 1979

¹⁰ Este es el modelo de regionalización que rige tras la reforma constitucional aprobada por la Ley N° 27680, del 6 de marzo del 2002, que sustituyó íntegramente el capítulo de la constitución relativo a la descentralización, ante la escasa vocación descentralizadora y errado diseño del texto original de la actual Constitución.

¹¹ Las Constituciones de 1823, 1826 y 1828 previeron un vicepresidente, pero esta figura desapareció en las Constituciones de 1834 y 1839, para reaparecer en la de 1856. También la constitución de 1867 suprimió la vicepresidencia.

(art. 203) y en la de 1993 (art. 111) estableciendo ambas que en caso de vacancia presidencial los vicepresidentes reemplazan, sucesivamente, al Presidente y en caso que ambos estén impedidos, asumirá el cargo el presidente del Congreso, quien debe convocar de inmediato a elecciones (art. 115)¹².

15. 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

Este organismo estaba integrado por siete miembros nombrados por el Consejo de Ministros, con aprobación por el Senado, conforme lo prescribió el artículo 134 de la Constitución de 1920. Su función era consultiva pues este precepto señaló que la ley fijaría los casos en que el gobierno debía oír su opinión y aquellos en que no podría proceder en contra de ella.

Esta reforma tenía antecedentes en las constituciones de 1828, 1834 y 1839, que habían previsto la existencia del Consejo de Estado, aunque con formas de integración y funciones muy diferentes en cada una de ellas.

Las constituciones posteriores a la de 1920, no mantuvieron esta figura que, por tanto, ha desaparecido de nuestro derecho constitucional, pero que, no obstante, tiene expresiones en algunas constituciones contemporáneas, como la española, en la que el Consejo de Estado se configura como el máximo órgano consultivo del gobierno¹³.

16. La ratificación por la Corte Suprema, cada cinco años, de los nombramientos judiciales de primera y segunda instancia

La Constitución de 1920 incorporó esta reforma, destinada a garantizar la idoneidad profesional y moral de los jueces, en su artículo 152, que atribuyó a la Corte Suprema de Justicia la facultad de ratificar a los jueces de primera y segunda instancia cada cinco años, quedando, por tanto, los magistrados de dicha corte excluidos del proceso de ratificación.

Esta disposición permaneció durante la vigencia de la Constitución de 1933, cuyo artículo 224 precisó que la no ratificación no constituía pena, pero sí impedía el reingreso al servicio judicial.

La Constitución de 1979 cambió el criterio: garantizó a los magistrados «Su permanencia en el servicio hasta los setenta años y la inamovilidad en sus cargos, mientras observan conducta e idoneidad propias de su función» (art. 242, inc. 2). No obstante, como excepción, en su décimo tercera disposición transitoria dispuso un

¹² En noviembre del año 2000, tras la renuncia del presidente Fujimori y los vicepresidentes, asumió la presidencia el entonces presidente del Congreso, doctor Valentín Paniagua Corazao, realizándose nuevas elecciones en abril del año 2001.

¹³ El Artículo 107º de la Constitución Española señala que «El Consejo de Estado es el supremo órgano consultivo del Gobierno. Una ley orgánica regulará su composición y competencia». La respectiva Ley Orgánica es la número 3/1980, de 22 de abril de ese año.

período excepcional de ratificaciones judiciales durante sesenta días, correspondiendo al Senado ratificar a los Vocales de la Corte Suprema y a esta a los demás magistrados, de todas las instancias y fueros. Esta medida tuvo como objeto, revisar, por esta vía, los nombramientos efectuados por el régimen militar que gobernó hasta 1980.

Con la actual constitución se ha retornado al sistema de las ratificaciones judiciales ordinarias. Sin embargo, a diferencia del sistema aplicado por las constituciones de 1920 y 1933, las ratificaciones no las hace la Corte Suprema, sino el Consejo Nacional de la Magistratura, que es un organismo autónomo, al cual se atribuye la competencia de ratificar a los jueces y fiscales de todos los niveles cada siete años (art. 154, inc. 2) y, por esta razón, los vocales de dicha corte no están exceptuados del proceso de ratificación.

17. La reunión de las cámaras en Congreso para cumplir las atribuciones electorales y sancionar los tratados internacionales

El artículo 93 de la Constitución de 1920 estableció que las cámaras se reunirían únicamente para su instalación, sancionar los tratados internacionales y cumplir las atribuciones electorales atribuidas al Congreso. Estas últimas, específicamente, eran la de proclamar la elección del Presidente de la República y, en caso de vacancia, elegir al ciudadano que debía completar el período de aquel, conforme lo señalaba el inciso 12 del artículo 83.

La Constitución del 33 remitió al Reglamento interior del Congreso determinar las relaciones entre cada Cámara y el Congreso, así como las de este con el Poder Ejecutivo, e, igualmente, establecer el funcionamiento del Congreso (art. 116), precisando que las sesiones de este, así como las de cada cámara serían públicas, salvo los casos que señalara su reglamento interior (art. 117). En sus artículos 147 y 148, se regulaba la elección del Presidente de la República en los casos de vacancia presidencial, función que competía al Congreso en pleno.

La Constitución de 1979, atribuía al Congreso en pleno la función de aprobar los tratados internacionales antes de su ratificación (art. 102) y la de aprobar el presupuesto del sector público, previo dictamen de una comisión mixta integrada por ocho senadores y ocho diputados, aunque preveía que la votación de senadores y diputados se computara separadamente para establecer el porcentaje respectivo (art. 197).

Al haber optado la Constitución de 1993 por el Congreso unicameral este ejerce todas las funciones anteriormente asignadas a las cámaras por separado o al Congreso en su conjunto.

18. La declaración de 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.

La Constitución de 1920 consagró su Título XVI a la administración municipal, y en el artículo 142 estableció que «Los Concejos Provinciales son autónomos en

el manejo de los intereses que les estén confiados. La creación de arbitrios será aprobada por el Gobierno».

La creación de Concejos Municipales en las capitales de provincia y distrito fue dispuesta por la Constitución del 33 (art. 203) que afirmó la autonomía administrativa y económica de los concejos municipales provinciales (art. 206). Con mayor amplitud y énfasis, la Constitución del 79, define a las municipalidades como «órganos del Gobierno Local» y señala que «Tienen autonomía económica y administrativa en los asuntos de su competencia» (art. 252). Establece su elección directa por los vecinos, define sus competencias en general y las de los municipios provinciales en particular y precisa cuales son sus bienes y rentas, asignándoles las que se recauden por el impuesto predial, además de otros.

Tras la reforma constitucional del Capítulo XIV del Título IV, por la Ley 27680, la Constitución de 1993, en su capítulo sobre «Descentralización» regula con similar amplitud a la de la constitución anterior el régimen municipal de la República, consolidando a los gobiernos locales como instancias del proceso de descentralización. En materia de rentas, lo más significativo reside en el hecho de señalar que estas provienen de «Los tributos creados por la ley a su favor» (art. 196, inc. 2) y «Los recursos asignados por concepto de canon (art. 196, inc. 6)».

A manera de conclusión

Como puede apreciarse, muchas de las reformas aprobadas en el referéndum de 1919, sobrevivieron a la Constitución de 1920, en la que tuvieron su primera manifestación jurídica, y se han incorporado al acervo constitucional que todavía nos rige.

De las dieciocho reformas, ocho permanecen vigentes, naturalmente con algunas variantes, pero sin que se haya alterado su contenido esencial. Es el caso de la renovación total del Congreso, la elección simultánea de este y del Presidente así como el periodo de cinco años para ambos; la fijación del número de parlamentarios por la Constitución y no por la ley; la prohibición de que el Congreso conceda gracias personales, aumento de los sueldos de los funcionarios y, en general, tenga iniciativa en el gasto público; las elecciones de los congresistas y del Presidente por voto directo; la incompatibilidad entre el mandato parlamentario y otras funciones o cargos públicos, directa o indirectamente; la prohibición de gozar de más de un sueldo o remuneración del Estado, cualquiera que fuere el empleo o función, salvo la enseñanza; las ratificaciones judiciales y la autonomía municipal.

En otros tres casos, las reformas aprobadas marcaron el inicio de la regulación constitucional sobre materias anteriormente ignoradas por las constituciones, las cuales, posteriormente, se fueron ampliando y desarrollando de acuerdo a la evolución de esas materias, sin que ello contravenga la orientación adoptada por el referéndum en esos asuntos. Es el caso de las normas relativas a la materia tributaria,

en especial la referencia a la contribución sobre la renta, las disposiciones monetarias y las que inician el reconocimiento constitucional de los derechos laborales.

En los siete casos restantes, a veces de inmediato, y otras, a partir de la Constitución de 1979, las reformas de 1919 no perduraron, en unos casos por adoptarse luego criterios abiertamente diferentes o en otros, simplemente, por la evolución de la materia regulada que hacía innecesario un precepto constitucional. Entre las primeras, se cuentan las relativas a la prohibición de suspender las garantías constitucionales, la creación de los congresos regionales, la aprobación por el Senado de los nombramientos de embajadores, la elección por el Congreso del Presidente en caso de vacancia presidencial, la creación del Consejo de Estado y la reunión de las cámaras en congreso para ciertas materias, aunque la no vigencia de esta última obedece al actual sistema unicameral, siendo presumible que en caso de restaurarse el bicameralismo recobre vigencia. En el segundo caso, está la norma que atribuía exclusivamente al gobierno otorgar pensiones, pues, como se ha dicho, el desarrollo de la seguridad social asigna esta facultad a entes autónomos.

En términos generales, puede concluirse que el referéndum de 1919, cuyos orígenes se remontan al intento de Billinghurst en 1914, ha tenido una influencia innegable en el constitucionalismo peruano del siglo XX y que su importancia trascendió a la Constitución de 1920 que, por razones obvias, debió basarse en él. Sin duda, ello se debió a que las reformas aprobadas, entonces, por el pueblo, tuvieron un sentido de futuro e intentaron responder a necesidades reales de la vida política del Perú.

Finalmente, como lo hemos dicho, este referéndum, de carácter programático, es único en la historia política peruana, lo que justifica su estudio, en la perspectiva de la historia constitucional.

Bibliografía

- Basadre, Jorge (1963). *Historia de la República del Perú*. Lima: Ediciones Historia, t. VII.
- Belaunde, Víctor Andrés (1963). *Meditaciones peruanas*. Lima: Talleres Gráficos P. L. Villanueva, segunda edición.
- Blancas Bustamante, Carlos (1982). *La Constitución de 1979 y el derecho del trabajo*. Derecho, 36, pp. 7-53, Lima.
- Cornejo, Mariano H. (1915). *Las reformas constitucionales*. Conferencia dictada el 3 de julio de 1915 en el Teatro Municipal. Lima: Imprenta del Centro Editorial.
- Cornejo, Mariano H. (1974). *Discursos escogidos y datos biográficos, Ricardo H. Cornejo*. Lima: Jurídica.