



EVOLUCIÓN DEL CONSTITUCIONALISMO PERUANO

EVOLUTION OF PERUVIAN CONSTITUTIONALISM

Edgar Carpio Marcos

ecarpio@tc-gob.pe

Profesor de Derecho Constitucional en las universidades de San Martín de Porres, Lima y San Ignacio de Loyola, Perú

Oscar Andrés Pazo Pineda

opazop@usmp.pe

Profesor de Derecho Constitucional y Derechos Humanos de la Universidad de San Martín de Porres, Perú

Recibido 16 de noviembre de 2015

Aceptado: 4 de diciembre de 2015

SUMARIO

- Introducción
- Los primeros pasos (1808-1820)
- Designio y determinación (1821-1920)
- La institucionalidad precaria (1920-1979)
- Modernización (1980 - hasta hoy)

RESUMEN

En este trabajo se parte de la idea de que la evolución constitucional del Perú designa un “proceso” en cuyo acaecer, paulatinamente, se fue consolidando una alteración en la estructura de las relaciones políticas y sociales que se desarrollaron en nuestro territorio, como consecuencia de su regulación –o inflexión– basada en textos constitucionales o por documentos jurídicos que hacían las veces de tales.

PALABRAS CLAVES

Derecho constitucional; historia del derecho; constitucionalismo.

ABSTRACT

This paper is based on the idea that the constitutional evolution of Peru designates a “process” in which happened gradually was consolidated an alteration in the structure of political and social relations that developed in our territory as a result of his inflection ,

or regulation based on constitutional texts or legal documents that served as such.

KEYWORDS

Constitutional right; law history; constitutionalism.

INTRODUCCIÓN

Los inicios del constitucionalismo en América Latina están asociados a la proclamación de la independencia de los nuevos Estados. Por lo general, las constituciones que siguieron a la fundación de las nuevas repúblicas vinieron a representar, formalmente, sus partidas de nacimiento. Sin embargo, en algunos de estos países no tuvo que alcanzarse este estado de cosas para verse directamente inoculados por el discurso y la práctica del constitucionalismo. Esto fue, en cierto modo, lo que sucedió con el entonces virreinato del Perú, que después devino, con algunas mutilaciones territoriales, en la república peruana.

En la historiografía constitucional, habitualmente, las vicisitudes que ocurrieron en este lapso suelen presentarse como parte de nuestra prehistoria constitucional o como perteneciente a los antecedentes de lo que solo se inauguraría el 28 de julio de 1821, fecha en que se declaró formalmente la independencia. En nuestro modo de ver las cosas, un criterio semejante equipara la historia de la república con la historia del constitucionalismo, cuando ambos son fenómenos que no necesariamente van de

la mano, como lo demuestra el caso de algunos países de la región¹.

En este trabajo se parte de la idea de que la evolución constitucional del Perú designa un “proceso” en cuyo acaecer, paulatinamente, se fue consolidando una alteración en la estructura de las relaciones políticas y sociales que se desarrollaron en nuestro territorio, como consecuencia de su regulación —o inflexión— basada en textos constitucionales o por documentos jurídicos que hacían las veces de tales. Esos “momentos” o “hitos” en la evolución del constitucionalismo peruano son los siguientes²:

- Los primeros pasos (1808 - 1820)
- Designio y determinación (1821 - 1920)
- Institucionalidad precaria (1920 - 1979)
- La modernización (1980 - hasta hoy)

LOS PRIMEROS PASOS (1808-1820)

Tras la convocatoria a las Cortes Generales y Extraordinarias en 1808, y la posterior elaboración, proclamación y jura de la Constitución de Cádiz de 1812, asistimos, por primera vez, a la “práctica” de encontrarnos inmersos en un singular proceso constituyente, y luego hallarnos regidos bajo un texto constitucional, que afectó de diversas maneras la vida política y social de lo que hoy es el territorio peruano. Este impacto, sin embargo, no fue ni pacífico ni lineal, pese a la brevedad del interregno.

Con sus altas y bajas, en este primer periodo pueden distinguirse dos fases. La primera se extiende desde fines de 1808, cuando en Lima se divulga la crisis de la monarquía española, hasta octubre de 1814, cuando se deja sin efecto la Constitución de Cádiz. La segunda

abarca desde principios de 1815, cuando se desarticuló la última institución impulsada por la Constitución de 1812 que aún quedaba en pie —los cabildos constitucionales—, a lo que sobreviene un largo paréntesis tras el restablecimiento de las instituciones monárquicas, y termina en 1820, cuando en un intento desesperado por salvar el virreinato, la “Pepa” es utilizada por el virrey Pezuela como parte de las negociaciones con el general San Martín.

De ambas, la más interesante fue la primera. Esta se inició a fines de 1808, cuando el virrey Abascal no pudo ocultar más la crisis en la que se encontraba sumergida la monarquía española —tras la abdicación del trono del monarca y la designación de José Bonaparte como rey de España y las Indias—, e informó que con el propósito de rescatar al rey y resistir al invasor francés, se había conformado una Junta Central Gubernativa, la cual dispuso que en todas las capitales se jurara fidelidad a Fernando VII, lo que se hizo en Lima el 13 de octubre de 1808.

Al mismo tiempo, decidió luchar militarmente contra los movimientos autonomistas que en diversas partes del continente empezaban a desarrollarse —mediante el desconocimiento de las autoridades virreinales y el nombramiento sucesivo de juntas de gobierno— e impulsar la formación de una opinión pública de cuño antinapoleónico. Esta última medida supuso que se levantaran, por primera vez, las restricciones que pesaban sobre la libertad de imprenta, propiciando que circularan y se reeditaran libros que reivindicaban la resistencia y la lucha contra la opresión, como parte de la estrategia del virrey de homogeneizar a la sociedad limeña contra el invasor francés (Peralta, 2010). De hecho, no fue difícil que se formara una opinión pública antinapoleónica por estos lares, pues al fin y al cabo el virreinato del Perú era el mayor fortín de la monarquía española en el continente y donde se concentraban sus intereses más caros.

A diferencia de lo que sucedía en otros lugares de la América Latina, la crisis política de la corona española no afectó la autoridad del virrey Fernando Abascal. Aunque no faltaron conspiraciones y algunos levantamientos que rápidamente se sofocaron; su vigorosa personalidad política y militar impidió que se formaran en el territorio juntas de gobierno

1. Cf. el debate, en García Belaunde, D.; Hampe, T. & Gálvez, J. F. (2012). La Constitución de Cádiz (1812). Entrevistas a propósito de su bicentenario. *Estado Constitucional*. Año 2, N° 7, p. 3-5

2. Existen varios esfuerzos por periodificar la historia constitucional del Perú. García Belaunde, D. La evolución constitucional del Perú. En D. García Belaunde y G. Eto. *Constituciones Iberoamericanas. Perú*. México: UNAM, en Prensa. En dicho trabajo, que el autor gentilmente nos ha proporcionado, García Belaunde reelabora esfuerzos anteriores, los que nos han sido de suma utilidad, si bien nos hemos separado cuando lo hemos creído conveniente, como ha sucedido con la periodificación misma. También, Chanamé, R. (2012). *La República inconclusa. Un ensayo sobre la República, la Constitución y la Democracia*. Lima: UIGV, pp. 21-22.

con pretensiones autonomistas. También desde la prensa se hizo propaganda política contra el autonomismo, destacándose la anarquía, el desorden y la impiedad en que cayeron los territorios que lo practicaron, discurso que alcanzó un notable éxito, como se evidencia de la ayuda económica que en 1810 se recolectó en el virreinato del Perú para que se afrontara la guerra contra el invasor francés (Hamnett, 2011).

Esta apertura al mercado de ideas llegó a su fin cuando el 25 de mayo de 1810 se creó la Junta de Gobierno en el Río de la Plata. La pretensión autonomista que allí se enarboló fue emparentada por el virrey Abascal como parte de una corriente independentista, por lo que mediante un bando del 30 de junio de 1810 restauró la censura contra la libertad de imprenta y prohibió que se publiquen “papeles que no estén autorizados en bastante forma por el gobierno celando que no se introduzcan los sediciosos de nuestros enemigos”. Pero no por mucho tiempo. El 18 de abril de 1811 se publicó en *La Gaceta del Gobierno de Lima* el Decreto del 10 de noviembre de 1810, expedido por las Cortes de Cádiz, mediante el cual se autorizaba la libertad de imprenta. Esta fue reivindicada como un derecho fundamental, un medio para ilustrar a la sociedad, un mecanismo de formación de la opinión pública y un medio de control gubernamental –como se expresaba en la circular del Ministerio de Gracia y Justicia que acompañó en Lima la publicación del Decreto (Hampe, 2012).

Su entrada en vigencia desencadenó que aparecieran esta vez una serie de periódicos que –si bien tuvieron existencia breve– hicieron pública las críticas al despotismo y la arbitrariedad de las autoridades virreinales. Dos de los diarios más importantes de la época fueron *El Peruano*, que se publicó entre el 6 de septiembre de 1811 y el 9 de junio de 1812, en cuyas páginas se reprodujo el debate sobre la libertad de imprenta realizada en las Cortes en 1810³; y *El argos constitucional*, que se editó entre el 28 de febrero de 1812 y el 12 de marzo de 1813, donde se hizo lugar al debate sobre la soberanía popular y la idea de nación, además

de rescatarse la importancia de la libertad de imprenta (Macara, 1955).

Acompañó a esta liberalización de las ideas la clausura del Tribunal de la Inquisición, el 30 de julio de 1813 –una de las pocas medidas en las que el virrey Abascal coincidió con los liberales hispánicos– (Guivovich, 2013). Sin embargo, en el afán de que dicha apertura no terminara impulsando el desmembramiento del reino, el virrey alentó la puesta en circulación de periódicos oficialistas que contrarrestaran a los que no dependían de él (De Abascal, 1944), al tiempo de fomentar que, de vez en cuando, se apelara a la Junta de Censura creada por el mismo decreto del 10 de noviembre de 1810, con el objeto de impedir la circulación de “los libelos infamatorios, los escritos calumniosos, los subversivos de las leyes fundamentales de la monarquía, los licenciosos y contrarios a la decencia pública y las buenas costumbres” (O’phelan, 2014, pp. 129-130).

Aun así y dentro de los márgenes de lo tolerado, las críticas al despotismo y a la arbitrariedad de las autoridades virreinales introdujeron subrepticamente el discurso del constitucionalismo, propiciando un lento pero irreversible proceso de desacralización del poder monárquico y de sus fundamentos, si bien dentro de la lógica propia de una sociedad tradicionalista y fuertemente confesional y, por tanto, sin poner en cuestión la autoridad del monarca y la religión católica. Ya un fenómeno semejante pudo observarse a finales de 1808 cuando se levantaron las restricciones a la libertad de imprenta con el objeto de formar una opinión pública antinapoleónica. La crítica al invasor francés y la denuncia de la opresión ocasionó efectos colaterales, como fue que aquellas se volvieran contra las propias autoridades virreinales.

Pero si la vigencia de la libertad de imprenta permitió la circulación de ideas e inició la formación de una opinión pública en materia política, no menos importante fue la publicación en el territorio nacional del decreto del 22 de enero de 1809. Dicho decreto declararía que los dominios que España posee en las Indias “no son propiamente colonias, o factorías como los de otras naciones, sino una parte esencial é integrante de la monarquía española [...]”, por lo que “los reynos, provincias e Islas que forman parte (de) los referidos dominios deben tener representación nacional inmediata

3. El debate sobre la noción de soberanía en Chiaramonti (2012). El primer constitucionalismo peruano: de Cádiz al Primer Congreso Constituyente. En A. Annino y M. Ternavasio (coords.). *El laboratorio constitucional iberoamericano: 1807-1808-1830*. Madrid: Ahila, p. 136. Chiaramonti (2005). *Ciudadanía y representación en el Perú (1808-1860)*. *Los itinerarios de la soberanía*. Lima: UNMSM-SEPS-ONPE.

a su real persona y constituir parte de la Junta Central Gubernativa del Reyno por medio de sus correspondientes diputados”.

Dicho decreto, que llegó a Lima a principios del mes de junio de 1809, convocaba a elecciones para nombrar diputados ante la Junta Central Gubernativa. El proceso electoral se desarrolló del 22 de junio al 31 de agosto de 1809 en 16 ciudades del virreinato del Perú más Guayaquil –que desde el 7 de julio de 1803, por real cédula, dependía del Perú–, y terminó con la designación, mediante sorteo entre los tres más votados, del guayaquileño José de Silva Olave. De Silva llevaba consigo viejos reclamos a la Junta Central cuando, encontrándose en México, tuvo que cancelar su viaje luego de enterarse de que la Junta se había disuelto y, en su lugar, se había conformado el Consejo de Regencia.

Aquel proceso electoral, el primero en desarrollarse en territorio peruano, permitió que los conceptos de *soberanía*, *representación política*, *elecciones*, *sufragio* y *ciudadanía* ingresen en el vocabulario y la cultura política de la época (Paniagua, 2003) y que alrededor suyo se vayan formando las facciones y caudillos locales. También propició que se volviera a hacer pública la disconformidad con las autoridades coloniales y se expresara el profundo descontento en el que se encontraban los criollos, mestizos y la élite indígena por su exclusión del acceso a los más importantes cargos públicos de la administración virreinal, que se materializó en el último tercio del siglo xviii con la reforma borbónica.

Al poco tiempo, luego de que el Consejo de Regencia convocara a las Cortes Generales y Extraordinarias, mediante decreto del 14 de febrero de 1810, se establecieron las reglas que regirían en la elección de los diputados americanos. Una vez que este llegó a Lima, el virrey dispuso que se realizaran las elecciones. El proceso se desarrolló en 13 ayuntamientos del virreinato, como Huamanga, Lima, Cuzco, Tarma, Guayaquil, Huánuco, Chachapoyas, Trujillo, Piura, Arequipa, Maynas, Puno y Huancavelica –más Ica, pese a que no le correspondía por ser una subdelegación–, y se eligieron a sus representantes.

A las Cortes de Cádiz, que se instalaron el 24 de setiembre de 1810, asistieron en total 36 delegados peruanos –entre designados

y electos, los primeros como suplentes y los segundos como titulares–, de los cuales solo 15 tuvieron actuación en el periodo propiamente constituyente ⁴; destaca la figura de Vicente Morales y Duárez, que llegó a presidirla y murió en el ejercicio del cargo.

Proclamada el 19 de marzo de 1812 por las Cortes Generales y Extraordinarias, se ordenó que la Constitución de Cádiz se jurara y cumpliera en las provincias de ultramar. En el caso del virreinato del Perú, esto se realizó en los primeros seis días de octubre de 1812. Además de razones de distancia –por lo general, los documentos de la metrópoli demoraban en llegar a Lima entre 3 y 6 meses–, la dilación era una maniobra del virrey Abascal, a quien la entrada en vigencia de la Constitución gaditana causó fuerte conmoción.

Y no era para menos. La asunción de las doctrinas pactistas enunciadas por la tradición escolástica española –según la cual el monarca gobernaba mediante el establecimiento de un pacto y, en caso de que su *potestas* fuera usurpada, la soberanía regresaba al pueblo hasta que se restablezca aquel (el denominado *pacto traslatii*)–, terminó por desplazar el carácter absoluto del poder real por el principio de soberanía popular ⁵. El rey “ausente” fue, de un golpe, degradado a la condición de jefe de Estado y obligado a jurar y respetar la Constitución cuando fuera liberado ⁶. Esta degradación alcanzó directamente al virrey, quien de su condición de “rey presente” ⁷, por autoridad de la Constitución, devino en un simple “jefe político superior”, cuyo poder debería compartir en lo sucesivo con las diputaciones provinciales que se eligieran

4. García Belaunde, D. (2012). Cádiz: lista provisional de los diputados peruanos (1810-1813). *Pensamiento Constitucional*, (17); Rizo, P. y Salinas, D. Los diputados del virreinato del Perú en las Cortes de Cádiz: su dimensión social y regional. En S. O'phelan y G. Lomnè (eds.), *Voces americanas en las Cortes de Cádiz: 1810-1814*, IFEA-PUCP, Lima 2014, pp. 58-59.

5. Sobre la coexistencia de la doctrina escolástica española acerca de la soberanía y la fundada en el iusnaturalismo racionalista, Sánchez Agesta, L. (1987). *La democracia en Hispanoamérica*. Madrid: Rialp, Madrid, pp. 34-35.

6. El debate sobre la delegación de la soberanía se discutió en los periódicos que aparecieron en Lima, como *El Satélite* o *El Peruano*: “Los reyes –se indica en este último– son obra de la mano y del poder de los hombres”, en tanto que en *El Satélite* se afirma que estos son “simples administradores del bien común”. *Vid.* sobre estos aspectos, Macera, P. (1955). *El liberalismo, en su libro Tres etapas en el desarrollo de la conciencia nacional*. Lima: Ediciones Fanal, pp. 98-100.

7. Sobre la figura del virrey como una ficción que permite la presencia continua del rey ausente, *vid.* Rivero, M. (2011). *La edad de oro de los virreyes. El virreinato en la Monarquía Hispánica durante los siglos XVII y XVIII*. Madrid: Akal, p. 59 y ss.

(Gálvez). No fue casual, por ello, que Abascal (1944, pp. 439-440) se refiriera a “La Pepa” como aquel “fatídico libro de la llamada Constitución [...] ese parto de la intriga republicana”, portadora de “los principios revolucionarios de la democracia [...]” (De Abascal, 1944, pp. 439-440).

La entrada en vigencia de la Constitución desencadenó que en casi todo el territorio nacional se volvieran a realizar elecciones tanto para nombrar a los representantes ante las Cortes Generales Ordinarias (con sede en Cádiz) como ante las diputaciones provinciales y los cabildos. Puesto que la Constitución de Cádiz forzó a las autoridades virreinales a compartir el poder con los poderes locales constitucionales sin enfrentarse a las Cortes y ante el temor de que se propagaran las ideas independentistas, el virrey decidió intervenir personalmente en la realización de los procesos electorales en los que se elegirían los cabildos, las diputaciones provinciales y los diputados ante la Corte, con éxito distinto.

Este breve intervalo constitucionalista terminó el 6 de octubre de 1814, cuando se publicó en Lima el decreto real del 4 de mayo de 1814, mediante el cual Fernando VII desconoció la Constitución de Cádiz, cerró las Cortes Generales Ordinarias y restableció las instituciones del antiguo régimen. Como consecuencia de ello, Abascal dejó sin efecto las instituciones de la monarquía parlamentaria y restableció las de la monarquía absoluta, con una única excepción de los cabildos constitucionales, cuya letanía se prolongó hasta el 30 de diciembre de 1814, en que los cabilderos perpetuos –peninsulares y criollos que compraban sus cargos al rey– retomaron los suyos.

El restablecimiento de la monarquía absoluta, que marca el inicio de la segunda fase, trajo un paréntesis en el funcionamiento de las instituciones constitucionales en el virreinato. El impacto que quedó tras esta experiencia fue desolador en términos institucionales para la monarquía. La ausencia de reformas significativas entre 1810 y 1814 generó desengaño y desesperanza entre los criollos, al no implementarse su plataforma de reivindicaciones, y un sentimiento de desazón que alcanzó al monarca y lo que este representaba, quedando atrás las razones que motivaron la solidaridad y fidelidad hacia

el “rey cautivo” (Peralta, 2013). De esta percepción no quedaron exentas las autoridades virreinales. Ante los criollos y mestizos quedó la imagen de que no obstante la lealtad que se juró a las Cortes y a la Constitución, ello no les impidió bloquear las reformas que estas impulsaban. Particularmente el virrey, a quien el advenimiento del constitucionalismo gaditano no mermó en lo más mínimo su espíritu monárquico.

Seis años después, cuando se restableció la Constitución de Cádiz en España (el 9 de marzo de 1820) y esta volvió a jurarse en Lima –el 15 de septiembre de 1820–, la proclamación fue tomada con indiferencia. El virrey Pezuela, que había sucedido a Abascal en el cargo, describiría en su diario el estado de ánimo que existía:

No se oyó ni un ¡viva! Ni la menor demostración de alegría hasta que en la Plaza de Santa Ana, el Oidor Osma tiró a la multitud de negros y zambos que seguían la comparsa, un puñado de plata, y esto les avivó y gritaron con algunos vivas para ver si se les echaba más plata, pues ni esta gente ni los más principales ni de otras clases manifestaron ni regocijo ni repugnancia en el acto; parecía y lo creí así que todo les era indiferente” (como es citado en Ortemberg, 201, p. 481).

Ya entonces en diversos lugares del interior se había declarado la independencia y, al sur de Lima, se encontraban acantonados los hombres del general San Martín con el propósito de librar la batalla final por la independencia del Perú y de América Latina. El propio Pezuela, que compartía con Abascal su desconfianza sobre la Constitución, en un último intento por evitar un desenlace armado la puso en el centro de las negociaciones que ejecutó con el general argentino. Las conferencias entre los representantes de ambos bandos, que se realizaron en Miraflores entre el 30 de septiembre y el 1 de octubre de 1820, no llegaron a buen puerto, pues se consideró inaceptable que no se reconociera la independencia dentro del plan para solucionar la cuestión peruana (Martínez & Moreno, 2014).

Todavía unos días antes, el 23 de septiembre de 1820, la Constitución gaditana recibió uno de sus últimos homenajes públicos. El virrey Pezuela ordenó al Cabildo de Lima que volviera

a colocar la placa sobre la Plaza Mayor con el nombre de “Plaza de la Constitución”. Al año siguiente, abandonada Lima por las huestes realistas, en un cabildo abierto realizado el 15 de julio de 1821, un testigo refirió que “botaron el busto y armas del rey a la plaza, que la multitud destruyó a patadas; lo mismo hicieron con la lápida de la Constitución y armas que se hallaban puestas en los tribunales, y lugares públicos de la ciudad, en cuyo lugar se puso: Lima Independiente” (R. M., 1971, p. 489). Dos semanas después, desde la ciudad de Huaura, San Martín proclamaba la independencia del Perú. El 9 de agosto, abolía la Constitución oficialmente, declarándola “incompatible con los altos destinos del Perú”.

Ese fue el final de la Constitución gaditana, pero no de su influencia en el ulterior proceso constitucional que empezábamos como república independiente. Tal vez el más importante sería el rechazo del despotismo absoluto, fundado en el derecho divino de los reyes, y la afirmación, en su lugar, del principio de soberanía popular; así como el reconocimiento de los derechos y libertades esenciales del hombre y, entre ellos, de la libertad de imprenta.

DESIGNIO Y DETERMINACIÓN (1821-1920)

Como se ha afirmado, la independencia del Perú fue proclamada el 28 de julio de 1821 por José de San Martín. En los hechos, sin embargo, el proceso de emancipación recién empezaba, pues una parte del territorio aún se encontraba en manos del ejército realista, especialmente en el sur del país, donde todavía se juró y aplicó la Constitución gaditana por algún tiempo más⁸. La independencia definitiva solo se alcanzó el 9 de diciembre de 1824, cuando el ejército español fue derrotado militarmente y el virrey José de La Serna firmó la capitulación, y recién la América latina toda pudo disipar cualquier amenaza a su emancipación.

8. En el Cusco se juró el 15 de octubre de 1820 y al mes siguiente en Arequipa (Cf. Peralta, 2013, pp. 73-74). Por esos meses también se llevaron a cabo procesos electorales bajo la égida de la Constitución de Cádiz, como los orientados a elegir a los representantes de las diputaciones provinciales o los cabildos. Vid. SOLA I VILA, N. Quedarán ya para el polvo y el olvido: las elecciones a diputados a las cortes españolas en el Perú, (1810-1824). En A. Martínez, *La independencia inconcebible. España y la “pérdida” del Perú (1820-1824)*, Lima: PUCP, p. 225 y ss.

Para aquel entonces, el proceso de independencia ya no estaba dirigido por el general San Martín, sino por Bolívar. Sin embargo, durante la estancia del libertador argentino se expidieron una serie de textos normativos que organizaron la república. Entre los documentos fundacionales se encuentra el Reglamento Provisional, del 12 de febrero de 1821, y el Estatuto Provisional, del 8 de octubre del mismo año, que se expidió cuando ya San Martín tenía la condición de “Protector de la Libertad del Perú”. El Estatuto rigió hasta el 17 de diciembre de 1822, en que el primer Congreso Constituyente aprobó las Bases de la Constitución Política de la República Peruana.

Antes de que se delibere sobre las Bases se resolvió la cuestión de la forma de gobierno que adoptaríamos. El primer Congreso Constituyente se había instalado el 20 de septiembre de 1822 y, al día siguiente, designó entre sus miembros a la primera Junta Gubernativa del Perú, integrada por José de la Mar, Felipe Antonio Alvarado y Conde de Vista Florida. Poco tiempo después, el 23 de febrero del año siguiente, los generales del ejército libertador hicieron saber al Congreso la necesidad de que el poder se encuentre centralizado en una persona, por lo que se sugería el nombramiento de un presidente de la república, lo que se aceptó, y mediante decreto del 28 de febrero de 1823 se designó a José de la Riva Agüero, que de esta forma se convirtió en el primer presidente de la república.

Tan solo unos meses antes, el debate giró alrededor de si se buscaba un monarca en alguna familia real europea o si se optaba por una república. San Martín (Pareja, 2005) y algunos de sus adláteres (Mc Evoy, 1996) eran de la idea de institucionalizar una monarquía parlamentaria, mientras que los liberales que integraban la primera Asamblea Constituyente se inclinaban por una república. Y fue esta última postura la que primó, al disponer el artículo 2° de las Bases que “la soberanía reside esencialmente en la nación: esta es independiente de la monarquía española, y de toda dominación extranjera, y no puede ser patrimonio de ninguna persona ni familia”; precisando su artículo 14.° que “el ejercicio del poder ejecutivo nunca puede ser vitalicio, y mucho menos hereditario” (Basadre, 2002, pp. 70-73).

Las Bases no eran sino los cimientos a partir de los cuales se debería orientar el trabajo constituyente ulterior, lo que efectivamente hizo con lo que en rigor fue la primera Constitución peruana, aprobada el 12 de noviembre de 1823. Por ello, no le falta razón a Domingo García Belaunde (1989-1990) al afirmar que a las Bases puede considerárselas como el primer “documento fundacional del nuevo Estado constitucional peruano, pues aquí se sentaron, por primera vez, los principios relacionados con la organización de los poderes del Estado y la defensa de los derechos individuales, acorde con la filosofía liberal e iluminista predominante entonces” (p. 60).

Al aprobarse la Constitución de 1823 se mantuvo la figura del presidente de la república (Sánchez, 1972), un instituto oriundo del constitucionalismo norteamericano, pero que, a diferencia de aquel, debía ser elegido por el Congreso, a propuesta del Senado. Se institucionalizó a un presidente debilitado en un contexto en el que se requería fortalecerlo, pues en estos primeros años de vida republicana la situación era caótica. Como describe Anna (2003), en ese entonces “[e]l Perú entró ahora en una suerte de submundo. Las palabras eran inadecuadas para describir la gravedad de la situación o el grado de anarquía” (p. 289).

En términos generales, no fue esa la lectura que tuvieron nuestros “padres fundadores”. Como ha sostenido Vargas (1958), la Constitución de 1823 “fue el fruto de la ilusión liberal” y su contenido refleja la “falta de sentido de la realidad” de los que la redactaron. “En lugar de crear un ejecutivo fuerte, que era lo que el país necesitaba, crearon un espectro de poder [...] y, por lo mismo, fueron causa de que el país cayera en la anarquía, de la cual no lo libró sino la mano férrea de Bolívar [...]” (pp. 440-441) ⁹.

No bien se aprobó la Constitución de 1823, el 12 de noviembre, esta fue casi inmediatamente suspendida, al otorgársele a Bolívar el “poder dictatorial” y, por tanto, la suprema autoridad política y militar, lo que se formalizó mediante

decreto del 10 de febrero de 1824 ¹⁰. A diferencia de los liberales, Bolívar pensaba que las nacientes repúblicas requerían de ejecutivos fuertes y, por ello, que la “salida constitucional consistía en la concentración de la autoridad política en un Poder Ejecutivo dotado de facultades militares y políticas extraordinarias, políticamente irresponsable, y con capacidad para elegir a su sucesor [...]” (Gargarella, 2014, p. 17). Después de organizar y triunfar militarmente sobre el ejército realista, Bolívar sometió a la consideración de los colegios electorales un proyecto de Constitución, semejante al que se aprobó unos meses antes en Bolivia, que fue aprobado por los colegios electorales y se promulgó finalmente el 30 de noviembre de 1826 (García Belaunde, 1992, p. 148 y ss.).

Dicha Constitución consideraba un presidente vitalicio y un vicepresidente nombrado por el presidente, con la aprobación del Parlamento; así como un Congreso integrado por tres cámaras: los tribunales, senadores y censores, esta última una magistratura cuyos orígenes se encuentran en el pensamiento antiguo, a la que se encargaba “velar si el gobierno cumple y hace cumplir la Constitución, las leyes y los tratados públicos” (art. 51.1). Denominada “Constitución vitalicia”, sin embargo, esta tuvo una vigencia efímera, pues solo rigió hasta el 9 de diciembre de 1826, en que, ausente Bolívar del territorio nacional, fue dejada sin efecto. El 11 de junio de 1827 se restauró la Constitución de 1823, que rigió hasta el 18 de marzo de 1828, en que entró en vigencia la tercera Constitución.

A diferencia de las anteriores, expedidas cuando parte del territorio nacional se encontraba bajo intervención española, la Constitución de 1828 fue aprobada sin los apremios de afrontar una guerra externa, aunque sí bajo la lucha y el encono de los caudillos militares en el frente interno. Aun así, ella deja ver una reflexión seria sobre la mejor forma de organización política que teníamos que darnos y, por ello, Manuel Vicente Villarán (1962) la caracterizó como la “madre de nuestras Constituciones” (p. 45).

9. Igualmente, Mc Evoy, C. (2011). De la República jacobina a la República práctica: los dilemas del liberalismo en el Perú, 1822-1872. En I. Jaksic y E. Posada (eds.), *Liberalismo y poder. Latinoamérica en el siglo XIX*. Santiago de Chile: FCE, pp. 211-216.

10. En el decreto del 10 de febrero de 1824, que lo investió de los poderes de un dictador comisario, se disponía: “Quedan sin cumplimiento los artículos de la Constitución política, las leyes y decretos que fueren incompatibles con la salvación de la República”. Sobre el sentido de la “dictadura comisaria”, Schmitt, C. (1999). *La dictadura*. Madrid: Alianza Editorial, p. 57 y ss.

Todas las posteriores dictadas en 1834, 1839, 1856, 1860, 1867 y 1920 son sus hijas legítimas, más o menos parecidas a la madre común. Son como sucesivas ediciones corregidas, aumentadas o reducidas de un libro original (ídem).

A diferencia de la Carta de 1823, que minimizó a la institución presidencial y, en su lugar, otorgó plenos poderes al Parlamento; y de la propia Constitución bolivariana, que hizo las cosas al revés, hasta crear un presidente vitalicio; la Carta de 1828 se distanció de ambas. Buscó un justo equilibrio, dotando de amplios poderes al presidente de la república, quien conjuntamente con el vicepresidente, sería elegido por colegios electorales; pero, al mismo tiempo, lo sujetó a límites. Apartándose de la rígida separación de poderes, estableció que el ejecutivo contara con ministros de Estado y dispuso que los actos del presidente no fueran obedecidos si no contaban con la firma de sus ministros, si bien permitió la reelección presidencial inmediata (Aljovín, 2000).

También la Constitución de 1828 estableció los “durables cimientos de nuestro hogar político” (Villarán, 1962, p. 49), pues, además de equilibrar el ejercicio del poder político entre el presidente y el Congreso, ella ratificó la forma unitaria del Estado (Paniagua, 2003b), fomentó la descentralización territorial y administrativa, consagró la bicameralidad del Congreso y reconoció los principales derechos fundamentales de la persona, particularmente los de corte individual.

Ella rigió hasta el 10 de junio de 1834, en cumplimiento de su artículo 176.º, que disponía el cese de su vigencia a los cinco años a partir de la fecha de su publicación. En cumplimiento de este precepto, en julio de 1833 se reunió la Convención Nacional con el propósito de examinar y, de ser el caso, reformar la Constitución de 1828. Y decidió que debía darse una nueva, vistas las reformas y actualizaciones que se hicieron a aquella. Sería la cuarta Constitución que se aprobara, entrando en vigencia el 10 de junio de 1834 (Paniagua, 2004, pp. 341 y ss).

En lo sustancial, su contenido es semejante a su predecesora, salvo ligeras modificaciones, como haber dispuesto la supresión de las juntas departamentales y eliminado el cargo de vicepresidente de la república, estableciendo

que, en caso se produjera la vacancia del primer mandatario, este sería asumido por el presidente del Consejo de Estado. Y si bien esta no tenía una cláusula de caducidad, tuvo una vigencia breve. En los hechos, hasta el 6 de agosto de 1836¹¹, tras la agudización de los enfrentamientos entre los caudillos militares (Paniagua, p. 431), pero, sobre todo, como consecuencia de la creación de la Confederación Perú-Boliviana (1836-1839), por impulso de Andrés de Santa Cruz, que terminó dividiendo al territorio nacional en dos, al crearse el Estado Nor-peruano y el Estado Sur-peruano (García Belaunde, 1998).

En cada uno de estos Estados se dio su propia Constitución. La Asamblea reunida en Sicuani, Cusco, que representaba al Estado Sud-peruano, aprobó la suya el 17 de marzo de 1836; en tanto que el Estado Nor-peruano hizo lo propio el 6 de agosto de 1836, aprobándose luego la Ley Fundamental de la Confederación Perú-Boliviana el 1 de mayo de 1837, una Constitución que confederaba a estos dos Estados peruanos y a Bolivia. Para algunos, la creación de esta confederación era fruto de una “agresión externa” del ejército boliviano. Para otros, se trataba de una nueva organización política “que transformaría al Perú y Bolivia en un gran país, próspero y tranquilo, que estaba amparado por lazos de unión históricos” (Aljovín, 2001, p. 69).

De todos modos, al ser resultado de una imposición militar, también estas tuvieron existencia efímera, siendo suprimidas, tras un esfuerzo conjunto entre militares peruanos y chilenos, el 10 de noviembre de 1839 (Villarán, 1998)¹². La debacle del Estado Confederado trajo consigo la oportunidad para refundar, una vez más, la república con la aprobación de una nueva Constitución. Esta fue la Carta de 1839, la única entre las constituciones nacionales en ser promulgada en una ciudad fuera de Lima, pues se aprobó en la ciudad de Huancayo el 10 de noviembre de 1839 por el mariscal Agustín Gamarra.

Se caracterizó por ser una Constitución marcadamente conservadora y autoritaria,

11. Formalmente, la Constitución de 1834 solo fue declarada “insubsistente” mediante una Ley del 22 de agosto de 1839, una vez que la aventura confederada fue derrotada.

12. Vid. Basadre (1987). Reconsideraciones sobre el problema histórico de la confederación Perú-Boliviana. En A. Flores (comp.), *Independencia y revolución. 1780-1840*, T. 2, (pp. 295-331). Lima: Instituto Nacional de Cultura.

pues potenció las atribuciones del presidente de la república, incrementó las facultades del Consejo de Estado, suprimió las juntas departamentales y las municipalidades, concentrando todo el poder y los recursos en la capital del país. Creó los intendentes de policía –funcionarios políticos a los cuales se dotó de facultades judiciales–, restableció la propiedad de los empleos e impulsó el comercio de esclavos, al suprimir de la Constitución la parte del artículo que declaraba que todos los que llegaban de fuera eran libres ¹³.

En comparación a sus antecesoras, esta Constitución tuvo una vigencia mayor, pues rigió hasta el 27 de junio de 1855, fecha en la que el general Ramón Castilla expidió un nuevo estatuto provisorio, que rigió hasta octubre de 1856, en que se aprobó la Constitución de ese año. La Constitución de 1856 era hija del tercer liberalismo peruano, aquel que surgió en contraposición al pensamiento conservador que encabezó Bartolomé Herrera desde el Colegio de San Carlos, y que tuvo como principales exponentes a los hermanos Gálvez, quienes apoyaron a Castilla en su enfrentamiento con el general Echenique, al que derrocó.

En la administración de Ramón Castilla, los liberales impulsaron el debate sobre “los derechos naturales, la escuela laica, el control del Estado sobre la Iglesia y el Ejército, la descentralización”, la supresión del fuero eclesiástico, la abolición de la pena de muerte (Gálvez, 2009) y el libre comercio (Orrego, 1994). No se trató, sin embargo, de una alianza pacífica y sin sobresaltos. En realidad, los desencuentros se presentaron no bien la Convención inició su trabajo.

Fueron delicados los enfrentamientos entre los miembros del oficialismo y los liberales en torno a la ley de amnistía que se presentó en 1855; el ascenso del general Fermín Castillo por la Convención –que el Ejecutivo se negó inicialmente a realizar por considerar que se trataba de “un acto injusto e inconstitucional”–, o el que se presentó con motivo de la aprobación de la ley de abolición de las contribuciones personales –que desencadenó un debate sobre la naturaleza constituida o constituyente de la Convención–. En todos los casos, el encontronazo terminó con la

aquiescencia del Ejecutivo, honrando Castilla su declaración cuando fue investido como presidente provisorio –el 14 de julio de 1855–, que “la Constitución y las leyes” formarían parte de su “principio político” (Mc Evoy, 2014). El mismo temperamento tuvo cuando, al sancionarse la Constitución el 6 de octubre de 1856, y presentársele al día siguiente el decreto que regulaba el acto de juramentación y promulgación, fijados para el 18 y 19 de octubre, respectivamente, Castilla formuló observaciones al contenido de la Constitución:

Ajuicio del gobierno hay en la Constitución algunas (materias) que, lejos de ser bien recibidas por las diversas clases de la sociedad pueden detener la marcha pacífica de la república y crear embarazos que la prudencia aconseja evitar en la peligrosa crisis que atravesamos (Peña, 1993, p. 177).

Castilla se refería a la eliminación del fuero eclesiástico y la propiedad de los empleos públicos, a la restricción impuesta al Ejecutivo en materia de ascensos militares y a la facultad otorgada a los miembros del Ejército de juzgar la corrección de las órdenes que se le impartieran, medidas todas ellas que se consideraron de consecuencias insospechadas. El conflicto terminó cuando la Convención rechazó que el presidente pueda observar el contenido de la nueva Constitución y, el 16 de octubre de 1856, al entregársele dos ejemplares de la nueva Ley Fundamental, Castilla se apresuró a promulgarla ese mismo día.

Una de las novedades de esta Carta fue su artículo 10.º según el cual “Es nula y sin efecto cualquiera ley en cuanto se oponga a la Constitución”. Se ha juzgado a esta cláusula como el antecedente más importante de lo que después vendría a constituir el control judicial de la constitucionalidad de las leyes¹⁴. Todas las constituciones que la precedieron, por influencia del constitucionalismo francés, apostaron por institucionalizar un modelo político de control, que empezó con la Carta de 1823, que creó un “Senado Conservador”, al que se dotó de la competencia de “[v]elar sobre la observancia de la Constitución y de las leyes, y sobre la conducta de los magistrados y

13. Como “un parto monstruoso” fue calificada la Constitución de 1839 por Pacheco, T. (2015). *Cuestiones Constitucionales*, Lima: CEC-Tribunal Constitucional, p. 87.

14. Vid. García Belaúnde, D. (2003). Nota sobre el control de constitucionalidad en el Perú: antecedentes y desarrollo (1823-1979). *Historia Constitucional*, (4), p. 5.

ciudadanos”. Las cartas posteriores –de 1826, 1828 y 1834– no alteraron el modelo, si bien algunas de ellas –como las de 1828 y 1834– establecieron que la guarda de la Constitución y la responsabilidad de hacer efectiva sus infracciones, quedaría en manos de un Consejo de Estado.

Si en un primer momento (1828) dicho consejo no era otra cosa que un órgano del Parlamento –una suerte de Comisión Permanente, al estar compuesto por miembros de ambas cámaras y solo entrar en funcionamiento durante el lapso en que el Congreso estaba en receso (art. 92.º)–, ya con la Constitución de 1834 alcanzó un estatus distinto. Tratose de un órgano de carácter consultivo, que, además de absolver opiniones al Ejecutivo, velaba “[...] sobre la observancia de la Constitución y de las leyes, requiriendo al Poder Ejecutivo para su cumplimiento; y en caso de contumacia formar expediente para dar cuenta al Congreso” (art. 101.3). Al insistir la Carta de 1839 (art. 103.1) con el Consejo de Estado, durante el tiempo que esta estuvo en vigencia, este alcanzó su máximo brillo y esplendor al extremo que, como ha puesto de relieve Daniel Soria Luján¹⁵, fue víctima de su éxito, ya que al discutirse años después la Constitución de 1856 ya no se insistió más en este, tras cuestionarse su enorme poder pese a su carencia de legitimidad democrática¹⁶, por lo que en su lugar se estableció el referido artículo 10.º del texto constitucional.

Como fuera, precedió a la deliberación de la Constitución de 1856 uno de los debates ideológicos más importantes del siglo XIX, entre liberales y conservadores, cuyos efectos tuvieron resonancia en la conformación del constitucionalismo peruano ulterior. Por un lado, el pensamiento conservador, cuyo principal exponente era Bartolomé Herrera, quien desde las aulas del más importante centro de estudios de la época (el Convictorio Carolino), planteó la tesis de la soberanía de la inteligencia. Y de otro, en contraposición

a su antiguo maestro, los hermanos Pedro¹⁷ y José Gálvez, por aquel entonces profesores del Colegio de Guadalupe, que abogaban por el principio de soberanía popular –lo que tuvo lugar a partir del debate sobre el voto de los analfabetos¹⁸. Para “Herrera la soberanía nace de la naturaleza humana y de las eternas leyes sobre las cuales descansa la verdad, cuya esencia es Dios. Esta verdad absoluta se manifiesta en la inteligencia de un sector de la sociedad que es el llamado a ejercer la soberanía” (Iwasaki, 1984-1985, p. 133). Para los liberales, en cambio, el pueblo tenía el derecho de gobernarse a sí mismo.

En fin, la presencia de una mayoría importante de liberales en la Convención imprimió su sesgo a la Constitución de 1856. Y este fue su problema mayor, pues, como era de esperarse en una sociedad fuertemente conservadora, como lo era la peruana de la época, la discusión y aprobación de estos puntos del programa liberal generaron durísimos desencuentros, que involucraron también al estamento clerical¹⁹, al punto que esta Constitución no fue “aceptada por ningún obispo peruano alegando que los legisladores no habían consultado con la Santa Sede las cuestiones relativas a la Iglesia” (García, 1986, p. 21).

Su inadecuación con los caracteres de la sociedad peruana y la fijación de excesivos controles parlamentarios al Ejecutivo –ella estableció por primera vez el Consejo de Ministros (Villarán, 1994)–, propició que el presidente Ramón Castilla, así como antes se había aprovechado de los liberales para llegar al poder, ahora buscara a los conservadores para reformarlo. Esto sucedió el 13 de noviembre de 1860, cuando, tras aprobarse la reforma constitucional, entró en vigencia la Constitución de 1860 (Leguía, 1941).

15. Soria, D. (1997). *Los mecanismos iniciales de defensa de la Constitución en el Perú: el poder conservador y el Consejo de Estado: (1839-1855)* (Tesis para obtener el título de abogado). Universidad Católica, Lima; Soria, D. (1998). Los mecanismos iniciales de defensa de la Constitución en el Perú: el Poder conservador y el Consejo de Estado (1839-1855). *Pensamiento Constitucional*, (5), p. 355 y ss.

16. *Vid.* las críticas al Consejo de Estado creado por la Constitución de 1839, en Pacheco, T. (2015). *Cuestiones Constitucionales*, 3ª edición. Imprenta de Francisco Ibáñez Hermanos, Arequipa 1854 (CEC-TC, Lima, 2015), pág. 247.

17. De Pedro Gálvez, Bartolomé Herrera dijo que era, conjuntamente con la Virgen de Nuestra Señora de Loreto, de las dos mejores joyas del Convictorio Carolino. *Vid.* 34. Pareja, J. (2005). *Historia de las Constituciones Nacionales (1812-1979)*. Lima: PUCP, pág. 108.

18. () Cf. sobre el tema, Chiaramonti, G. (2005). A propósito del debate Herrera-Gálvez de 1849: breves reflexiones sobre el sufragio de los indios analfabetos. En C. Aljovín & S. López, *Historia de las elecciones en el Perú. Estudios sobre el gobierno representativo*. Lima: IEP, p. 325 y ss.

19. () Por ejemplo, a propósito de esa Constitución se garantiza mayor participación a los civiles en el gobierno, se elimina el tributo indígena y la esclavitud, y se suprimen los fueros y el cobro de beneficios que había recibido la Iglesia Católica en la época. Al respecto, *vid.* Guerra, M. (2005). La relación liberal peruano-chilena entre 1856 y 1860. *Boletín del Instituto Riva Agüero*. (32), p.166.

Fue un clima hostil e inseguro el que existió durante el debate constituyente. No solo era una nueva oportunidad para que conservadores, autoritarios y liberales volvieran cada uno con su propia agenda, sino, sobre todo, por hechos ocurridos fuera de los muros de la Convención. Entre estos se encuentran el intento frustrado de magnicidio, realizado el 25 de julio de 1860, contra el presidente Ramón Castilla, que por poco no culminó en una tragedia (Ugarte, 1978); y las amenazas contra la vida del más conspicuo e ilustrado líder del movimiento conservador en el Parlamento ²⁰, Bartolomé Herrera, quien presidió el Congreso.

No bien se instaló el Congreso, la primera cuestión que le tocó resolver tenía que ver con la naturaleza de su función, es decir, si se trataba de un poder constituido o, en su defecto, de un poder constituyente. No fue muy ortodoxa la salida que se dio al *impasse*. La mayoría fue de la opinión de que el Congreso estaba investido con los poderes suficientes para reformar íntegramente la Constitución y que, luego de aprobarlas, se debatiría cómo ejercerían sus funciones en la legislatura ordinaria.

Uno de los temas que más polémica generó fue el debate sobre el restablecimiento del fuero eclesiástico, que la Constitución de 1856 había eliminado. Detrás de ese afán estaba Bartolomé Herrera, quien era miembro del clero. Pronto su propuesta fue rechazada por mayoría, lo que desencadenó que su participación decayera y se dedicara a preparar su viaje a Arequipa, donde ocuparía el cargo de obispo y terminaría sus días (Ugarte, 1978). Tampoco prosperó que se modificara la cláusula que prohibía la reelección inmediata del presidente de la república, logrando solo que se restableciera la pena de muerte en los casos en que se cometa el delito de homicidio calificado (Bustamante, 1963).

La Constitución de 1860 volvió a institucionalizar el Parlamento bicameral, con una cámara de diputados y una cámara de senadores. Una propuesta del Poder Ejecutivo, relacionada con la necesidad de que el Congreso se reúna bienalmente, desencadenó que se institucionalizara una Comisión Permanente,

órgano que tenía entre sus funciones supervisar el cumplimiento de la Constitución y las leyes, declarar si ha lugar o no ha lugar a la formación de causa y poner a disposición del juez competente a los senadores o diputados, en caso de flagrante delito.

En relación con el Poder Ejecutivo, y con el propósito de limitar el poder de Castilla, se volvió a establecer el Consejo de Ministros, que fue creado originalmente por la Carta del 56. Amplió el número de ministerios y reconoció la obligatoriedad de los ministros de acudir al Congreso cuando fuesen interpellados, lo que después fue desarrollado por la Ley de Ministros aprobada el 2 de mayo de 1861.

En términos generales, la Constitución de 1860 fue moderada, pues las importantes prerrogativas que se establecieron a favor del Poder Ejecutivo vinieron acompañadas de la institucionalización de ciertas prácticas parlamentarias que equilibraban las de aquel. A su moderación se debe que esta rigiera alrededor de 60 años, si bien con breves paréntesis. Entre estos se contó la promulgación de la Constitución de 1867, que rigió entre el 29 de agosto de 1867 al 6 de enero de 1868, luego de lo cual volvió a restablecerse la Carta de 1860, al tratarse de un documento muy similar a la Constitución de 1856 (Alzamora, 1942).

También se encuentra entre los paréntesis que afrontó la Constitución de 1860 el hiato derivado de la guerra con Chile, que fue aprovechado por Nicolás de Piérola para deponer al vicepresidente a cargo de la presidencia de entonces y aprobar un Estatuto Provisorio ²¹, que rigió entre el 27 de diciembre de 1879 al 18 de enero de 1881. Esta guerra desencadenó una crisis profunda en todo orden de cosas.

A la relativa estabilidad constitucional que sobrevino tras el dictado de la Constitución de 1860 contribuyeron una serie de factores. A parte de la sagacidad política de Castilla y el crecimiento económico como consecuencia de la explotación del guano y del salitre, coadyuvaron el desgaste del militarismo,

20. Herrera había elaborado un proyecto de Constitución en 1860. Fiel a sus postulados, proponía la suspensión de la ciudadanía por falta de inteligencia o de libertad, la creación de un Senado funcional, compuesto por 30 miembros: Vid. Basadre, J. (2005). *Historia de la República del Perú*, tomo V. Lima: Empresa Editora El Comercio, p. 14.

21. Fue inexplicable la decisión del presidente Prado de abandonar el país en secreto el 18 de septiembre de 1879. De ello se aprovechó su principal rival político, Nicolás de Piérola, quien cuatro días después derribó a su vicepresidente e instauró una dictadura "para salvar al país". Vid. Klarén, P. (2005). *Nación y sociedad en la historia del Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, Lima, p. 239.

el ánimo transaccional entre liberales y conservadores, militares y civiles, y de quienes profesaban posiciones clericales y laicas, además de la formación de los primeros partidos políticos –a partir de 1862, alrededor de la Revista de Lima y luego bajo la Sociedad Independencia Electoral, surgió el primer partido político peruano (Paniagua, 2009), el Partido Civil, que llevó a Manuel Pardo (Orrego, 1990) después a la presidencia de la república–. También durante su vigencia se institucionalizó, de la mano de Nicolás de Piérola, el Partido Demócrata, que permitió a su líder llegar al poder, nuevamente, en 1895. Este periodo fue conocido como el de la “república aristocrática”, pues los “cargos de la administración política estuvieron copados por prominentes miembros de los partidos Demócrata y Civil, o por la aristocracia del dinero: terratenientes, comerciantes, financistas y banqueros” (Durand, 1993, p. 672).

También contribuyó en gran medida, pues en torno a él se acrecentó el sentimiento de patria, el combate del 2 de mayo de 1866, en el que las fuerzas armadas nacionales derrotaron al último esfuerzo español por anexar nuevamente al Perú y que, según muchos, representa la consolidación definitiva de nuestra independencia (Mc Evoy, 1987).

En fin, el epílogo de la Constitución de 1860 comenzó el 4 de julio de 1919, cuando con el apoyo de las Fuerzas Armadas, Augusto B. Leguía se hizo del poder. Este fue el último golpe que soportó la más longeva de las constituciones del siglo XIX, pues unos meses después, el 18 de enero de 1920, con ocasión de un aniversario más de la ciudad de Lima, el presidente de la “patria nueva” promulgó la nueva Constitución. Fue el final de la llamada “república aristocrática” y el inicio de una nueva fase del constitucionalismo.

LA INSTITUCIONALIDAD PRECARIA (1920-1979)

Como se ha dicho, los días finales de la Constitución de 1860 comenzaron el 4 de julio de 1919, cuando un nuevo golpe de Estado rompió la precaria institucionalidad democrática que existía a finales del siglo XIX y principios del XX. Tras de sí estaba Augusto B. Leguía, quien, pese a contar con el respaldo de los votos, temía que el Parlamento proclamara

como jefe de Estado a uno del entorno del presidente saliente, José Pardo y Barreda. Por aquellos años, era una vieja costumbre que los presidentes con el mandato vencido decidieran a sus sucesores. Ya en 1883, Ernst W. Middendorf, un médico alemán que atendió a los presidentes Balta y Prado, tras 25 años de estancia por el Perú, dejó el siguiente testimonio:

[...] Casi todos los presidentes que han llegado a la Primera Magistratura, no por la fuerza de las armas, sino por elección, deben la suya al apoyo de su antecesor en el puesto. Castilla hizo elegir, al finalizar el primer periodo de su gobierno, al General Echenique, y al concluir el segundo, al Mariscal San Román. Fue una excepción la elección del Presidente Manuel Pardo, pues venció a pesar de la oposición del gobierno. Mas el mismo Pardo determinó también un sucesor; al recomendar a su partido la elección del General Ignacio Prado y cometió así el error que habría de ser fatal para él [...] (Middendorf, 1973, p. 251)²².

Una de las primeras cosas que hizo Leguía estando en el poder fue convocar a elecciones tanto para elegir a los miembros de la Asamblea Nacional como para que se aprobaran las reformas a la Constitución de 1860. En su “manifiesto”, publicado al día siguiente del golpe de Estado, el 5 de julio de 1919, Leguía anunció la necesidad de realizar una reforma constitucional “[...] que destierre para siempre la vergüenza intolerable de los gobiernos burocráticos y personales condenados a la presión y al error, (pues) la función del poder no puede estar reducida a preparar sucesiones presidenciales, a ubicar representantes amigos [...]”, sobre las que el pueblo prestará “su sanción directa”.

Esto último se hizo mediante un plebiscito, cuya plataforma estaba constituida por 19 puntos que interesaban al régimen, cuya aprobación se realizó casi de manera simultánea a la conformación de la Asamblea Nacional (24 y 25 de agosto de 1919). Un mes después, el 24 de setiembre, se instaló la referida asamblea²³ y después de un arduo debate sobre si las

22. *Vid.*, también, Paniagua, V. (2003c). El derecho de sufragio en el Perú. *Elecciones*, (2), p. 61, nota 1.

23. La Comisión de cómputo de esta nueva asamblea realizó el conteo de los votos del proceso electoral de 1919 y el 12 de octubre de 1919 Leguía juramentó ante ella como presidente constitucional.

reformas debieran circunscribirse a lo aprobado mediante plebiscito, esta decidió aprobar una nueva Constitución, terminando sus labores constituyentes el 27 de diciembre del mismo año, al cabo del cual pasó a funcionar como Poder Legislativo. El 18 de enero de 1920, con ocasión de un aniversario más de la ciudad de Lima, Leguía promulgaba la nueva Constitución, la que formalmente rigió hasta el 9 de abril de 1933.

Dictada tras la primera posguerra, la Constitución de 1920 recogió algunas de las preocupaciones del constitucionalismo social²⁴, entonces en pleno proceso de ebullición (Basadre, 2005). Entre ellas está haber previsto un modelo promotor de Estado, al fijar que se encontraba entre sus deberes atender el progreso moral e intelectual, material y económico del país. También amplió la lista de los derechos individuales e incorporó una serie de derechos sociales, como la protección de la vida y la salud en el marco de las relaciones de trabajo y dotó de cobertura constitucional a la propiedad indígena o campesina, a la que declaró imprescriptible, innegable e inembargable²⁵. También destaca haber supeditado el ejercicio del derecho de propiedad a su compatibilidad con la ley, dispensar trato igual a peruanos y extranjeros en el acceso a la propiedad, prohibir que en nombre del interés nacional se adquiera o transfiera cierta clase de propiedades (Bonilla, 1982), vetar el acaparamiento y los monopolios, así como haber constitucionalizado por primera vez el hábeas corpus²⁶.

24. Esto coincide con las preocupaciones de las constituciones de la época con la llamada "cuestión social". *Vid.*, al efecto, Gargarella, R. (2014). *La sala de máquinas de la Constitución. Dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010)*. Buenos Aires: Katz Editores, p. 199 y ss.

25. Según Bonilla, H. (1982). Comunidades de indígenas y Estado-Nación en el Perú. *Histórica. Revista del Departamento de Humanidades de la Pontificia Universidad Católica del Perú*. 6(1), p. 36, una disposición de esa naturaleza fue consecuencia de reconocerse a las comunidades como uno de los principales afectados por la crisis económica ocasionada por la guerra con Chile, lo que obligó al Gobierno de Leguía a reconocer constitucionalmente su existencia.

26. De los primeros años de este segundo gobierno de Leguía data el primer caso documentado en el que la Corte Suprema inaplicó una ley por ser contraria a la Constitución. La sentencia, dictada en un hábeas corpus presentado a favor de Luis Pardo, hermano del expresidente José Pardo, enfrentó a la Corte Suprema, integrada por magistrados afines al civilismo, con el poder político. *Vid.* sobre sus pormenores, Planas, P. (2002). El caso "Luis Pardo". *Leading case* sobre el control de inaplicabilidad de las leyes en el Perú. *Ius et Veritas*, (25), p. 367-368. Asimismo, Ramos, C. (2015). *Ley y justicia en el oncenio de Leguía*. Lima: Fondo Editorial de la PUCP, pp. 218-227.

Desde el punto de vista orgánico, fue una novedad que la Constitución estableciera congresos regionales—en el norte, centro y sur—, los que, si bien no tenían autonomía y no podían aprobar nada sin el visto bueno de las autoridades del Gobierno central, representó un intento por salir del excesivo centralismo que caracterizó la organización y funcionamiento de la "res publica" en el siglo xix. También estableció la incompatibilidad entre el mandato legislativo y cualquier otro empleo público, los primeros esbozos de un sistema de carrera judicial y volvió a insistir en la creación de un Consejo de Estado (Alzamora, 1942). Si bien el mandato presidencial se fijó en cinco años y se prohibió la reelección inmediata, pronto esta cláusula constitucional fue objeto de sucesivas reformas.

En setiembre de 1923, mediante Ley N.º 4687, se la modificó para posibilitar la reelección inmediata de Leguía y, luego, en octubre de 1927, mediante la Ley N.º 5857, una nueva reforma constitucional lo autorizaría a reelegirse para un tercer periodo consecutivo, lo que no se consumó tras la insurrección de Sánchez Cerro, que lo depuso del poder el 25 de agosto de 1930²⁷.

Las sucesivas reelecciones de Leguía, que lo mantuvieron en el poder por once años, rompieron una vieja tradición de irreelegibilidad en el más alto cargo del Estado, observada por todos los mandatarios, incluyendo a los más autoritarios o prestigiados (Pareja, 1978). Si bien durante su gestión se modernizó el Estado, este logro fue a costa de quebrarse la precaria institucionalidad del país (ídem, 2005) e instaurarse un régimen con una "presidencia semidictatorial y semiperpetua" (Villarán, 1962, p. 304).

Depuesto Leguía, se designó una Junta Nacional de Gobierno que, después de algunos reveses, quedó en manos de David Samanez Ocampo. Al tiempo que se convocaba a un Congreso Constituyente y a elecciones presidenciales, mediante resolución suprema del 7 de agosto de 1931, la Junta designaba una comisión de notables con el propósito de que elaborara un anteproyecto de Constitución. Dicho trabajo, que concluyó el 5 de diciembre de 1931,

27. Manuel Vicente Villarán, algunos meses antes, advertiría ya de los inconvenientes y vicios que se generarían de concretizarse la intentona de Leguía, Villarán, M. V. (1962). *Páginas escogidas*. Lima: Talleres Gráficos P.L. Villanueva, p. 299 y ss.

fue publicado, así como su exposición de motivos²⁸. Sin embargo, el esfuerzo desplegado por la Comisión Villarán –así llamada, pues fue presidida por el más importante constitucionalista de la época, Manuel Vicente Villarán– no fue tomado en cuenta por el Congreso Constituyente –que se instaló tres días después, el 8 de diciembre de 1931–, pese a tratarse del “documento constitucional más importante de este siglo, pues encierra no solo lecciones de prudencia e historia política, sino de experiencia y recomendaciones”²⁹.

Áspero y accidentado fue el trabajo constituyente, sobre todo en sus primeros meses. En febrero de 1932, en un acto que el Congreso Constituyente después convalidó, 27 representantes de la oposición fueron desahorados de hecho y mandados al exilio. Más tarde, sin su presencia y la de otros constituyentes que se retiraron en rechazo al desafuero arbitrario, se aprobó una cláusula constitucional que prohibía la existencia de todo partido o movimiento de organización internacional.

En términos generales, la Constitución de 1933 continuó la senda establecida por su antecesora (Villarán, 1920)³⁰, destacando entre sus disposiciones –en clara reacción ante los sucesos que acontecieron en el oncenio de Leguía– la prohibición de la reelección inmediata, a la que se revistió de la condición de cláusula pétrea (Pareja, 1939). Tuvo aquella un afán –y solo eso– descentralista, al prever los concejos departamentales, que nunca se instalaron. Creó un Senado Funcional, de composición corporativa (Pareja, 1944)³¹ que, de haberse implementado, funcionaría al lado de la Cámara de Diputados, que, en cambio, era de origen popular. Se previó que el presidente del Consejo de Ministros reemplazaría, en caso de impedimento, al jefe de Estado,

28. Villarán et al. (1931). *Ante-proyecto de Constitución del Estado*. Lima: Imprenta Torres Aguirre; Villarán et al. (1931). *Exposición de Motivos del Ante-proyecto de Constitución del Estado*. Lima: Imprenta Torres Aguirre, [Hay una segunda edición, con prólogo de Luis Echeopar García, Talleres gráficos P.L. Villanueva, Lima 1962].

29. García Belaunde, D. (1989-1990). El constitucionalismo peruano en la presente centuria. *Derecho*, p. 88. Paniagua, V. (2004). El anteproyecto de Constitución Política elaborado por la Comisión presidida por Manuel Vicente Villarán. En De Belaunde et. al., *Homenaje a Jorge Avendaño*, Tomo 1, Lima: PUCP, p. 422 y ss.

30. Es un texto complementario a su libro de 1920 *Programa detallado de Derecho Constitucional. Segunda parte. Derecho Constitucional peruano. Instituciones vigentes*. Lima: Librería e Imprenta Gil.

31. Existe segunda edición, por la PUCP, Lima, 2005, p. 183.

prohibiéndose a este el veto suspensivo, lo que no siempre fue respetado. Se introdujeron, asimismo, diversas instituciones del sistema parlamentario, lo que generó constantes enfrentamientos entre el Congreso y el Poder Ejecutivo, todos ellos resueltos por medio del golpe de Estado.

En materia de derechos, esta Constitución incorporó capítulos íntegros dedicados a la cuestión social, tales como la educación y los pueblos indígenas. Respecto a la primera, reconoció la obligatoriedad de la enseñanza primaria, fomentó la enseñanza técnica y estimuló las escuelas de orientación industrial (Pareja, 2005). En relación con los pueblos indígenas, además de reiterar el reconocimiento de su existencia legal, garantizó la integridad de sus tierras y su imprescriptibilidad e inalienabilidad. Aunque en el seno del Congreso Constituyente se debatió intensamente, ni el voto femenino ni el de los analfabetos fueron aprobados por esta Constitución. El voto de las mujeres se aprobó más tarde, en 1955, mediante la Ley N.º 12391, en tanto que el voto de los iletrados tendría que esperar todavía a la entrada en vigencia de la Constitución de 1979 (Ley N.º 23219).

Si bien la Constitución de 1933 es una de las que más vigencia ha tenido, sin embargo, su acatamiento efectivo fue bastante exiguo y se reduce, en el fondo, a los periodos de los presidentes Bustamante y Rivero (1945-1948), Ignacio Prado (1956-1962) y Fernando Belaunde (1962-1968), todos ellos civiles y de origen democrático. Su desasosiego comenzó pocos días después de que fuera promulgada –el 9 de diciembre de 1933–, al caer asesinado el presidente Sánchez Cerro –el 30 de abril de 1933– y nombrarse (parlamentariamente) al general Óscar R. Benavides como jefe de Estado. Bajo el mandato de este último se aprobó un bloque de reformas constitucionales –que comprendía la autorización de dictar legislación delegada, el aumento del periodo presidencial a seis años y la disminución de ciertas facultades del Congreso– mediante plebiscito, que se realizó el 18 de junio de 1939, y que, al haberse realizado prescindiendo del procedimiento de reforma que contemplaba aquella Constitución, se dejó sin efecto seis años después.

Luego vinieron una serie de golpes militares, el último de los cuales se inició en 1968,

mediante el cual se licenció al presidente Fernando Belaunde Terry, tomando su lugar el general Velasco Alvarado, quien radicalizó una serie de reformas sociales, en especial, la reforma agraria. En agosto de 1975, el general Francisco Morales Bermúdez hizo lo propio con su predecesor, prolongando la dictadura militar hasta julio de 1980.

MODERNIZACIÓN (1980 - HASTA HOY)

Poco antes de que los militares cumplieran diez años en el poder, sobrevino una dura crisis económica y política –que se materializó en huelgas que paralizaron todo el país, en particular, la del 19 de julio de 1977– que hizo inviable su continuidad. Se inició entonces un proceso de negociación para restablecer la democracia, la que se acordó bajo la condición de que se elaborara una nueva Constitución, que “institucionalizar(ía) las transformaciones estructurales” del régimen, como especificaba el artículo 2.º del Decreto Ley N.º 21949, del 4 de octubre de 1977, mediante el cual se regularon las elecciones para la Asamblea Constituyente³².

El mismo decreto ley preveía que las elecciones a representantes de la Asamblea Constituyente se realizarían el 4 de junio de 1978 y que, una vez efectuada, esta se instalaría el 28 de julio del mismo año, debiendo culminar sus funciones en la primera quincena de 1979. Sin embargo, el proceso electoral no ejecutó en la fecha fijada, sino dos semanas después, el 18 de junio. Una vez elegidos sus representantes e instalada la Asamblea Constituyente bajo la presidencia de Víctor Raúl Haya de la Torre, esta terminó de aprobar la nueva Constitución, la que, si bien se promulgó el 12 de julio de 1979, solo entró en vigencia el 28 de julio del año siguiente, con el restablecimiento de la democracia³³.

En el proceso electoral participaron todos los partidos y movimientos políticos que en ese entonces canalizaban los diferentes intereses

de la sociedad, salvo Acción Popular. Ninguna fuerza política llegó a obtener la mitad o más de los escaños –que eran 100–, por lo que lo esencial del trabajo constituyente se aprobó de manera consensuada, en particular, entre las dos primeras minorías –el APRA y el Partido Popular Cristiano–. Fruto de la composición heterogénea de la Asamblea y de los consensos a los que era preciso arribar, la Constitución del 79 fue extensa y reglamentarista –tuvo 307 artículos y 18 disposiciones finales y transitorias–, reflejándose en su contenido la superposición de diversos techos ideológicos, especialmente en el relativo a su régimen económico.

A diferencia de todas las constituciones anteriores, que eran versiones corregidas y aumentadas de las que les precedieron, la Constitución de 1979 modernizó la estructura y el contenido de estas. Esto pudo realizarse no solo a partir del nuevo estado de cosas que, para bien o para mal, dejaba el gobierno militar, sino también debido a los avances del constitucionalismo de la segunda posguerra.

Empezaba aquella con un largo y poético preámbulo, al que le siguió un extenso título en el que se recogían los derechos y libertades esenciales del hombre. A los de corte individual y político, que vienen de las cartas del siglo xix, y los sociales, económicos y culturales, algunos de los cuales ya habían sido incorporados en las constituciones de 1920 y 1933, se sumaron otros, no faltando también los excesos – como el reconocimiento del derecho a una sepultura gratuita–. Parte de este re-diseño en el tratamiento constitucional de los derechos consistió en conferirles el más alto rango no solo a los que se encontraban expresamente previstos, sino también a aquellos que puedan inferirse de su “cláusula de derechos no enumerados”, un artículo que en sus líneas generales se incorporó tomando como modelo a la ix Enmienda de la Constitución de los Estados Unidos.

Igualmente singular fue que se confiriera rango constitucional a los tratados sobre derechos humanos, lo que propiciaba que la Carta del 79 no se redujera a sus 307 artículos y 18 disposiciones finales y transitorias, sino se extendiera para comprender todos los derechos reconocidos en los instrumentos internacionales que sobre esa materia ratificara el Estado peruano. Este tratamiento extenso y

32. García Belaunde, D. (1989-1990). El constitucionalismo peruano en la presente centuria. *Derecho*, (43-44); García Belaunde, D. (1979). Perú: veinticinco años de evolución político-constitucional (1950-1975). En AA. VV., *Evolución de la organización político-constitucional en América Latina*. T. 2, México: UNAM.

33. Al igual que la Constitución de 1856, también el Ejecutivo de turno pretendió observar el trabajo constituyente. Sobre el tema, García Belaunde, D. Sanción, promulgación y publicación de la Constitución de 1979, en su libro *La Constitución en el péndulo*, UNAS, Arequipa, 1996, p. 35 y ss.

complejo de los derechos se fortaleció con la introducción de un título relativo a las “garantías constitucionales”, esto es, la parte relacionada con la defensa jurídica de la Constitución y sus derechos. Allí se volvió a insistir en el *habeas corpus*, se constitucionalizó por primera vez el amparo –de origen mexicano, pero en la versión que se desarrolló en el país del Mar del Plata– y también se hizo lo propio con el acceso a la jurisdicción internacional de los derechos humanos, ratificándose a nivel constituyente la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos, lo que antes había hecho el gobierno militar con algunos reparos.

Dentro de este mismo apartado, la Constitución de 1979 también creó una acción abstracta de constitucionalidad, cuyo conocimiento se previó que fuera de competencia exclusiva del Tribunal de Garantías Constitucionales, que también por primera vez se creaba siguiendo el modelo de la jurisdicción constitucional austriaca³⁴. Simultáneamente, se constitucionalizó el denominado “control judicial de constitucionalidad de las leyes”, contrarrestándose así una infeliz tendencia jurisprudencial³⁵, lo que dio lugar a la configuración de un sistema “dual” o “paralelo” de jurisdicción constitucional, que después siguieron otros países, tanto del continente como de otras regiones.

También se constitucionalizó una serie de órganos, como el Consejo Nacional de la Magistratura o el Ministerio Público –que se separó del Poder Judicial–, y se sistematizó el tratamiento de una serie de instituciones, como la propiedad, la educación, los tratados o el régimen económico, o simplemente se les introdujo por primera vez en su “corpus”, como sucedió con los partidos políticos y la integración regional, a la que se impulsó, así como el proceso de descentralización y regionalización, cuya implementación fue infeliz.

34. Vid. García Belaunde, D. (1982-1983). La influencia española en la Constitución peruana (a propósito del Tribunal de Garantías Constitucionales). *Revista de Derecho Político*, (16), pp. 201 y ss.

35. En el caso del expresidente José Luis Bustamante y Rivero, la Corte Suprema se inhibió de realizar el control de constitucionalidad de una ley, argumentando que tal competencia no estaba prevista en la Constitución. Vid. la sentencia en García Belaunde, D. (1971). *El Hábeas Corpus interpretado*. Lima: PUCP, pp. 171-172. Las vicisitudes del caso, narrados por uno de los magistrados que valientemente se opusieron a servir al gobierno de facto, en García, D. (1978). *Memorias de un juez*. Lima: Andina, p. 171 y ss.

En la parte orgánica, la Constitución del 79 trató de superar la fragilidad que caracterizó al Poder Ejecutivo durante la vigencia de la Constitución de 1933, introduciendo la segunda vuelta electoral (*ballotage*) solo para la elección del presidente y del vicepresidente. Atribuyó al Poder Ejecutivo la competencia para dictar decretos legislativos, formalizando así una práctica que en los hechos se había iniciado con la Carta que la precedía. Igualmente, y al lado de la potestad reglamentaria, se facultaba al presidente de la república, con acuerdo del Consejo de Ministros, a dictar “decretos extraordinarios en materia económica y financiera”, una suerte de “decretos de urgencia” que, si bien en la práctica tenían el mismo rango de las leyes, sin embargo, el Tribunal de Garantías Constitucionales se negó a aceptar³⁶.

En el ámbito parlamentario, las principales reformas introducidas tenían que ver con el establecimiento de un Senado que tendría representación regional, al que se facultó para participar en diversos actos que antes eran de ejercicio exclusivo del presidente de la república, como es el caso del nombramiento de embajadores. Además, se creó una Comisión Permanente que debería funcionar durante el lapso de receso parlamentario o en que la Cámara de Diputados fuera disuelta, si este censuraba a tres consejos de ministros.

Durante la vigencia de la Constitución de 1979, se sucedieron tres presidentes constitucionales, un hecho inédito en la historia republicana del país. Los dos primeros, Fernando Belaunde Terry (1980-1985) y Alan García Pérez (1985-1990), con éxitos y problemas diversos, terminaron sus mandatos constitucionales. No así el tercero, Alberto Fujimori, quien, elegido para el periodo 1990-1995, antes de la mitad de su mandato (5 de abril de 1992), propició un autogolpe con el apoyo de las Fuerzas Armadas, y disolvió el Congreso de la República, clausuró el Tribunal de Garantías Constitucionales e intervino a los órganos constitucionales más importantes (como el Poder Judicial), dejando en suspenso los artículos de la Constitución de 1979 que se opusieran al Decreto Ley N.º 25418, de 6 de abril de 1992, mediante el

36. Eguiguren, F. (1991). El Tribunal de Garantías Constitucionales: las limitaciones del modelo y las decepciones de la realidad. *Lecturas sobre temas constitucionales*, (7), p. 15 y ss.; Landa, C. (1995). Del Tribunal de Garantías al Tribunal Constitucional. *Pensamiento Constitucional*, (2), p. 73 y ss.

cual se institucionalizó el autodenominado “Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional”³⁷.

Los pretextos que entonces se dieron, y que contaron con un importante respaldo de la opinión pública, fueron diversos (políticos, económicos, sociales, etc.). Lo cierto del caso es que la intención real del régimen era mantenerse indefinidamente en el poder. Unos meses después, agobiado por la presión internacional, el dictador decidió convocar a un Congreso Constituyente Democrático (CCD), que fue elegido el 22 de octubre de 1992, autorizándosele para que actúe tanto en la condición de un órgano legislativo como de un poder constituyente, en este último caso, al determinarse que “su propósito fundamental” era que el Perú “cuente con una nueva Constitución Política con sentido de futuro, que haga posible lograr la paz, su desarrollo integral y una auténtica democracia” (art. II del Decreto Ley N.º 25684).

El CCD se instaló el 30 de diciembre de 1992 y terminó de elaborar la nueva Constitución en agosto de 1993. Como ya se había previsto en el Decreto Ley N.º 25684, que contenía la convocatoria, la nueva Carta tendría que ser aprobada mediante referéndum, por lo cual, a fin de ocultar la subordinación del CCD al Ejecutivo, aquel aprobó la Ley Constitucional de 31 de agosto de 1993, mediante la cual se dispuso que la Constitución aprobada por el CCD se sometiera a este proceso de consulta ciudadana. Este se realizó el 31 de octubre de 1993, resultando ratificada la Constitución por un escaso margen de los votos emitidos y con la ausencia de un tercio de la población electoral, además de las denuncias de fraude que en su momento alertaron a uno de los miembros del Jurado Nacional de Elecciones.

La Constitución de 1993, que entró en vigencia el 31 de diciembre de 1993, es numéricamente más breve que la del 79. Tiene menos de 100 artículos que su antecesora, que no precisamente son el resultado de su sistematización, sino de tratar de establecer diferencias con esta, lo que se hizo ya finalizado el trabajo constituyente propiamente dicho, y que ha generado numerosos vacíos y no menos

entuetos en la regulación constitucional de diversas instituciones (Fernández, 1994).

En términos generales, la Carta del 93 es una reproducción de la Constitución de 1979 aproximadamente en el 70 % de su contenido. Entre las principales diferencias resalta la ausencia de un preámbulo de la elegancia que tenía la del 79 y la deflación en el reconocimiento de los derechos, en particular, los relacionados con los derechos económicos, sociales y culturales, como consecuencia del sesgo neoliberal que primó entre quienes integraban el CCD y que, por cierto, alentaban el régimen. En este grupo de derechos destaca la eliminación del derecho a la estabilidad en el empleo y el reconocimiento, en su lugar, del derecho a la protección adecuada contra el despido arbitrario, cuyo contenido protegido, sin embargo, se dejó a que el legislador lo desarrolle.

Es también notorio el tratamiento deficiente que realiza de algunos de ellos –como sucede con la libertad de asociación, que se asimila a la asociación como persona jurídica– y la eliminación del rango constitucional de los tratados sobre derechos humanos, a los que, sin embargo, de manera pretoriana, el Tribunal Constitucional les ha devuelto tal condición. Una novedad que contiene la Constitución de 1993 es el reconocimiento de diversos derechos relacionados con la participación política y la institucionalización de mecanismos de democracia directa, como la iniciativa legislativa, el referéndum o la rendición de cuentas, así como la creación de la Defensoría del Pueblo como un órgano constitucionalmente autónomo.

También destaca entre sus cambios el relacionado con el régimen económico, que si en la Constitución de 1979 era lo suficientemente abierto como para que su destino no esté ligado al plan de gobierno de un régimen, en la actual se optó por constitucionalizar un programa de gobierno rígidamente liberal, al condicionar la actividad empresarial del Estado a que se realice sujeta al principio de subsidiaridad, en el contexto de una economía social de mercado. Igualmente, es una novedad la introducción de los “contratos-leyes”, esto es, cierto tipo de contratos administrativos suscritos entre los inversionistas privados y el Estado a los cuales se garantizó su inmodificabilidad legislativa.

37. Planas, P. (1999). *El fujimorato. Estudio político-constitucional*. Lima: Talleres gráficos Kelly; García Belaunde, D. & Planas, P. (1993). *La Constitución traicionada. Páginas de historia reciente*. Lima: Seglusa editores.

Entre las reformas más importantes que contiene la Constitución del 93 en la parte orgánica está el fortalecimiento de las competencias del presidente de la república, quien puede disolver el Congreso en el caso de que este haya censurado o dejado de dar el voto de confianza a dos consejos de ministros de manera consecutiva. También la autorización para vetar parcialmente leyes y, en su versión original –hoy ya modificada–, a reelegir de forma inmediata al presidente (este fue uno, si no el más importante, motivo del autogolpe del 5 de abril de 1992)³⁸. A diferencia de la Constitución del 79, que planteó la cuestión de manera ambigua, la del 93 contempló la facultad presidencial de dictar “decretos de urgencia”, lo que sumado a la potestad de dictar decretos legislativos conforman los dos ámbitos dentro de los cuales el Ejecutivo ejerce potestades legislativas.

Contrario a la tradición constitucional, se consagró un Parlamento unicameral. Esta medida, solo justificada con base en criterios populistas que pretendían esconder el verdadero afán del régimen, ha reducido a estándares mínimos la representación política, pues originalmente previó que 120 parlamentarios representen a un promedio de treinta millones de peruanos, lo que ha morigerado en algo una reciente reforma constitucional, mediante la cual se incrementó el número de parlamentarios a ciento treinta. Y *last but not least*, haber desmembrado el sistema electoral entre tres órganos distintos –que se realizó con el propósito de manejar los procesos electorales en la década de los noventa y el realizado el año 2000– haber desmontado el proceso de descentralización –lo que posteriormente fue rectificado mediante una nueva reforma constitucional–, dentro del cual se encontraba el tratamiento de los gobiernos regionales, un anhelo presente desde inicios de la república.

Puesto que en lo esencial la Constitución de 1993 estaba confeccionada a la imagen del gobernante de turno, todo hacía indicar que su vigencia se reduciría a la permanencia de Fujimori en el poder; sin embargo,

38. Para una comparación entre Augusto B. Leguía y Alberto Fujimori, los dos únicos presidentes que abusaron de la reelección presidencial, terminando ambos presos, *vid.*, Planas, P. (1998). La autocracia de Leguía y el fujimorato. Diferencias y semejanzas, en su libro *Democracia y tradición constitucional en el Perú*. Lima: Editorial San Marcos, pp. 379-393.

pese a que este fue vacado en el año 2000 y la Ley N.º 27600 dispuso el retiro de su firma del texto de la Constitución, han sido infructuosos todos los esfuerzos realizados hasta ahora con el propósito de restablecer la vigencia de la Constitución de 1979 o reformar totalmente la actual teniendo como documento de base la Carta que ella derogó. En cierta forma, esto se debe a las sucesivas reformas constitucionales efectuadas, pero también al *aggiornamento* realizado por el Tribunal Constitucional mediante su jurisprudencia.

Tal vez a ello se deba el desinterés actual por sustituirla o restablecer la Constitución de 1979, como propuso la Comisión de Estudio sobre la Reforma Constitucional que se creó durante el gobierno del presidente Valentín Paniagua, en el año 2001³⁹. En el camino quedó una demanda de inconstitucionalidad interpuesta contra la propia Constitución de 1993, que el Tribunal Constitucional desestimó. También quedó trunco el esfuerzo del Congreso por realizar una modificación total de la Constitución (Ley N.º 27600), lo que el Tribunal Constitucional condicionó a que se siguiera el procedimiento de reforma que ella contempla, quedando actualmente solo pendiente de resolverse una iniciativa legislativa, planteada en ejercicio del derecho de participación política, con iguales propósitos (Proyecto de Ley N.º 2001/2012, de marzo de 2013), que bien podría terminar en un referéndum de difícil pronóstico.

BIBLIOGRAFÍA

- Aljovín, C. (2001). La Confederación Perú-Boliviana de 1836-1839: política interna o externa. *Investigaciones Sociales. Revista del Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales (Universidad Nacional Mayor de San Marcos)*, 5(8).
- Aljovín, C. (2000). *Caudillos y Constituciones. Perú: 1821-1845*. Lima: FCE.
- Alzamora, L. (1942). *La evolución política y constitucional del Perú independiente*. Lima: Librería e imprenta Gil.

39. Cf. Comisión de Estudio de las Bases de la Reforma Constitucional, Konrad Adenauer, Lima 2001.

- Anna, Timothy (2003). *La caída del gobierno español en el Perú. El dilema de la independencia*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- AA.VV. (1990). *Sobre la jurisdicción constitucional*. Lima: PUCP.
- Basadre, J. (2005). *Historia de la República del Perú* (tomo XIV). Lima: El Comercio.
- Basadre, J. (2002). *La iniciación de la República: contribución al estudio de la evolución política y social del Perú*, 2 tomos. Lima: UNMSM.
- Bonilla, H. (1982). Comunidades de indígenas y Estado-Nación en el Perú. *Histórica. Revista del Departamento de Humanidades de la Pontificia Universidad Católica del Perú*. 6(1).
- Bustamante, R. (1963). Centenario de la Constitución de 1860. *Biblioteca de Cultura Peruana Contemporánea*, Lima.
- Chanamé, R. (2012). *La República inconclusa. Un ensayo sobre la República, la Constitución y la democracia*. Lima: Fondo Editorial de la Universidad Inca Garcilaso de la Vega.
- Chiaramonti, G. (2005). *Ciudadanía y representación en el Perú (1808-1860). Los itinerarios de la soberanía*. Lima: UNMSM-SEPS-ONPE.
- De Abascal, J. F. (1944). *Memorias de gobierno*. Sevilla.
- Durand, L. (1993). *Compendio histórico del Perú* (tomo VI). Lima: Milla Batres.
- Fernández, F. (1994). El nuevo ordenamiento constitucional del Perú: aproximación a la Constitución del Perú. En D. García Belaunde & F. Fernández. *La Constitución peruana de 1993*, Lima: Grijley.
- Gálvez, J. F. (2009). Herrera y los hermanos Gálvez. En F. Altuve-Febres, *Bartolomé Herrera y su tiempo*, Lima: Corporación Totem.
- Gálvez, J. F. (2002). *La política como pasión. Breve historia del Congreso de la República (1822-1968)*, vol. 1. Lima: Fondo Editorial del Congreso de la República del Perú.
- Gálvez, J. F. La Constitución de 1812 como respuesta a las reivindicaciones peruanas (Cádiz 1810-1814). *Estado Constitucional*, Año 2, (7).
- García Belaunde, D. (2006). *Las Constituciones del Perú* (2 tomos). Lima: Fondo Editorial de la Universidad de San Martín de Porres.
- García Belaunde, D. (1992). Inicios del constitucionalismo peruano (1821-1842). En J. L. Soberanes. (Ed.), *El primer constitucionalismo iberoamericano*, monográfico de la revista *Ayer*, Núm. 8, Madrid: Marcial Pons.
- García Belaunde, D. (1998). Los inicios del constitucionalismo peruano (1821-1842). En *Pensamiento Constitucional*, (4), 1998.
- García Belaunde, D. (1989-1990). El constitucionalismo peruano en la presente centuria. *Derecho*, (43-44).
- García Belaunde, D. & Planas, P. (1993). *La Constitución traicionada*. Lima: Segusa Editores.
- Gargarella, R. (2014). *La sala de máquinas de la Constitución. Dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010)*. Buenos Aires: Katz Editores.
- García, P. (1986). La Iglesia peruana ante la formación del Estado moderno (1821-1862). *Histórica. Revista del Departamento de Humanidades de la Pontificia Universidad Católica del Perú*, 10 (1).
- Guivovich, P. (2013). *Lecturas prohibidas. La censura inquisitorial en el Perú tardío colonial*. Lima: PUCP.
- Hamnett, B. R. (2011). *Revolución y contrarrevolución en México y el Perú. Liberales, realistas y separatistas, 1800-1824*. México: FCE.
- Hampe, T. (2012). La primavera de Cádiz: libertad de expresión y opinión pública en el Perú (1810-1815)". *Historia Constitucional*, (13).
- Iwasaki, F. (1984-1985). El pensamiento político de Bartolomé Herrera. El proyecto conservador del siglo XIX. *Boletín del Instituto Riva Agüero*, (13).

- Leguía, J. G. (1941). *Hombres e ideas en el Perú*. Santiago de Chile: Ediciones Arcilla.
- Macera, P. (1955). *Tres etapas en el desarrollo de la conciencia nacional*. Lima: Ediciones Fanal.
- Martínez, A. & Moreno, A. (2014). La conciliación imposible. Las negociaciones entre españoles y americanos en la independencia del Perú, 1820-1824. En A. Martínez, *La independencia inconcebible. España y la "pérdida" del Perú (1820-1824)*. Lima: PUCP.
- Mc Evoy, C. (2014). La vida política. En Carlos Contreras. *Perú. La construcción nacional (1830-1880)*, t. 2, Madrid: Taurus.
- Mc Evoy, C. (1996). El motín de las palabras: la caída de Bernardo Monteagudo y la forja de la cultura política limeña (1821-822). *Boletín del Instituto Riva Agüero*, (23).
- Mc Evoy, C. (1987). *La utopía republicana*. Lima: PUCP.
- Middendorf, E. (1973). *Perú. Observaciones y estudios del país y sus habitantes durante una permanencia de 25 años*, t. 1. Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos.
- O'phelan, S. (2014). *La independencia en los Andes. Una historia conectada*. Lima: Fondo de Cultura del Congreso del Perú.
- Orrego, J. L. (1994). Ilusiones liberales, civiles y élites en el Perú del siglo XIX. *Histórica. Revista del Departamento de Humanidades de la Pontificia Universidad Católica del Perú*, 18(1).
- Orrego, J. L. (1990). Domingo Elías y el Club Progresista: los civiles y el poder hacia 1850. *Histórica*, 14(2).
- Ortemberg, P. (2012). Cádiz en Lima: de las fiestas absolutistas a las fiestas constitucionalistas en la fundación simbólica de una nueva era. *Historia*, (45).
- Pacheco, T. (2015). *Cuestiones Constitucionales* (3ª edición). Imprenta de Francisco Ibáñez Hermanos, Arequipa 1854 (CEC-TC, Lima, 2015).
- Paniagua, V. (2009). *Manuel Pardo y el Partido Civil. Apogeo y crisis del primer partido político del Perú*. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú.
- Paniagua, V. (2004). La Convención Nacional de 1833-1834 y la Constitución de 1834. En *Pensamiento Constitucional*, 10 (10).
- Paniagua, V. (2003a). *Los orígenes del gobierno representativo en el Perú. Las elecciones (1809-1826)*. Lima: PUCP-FCE.
- Paniagua, V. (2003b). La Constitución de 1828 y su proyección en el constitucionalismo peruano. *Historia Constitucional*, (4).
- Paniagua, V. (2003c). El derecho de sufragio en el Perú. En *Elecciones*, 2 (2), p. 68.
- Pareja, J. (2005). *Historia de las Constituciones Nacionales (1812-1979)*. Lima: PUCP.
- Pareja, J. (1978). *Temas constitucionales y la constituyente*. Lima: Andina.
- Pareja, J. (1954). *Las constituciones del Perú (exposición, crítica y textos)*. Madrid: Ediciones Cultura Hispánica.
- Pareja, J. (1944). *Historia de las Constituciones Nacionales*. Lima: s.p.i.
- Pareja, J. (1939). *Comentarios a la Constitución Nacional* (Tesis doctoral), spi, Lima.
- Peña, M. (1933). *Tres campañas doctrinarias de la historia del Perú*. Lima: s.p.i.
- Peralta, V. (2013). La vida política. En C. Contreras, *Perú. Crisis imperial e independencia, 1808-1830*, T. 1, Madrid: Taurus-Fundación Mapfre.
- Peralta, V. (2010). *La independencia y la cultura política peruana (1808-1821)*. Lima: IEP-Fundación M.J. Bustamante de la Puente.
- Peralta, V. (2002). *En defensa de la autoridad. Política y cultura bajo el gobierno del Virrey Abascal. Perú 1806-1816*. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
- Planas, P. (1998). *Democracia y tradición constitucional en el Perú. Materiales para una historia del Derecho Constitucional en el Perú*. Lima: San Marcos.
- Sánchez, J. F. (1972). Discurso preliminar de la Constitución. En Comisión Nacional del Sesquicentenario de la Independencia del Perú, *Antología de la Independencia del Perú*. Lima: Imprenta del Colegio Militar Leoncio Prado.

- Ugarte, J. V. (1978). *Historia de las Constituciones del Perú*. Lima: Andina.
- Villarán, M. V. (1998). *Lecciones de Derecho Constitucional*. Lima: PUCP.
- Villarán, M. V. (1994). *Posición constitucional de los ministros en el Perú*. Lima: Cultural Cuzco.
- Villarán, M. V. (1962). *Páginas escogidas*. Lima: Talleres Gráficos P.L. Villanueva.
- Villarán, M. V. (1920). *Las constituciones de 1860 y 1920 concordadas para uso de los estudiantes de Derecho Constitucional*. Lima: Librería e imprenta Gil.
- R. M. (1971). Diario de las cosas notables acaecidas en Lima, con motivo de la llegada del ejército de la patria (1821). En F. Denegri Luna, *Colección documental de la independencia del Perú, Memorias, diarios y crónicas*. Lima: Comisión Nacional del Sesquicentenario de la Independencia del Perú, T. XXVI, Vol. 2.