

II. DESARROLLO CONSTITUCIONAL DEL PERU. ANTECEDENTES

El Perú ha tenido exactamente *once* constituciones. La primera fue la de 1823; la siguió la de 1826, llamada la Constitución Vitalicia de Bolívar. Posteriormente se sucedieron las de 1828, 1834, 1839, 1856, 1860, 1867, 1920, 1933 y la vigente de 1979. [Por cierto, al lado de ellas se cuenta un número igual o superior de textos básicos, que en determinados momentos de nuestra historia tuvieron gravitación nacional].

El Perú encuentra una cierta estabilidad política a partir de 1860. En ese año se sanciona una Constitución muy equilibrada, muy consensual, rasgos que también caracterizarían a la Constitución de 1979.

La Constitución de 1860 representa un compromiso entre liberales y conservadores; es una Constitución sensata cuya vigencia se prolongó hasta 1920. En el ínterin hubo algunas intentonas por cambiarla. Así, en 1867 se sanciona una nueva Constitución, pero al poco tiempo es derogada, recobrando su vigencia la de 1860.

A su vez, durante la Guerra del Pacífico, Piérola —quien se había proclamado Jefe Supremo de la República— sanciona en 1879 un Estatuto que dura poco tiempo (1879-1881), tras la cual se restablece, con algunas modificaciones, la Constitución de 1860.

Augusto B. Leguía llega al poder en 1919, mediante un golpe de Estado, y audazmente convence a la entonces Asamblea Nacional para que, en lugar de atender su pedido original de reformar la Constitución vigente, en aquel entonces (la de 1860), elabore una nueva, la que es aprobada en diciembre de 1919 y promulgada en enero de 1920.

Hay un interesante paralelo realizado por Manuel Vicente Villarán que demuestra la estrecha similitud que guardan entre sí las Constituciones de 1860 y 1920. Existen algunas innovaciones importantes: protección a las comunidades indígenas; la introducción de los derechos sociales, por vez primera en nuestra historia; el voto general; el reconocimiento a nivel constitucional de la figura del Habeas Corpus; los Congresos Regionales, pero en esencia, el esquema, a nivel de poderes, es el mismo.

Leguía incumple su propia Constitución, observando una conducta dictatorial. Se reelegió sucesivamente en 1924 y en 1929, siendo derrocado por el Comandante Sánchez Cerro en agosto de 1930.

El nuevo Presidente, naturalmente, deja de lado la Constitución de Leguía (de 1920) y convoca, en 1931, a un Congreso Constituyente que sanciona una nueva Constitución, la cual es promulgada en 1933, y tendrá una larga vigencia. Vemos, pues, que en los últimos cien años, hemos tenido, con propiedad, tan sólo tres constituciones (sin contar la vigente): las de 1860, 1920 y 1933.

Sin ser partidarios de ningún tipo de “historicismo”, o creamos reconocer en la historia leyes determinantes, es indiscutible que la historia nos dice y explica muchas cosas.

Repasemos muy brevemente las constituciones que han precedido a la actual, que es la undécima.

La independencia del Perú, proclamada por el General San Martín en 1821, hubo de ser consolidada tiempo después por acción

de Bolívar. En ese panorama de inestabilidad, merecen destacarse algunos instrumentos dados por el Libertador argentino con el fin de gobernar a un país en crisis y semiocupado por las tropas realistas. En tal sentido, las Bases Constitucionales (1822), expresadas en un documento muy breve, establecieron los grandes lineamientos de la futura República; entre otras cosas, las libertades políticas tradicionales y, fundamentalmente, la forma republicana de Gobierno.

La primera Constitución es la de 1823. Fue la primera, ya como república independiente, y no tuvo mayor vigencia, pues a la llegada de Bolívar, a quien se dieron amplios poderes, hubo de recortarse o suspenderse su vigencia.

Se trató de una Constitución *sui generis*, fuera de nuestra tradición, con un Poder Ejecutivo débil, que no ha tenido influencia alguna en nuestra historia.

Como antecedente debemos mencionar, por supuesto, la Constitución de 1812, llamada Constitución Gaditana o de Cádiz, que se aprueba en esta ciudad española, cuando el Perú era todavía un Virreinato.

Esta Constitución tiene la ventaja de representar un doble antecedente. Por un lado, es indiscutible que ejerció una influencia en el desarrollo constitucional peruano; por otra parte, ella no fue sólo la Constitución de los españoles, sino también la de los americanos españoles, o sea de aquellos americanos que estaban viviendo en los virreinatos, colonias o territorios de ultramar.

Además, en aquellas Cortes de Cádiz —llevadas a cabo entre 1808 y 1812— hubo no sólo representantes de España, sino también de todos los países de la América española que estaban bajo la Corona; entre ellos, quince por el Perú, entre los que hay que resaltar la figura de Vicente Morales y Duárez, quien inclusive llegó a presidir las Cortes, cargo en el cual falleció.

La segunda Constitución es la de 1826 y respondió a los intentos de Bolívar por perpetuarse en el poder. Tuvo corta duración, motivada por la salida del Libertador rumbo a la Gran Colombia, que era en aquel momento el gran país del norte, cuyo desmembramiento, en

1830, originaría el nacimiento de Colombia, Ecuador y Venezuela (y ya en este siglo, de Panamá, que se separó de Colombia en 1903).

La Constitución de 1828 tiene algunas características destacables: la bicameralidad; el Poder Ejecutivo fuerte; la afirmación de los derechos individuales clásicos, surgidos de la Revolución Francesa y de la Revolución Americana.

Manuel Vicente Villarán ha señalado que la Constitución de 1828 puede ser considerada como la madre de todas las constituciones posteriores, pues éstas no hicieron más que repetir, con ciertos acondicionamientos circunstanciales o ideológicos, las bases estructurales sentadas por aquélla.

A la de 1828 sucede la Constitución de 1834; reemplazada, a su vez, por la de 1839. Esta última fue necesario que se sancionara, porque en el ínterin había existido la experiencia de la Confederación Perú-boliviana, la que había dejado de lado la anterior Constitución y elaborado sendos Estatutos para los Estados Nor-peruano, Sur-peruano y Bolivia. Era preciso, entonces, restablecer la unidad política del país, y atendiendo a ello es que se sancionó la Constitución de 1839.

Posteriormente, se dio la Constitución de 1856, a la que le sucede la Constitución de 1860, que es la de más larga vigencia en el Perú Republicano: dura sesenta años. Como ya indicamos, es una Constitución equilibrada, de consenso, que recoge las tradiciones del Perú. Representa, en cierto sentido, un período de equilibrio y estabilidad institucional, apenas interrumpido por diversas crisis y, ciertamente, por el gran trauma histórico que significó la Guerra del Pacífico, que envolvió a Perú, Chile y Bolivia.

En 1867 se dicta una nueva Constitución, pero ésta es derogada apenas a los seis meses de promulgada, a raíz de una gran revuelta popular, encabezada desde Arequipa por Diez Canseco, quien derroca al Presidente Prado, y restablece la Carta de 1860, cuya vigencia se extendería hasta 1920.

Los prolegómenos de la nueva Constitución de 1920 fueron marcados por el golpe de Estado de Augusto B. Leguía, del 4 de julio de 1919, quien derroca al Presidente José Pardo, contando con el

apoyo de cierto sector del Ejército y de la Gendarmería, y cuando, paradójicamente, era inminente su propia elección como Presidente Constitucional.

Leguía, una vez llegado al poder, y con el fin de justificarse, convoca a una Asamblea Nacional para discutir reformas que previamente han sido aprobadas por un plebiscito, y que tienen por objeto el cambio y la adecuación del país a su nueva situación, y la modificación de muchos aspectos de la estructura del Estado. En total, son 19 los puntos en debate.

En primer lugar, la renovación *total* del Legislativo, llevada a cabo de modo *coincidente* con la del Ejecutivo; ello en razón al desfase que producía la *renovación por tercios* de los miembros de las Cámaras, pues muchas veces ocurría que un Presidente iniciaba su período con los parlamentarios del gobierno anterior; o terminaba su gestión al lado de un Parlamento opositor a él.

Leguía quiso acabar con esta situación, pues la experiencia histórica hasta ese momento había sido de un fracaso lamentable.

Segundo punto: El Legislativo constará de un Senado compuesto por 35 senadores, y una Cámara de Diputados compuesta por 110.

Tercero: Los senadores y diputados serán elegidos por voto popular directo.

Cuarto: El Congreso funcionará, cuando menos, 90 días al año.

Quinto: La Cámara se reunirá únicamente para instalar sus sesiones, sancionar los tratados internacionales y cumplir las instrucciones específicas que les señala la Constitución.

Sexto: Hay incompatibilidad entre el mandato legislativo y todo empleo público.

Destacan otras novedades:

- La contribución progresiva sobre la renta.
- El sometimiento al arbitraje obligatorio del Estado de los conflictos entre el capital y el trabajo.

- La limitación al Congreso para otorgar gracias personales y para aumentar el sueldo de los funcionarios públicos.
- La creación de Congresos Regionales en el norte, centro y sur del país.
- El establecimiento de un Consejo de Estado para la solución de los problemas administrativos, y,
- La prohibición del goce de más de un sueldo o emolumento del Estado.

Encontramos, pues, entre estos puntos, algunos dirigidos a reformar aspectos importantes de la marcha del Estado; lo que implicaba, además, reformar la Constitución de 1860.

Surgió entonces la polémica sobre si hacer o no una nueva Constitución, en vista de la importancia de las reformas propuestas por Leguía y aprobadas mediante plebiscito.

Leguía alentó a sus partidarios instalados en la Asamblea Nacional —que era unicameral—, para que fueran la interpretación de que el plebiscito representaba un mandato del pueblo para modificar totalmente la Constitución.

Entre la gente próxima a Leguía en el Parlamento, destacaba la figura notable de Javier Prado, quien presidió la Comisión de Reforma de la Constitución, y adhería plenamente a las ideas renovadoras y modernizantes de Leguía.

Manuel Vicente Villarán en un análisis comparativo que realizó entre la Constitución de 1860 y la de 1920, concluyó que ambas eran muy similares, dejando a salvo, claro está, aquellas modernizaciones introducidas por el mandato plebiscitario, y otros nuevos aspectos de orden social que el Perú de entonces reclamaba. Debemos recordar que en esos años se gesta todo un movimiento de carácter social en el Perú: el movimiento indigenista, la lucha por los derechos sociales, enmarcados en un período social también agitado a nivel latinoamericano: la reforma universitaria en Córdoba, los movimientos estudiantiles en México, la Revolución Mexicana en 1910. No hay que olvidar tampoco el tremendo impacto que significó la Revolución

Rusa de 1917: el mundo contempló atónito la caída de un imperio que parecía de granito.

A la Constitución de 1920 le sucede la Constitución de 1933, que se considera la segunda más importante en cuanto a vigencia, aplicación y novedades.

El surgimiento de esta nueva Carta se explica por la conducta política que adoptó el Presidente Leguía, una vez instalado en el poder. Si bien debemos reconocer en él a un hombre moderno, audaz, que trajo capitales extranjeros al Perú y lo modernizó, también es cierto que sus problemas comenzaron al rodearse de aúlicos que despertaron en él cierta megalomanía y excesivo goce por el poder. Se hizo reelegir en 1924, modificando la Constitución; se hizo reelegir nuevamente en 1929, manteniéndose 11 años en el poder, en forma arbitraria y prepotente, para lo cual tuvo que deportar gente, clausurar periódicos, liquidar la oposición y rodearse de incondicionales.

En agosto de 1930 cae Leguía, echado del poder por el Comandante Sánchez Cerro, sucediéndose un período turbulento durante el cual hay varios presidentes.

En marzo de 1931 se forma la Junta Nacional de Gobierno que convoca luego a un Congreso Constituyente, que se instala en diciembre de ese mismo año y en donde se debate y sanciona, en abril de 1933, la nueva Constitución, que es la segunda de este siglo.

Desde el punto de vista de la sistemática, del contenido ideológico, de la modernidad de sus enunciados, no significa —en mi opinión— ningún avance frente a la anterior; por el contrario, resultó técnica, científica y doctrinariamente inferior a la de 1920. Aun más, considero que era innecesario que se diera, pues habría bastado con efectuar algunos añadidos a la Constitución de 1920. Pero lo que subyacía era un problema de orden político, pues debía acabarse con una Constitución —la de Leguía— que no sólo había permitido reelecciones, arbitrariedades y otras formas de expresión dictatoriales, sino que además, había sido violada sistemáticamente y sin ningún recato por su propio autor.

Se trataba entonces de borrar todo lo que representaba el leguiís-

mo y expresar este rechazo en la nueva Carta de 1933, en cuya elaboración participan, en una proporción cercana a la mitad, personalidades que habían sido deportadas por Leguía.

No obstante este origen, la Constitución de 1933 tuvo larga vigencia, que en la práctica se extendió hasta 1980. Además, conociendo todo lo que pasó con ella, sus vicisitudes, límites, imperfecciones y méritos, es posible entender con mayor plenitud lo que acontece con la actual Carta de 1979.

En octubre de 1968, un golpe militar, encabezado por el General Juan Velasco Alvarado, derrocó al Presidente constitucional Fernando Belaunde Terry, en el marco de una coyuntura signada por una grave y profunda crisis nacional.

Mediante este golpe de Estado, se implanta un militarismo de corte distinto a todos los anteriores. Perseguía, como objetivos, el cambio del *statu quo* —se llamaba *Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada*—, y su permanencia en el poder por un largo tiempo, cosa que nunca antes había pasado.

Además, el Gobierno militar buscó legitimarse también en el plano ideológico, marcando así sus diferencias con respecto al tipo de gobierno formal, burgués, representativo, que habíamos tenido antes.

Una de las formas que adoptaron los militares para facilitar su legitimación, fue la instauración de un nuevo ordenamiento jurídico, que cambió el existente, reformando el mundo de las comunicaciones, de la tenencia de la tierra, de la tributación, del derecho penal, —se introdujeron nuevas figuras delictivas—, de las aduanas, de los seguros, de la Banca, del rol del Estado, entre otros significativos cambios.

Pero todas aquellas reformas debían ser institucionalizadas, y su enmarcación dentro de una nueva Constitución era quizás la mejor manera de conseguirlo. Con esa realidad se encontró el constituyente de 1978-1979, que sancionó la vigente Carta de 1979, como en detalle lo veremos más adelante.