

# Los inicios del constitucionalismo peruano (1821-1842)\*

DOMINGO GARCÍA BELAUNDE

## SUMARIO:

- I. LOS ANTECEDENTES
- II. PERIODOS CONSTITUCIONALES
- III. LOS INICIOS PROPIAMENTE DICHS
- IV. CARACTERISTICAS DEL PERIODO 1821-1842
- V. ALGUNOS DATOS FACTICOS
- VI. BREVE ENUMERACION DE LOS TEXTOS
- VII. ENUMERACION DE ALGUNOS DEBATES DOCTRINARIOS
- VIII. ALGUNOS SUCESOS HISTORICOS DEL PERIODO
- IX. LAS «BASES DE LA CONSTITUCION» DE 1822
- X. DE LAS «BASES» DE 1822 A LA CONSTITUCION DE 1828
- XI. LA BRECHA CONFEDERADA
- XII. FIN DE UN PERIODO Y ALGUNAS REFLEXIONES

## I. LOS ANTECEDENTES

Si dejamos de lado ciertas desmembraciones que ha tenido el Perú en los últimos 150 años, podemos decir que en sustancia el actual territorio de la República del Perú (tal es su nombre oficial) es el mismo que el del Virreinato del Perú, el más importante de la América Meridional; al lado del mexicano, cuyo título oficial era Virreinato de la Nueva España. Esto fue en los siglos XVI y XVII; más tarde vinieron otras decisiones políticas que crearon otras realidades: la más importante de ellas, en el sur, la creación en 1776 del Virreinato del Río de la Plata, del cual dependía lo que entonces era conocido como Alto Perú, y que luego sería, en 1825, la República del Bolivia, así llamada en homenaje al Libertador Bolívar. Con todo la pérdida o disminución de su poderío político, económico y geográfico, no melló la importancia del Virreinato del Perú, como lo demuestra el hecho de que las dos corrientes independentistas más importantes, la del sur, encabezada por el

\* Publicado originalmente en AYER núm 8, Madrid 1992 se reproduce debidamente revisada y corregida

argentino José de San Martín, y la del norte, dirigida por el venezolano Simón Bolívar, tuvieron que darse cita en territorio peruano para prácticamente consumar la independencia del antiguo imperio español en América. En 1824, en Ayacucho, en plena serranía peruana, se dio la gran batalla que simboliza ese histórico paso. En fecha anterior, el 28 de julio de 1821, el general José de San Martín había declarado solemnemente la independencia del Perú.

## II. PERIODOS CONSTITUCIONALES

Toda clasificación es en cierto sentido convencional, y por tanto, útil para determinados fines. Si bien exentas de arbitrariedad —que las haría de por sí desechables— la periodificación que se haga de la historia constitucional peruana es difícil, porque los momentos en los cuales se aprueban nuevas constituciones (once hasta la actualidad) no coinciden necesariamente con períodos importantes de nuestra vida política, social o económica. Esto demuestra, por cierto, no sólo la relativa independencia del marco normativo con respecto a la estructura socio-económica e incluso de la política, sino la superficialidad de tales documentos, que, a la distancia, no pasan de ser artificios para superar coyunturas, movidas muchas veces por turbios intereses o por pasiones pasajeras. Pero aclarada esta dificultad, es bueno intentar un esfuerzo comprensivo que abarque nuestra historia constitucional y dé cuenta de ella. Tentativamente partimos de la existencia de dos grandes etapas: una que por comodidad podemos llamar pre-histórica o dependiente, que abarca de 1780 a 1820, y otra que es la propiamente histórica, que parte de 1821 a nuestros días. La primera etapa dependiente, que en rigor es pre-historia constitucional, se inicia en 1780, porque en esa época empieza la agitación doctrinaria y guerrera, de diversas elites, criollas e indígenas, que aspiran para el territorio del Perú una vida independiente, autogobernada y sin vínculo alguno con la metrópoli. En lo guerrero, hay que destacar la rebelión notable de Túpac Amaru II, en lo ideológico, el texto precursor de Juan Pablo Vizcardo y Guzmán, titulado «Carta a los españoles americanos», de 1792. En esta etapa germina la idea independentista en diversos sectores, lo cual encuentra eco en publicaciones y rebeliones que son sofocadas por la autoridad virreinal desde Lima.

Suceso importante de esta época es la sanción de la Carta de Cádiz en 1812, no sólo por lo que ella representó para la América española de entonces (influyó en actividades políticas, culturales, dio nacimiento a la libertad de imprenta y a la libre elección de autoridades edilicias), sino por cuanto en ella participaron delegados americanos que hicieron muy valiosas contribuciones, como estudios recientes lo han demostrado. El Diputado Llano, por Guatemala, propuso nada menos que la introducción en la Carta en discusión de la vieja institución procesal del *Habeas Corpus*, que al final quedó perdida en las innumerables discusiones que por entonces se llevaron a cabo. El Perú tuvo en ese recinto parlamentario quince representantes; uno de ellos, el limeño Vicente Morales y Duárez, llegó incluso a presidir las Cortes, cargo en el cual murió. Adicionalmente, la Carta de Cádiz entró en vigor en el Virreinato del Perú, pues aquí la mandó publicar y jurar el Virrey Abascal, si bien su vigencia real y efectiva fue muy corta, como es por demás conocido. Cabe advertir, como curiosidad histórica, que al ser nuevamente puesta en vigencia en 1820 y en España, el Virrey La Serna,

entonces al frente del Virreinato del Perú, la usó y la puso en práctica con fines de negociación con las fuerzas del General San Martín, lo que llama la atención. En todo caso, en este período turbulento, tanto entre las fuerzas españolas (realistas) como entre las fuerzas patriotas (argentinas, chilenas y peruanas) hubo negociaciones, pero sin sentido de la realidad, esto es, de que el proceso independentista era inevitable y no tenía sentido oponerse cerradamente a él, como con torpe visión lo hizo la Corona en aquel entonces.

Esta etapa previa, o etapa de dependencia o de prehistoria, culmina en realidad en 1820, fundamentalmente por dos razones: por un lado, porque llegan al Perú las fuerzas libertadoras al mando del General José de San Martín, y en segundo lugar, porque poco después se inician las conversaciones entre el General San Martín y el Virrey La Serna, que al final no tuvieron ningún resultado.

Nuestro período propiamente histórico se inicia en 1821, por cuanto el 28 de julio de ese año el general San Martín proclamó la independencia del Perú desde la Plaza de Armas de Lima, y con el práctico apoyo de la civilidad limeña, como se acredita en las actas que todos firmaron en el cabildo limeño. Es cierto que gran parte del territorio peruano en el cabildo limeño. Es cierto que gran parte del territorio peruano aún se encontraba ocupado por las fuerzas realistas, pero lo que viene después no se explica sin la proclamación de la independencia del Perú en 1821. San Martín proclamó solemnemente: «El Perú es desde este momento libre e independiente por la voluntad de los pueblos y por la justicia de su causa que Dios defiende». Acto seguido inició diversos actos para dar fisonomía al nuevo Estado, que acaba de recibir el baño lustral de la independencia.

A partir de 1821 se suceden diversas épocas históricas que los historiadores han intentado ordenar de muy diversa manera. Desde esa época hasta el presente se han sucedido, como ha sido dicho, un total de once (11) constituciones, aparte de otros tantos documentos de carácter o estructura institucional, que hicieron las veces de constitución por circunstancias históricas diversas. Esquemáticamente diremos que en un primer momento, el General San Martín promulga el Reglamento Provisional de 12 de Febrero de 1821, a fin de disponer lo conveniente en cuanto se refiere a la distribución del territorio nacional. En realidad, era prácticamente un documento de uso interno, por cuanto adicionalmente todavía no había sido proclamada formalmente la independencia, lo que sucedería tan sólo unos meses después. Más adelante, el 8 de Octubre de 1821, San Martín aprueba el Estatuto Provisional, que es con propiedad un estatuto de los derechos de las personas y de la estructura del poder. Quiso de esta manera plasmar un gran marco de acción del gobierno, mientras parte del territorio seguía ocupado por fuerzas españolas (en especial en la sierra) y esperar la reunión de un Congreso, que tomase las decisiones del caso. Posteriormente, luego de la reunión del Soberano Congreso (así se denominaba en los documentos oficiales) y mientras se hacía el debate constitucional, se aprobó las «Bases de la Constitución» en 1822, que en realidad no era una Constitución, sino los principios sobre los cuales se aprobaría la futura constitución, que lo fue al año siguiente, en 1823. A ésta siguió la de 1826, preparada por Bolívar, y luego las de 1828, 1834 y 1839, con posterioridad se sancionaron las de 1856, 1860, 1867 (de duración fugaz, pues sólo se aplicó durante

6 meses, tras lo cual se restableció la Carta de 1860), 1920, 1933 y la vigente de 1979.

Todas ellas pueden enmarcarse en los siguientes períodos:

- a) Primer período: de 1821 a 1860.
- b) Segundo período: de 1860 a 1920 (en ésta época está en vigencia tan sólo una Constitución, la de 1860, aún cuando con altibajos e interrupciones).
- c) Tercer período: de 1920 a 1979, y,
- d) Cuarto período: de 1979 a la actualidad.\*

### III. LOS INICIOS PROPIAMENTE DICHOS

El objeto de este artículo es el lapso de 1821-1842, que, de acuerdo a nuestra clasificación, es parte del primer período que corre, como queda dicho, de 1821 a 1860. Ahora bien, cabe preguntarse, ¿a qué obedece esta división? ¿Por qué el primer período que va de 1821 a 1860 lo hemos subdividido en dos? ¿Se justifica esto?. En realidad, creemos que sí, aun cuando no existe una total independencia entre ellos. La importancia de esta partición, que abarcaría tan sólo de 1821 a 1842, es que esta parte está caracterizada por su extrema movilidad, por una gran crisis en todo orden de cosas, por la indefinición de lo que sería el Perú en el futuro y sobre todo por el caudillaje anárquico de esos años. De 1821 a 1842 el Perú tuvo cinco constituciones, pero ninguna tuvo plena vigencia y aplicación. Aún no había sido definida la nacionalidad, en palabras clásicas del historiador Jorge Basadre, la que sólo se consolida, para efectos prácticos, en 1842. Después siguen las líneas tendenciales existentes hasta 1860, momentos en el cual cambia la normatividad, y se inicia un nuevo orden de cosas; es decir, un nuevo período, como ya se ha señalado.

### IV. CARACTERISTICAS DEL PERIODO 1821-1842

En una clasificación que se ha hecho célebre, Basadre señala que el lapso 1820-1842 (que nosotros preferimos empezar en 1821) puede ser denominado como de «determinación de la nacionalidad». Esto es así por cuanto, como ya se acotó, este período es sumamente agitado, tanto desde el punto de vista político como militar y geográfico, toda vez que se dan agitaciones que encierran muchas veces ambiciones personales: las instituciones actúan en forma vacilante, los textos constitucionales se suceden unos a otros al margen de la realidad; la pobreza fiscal asoma por todas partes, y sobre todo, es en 1842, cuando se celebra el tratado de paz con Bolivia, cuando se define, en forma definitiva, cuál será el territorio peruano que heredará la República. En efecto, durante los primeros años hubo diversas tentativas, tanto de peruanos como de bolivianos, de unir ambos países, sea incorporando Bolivia al Perú o éste a aquélla.

\* La Constitución de 1993 no ha cambiado la situación, cf. Domingo García Belaunde y Francisco Fernández Segado, *la Constitución Peruana de 1993*, Lima 1994. (Nota de 1996).

El intento más importante fue sin duda la Confederación Perú-boliviana, que duró de 1836 a 1839, y que acabó erosionada por problemas internos y presiones externas. Pero sólo en 1842 las pretensiones que tenían tanto el Perú como Bolivia, alimentadas en cierto sentido por hondas raigambres de carácter histórico, geográfico, racial y cultural, quedaron en su real dimensión, y ambas repúblicas, a partir de entonces, emprendieron una vía independiente y paralela sin interferencias.

Pues bien, esta época está signada por diversos debates sobre la futura República. Desde un punto de vista económico se caracteriza por pobreza generalizada, expresada en la decadencia de la minería, fuente del bienestar colonial, y de la agricultura, fuente del bienestar inca. Se destaca igualmente por amplios debates doctrinarios sobre el Estado, la forma de gobierno y las filosofías políticas entonces en auge (liberalismo frente a conservadores autoritarios). En fin, es todo un período que demuestra desorientación sobre lo que se es y sobre lo que se quiere, en el cual todo (economía, infraestructura, Estado) debe ser nuevamente construido.

## V. ALGUNOS DATOS FACTICOS

Al inicio de la República, el país se encontraba dividido en intendencias; éstas, a su vez, en partidos, y éstos, en parroquias. Las intendencias pasaron a ser los nuevos departamentos (siete en total: Arequipa, Ayacucho, antes llamado Huamanga, Cuzco, Junín, antes llamado Tarma, Libertad, antes llamado Trujillo, Lima y Puno). Al frente de las intendencias se encontraba un Intendente; al frente de los departamentos se instaló un Presidente. Los partidos se convirtieron en provincias, y los jefes de los partidos pasaron a ser los subprefectos. Finalmente, las parroquias se convirtieron en distritos, que pasaron a ser manejados por gobernadores.

La población era (en 1828) de 1'249,723 habitantes, y el analfabetismo, cercano al 90 por 100; esto no cambió hasta 1842.

## VI. BREVE ENUMERACION DE LOS TEXTOS

Fueron muchos durante este período. El primero fue el Reglamento Provisional aprobado por el General San Martín el 12 de Febrero de 1821, al que siguió el Estatuto Provisional de 8 de Octubre de 1821. A él siguieron las «Bases» de la Constitución, de 1822, y a ésta la primera constitución, la de 1823. Las siguientes fueron las de 1828 y 1834. La creación de la Confederación Perú-Boliviana representó la sanción de sendos documentos, tanto el Estatuto del Estado Nor-Peruano como el del Estado Sud-Peruano; igualmente la ley fundamental de la Confederación (1837). Al caer ésta fue necesario otorgar al país una nueva constitución, que fue la de 1839, que habría de tener larga duración (en realidad, prácticamente hasta 1856, momento que excede nuestro tratamiento). Naturalmente, el exceso de constituciones no trajo nada nuevo; no significó ningún avance frente a la realidad. La primera constitución fue sumamente liberal, la de 1823, pero utópica; a ella siguió la autoritaria de 1826, que rigió fugazmente, al igual que la anterior. La de 1828 es moderadamente liberal y es reformada por otra, en 1834. Finalmente, la Carta de 1839, de corte autoritario, será más realista que las anteriores. En realidad, las constituciones fueron la ilusión del

momento y muchas veces el pretexto para salir de una coyuntura política o para cambiarla.

## VII. ENUMERACION DE ALGUNOS DEBATES DOCTRINARIOS

Tan pronto llegó San Martín al Perú, en 1820, buscó un arreglo con el Virrey La Serna, con quien inició largas conversaciones en la localidad de Punchauca, al norte y a pocas leguas de la ciudad de Lima, entonces jaqueada por las fuerzas patriotas, y luego, en Miraflores, balneario al sur de la capital. El proyecto que traía San Martín era nada menos que una monarquía constitucional, con la cual se crearía una especie de confederación británica con el Reino de España a la cabeza, aun cuando independiente. Esta fue la idea que tuvo San Martín, como manera de frenar la anarquía y los excesos que él había contemplado en la Argentina y Chile recién independizados. Pensó el ilustre militar argentino que un príncipe extranjero, coronado como el rey del Perú, daría unidad y continuidad a un país que de otra manera se desintegraría. El Virrey La Serna no aceptó la propuesta o no la tramitó. En todo caso, es improbable que Fernando VII la hubiese hecho suya. Más tarde, el mismo San Martín envió una delegación a Europa para buscar a un príncipe europeo para el hipotético trono peruano y promovió el debate ideológico que lo favoreciese a través de la llamada «Sociedad Patriótica». Sin embargo, el ambiente antimonárquico era muy marcado; había hondas raíces republicanas desde tiempo atrás, y la batalla ideológica entre monarquistas y republicanos, la perdió San Martín en toda la línea.

En forma paralela, pero con más persistencia, se inició el debate sobre la forma del Estado, es decir, si el Perú adoptaría la estructura unitaria o la federal. El federalismo tuvo grandes adeptos en el siglo XIX, y aún entrado el siglo XX, pero la prudencia de los políticos —que aquí sí manifestó en forma clara— fue ir al Estado unitario como único medio de vencer dificultades que ofrecía la geografía y cierta tendencia centrífuga de algunas partes del país. En todo caso, la creación de la Confederación Perú-Boliviana (1836-1839) reforzó la creencia en la utilidad de un federalismo, pero la idea siempre fue postergada. En realidad, fue una gran cosa que no se hubiese instalado el federalismo en el Perú, porque hubiera terminado anarquizando aún más al país. Conforme al célebre pensamiento del padre Mier, el federalismo fue hecho para unir lo que estaba desunido, y no para desunir lo que estaba unido. Diversas experiencias se dieron en la América española para crear federalismos (que a la larga han resultado federaciones centralizantes), pero el Perú, por un azar del destino, no cayó en ese espejismo que nos venía de los Estados Unidos de América, cuyo influjo en aquella época era muy importante, pues representaba el único caso en el mundo de una ex colonia exitosa frente a una ex metrópoli todopoderosa, como lo era Inglaterra.

El tercer gran debate que agitó todo el siglo XIX fue el que se llevó a cabo entre liberales y conservadores. Hubo constituciones muy liberales, como la de 1823 y la de 1856; pero tuvimos otras conservadoras o autoritarias (como la ley 1826 y 1839). El debate fue grande, y sólo se zanjó cuando en 1860 fue aprobada una constitución de consenso, que, con altibajos, estuvo en vigor durante 60 años.

## VIII. ALGUNOS SUCESOS HISTORICOS DEL PERIODO

En agosto de 1822, San Martín resignó el mando, y el Congreso nombró una Junta Gubernativa integrada por el Mariscal José de la Mar, Felipe Antonio Alvarado y Manuel Salazar y Baquijano, todos ellos miembros del Congreso. Es decir, se fue hacia el nombramiento de un ejecutivo salido del mismo Congreso. Es decir, se fue hacia el nombramiento de un Ejecutivo salido del mismo Congreso, pero integrado por tres miembros. A esta Junta se le encargó la continuación de la guerra de la independencia, en la cual tuvo diversos tropiezos. Durante 1822-1823 se lleva a cabo lo que se denomina Campañas de intermedios, que son las escaramuzas que hace el ejército patriota contra las fuerzas realistas, sin mayores éxitos. Esto motivó el llamado motín de Balconcillo, que lleva a la Presidencia de la República al coronel (más tarde Mariscal) José de la Riva Agüero, inicio de una larga serie de asonadas que agitaron todo el siglo pasado. Fue, pues, el primer golpe de Estado de nuestra historia, en el cual el ejército se impuso sobre el Congreso y exigió el nombramiento de un Presidente de la República, que fue el primero de nuestra historia. Por cierto que esto no apaciguó los ánimos, ni disminuyó la crisis económica y los reveses militares; tampoco las rencillas entre los diferentes jefes militares. Lo cierto del caso es que el Congreso no tuvo más remedio que suspender la Constitución de 1823 (aprobada en medio de la guerra) y llamar al General Simón Bolívar para que finalizase la guerra independentista; a Bolívar se le dieron todos los poderes y así fue hasta 1827. Durante su período se intentó crear la Federación de los Andes, se sancionó una nueva constitución en 1826, y sobre todo, quedó definitivamente librado al territorio de tropas y autoridades españolas, que lo hicieron tan sólo a principios de 1826, aun cuando el gran hito militar lo constituye la batalla de Ayacucho el 9 de Diciembre de 1824, como ya se indicó.

## IX. LAS «BASES DE LA CONSTITUCION» DE 1822

Las «Bases» no es en realidad el primer documento institucional que tiene el Perú, pero es el primero en importancia, por cuanto fijó, de manera clara y definitiva, la preeminencia de los derechos individuales y la forma republicana de gobierno. Además, fue sancionada por el Congreso Constituyente, el primero en nuestra historia, y por tanto con plena y perfecta legitimidad. Es por lo demás un texto breve y decididamente programático. El artículo 1º señala que todas las provincias del Perú reunidas en un solo cuerpo forman la Nación peruana. El artículo 2º, que la soberanía reside en la Nación y que ésta es independiente de la monarquía española y de toda dominación extranjera y que no puede ser patrimonio de ninguna persona ni familia. El artículo 3º, que la Nación se denomina República Peruana, nombre oficial que se utilizó durante décadas, no obstante, que el nombre del país era «Perú» (a mediados del siglo XX se ha oficializado que el nombre es el de República del Perú). En cuanto a su gobierno, se indica que éste es popular y representativo (Art. 4º). Su religión es la Católica, Apostólica y Romana, con exclusión del ejercicio de cualquier otra (que es sin lugar a dudas una constancia en todo el siglo XIX; llama por lo demás la atención que los convencionales abogaran por la libertad en todos sus extremos, menos por la libertad de cultos). El artículo 6º indica que a la Nación toca hacer su constitución y leyes por medio de sus representantes. El artículo 7º indica que todos

los ciudadanos deben concurrir a la elección de sus representantes en el modo que establezca la constitución, siendo ésta la única función del poder nacional que se puede ejercitar sin delegarla. El artículo 8° añade que la representación popular tendrá por base la población. El artículo 9°, que la constitución debe proteger la libertad individual, la libertad de imprenta, la seguridad personal y la del domicilio, la inviolabilidad de las propiedades, la del secreto de las cartas, la igualdad ante la ley, la igual repartición de contribuciones, en proporción a las facultades de cada uno y lo mismo de las cargas públicas, el derecho individual de presentar peticiones o recursos al Congreso o al Gobierno, la abolición de toda confiscación de bienes, la abolición de todas las penas crueles y de infamias trascendentales, la abolición de los empleos y privilegios hereditarios, la abolición del comercio de negros.

El artículo 10° expresa que el principio más necesario para el establecimiento y conservación de la libertad es la división de las tres principales funciones del poder nacional, llamados comúnmente tres poderes, que deben deslindarse, haciéndolas independientes unas de otras, en cuanto sea dable. El artículo 11°, que el Poder Legislativo debe ser esencialmente uno, y no combatir contra sí mismo. Aquí se esbozó lo que se plasmaría en la primera constitución de 1823, que fue unicameral, al igual que la de 1867. Sin embargo, a diferencia de otras provisiones de estas Bases, que en lo sustancial fueron respetadas por las constituciones que le siguieron, la tradición arraigada y persistente en el Perú ha sido la bicameralidad.

El artículo 12° prescribe que la iniciativa de las leyes sólo compete a los representantes de la Nación juntos en Congreso. El artículo 13° establece que los diputados a Congreso como representantes de la Nación son inviolables en sus personas y nunca serán responsables de sus opiniones. El artículo 14°, que el ejercicio del Poder Ejecutivo nunca puede ser vitalicio y mucho menos hereditario. El artículo 15°, que los que ejercen el Poder Ejecutivo y los Ministros de Estado son responsables *in solidum* por las resoluciones tomadas en común, y cada ministro en particular por los actos peculiares atinentes a sus departamentos. Es importante destacar como desde un inicio se estableció, y lo confirmaron normas posteriores, la responsabilidad de los ministros de Estado, como forma de mitigar la responsabilidad presidencial y en cierto sentido neutralizarla. Todo este proceso fue desarrollándose en forma ascendente, como lo muestra el hecho de la creación del Consejo de Ministros, con atribuciones propias, en 1856 (con lo cual se demuestra que, por lo menos en el caso peruano, la adopción del sistema presidencial, que por entonces aparecía triunfante en los Estados Unidos de América, no lo fue en forma integral y mecánica como lo hicieron otros países de América Hispana, sino con importantes modificaciones y aditamentos).

El artículo 16° contempla la existencia de un Senado Central, que en realidad tenía un papel de supervisión del Ejecutivo y de convocatoria al Congreso, pero ninguna otra propiamente legislativa, de manera tal que, pese a su nombre, no constituía en realidad una cámara alta; por el contrario, no hacía más que confirmar la importancia de la cámara única, que funcionaba con el título de Soberano Congreso.

El artículo 17° señala que el Poder Judicial es independiente, y que los jueces son inamovibles y de por vida. En las causas criminales el juzgamiento será reconocido



y declarado por jurados y la ley aplicada por los jueces. Es importante señalar esta tendencia a crear lo que puede denominarse una carrera judicial, que es una constante en todo el siglo XIX y aún después; en cuanto a la presencia de jurados, si bien fue una aspiración del momento que tuvo presencia durante un tiempo, no llegaron a funcionar y la legislación con el tiempo la fue eliminando, sin que nunca desde entonces se haya vuelto a la idea de los jurados en materia penal.

El artículo 18° establece que la imposición de contribuciones y el modo de repartirlas, se determinará exclusivamente por el Congreso. El artículo 19° expresa que la constitución reconocerá la deuda del Estado y el Congreso establecerá los medios convenientes para su pago, al paso que vaya liquidándose. El artículo 20° prescribe que habrá una Fuerza Pública que el Congreso señalará cada año; su objeto será mantener la seguridad exterior y la interior del Estado a órdenes del Poder Ejecutivo. El artículo 21° indica que la instrucción es una necesidad de todos y la sociedad la debe igualmente a todos sus miembros; el Congreso dispondrá lo conveniente para la instrucción primaria y la de ciencias, bellas letras y artes. El artículo 22° hace declaraciones a favor de la caridad y de la beneficencia; el artículo 23° establece que para mantener la unión de todos los ciudadanos, avivar el amor a la patria y en memoria de los más célebres sucesos de nuestra emancipación del dominio español, se establecerán fiestas nacionales en los días y modos que designe el Congreso. Finalmente, el artículo 24° precisa que la constitución que ahora se formare queda sujeta a la ratificación o reforma de un Congreso general, compuesto por los Diputados de las provincias actualmente libres, y de todas las que fueran desocupadas por el enemigo. Las «Bases» aparecen firmadas el 16 de diciembre de 1822 y se juraron el día 19 de diciembre de 1822. Tienen una doble importancia: por un lado, fue el primer documento orgánico emitido por el primer Congreso Constituyente que confirmó la independencia del Perú y lo declaró desligado de todo mando o potencia extranjera, con lo cual ratificó lo que venía de atrás, y justificó lo que tendría que hacerse en los próximos años. Por otro, tuvo una importancia política decisiva, sobre todo frente a las fuerzas españolas que se mantenían en pie de guerra, así como sobre la tesis del General San Martín y sus seguidores o colaboradores, toda vez que descartó para siempre la posibilidad de una monarquía en el Perú. Finalmente, las Bases sentaron un núcleo de ideas fundamentales, que serán una constante en todo el siglo XIX y que moldearán todas nuestras constituciones, si bien hay que reconocer que en lo referente a la composición del cuerpo legislativo (unicameralismo) no fue seguido, y por otro, tampoco lo fue la tendencia a disminuir al Poder Ejecutivo. Finalmente, los principios ahí enunciados fueron afinándose con el tiempo y por cierto también enriqueciéndose, sin que ninguno haya sido negado frontalmente, salvo en los aspectos ya citados.

#### **X. DE LAS «BASES» DE 1822 A LA CONSTITUCION DE 1828**

Las «Bases», como ya se indicó, fueron juradas el 19 de diciembre de 1822, fecha que en realidad debe conmemorarse como el día de la Constitución, entendida ésta en su sentido general. Ellas fueron el soporte de la siguiente Constitución de 1823, elaborada por la misma asamblea, y que fue un documento utópico en extremo, teñido

de un exagerado liberalismo. Debilitó enormemente el Poder Ejecutivo, al que hizo depender del Congreso, que lo nombraba en forma tríplica, es decir, con tres miembros, bajo el nombre de Junta Gubernativa. Sin embargo, en plena crisis económica, con gran desorden interno y en lucha con las tropas españolas, era impráctico confiar todo en el Congreso. Al final se decidió invitar a Bolívar al Perú, a quien se invistió de amplios poderes. Bolívar asumió, pues, la dictadura en su sentido clásico. Cuando llegó al Perú, se acababa de promulgar la Constitución de 1823, pero el Congreso, sabiamente y un día antes, había sancionado una ley en la cual la novísima Constitución quedaba sin efecto en lo que tuviese incompatibilidad con los amplios poderes que se otorgaban a Bolívar. Curiosamente, pues, la Carta de 1823 no estuvo vigente ni un solo día. Sabemos lo que pasó después: la administración de Bolívar duraría prácticamente hasta 1826, en la cual culmina exitosamente una administración sagaz y una campaña militar de gran éxito. Independizada Bolivia en 1825, Bolívar redacta una constitución para el nuevo Estado, y la entrega al Perú para que la haga suya. Los colegios electorales la aprueban y entra en vigencia el 9 de diciembre de 1826. Bolívar estaba en ese momento fuera del país, por problemas internos que lo reclamaban en la Gran Colombia. Sin embargo, a fines de enero de 1827 empiezan los problemas internos, y son despachadas del país las tropas colombianas y puesta en suspenso la Constitución de 1826, llamada boliviana, bolivariana o simplemente vitalicia. Sus características eran, aparte de compartir los enunciados generales de la anterior, crear un parlamento con tres cámaras (senadores, tribunos y censores), que complicaban enormemente la tarea legislativa y una Presidencia vitalicia, que ocuparía el mismo Bolívar; algo así como una monarquía no hereditaria. Fue fugaz esta Constitución; dejó pronto de estar en vigencia y fue formalmente derogada en junio de 1827, momento en el cual se convocó a elecciones para hacer una nueva constitución, la que es sancionada en 1828.

La Constitución de 1828 es realmente importante, por lo menos para todo el siglo XIX. Tuvo la virtud de fijar la estructura del Estado que otras siguieron, y además de durar lo que ella misma calculó: la Carta de 1828 establecía que luego de cuatro años se estudiaría su reforma y así se hizo efectivamente. Estudiándola a la altura de los años treinta de este siglo, Manuel Vicente Villarán ha dicho de ella que bien puede llamarse la madre de todas nuestras constituciones. Y agrega: «Todas las posteriores dictadas en 1834, 1839, 1856, 1860, 1867 y 1920 (y agregaríamos nosotros la de 1933, aun cuando no la vigente de 1979) son sus hijas legítimas, más o menos parecidas a la madre común. Son como sucesivas ediciones corregidas, aumentadas o reducidas de un libro original». Y concluye: «Esta Constitución puso los durables cimientos de nuestro hogar político». Según Villarán, sus rasgos característicos son: a) reafirmó la fórmula unitaria del Estado, b) propició la descentralización departamental y administrativa, c) al igual que el modelo norteamericano, previó un presidente con fuerza suficiente para mandar, d) consagró el principio de la bicameralidad, e) estableció el refrendo ministerial y f) fijó las garantías (derechos) constitucionales básicos.

## XI. LA BRECHA CONFEDERADA

La Carta de 1828 tuvo que ser reformada por imperativos políticos de la época, y además porque ella misma había previsto su reforma, para adecuarlas a las necesidades del momento. Se dio así la nueva Constitución de 1834, que en el fondo es una réplica de la de 1828; es decir, se parecen ambas en forma tan notoria, que hace pensar en el fondo que estamos ante una reedición y no ante una nueva constitución. La Carta de 1834 debió durar largo tiempo, pues las condiciones eran favorables para su permanencia. Pero las hostilidades desatadas y la proclamación de la Confederación Perú-boliviana (1836-1839) pusieron todo en entredicho. La Confederación, deseo de muchos pero efectivizada por Andrés de Santa Cruz desde Bolivia, nació con muy malos augurios. Por de pronto, al Perú lo partió en dos, creando el Estado nor-peruano y el Estado sur-peruano; ambos se integraban a Bolivia, la que permanecía unida. Esto cayó mal a muchos sectores influyentes de la política y del ejército, que se aprestaron a combatirla. Contra la Confederación incluso se buscó el apoyo, a favor o en contra, de fuerzas extranjeras. Si bien interesante como proyecto, era quizás irrealizable en ese clima y en esas condiciones. Se dieron sendos estatutos para cada uno de los Estados, y uno para toda la Confederación. Se realizó una amplia labor administrativa y legislativa, aparte de la militar propiamente dicha. Pero al final cayó asediada por las fuerzas de sus enemigos externos e internos. En 1839, un Congreso reunido en la ciudad de Huancayo, en la Sierra Central, puso el punto final al sueño de la Confederación, y aprobó una nueva constitución, la de 1839, que seguía los lineamientos anteriores, pero como contrapartida reflejaba una tendencia marcadamente autoritaria. Estuvo en vigor hasta 1856.

No obstante esto, todavía en 1841 el Perú tiene incursiones militares en Bolivia, con la esperanza de anexársela, como antes la Confederación pretendió, aparentemente, anexarse al Perú o ponerlo en situación disminuida. Un tratado con Bolivia en 1842 zanjó la cuestión y nunca más se habló de la unión con otros Estados. Por eso dice bien Basadre, cuando afirma que en 1842 terminó la época de la «determinación de la nacionalidad», es decir, de lo que el Perú sería efectivamente en el futuro. A su vez, terminó la histórica revuelta entre dos militares que tenían alta figuración: Gamarra y Santa Cruz.

## XII. FIN DEL PERIODO Y ALGUNAS REFLEXIONES

Una revisión superficial del período 1821-1842 nos lleva a la conclusión de que se caracterizó, entre otros aspectos, por lo siguiente: a) penuria fiscal, b) decaimiento de la riqueza privada, en especial de la minería, c) rivalidades de caudillos, en especial entre Gamarra y Santa Cruz, cuya presencia signó todo este período, pugna alentada por apetitos personales, d) desorden y desorientación de la sociedad civil, e) indefinición sobre lo que sería el Perú como territorio. Es decir, años de caos y de discordia como se dieron en otras épocas en diversos países que, más o menos por las mismas fechas, tomaron el camino de la independencia. Podemos agregar que a nivel normativo se vivió en caleidoscopio: un total de diez textos fundamentales, incluyendo los que tocaron a la frustrada Confederación Peruano-boliviana, lo cual demuestra que las constituciones tuvieron un claro sentido presentista y coyuntural. En todo caso,

cuando hubo buenas intenciones, se vivió en un limbo alejado de la realidad; la élites políticas vivieron una ilusión, y a espaldas de gran parte del país.

Con todo, algo positivo se hizo, que sin lugar a dudas repercutió en los años sucesivos, y que apretadamente podemos señalar como lo siguiente: a) definición del Perú como república, de carácter representativa, dejando de lado la monarquía, b) afirmación del Perú como Estado unitario y no como Estado federal, que fue otra de las tentaciones del siglo XIX, c) estructura democrático-liberal del aparato del Estado, con parlamento bicameral, poder judicial independiente, y afirmación de los derechos individuales y d) delimitación del ámbito geográfico del país, el cual en sustancia se mantuvo durante todo el siglo XIX.

Los años que siguen a 1842 son algo mejores, aun cuando surgen otras rivalidades. Recién a partir de 1850 se avizora una cierta estabilidad institucional. Esto coincide con la Constitución de 1860, que abre un nuevo período en la historia constitucional del Perú.

Lima, agosto de 1992