

Jorge Basadre

## LA COMISION VILLARAN Y LA CONSTITUCION DE 1933

La Junta Nacional de Gobierno que presidió David Samanez Ocampo designó el 7 de agosto de 1931 una comisión para que preparase un anteproyecto de Constitución del Estado. Presidió este grupo Manuel Vicente Villarán y lo acompañaron Toribio Alayza Paz Soldán, Diómedes Arias Schreiber, Víctor Andrés Belaúnde, Carlos García Gastañeta, José León Barandiarán, Ricardo Palma, Emilio Romero, César Antonio Ugarte y Luis E. Valcárcel. La comisión cumplió su tarea el 5 de diciembre de 1931 y publicó el resultado de sus trabajos junto con una notable exposición de motivos redactada por Villarán.

La tendencia general del ante-proyecto Villarán fue (según dijeron los miembros de la comisión en su oficio al Ministro de Gobierno fechado el 5 de diciembre) de "perfeccionamiento e integración de las instituciones políticas y administrativas y de satisfacción de grandes y legítimos anhelos públicos, compatibles con las condiciones de la realidad nacional". Quedó "sin sustancial alteración la estructura del Estado en cuanto tiene de sólido y de reforzado por nuestra historia"; pero se iniciaron "considerables reformas en la organización, atribuciones y relaciones de los Poderes Públicos, informadas todas en propósitos de finidos que las concuerdan y unifican".

Cuando fue presentado el ante-proyecto Villarán, "La Tribuna" lo calificó como de derecha, al margen de las inquietudes sociales. Basta una lectura ligera de la sección "Vida económica" en la segunda parte de la exposición de motivos titulada "Derechos y deberes fundamentales" para convencerse de que esta afirmación es errónea. Por ejemplo, dice una parte del texto: "El problema del indio es, pues, en primer lugar, una cuestión agraria. El paso preliminar es la conservación y protección de la propiedad rural indígena privada y comunal". El Estado, dice el artículo 192 del proyecto, favorecerá la conservación y difusión de la pequeña y mediana propiedad rural". En ciertas regiones los indios conservan tierras propias, en otras viven en tierras ajenas bajo diversas formas de distribución de frutos y trabajos entre ellos y los propietarios. Una legislación protectora deberá regular estas situaciones según las circunstancias locales para evitar que el indio colono se halle en la condición de semi-esclavizado. En ciertas regiones las comunidades, por causa del aumento de la población, poseen tierras propias insuficientes para sus necesidades. Un estudio cuidadoso puede demostrar la necesidad de darles más tierras mediante la expropiación, como medio único de asegurarles la subsistencia y de evitar agresiones a que puede conducirles una situación desesperada de miseria. Estas medidas que, en época no lejana, pueden llegar a ser inevitables, quedan permitidas por el artículo 192 del proyecto en estos términos: "Con tal objeto (el de favorecer la mediana y pequeña propiedad rural) leyes especiales podrán autorizar la expropiación por el Estado o los consejos regionales de tierras de dominio privado, especialmente las no explotadas o mal cultivadas, para subdividir las y enajenarlas en las condiciones que fije la ley. El Estado procurará de preferencia dotar de tierras a las comunidades de indígenas que no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, pudiendo expropiar, con tal propósito, tierras de propiedad particular". Aparece así formulado el concepto de la reforma agraria.

El ante-proyecto Villarán fue, en varios asuntos, superior a la Carta Política aprobada por el Congreso Constituyente. Trató de fortalecer legalmente la figura constitucional del Presidente de la República. Quiso, asimismo, ate -

nuar la debilidad de la institución ministerial, a propósito de la cual presentó en la exposición de motivos una pavorosa historia estadística desde el primer período de Cáceres hasta el segundo de José Pardo. Pretendió crear una limpiá Corte Nacional de Elecciones, si bien pudo haberse equivocado en la selección de su personal. Fijó previsoramente la base electoral de la Cámara de Diputados que ha quedado, en cambio, sujeta a las componendas de leyes variables inspiradas frecuentemente en intereses turbios y transitorios. Limitó a cuatro años la duración de esta Cámara y del mandato presidencial. Pretendió crear un Senado de origen no departamental sino regional, alejado en lo posible de las intrigas políticas y con funciones de alto control (sin convenir Villarán y la mayoría de sus colegas con la ilusión de Víctor Andrés Belaúnde en un Senado funcional). Permitió expresamente que, con consentimiento del Parlamento, funcionara, en ciertos casos, la llamada legislación delegada, o sea la que formula el Poder Ejecutivo con la aprobación de la Comisión Permanente del Congreso o de comisiones especiales nombradas al efecto que pueden incluir a miembros no pertenecientes a las Cámaras (art. 58). Estableció la descentralización a base de regiones económicas y no de departamentos. Trató de evitar en los artículos sobre la Hacienda y el crédito público la prodigalidad en los gastos, el abuso extravagante del crédito, la corrupción administrativa, los déficits presupuestales, la falencia del erario y el billete depreciado. Se preocupó, de modo cuidadoso y esforzado, en organizar un Poder Judicial autónomo, libre de la influencia política en su nombramiento. Creó la Comisión Permanente del Congreso, Consejos Consultivos permanentes, Consejos Nacionales de Administración, el régimen de lo contencioso-administrativo, el Fiscal de la República (imperfectamente reemplazado más tarde por los Procuradores Generales de la República). Otorgó gran vigor a la Contraloría General. Entregó a la Corte Suprema la facultad de declarar la inconstitucionalidad de las leyes. Acogió el recurso del habeas corpus en relación con cualquiera garantía que pudiese ser hollada por el poder público. Tendió a la despolitización, a la racionalización, a la tecnificación y a la modernización del aparato del Estado. Se preocupó con esmero de establecer un sistema eficiente de gobierno municipal. En sus arts. 199 y 203 tuvo como un atisbo de lo que hoy se llama el derecho del pueblo a la cultura, distinto del derecho del pueblo a la educación.

En cuanto a los Ministerios, si bien el ante-proyecto no los enumeró, su exposición de motivos dejó constancia de la opinión de que debían ser los de Relaciones Exteriores, Justicia y Asuntos Eclesiásticos, Gobierno y Policía, Hacienda y Crédito Público, Defensa Nacional y Trabajo y Bienestar Social. El texto constitucional al mismo tiempo y completando la labor de dichos portafolios encomendó a los Consejos Nacionales de Administración los servicios de Educa - ción, Agricultura, Industrias, Obras Públicas y Correos para buscar así normas de estabilidad, especialización y autonomía (dentro de las limitaciones que se ñaló) para dichos servicios. Fue una innovación audaz.

El ante-proyecto Villarán (en cuyo texto pudieron haber influido las ideas de Víctor Andrés Belaúnde y también las de Emilio Romero en cuanto a la descentralización) será siempre, con su hermosa exposición de motivos, un documento importante para la historia de las ideas políticas y sociales en el Perú. A pesar de todo, resulta una de las fuentes de la Constitución actual, supe - rior a ésta, vale la pena repetirlo, porque fue concebido con criterio técnico e independiente, aunque los autores de ella pretendieron injustamente desdeñar lo. Víctor Andrés Belaúnde suscribió el ante-proyecto con la reserva a favor del Senado funcional y la representación corporativa para los órganos de la descentralización y la familiar para las Municipalidades.

El ante-proyecto de organización judicial elaborado por el Colegio de Abogados de Lima.-

La resolución suprema del 26 de marzo de 1931, refrendada por el Ministro José Gálvez, encomendó al Colegio de Abogados de Lima la elaboración de un ante-proyecto de reforma y reorganización del Poder Judicial.

La Junta Directiva, presidida por Diómedes Arias Schreiber, cumplió el encargo, preparó un ante-proyecto del título de la Constitución referente al Poder Judicial y lo envió al Poder Ejecutivo, el 31 de octubre de 1931. Allí estableció el Consejo Nacional de Justicia y los Consejos Departamentales de Justicia en las capitales de departamento que fueran sede de Corte Superior.

Formaban el primero el Ministro de Justicia, los jueces en ejercicio de la Corte Suprema y un abogado designado anualmente por cada una de las Facultades de Derecho de las Universidades Nacionales y por cada uno de los Colegios de Abogados de la República. Los segundos quedaron integrados por el presidente del Consejo Departamental respectivo, los jueces en ejercicio de la correspondiente Corte Superior y tres abogados designados anualmente, uno por el Consejo Nacional de Justicia, otro por la Facultad de Derecho de la Universidad donde funcionara el Consejo o en su defecto, el lugar más próximo, y el último por el Colegio de Abogados que debía establecerse en todas las capitales de departamento que fueran sede de Corte Superior. Los magistrados de la Corte Suprema eran elegidos por las Cámaras reunidas, a propuesta del Consejo Nacional de Justicia. Este debía proponer un juez de cada una de las Cortes Superiores consignando en cada propuesta tantos jueces como Cortes Superiores hubiera. Después de dos elecciones efectuadas en esta forma, al ocurrir una tercera vacante, el Consejo Nacional estaba obligado a proponer necesariamente una decena de abogados. Los jueces de las Cortes Superiores debían ser elegidos por el Consejo Nacional de Justicia entre los propuestos en una terna por la Corte Suprema y en otra terna por el Consejo Departamental de Justicia respectivo. El procedimiento para escoger a los jueces de primera instancia era el siguiente: su elección se efectuaba por el Consejo Nacional de Justicia entre los abogados propuestos por los respectivos Consejos Departamentales de Justicia a mérito de concursos.

El ante-proyecto insistió en el régimen de prohibiciones e incompatibilidades de los funcionarios judiciales; mantuvo las declaraciones constitucionales que prohibían los jueces especiales o extraordinarios y que limitaban la jurisdicción militar a los delitos objetivamente castrenses practicados por los individuos de las fuerzas armadas; y estableció la no aplicación de las leyes contrarias a la Constitución y la jurisdicción de lo contencioso-administrativo.

Diómedes Arias Schreiber también formó parte, como ya se ha indicado, de la comisión Villarán. Le tocó, pues, colaborar casi simultáneamente, en dos proyectos de reforma constitucional.

El Informe de la Corte Suprema.-

Requerida por el Presidente del Congreso Constituyente Luis Antonio Eguiguren para que expresara su opinión sobre las normas que, a su juicio, debía contener el título de la Constitución referente al Poder Judicial, la Corte Suprema emitió su informe el 14 de abril de 1932.

Consideró preferible el sistema que acordase a la Corte Suprema la facultad de proponer en cada caso ante el Senado a los funcionarios que deban integrarla, en doble terna, compuesta una de magistrados y otra de letrados y pidió que, en cuanto a los vocales y fiscales de las Cortes Superiores, fueran designados directa y libremente por la Corte Suprema; y que ésta eligiera también a los

jueces de primera instancia y a los agentes fiscales, a propuesta, en terna sencilla, de las Cortes Superiores.

Solicitó, además, un artículo para estatuir que los magistrados de la nación recibieran una compensación que determine la ley y que no podrá ser disminuida de manera alguna; excluir a los miembros del Poder Judicial de los organismos electorales y organizar un régimen de incompatibilidades; establecer la facultad de declarar inconstitucionalidad de las leyes y la materia de lo contencioso-administrativo y crear la institución del Fiscal de la República.

#### La Comisión de Constitución.-

En una de las primeras sesiones el Congreso aprobó el cuadro de la Comisión de Constitución. La integraron: Clemente J. Revilla, presidente, José Matías Manzanilla, Pedro Abraham del Solar, Gerardo Balbuena, Manuel J. Gamarra, Víctor M. Arévalo, Víctor Andrés Belaúnde, Manuel J. Bustamante de la Fuente, Carlos Doig y Lora, Lucio Fuentes Aragón, Alfredo Herrera, Elías Lozada Benavente, Francisco Pastor, Erasmo Roca, Emilio Romero, Carlos Sayán Alvarez, Luis Alberto Sánchez, Saturnino Vara Cadillo, Arturo Sabroso, Miguel Cuculiza, Enrique M. Avila, Otto Wieland, Ricardo Feijóo Reyna, Víctor J. Guevara, Carlos Chirinos Pacheco y Jesús Maraví. Esta Comisión tuvo luego algunos cambios en su personal y dentro de él algunos miembros no intervinieron. Los apristas protestaron porque, si bien alcanzaban la quinta parte de los representantes al Congreso, habían sido considerados como la sexta parte de la Comisión.

Se acordó discutir parcialmente el proyecto de la Carta Política a medida de que aquélla presentara las bases o los artículos respectivos. Fue autorizado el debate de los dictámenes con la mitad más una de las firmas de los miembros, siempre que fundadamente así fuese solicitado.

No se llegó a redactar una exposición de motivos de la Carta Política que aprobó el Congreso aunque, en parte, la reemplazan los textos de los distintos dictámenes.

#### Los primeros debates sobre los artículos constitucionales.-

La Comisión presentó un primer dictamen sobre algunos artículos fundamentales de la nueva Carta en la sesión del 23 de diciembre de 1931. El artículo 1º, según el punto de vista de la mayoría, debía decir: "El Perú es una República. El Poder del Estado emana del Pueblo y se ejerce por los funcionarios y con las limitaciones que esta Constitución y las leyes establezcan". Los apristas presentaron la siguiente fórmula: "El Perú es una República de trabajadores, democrática y descentralizada. El Poder del Estado emana y reside en el pueblo organizado funcionalmente y se ejerce por los funcionarios que lo representan con las limitaciones que la Constitución y las leyes establecen. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar y modificar la forma de gobierno". Fue aprobado el punto de vista de la Comisión.

(...)

#### Los debates sobre adiciones.-

La sesión del 18 de octubre fue dedicada a diversas adiciones que habían sido presentadas a los artículos constitucionales aprobados. Entre las adiciones rechazadas estuvo una de Víctor J. Guevara para dar al Presidente de la República el derecho de disolver la Cámara de Diputados (el Senado debía ser funcional) y para establecer la deposición del mismo magistrado mediante el referéndum o plebiscito. En su discurso para fundamentar estas reformas, Guevara se

dolió ante el carácter atrasado de la Carta que se estaba aprobando, fruto, dijo, de que había sido cometido el error de convocar a elecciones simultáneas para una Constituyente y un Presidente constitucional; con el fin de que los usara éste se redactaban, a su juicio, los artículos. Mayor atención se concedió a la propuesta socialista de que sólo las Universidades y escuelas técnicas del Estado otorgasen títulos académicos y profesionales. Era una maniobra contra la Universidad Católica entonces en funciones, mientras la de San Marcos estaba cerrada. Continuó el debate sobre este asunto (en el que revivió la discusión sobre religión) en la sesión del 19 de octubre. El dictamen con la conclusión de que el artículo en discusión no tiene contenido constitucional quedó aprobado. Otras adiciones sobre estabilidad de los maestros, condición de los profesores particulares, prohibición de que el clero dirija los centros de enseñanza oficial tampoco hallaron acogida. Lo mismo ocurrió con varias ponencias de Ignacio A. Ramos, entre ellas una que decía: "La prolongación submarina de las costas peruanas limitada por el zócalo continental, forma parte integrante del territorio nacional, así como el mar que lo cubre". Ellas fueron retiradas por el autor para que no quedase el hecho histórico de su rechazo por el Congreso Constituyente.

La sesión del 20 de octubre fue dedicada a nuevas adiciones, muchas de ellas muy radicales, casi todas rechazadas. Más adiciones constituyeron la materia de la orden del día en las sesiones del 24 y 25 de octubre. Se aprobó la que establece la obligación del Estado de dotar de tierras a las comunidades de indígenas que no las tengan en cantidad suficiente para su población pudiendo expropiar las de propiedad particular; fue formulada por los señores Belaúnde, Wieland, Solís y Vara Cadillo. Igual trámite, tras un nuevo debate entre clericales y anticlericales, recibió la de A. Solís que exigió la calidad de peruano de nacimiento para ejercer los cargos de Arzobispo y Obispo. No tuvieron la misma suerte otras, entre ellas una de los socialistas sobre referendun popular para el caso de las leyes objetadas por un tercio de los representantes.

#### El texto de la Constitución. Nuevas adiciones.-

Con fecha 23 de diciembre de 1932 los miembros de la Comisión de Constitución señores José Matías Manzanilla, Alfredo Herrera, Víctor M. Arévalo, P.A. del Solar, M. J. Gamarra, Félix Cosío y Gerardo Balbuena presentaron el texto de la nueva Constitución. A la vez pidieron la inclusión de algunas disposiciones nuevas. Entre ellas estaban la elección por el Congreso de Arzobispos y Obispos a propuesta del Ejecutivo; el pase del mismo cuerpo a las bulas y decretos conciliares; el ejercicio por el Presidente de la República del Patronato Nacional y el sometimiento de las convocatorias a elecciones a las fechas o plazos señalados por las leyes.

En la sesión del 10 de enero de 1932 en que se comenzó a tratar de este dictamen y en que fueron aprobadas las nuevas adiciones, Luciano Castillo hizo la diferencia entre la primera etapa brillante en la vida del Congreso cuando en él estuvieron representados todos los sectores políticos y la segunda época en que vivió desintegrado. Toribio Sierra abundó en análogos conceptos. Voceros de la mayoría culparon, una vez más, a los apristas por lo ocurrido.

Adicionales disposiciones transitorias fueron propuestas por la Comisión en un dictamen leído en la sesión del 26 de enero de 1933. El nuevo período presidencial y legislativo debía comenzar el 8 de diciembre de 1936. El nuevo Presidente de la República y los miembros de la Cámara de Diputados debían estar en funciones hasta el 28 de julio de 1941. Por esta vez el mandato senatorial terminaría el 8 de diciembre de 1936. El Congreso Constituyente seguiría en funciones una vez promulgada la nueva Carta Política hasta que llegara a tener el íntegro de su personal el Senado que sería funcional en el siguiente período. Estos y otros artículos de mayor importancia quedaron aprobados sin debate.

### El texto de la Constitución otra vez.-

El nuevo texto de la Constitución fue leído en sesión del 31 de enero de 1933. En la redacción final intervinieron M. Jesús Gamarra, Víctor M. Arévalo, C. Chirinos Pacheco, Alfredo Herrera, Gerardo Balbuena, Félix Cosío, J.E. Maraví y Lucio Fuentes Aragón. Hubo correcciones para la forma de diversos artículos.

(...)

### El juramento de la Constitución.-

El 9 de abril de 1933 el Congreso Constituyente realizó una sesión solemne para la ceremonia de juramento de la Constitución. En la mañana ella fue promulgada. El Presidente Sánchez Cerro, acompañado del Consejo de Ministros y de su Casa Militar, se presentó en el salón de sesiones, efectuó el juramento respectivo hizo una promesa de honor y pronunció un breve discurso. El Presidente del Congreso Clemente J. Revilla también hizo uso de la palabra.

### Las reservas ante la Constitución.-

En el momento de suscribir los congresales la Carta Política el 29 de marzo de 1933, la representación descentralista (integrada por Erasmo Roca, Francisco Pastor, J. Luis Mercado, Enrique de Vivero, M. Ocampo, Emilio Romero, Emilio Venero, Alberto Delgado, Armando Montes, Efraín Trelles y R.M. Paredes) dejó constancia de sus reservas formuladas en el curso del debate, en especial las concernientes a una más amplia y efectiva descentralización, a la independencia de la administración judicial y a la abolición de la pena de muerte. Se adhirieron a este punto de vista G. Cáceres Gaudet, M. Cuculiza V. de V., Luis Ruiloba (que agregó, además, sus reservas personales), Juan P. Santisteban y Emilio Abril Vizcarra. De dichas reservas, la experiencia demostró que el país no aplicó el descentralismo inscrito en la Carta (por más que él fue atenuado), que la pena de muerte no fue cumplida después de 1933 para los delitos políticos salvo el caso de la rebelión armada y que la independencia de la administración judicial continúa siendo una preciada necesidad.

Ricardo Feijoo Reyna dejó constancia de sus ideas vertidas en dictámenes en minoría y en los debates; y agregó que el Congreso Constituyente, para ser lógico, debió someter la Carta al referendum popular. Leonidas Gonzales Honderman aludió a sus ideas formuladas en Secretaría sobre el artículo 53° referente a los partidos internacionales. Víctor J. Guevara firmó "sólo por obligación". Otros como Luis Velazco Aragón no firmaron. Tampoco suscribieron la Carta los cuatro representantes socialistas.

Historia de la República del Perú,  
tomo XI, Editorial Universitaria,  
Lima 1968 pp. 305-310; 327-332.

Nota.- En el "Anteproyecto de Constitución del Estado", Lima, 1931, se transcribe la Resolución Suprema del 7 de agosto de 1931 que nombró la Comisión presidida por el Dr. Villarán. Además de los señalados por Basadre estaban las siguientes personas, Carlos Doig y Lora, Jorge Basadre, José Antonio de Lavalle y Carlos Manuel Cox. Basadre seguramente renunció debido al viaje que emprendió a Europa, en donde permaneció algunos años, tal como él mismo cuenta en su "Historia", tomo XI, pp. 200-201. Cox hizo lo mismo por carta publicada en "La Tribuna" 20 de agosto de 1931, con la firme convicción que era el Congreso quien debería elaborar la Carta Magna (Cox fue luego Constituyente). Lavalle renunció y es probable que Doig y Lora hiciera lo mismo. Luego la Comisión fue completada por Emilio Romero y Cé

sar Antonio Ugarte. Estos hechos, que generalmente han sido descuidados por nuestros constitucionalistas puede confrontarse en el "Anteproyecto" citado, y en el ensayo de H.H.A. Cooper, "Habeas Corpus in the peruvian legal system" en RDCP, año XXI, num. II, 1967, p. 320.

Confirmando en gran parte los juicios de Basadre, Luis Alberto Sánchez, miembro de la Constituyente, ha señalado: "La presión de los hechos políticos no permitía avanzar debidamente en el debate constitucional. Aunque existía un anteproyecto extra-parlamentario elaborado por una Comisión presidida por el Dr. Manuel V. Villarán; la Comisión de Constitución del Congreso rehizo el trabajo de principio a fin, para que a su turno el Congreso lo deshiciera a su arbitrio" ("Haya de la Torre y el Apra", Editorial del Pacífico S.A. Santiago de Chile 1955, p. 285).