

I. PRELIMINAR

Existen diversos enfoques para trazar la historia constitucional de un determinado país. Y esto depende de varios criterios, pero fundamentalmente de dos. El primero es el cronológico, es decir, desde qué momento se considera que debe hacerse una historia de este tipo. Así, por ejemplo, en el caso de Inglaterra, los historiadores ingleses, por lo menos los clásicos, se remontan muy atrás en el tiempo, generalmente a partir de la conquista normanda a principios del siglo XI. Y el otro, es el factor político, es decir, desde cuando se estima que un país decide su destino en forma libérrima, teniendo un determinado gobierno, más allá de las circunstancias o limitaciones económicas o sociales. Y que la élite gobernante tome sus propias decisiones.

Bien mirados ambos, podemos armonizarlos en el caso concreto del Perú. El constitucionalismo, como sabemos, existe básicamente desde el siglo XVIII, y con esto me refiero al constitucionalismo moderno, en sentido riguroso, pues si el término lo flexibilizamos demasiado, podríamos incluir ahí toda sociedad organizada con normas fijas para la organización política. Y con ese criterio, sería fácil remontarnos al pasado inca que, fuese imperio o no, lo cierto es que lo que más trascendió en él fue su organización política, justamente alabada por los estudiosos extranjeros desde siempre.

Por otro lado, el Perú actual, con sus propias peculiaridades y elementos característicos, nace recién en la conquista, es decir, en el siglo XVI, si bien sobre la base de culturas preexistentes, y tiene un largo proceso formativo que en parte aún continúa. A esta larga etapa corresponde el periodo colonial, en el cual se desarrolla, con diversas vicisitudes, el Virreinato del Perú, único en Sudamérica, pero que después sería dividido para dar nacimiento

a otras unidades políticas. Y así llega hasta 1821, en que se declara formalmente la independencia.

En el camino hay dos Constituciones en el mundo hispánico, la de Bayona (1808) y la de Cádiz (1812). Sólo la última tuvo influencia en la América hispánica de entonces, pero era, como su título lo indica, la Constitución de la monarquía española.

Recién en 1821, cuando se declara formalmente la independencia del Perú, es que puede hablarse del inicio del constitucionalismo peruano. Y eso es lo que tendremos en cuenta aquí, como punto de partida.

Conviene, sin embargo, analizar con detenimiento algunos hechos que lo explican y a su vez lo complementan. Lo primero es que la independencia política del Perú, proclamada por el general San Martín el 28 de julio de 1821, se da algo tarde si la comparamos con otros procesos independentistas en nuestra América. Por un lado, tenemos la situación existente en el hemisferio norte, es decir, el Virreinato de la Nueva España con todos sus matices, que tiene fechas e inicios distintos, si bien coincide con la fecha formal de 1821. Y en el hemisferio sur, el Virreinato de Nueva Granada y el Virreinato del Río de la Plata. En estos, el proceso se inicia prácticamente en 1810 y tiene una larga duración variando según las zonas y los países. Y dependiendo de la resistencia que ofreció la Corona española en cada circunstancia. Lo fue en extremo dura en la Nueva España y en Nueva Granada, casi nula en el Virreinato del Río de la Plata, lo cual explica su pronto inicio y sobre todo que tuvo un desarrollo que no fue interrumpido, si bien fue muy largo. Y casi inexistente o muy tenue en el Virreinato del Perú, que era el centro del poder español en la América del Sur y que prácticamente no opuso resistencia a la metrópoli, y la que hubo fue intermitente y no definitiva.

Este largo proceso iniciado en 1809 con el fenómeno llamado “juntero” o “juntista”, será conducido inicialmente por los cabildos. Y luego, en sus tramos finales, por las grandes personalidades, entre las que destacan San Martín y Bolívar.

Para el caso peruano, si dejamos de lado el fenómeno de ciertos precursores teóricos (como Vizcardo y Guzmán) o rebeldes con la fuerza de las armas (rebelión de Tupac Amaru) la independencia se prepara en 1820, se formaliza en 1821 y se perfecciona en 1824. Y en los hechos en 1826, cuando cae el último reducto de resistencia española existente en la fortaleza del Real Felipe, en el puerto del Callao. Y abandonan el país los restos del ejército colombiano que había traído Bolívar.

Otro aspecto que hay que evaluar es que en todo el periodo previo se da una gran variedad de Constituciones, la primera a nivel nacional es la de Venezuela en 1811 (que prácticamente no tuvo aplicación), y sobre todo la de 1812, sancionada en Cádiz en marzo de ese año y en cuyos debates participaron numerosos americanos —quince peruanos en los debates constituyentes—, si bien muchos más fueron elegidos y no llegaron a tiempo o simplemente no alcanzaron a viajar —y que tuvo aplicación en nuestro país, y en otros como México, Centroamérica, parcialmente en la Argentina, etcétera—.

Este interesante periodo gaditano, con una carta sancionada en 1812 vigente hasta 1814, en que la vuelta al trono de Fernando VII demostró que el absolutismo se volvía a instalar y que los borbones no habían aprendido nada, fue sin lugar a dudas, uno de los elementos que contribuyó en la lucha, pues se comprobó que no había ningún interés, por parte de la Corona, en otorgar mayores libertades a sus colonias o “reinos”, como entonces se les empezó a llamar. El proyecto del conde de Aranda, que pudo haber sido viable en su momento, fue lamentablemente incomprendido por la clase política española, y más tarde se volvió inviable.

Pero en rigor, antes de 1820, debe hablarse de una prehistoria constitucional en relación con el Perú, pues si bien hay debates ideológicos, proclamas, revueltas y vigencia de una Constitución pensada para todos los reinos hispánicos y cuando el Perú como país no existía, sólo en 1820, con el desembarco de las tropas libertadoras en Pisco en septiembre de ese año al mando del general San Martín, se inicia propiamente el proceso de indepen-

dencia del Perú, el que hará posible, a su vez, una vida o régimen constitucional.

Por cierto que la independencia, como ha sido señalado, no obedece a una sola causa ni tampoco, como se dice, le fue regalada al Perú, que la recibió casi sin quererla. La independencia significó sobre todo un acto o gesto político, sin olvidar que hubo concausas y otros factores que contribuyeron a ella (no sólo doctrinarios, sino comerciales y sociales). Y además, si no tuvo el Perú ningún gran líder militar como en otros países ni tampoco una resistencia muy marcada, existió descontento y protestas que llegaron a tener largo alcance (no sólo la de Tupac Amaru en 1780, sino la de los Angulo en el Cusco en 1814, de vasta influencia en el sur andino). Y además la clase política libró duras batallas no sólo para mantener lo logrado (como es el caso de Unanue y sobre todo de Luna Pizarro), sino para no permitir la imposición de una monarquía constitucional en el Perú (como era el sueño de San Martín, monitoreado por Monteagudo) logrando imponerse la república gracias a los esfuerzos de Sánchez-Carrión, a quien con justicia Raúl Porras Barrenechea calificó como “el tribuno de la República Peruana”.

Finalmente, debe señalarse que, indudablemente —y esto lo vieron claro tanto Monteagudo como Sánchez-Carrión desde sus respectivas posiciones— el Perú no estaba en condiciones de autogobernarse y carecía de hábitos democráticos, lo que explica los vaivenes y luchas internas de los primeros años. Y en general un ambiente que, salvo por breves periodos, fue de caos, quiebra fiscal, incertidumbre y ambiciones descontroladas entre caudillos. Y que duró hasta la década de 1850, momento en el cual se inicia un cierto orden en el país, si bien con altas y bajas.

Al margen de esto, conviene tener presente que existe desde el inicio una especie de “fervor constitucionalista”, en la cual se da casi con carácter obsesivo, al influjo de las dos más influyentes revoluciones de la época (la francesa y la norteamericana), la idea de que hay que sancionar una Constitución, pues ella es lo que da firmeza a los ideales y sobre todo lo que garantiza todo un

proceso lineal de realizaciones. Esta “ilusión” ha marcado todo el siglo XIX y parte del XX, y al parecer no nos hemos desprendido de ella. Por cierto, las Constituciones generalmente no cambian nada, salvo que el medio ambiente y los actores políticos —a veces imbuidos de un desenfrenado voluntarismo— la hagan realidad.

Aceptamos pues que, *grosso modo*, hay dos periodos: una prehistoria constitucional que arranca en 1780 y termina, por así decirlo, en 1820. Y una historia constitucional en sentido estricto que empieza en 1821 y llega a nuestros días. Pero con un desarrollo desigual y con declives, como lo veremos más adelante.

II. ETAPAS DE NUESTRO DESARROLLO CONSTITUCIONAL Y NÚMERO DE CONSTITUCIONES

Fijar cuántas son las Constituciones de un país latinoamericano y en especial del Perú, no es fácil. Si tomamos en cuenta todos los textos que de una u otra forma han regido en el Estado peruano a través de su historia independiente, tendríamos que ha habido un total de veintiséis documentos de carácter normativo, incluyendo la Constitución de Cádiz que se juró en el Virreinato peruano y tuvo aplicación en su territorio, sobre todo en lo referente a las libertades públicas, en especial las de opinión y de prensa, como lo revela la aparición de innumerables boletines, volantes, semanarios y prensa en general, de diversa dimensión y tamaño. Así como el movimiento de los cabildos y su libre elección.

Pero tenemos que fijar algunos criterios: así la Constitución de Cádiz, era de la Monarquía española, dentro de la cual se encontraba el Virreinato del Perú, y no la República del Perú que esa época no existía. Y pensada para los españoles de ambos mundos y los reinos de ultramar. Y la Constitución de la Confederación Perú-boliviana (1836-1839) que engloba al Perú y Bolivia y que tuvo corta duración, no es una Constitución peruana en sentido estricto, sino de la Confederación. Tampoco considera-

mos aquellos documentos emanados de gobiernos *de facto*, que, aun cuando aceptados por la población, no tienen la forma ni la intención de durar, sino sólo regir por un breve periodo, que generalmente se considera transitorio y que justifican actos de fuerza. Tomamos, pues, en cuenta las Constituciones que en términos generales se consideran tales, por la forma, las intenciones, los contenidos, y las más de las veces por el apoyo que recibieron y la legitimación que las acompañó en su gestión (naturalmente, propia de la época).

Si consideramos este criterio, en cierto sentido convencional pero no arbitrario, el Perú ha tenido únicamente doce Constituciones, que son las siguientes:

- i) 1823, 12 de noviembre.
- ii) 1826, 9 de diciembre.
- iii) 1828, 18 de mayo.
- iv) 1834, 10 de junio.
- v) 1839, 10 de noviembre.
- vi) 1856, 19 de octubre.
- vii) 1860, 13 de noviembre.
- viii) 1867, 19 de agosto.
- ix) 1920, 18 de enero.
- x) 1933, 9 de abril.
- xi) 1979, 12 de julio.
- xii) 1993, 29 de diciembre, vigente en la actualidad.

Todas ellas pueden analizarse desde diferentes puntos de vista:

- a) Por su duración. En este sentido, la de más larga vida es la de 1860 (60 años de vigencia), a la que sigue la de 1933 (con 47 años). Estos periodos se consideran formalmente, pues al interior de ellos hay varias interrupciones, generalmente fruto de golpes de Estado militares o revueltas civiles, o de ambos.

- b) Por su estructura. Desde este punto de vista, la de 1828 es la que fija la estructura formal de todas las que le siguen y esto se mantiene hasta 1933, inclusive. Por eso Manuel Vicente Villarán la ha llamado la “madre de nuestras Constituciones”. Recién con la Constitución de 1979 se cambia la estructura formal y se introducen nuevas instituciones y conceptos del constitucionalismo de posguerra, que en gran parte mantiene la vigente de 1993.
- c) En cuanto a los contenidos, estos se mantienen en lo sustancial durante más de un siglo, pero cambian radicalmente en la Constitución de 1979, como ya se ha señalado. Pero no hay que descartar las cláusulas económico-sociales que se introducen por vez primera en la Constitución de 1920 y se reiteran en la de 1933, al influjo del constitucionalismo social que entonces aflora, primero por influencia de la Constitución mexicana de 1917. Y la de Weimar de 1919, que se conoció aquí muy tarde. A contrapelo de lo anterior, la de 1993 introduce un claro perfil liberal en lo económico.

Con anterioridad, el siglo XIX se mostró como una lucha entre liberales y conservadores, agudizada a partir de la década de 1840. En el siglo XIX son representativas la de 1860 (moderada) y la de 1867 (liberal). En el siglo XX, la de 1933, con sentido social, y la de 1979, que inicia el modernismo, pero con cierto eclecticismo, propio del momento en que fue aprobada.

- d) En cuanto a su efectiva vigencia, es decir, la forma como las instituciones se adaptaron a ella y se concientiza en los ciudadanos, es algo que veremos más adelante.

Si tratamos de conjugar todos estos textos y buscar cierta afinidad entre ellos, teniendo en cuenta sobre todo el contexto político de la época y las novedades que ellas traían, podríamos tener la siguiente clasificación:

- i) Un periodo de prehistoria constitucional que va desde 1780, que se inicia con los primeros síntomas independentistas y protestas contra los abusos, hasta 1820, en que San Martín desembarca en el puerto de Pisco, para iniciar dicho proceso. Y al cual ya nos hemos referido.
- ii) Un periodo histórico *stricto sensu* que podríamos dividir en los siguientes cuatro ciclos.

1. *Desorden institucional: 1820 a 1860*

Al igual que toda la América hispana, que si bien luchó por la independencia, al llegar a ella no supo cómo administrarla, en el Perú, cuya independencia se debió en lo fundamental a la ayuda extranjera con apoyo nacional, no existía la costumbre del autogobierno, que sí se dio en otras aéreas, acrecentado por el hecho de que no había un gran líder militar que pusiera orden en el nuevo país. Las grandes figuras existentes fueron civiles (Rodríguez de Mendoza, Sánchez-Carrión, Francisco Javier Mariátegui, Luna Pizarro, Unanue) que tenían que actuar con prudencia frente a los caudillos militares y sus ambiciones (Riva-Agüero, Gamarra, Santa Cruz, Salaverry, Vivanco). Todo este lapso es agitado, lleno de convulsiones y de despilfarro financiero (como ocurrió con la inmensa riqueza del guano en la década de los cuarenta del siglo XIX). En esta época se inicia la enseñanza del derecho constitucional (la primera cátedra es de 1827), pero los estudios en serio serán impulsados por Bartolomé Herrera a partir de 1840, cuya influencia llegará casi hasta fines de siglo.

Como muestra del gran desorden político que existió en nuestros primeros años, es bastante gráfico reproducir el esquema que presenta Lizardo Alzamora Silva referido a los primeros siete años:

- 1) Protectorado unipersonal de San Martín: 1821.
- 2) Junta de Gobierno dubitativa: 1822.
- 3) Congreso demagógico y gobierno plural: 1822.

- 4) Presidencia e imposición militar: 1823.
- 5) Lucha entre dos congresos, presidentes en Trujillo y en el Callao. Franca demagogia. Presión colombiana y reacción militar: 1823.
- 6) El Congreso recaba todos los poderes y se despoja de ellos poniéndolos en manos de Bolívar: 1823.
- 7) Dictadura de Bolívar: 1823-1825.
- 8) Presidencia vitalicia de Bolívar: 1826.
- 9) Reacción demagógica y Junta de Gobierno: 1827.

Este periodo es además importante pues con la derrota de Gamarra en Ingavi en 1841 quedará definido el destino del Perú, como territorio no vinculado con Bolivia. Ambos países, desde entonces, seguirán una vida independiente.

2. Afirmación: 1860-1920

Si bien existieron algunos líderes militares de renombre en la primera época (Riva-Agüero, Gamarra, Santa Cruz, Vivanco, etcétera) sólo con la llegada de Ramón Castilla a la escena política, el país empieza una andadura en serio. Castilla, más allá de sus errores y de sus propios proyectos políticos e incluso de sus arbitrariedades, inaugura una nueva época que pretende poner orden en las finanzas, en las instituciones, en la política interna, en la defensa nacional y en la política internacional. Fruto de su habilidad y espíritu pragmático será la sanción de la Constitución de 1860, que es un acuerdo entre liberales y conservadores, esfuerzo de síntesis y conciliación, que recogiendo las experiencias pasadas, durará, formalmente, hasta 1920. Sólo fue interrumpida por la Carta liberal de 1867, que duró seis meses, retornándose luego a la de 1860, si bien afrontó diversas crisis como la Guerra del Pacífico (1879-1883), después de la cual vino la reconstrucción a partir de Piérola (1895-1899) que termina, bruscamente, en 1919 y su subsiguiente Constitución, la de 1920.

3. *Avances y retrocesos: 1920-1979*

Este es un periodo difícil de definir, pues a su interior hay varios gobiernos de signos distintos, y además hechos disímiles que dificultan ver una unidad y más bien pensar que en su interior existen subperiodos. Pero a fin de precisar esto, podemos ver ligeramente cuál es su desarrollo. Y es el siguiente: en 1919 con el golpe de Leguía, se inicia una nueva época, que sanciona al año siguiente una Constitución hecha a la medida del régimen y en el fondo para justificarlo. Esta Constitución tendrá una estructura que sigue los lineamientos formales de las anteriores, pero le hace algunas mejoras e introduce novedades de orden social, que aparecen en el mundo en la primera posguerra y que se irán concretando lentamente, sobre todo a partir de 1930. Sin embargo, Leguía mediante burdas modificaciones a su Constitución se perenniza en el poder, al reelegirse en 1924 y luego en 1929, no pudiendo cumplir este último periodo pues un golpe de Estado, convalidado por la opinión pública y las instituciones, lo desalojó del poder en agosto de 1930. Siguiéron años agitados en los cuales se sanciona la Carta de 1933, que tiene algunas novedades que nunca se cumplieron, como es el Senado Funcional (de corte corporativo al lado de la Cámara de Diputados, de elección popular), los concejos departamentales, como unidades políticas descentralizadas, que nunca se instalaron y el Consejo de Economía Nacional. Fueron años desiguales, con pocas elecciones transparentes y con varios golpes de Estado (1930, 1948, 1962, 1968). Los nuevos vientos que soplan en la década de los sesenta empiezan a ser contrarrestados por el resurgimiento liberal en las grandes potencias, y eso se hace sentir en el proceso constituyente de 1979-1980, que aprueba la Constitución de 1979. Esta Carta, ampulosa y ecléctica en lo económico, significa una ruptura en lo formal y en los contenidos, con todo el constitucionalismo anterior. Lo que viene después, no se explica sin este texto.

4. *Modernización: 1979 en adelante*

La fermentación política y sobre todo las agitaciones de orden social, dieron origen a diversos gobiernos de tinte reformista, iniciados en 1962 (Junta Militar de Gobierno) continuado tímidamente en el gobierno de Belaunde (1963-1968) y verticalizado a partir de 1968 con el gobierno militar que se queda doce años en el poder (1968-1980). En este periodo se gesta la Carta de 1979, en vigor desde 1980, que representa la modernización a nivel formal del aparato del Estado, y desde el punto de vista material, la consagración de viejas aspiraciones que vienen de atrás. En cierto sentido, es un documento de transición que bien podía haber servido mucho más tiempo, si la clase política la hubiera sabido utilizar, modernizándola y enmendándola en lo que era necesario, como ha sucedido en otros países con mayor solvencia política (México, Argentina, Portugal, España, etcétera). Pero lo que es recomendable a nivel teórico, no es lo que se lleva necesariamente a la práctica. Un sistema electoral que consagraba una segunda vuelta para el presidente pero no para el Legislativo, creó un desfase en el gobierno de Fujimori (1990) que se quedó sin mayoría parlamentaria, y que en lugar de concertar y hacer concesiones con la oposición, como se hace en todas partes, optó por dar un golpe de Estado (1992) apoyado por el Ejército. Presionado por el contexto internacional, convocó a elecciones para un Congreso Constituyente, que instalado en 1993, sancionó casi sin oposición alguna, la Carta de ese año, que es en realidad una copia de la de 1979, con algunas actualizaciones, una que otra precisión teórica y sobre todo un marco adelgazado en materia de derechos humanos. Y un capítulo económico más definido y liberal.

Asimismo, cometió el error que aún no ha sido enmendado, de crear una sola Cámara bajo el pretexto de que era más barata y consumía menos que dos cámaras (lo que los hechos se han encargado de desmentir). A Fujimori no le interesaba el problema constitucional, sino sólo quedarse en el poder. Y así se

reeligió en 1995 y luego en julio de 2000. No obstante, salió de viaje al exterior tras una crisis al interior del país, y renunció a la presidencia desde Tokio (19 de noviembre de 2000). Empezó entonces un proceso de recuperación institucional. Un gobierno transitorio presidido por Valentín Paniagua (22 de noviembre de 2000-28 de julio de 2001) permitió una continuidad constitucional que dura hasta ahora.

III. CIRCUNSTANCIAS EN QUE SURGIÓ CADA CONSTITUCIÓN

Los entornos en los cuales han surgido los textos constitucionales son más bien parecidos con las peculiaridades que explicamos más adelante.

El primer texto importante que existe en esta materia es el llamado “Bases de la Constitución del Perú” de 1822, aprobado por el Congreso Constituyente convocado por el general San Martín, poco antes de que se retirara del Perú para no volver. Ese documento en rigor no es una Constitución —y por eso no se le cuenta como tal— pero fue, por así decirlo, un adelanto de Constitución, toda vez que ahí figuran puntos básicos que luego se formalizarán, como fueron: *a*) adopción de la república como forma de gobierno; *b*) preponderancia parlamentaria, que luego se irá diluyendo; *c*) estructura tripartita de los poderes del Estado, y *d*) consagración de las garantías (derechos) individuales, es decir, de las libertades políticas clásicas. Todo esto se hizo a fin de dar por sentado lo que se proponía hacer. Y como consecuencia de ello, se sanciona la primera Constitución peruana, que es la de 1823. Esta Carta fue aprobada en medio de un gran sueño liberal, en el cual había un congreso sobredimensionado y un Ejecutivo tripartito, llamado Junta Gubernativa, que estaba conformada por José de la Mar, Felipe Antonio Alvarado y el conde de Vista Florida. Esta Junta, mientras estuvo vigente, fue un fracaso y perdió el tiempo en guerras y conflictos armados, pues el Perú independiente de 1821, prácticamente se reducía a ciertos sectores de la costa, mientras que el grueso del ejército

español resistía en la sierra, teniendo como centro de operaciones el Cusco.

Fue, pues, una Constitución utópica, temerosa del hombre fuerte y del caudillo, que definió ciertos principios, pero que no sólo no tuvo ninguna influencia, sino que en la práctica no estuvo vigente. Y por la sencilla razón de que los políticos peruanos se daban cuenta que no podían continuar solos en la guerra contra el virrey y pidieron la ayuda de Bolívar, que llegó al Perú, se quedó en estas tierras y culminó la independencia americana en los campos de Ayacucho en 1824. La Constitución de 1823 fue sancionada el 12 de noviembre de 1823, y al poco tiempo era suspendida en todo aquello que fuese incompatible con los poderes que en ese momento se dieron al Libertador. Manuel Vicente Villarán dice de esta Carta, que “murió al nacer”.

Ahora bien, lo que se pensó en un principio es que acabada la campaña militar, se retornase a la Carta de 1823. Pero esto no fue posible por circunstancias diversas y, entre otros, por el utopismo de muchas de sus disposiciones.

En realidad, la consolidación de la independencia peruana —y por tanto americana— se da recién en 1824, con la capitulación de Ayacucho, mediante la cual el ejército español, de acuerdo a las listas elaboradas y como anexos de la documentación firmada en esa época, se retiraría a España, o en su caso, podrían incorporarse a la vida cotidiana del Perú. Este hecho fue muy importante no sólo para el Perú, sino para la América hispana, y tuvo repercusión en la España de la época, como puede verse en la famosa novela *Los Ayacuchos* que publicó el famoso escritor Benito Pérez Galdós, a fines del siglo XIX. Pero sólo en 1826, este ciclo se cerró definitivamente.

Ahora bien, cuando Bolívar termina su campaña en el Perú se da cuenta que en el Alto Perú, antigua audiencia de Charcas, que legalmente pertenecía al Virreinato del Río de la Plata, había focos realistas, lo que lo obligó a mandar sus tropas al mando de Sucre para consolidar la victoria. Ahí Sucre se encontró con una realidad no prevista, es decir, diversas fuerzas que pugnaban por

decidir la suerte de ese territorio, sea anexándose al Perú, al que lo unían lazos históricos, sea incorporándose a las provincias del Río de la Plata, por los circuitos e intereses comerciales y una mayor cercanía y comunicación. Y una tercera opción, la que al final triunfó, que fue por la autonomía. Originalmente llamada República Bolívar, pronto cambió el nombre a Bolivia y con ello nació el pedido a Bolívar para que les preparase una Constitución. Y si bien al principio Bolívar no estuvo satisfecho con esta situación y desautorizó a Sucre, pronto la aceptó con entusiasmo, no sólo porque halagaba su vanidad, sino porque pensó que ese texto constitucional se utilizaría en los pueblos por él liberados, que a su vez se unirían en una gran Federación de los Andes, cuyos pilares puso en el Congreso de Panamá en 1826, pero que nunca llegó a ser realidad.

Son estas circunstancias las que explican la Constitución de 1826, aprobada primero en Bolivia, luego en el Perú y más tarde infructuosamente no aprobada y más bien rechazada en los demás países bolivarianos. Bolívar se dio a la tarea de legislar, y preparó un texto con tres cámaras, con funciones entremezcladas y con un presidente vitalicio, si bien curiosamente limitado en algunas de sus facultades y con un poder electoral. Lo que más destacó en la Constitución de 1826 fue el ánimo de Bolívar de imponer el orden y evitar las fuerzas centrífugas que muy pronto iban a desatarse, para lo cual su creación normativa sirvió de muy poco. Lo que se vio, sobre todo, fue el ánimo personal de Bolívar de perpetuarse en el poder, como única forma de crear un ambiente de estabilidad que permitiese el progreso. Nada de original ha quedado de esta época del último pensamiento de Bolívar, que antecedió al que lo acompañó al final, cargado de amargo pesimismo.

La partida de Bolívar en 1826, dejando el mando en el Perú al Consejo de Gobierno, desató las fuerzas antibolivarianas, cansadas de que un personaje que ya había cumplido sus funciones, se quedase cuando no era necesario. Y fue así como la Carta de 1826, aprobado por los consejos electorales, es decir, por voto

indirecto, duró tan solo siete semanas, si bien su formal derogación demoró algunos meses, lo que se haría en 1828.

Convocado un Congreso Constituyente, éste se reunió en junio de 1827 para dar una nueva Constitución, en vista de que, por un lado, se dieron cuenta que la de 1823 obedecía a inclinaciones liberales algo utópicas, visto el entusiasmo de la época. Y la de 1826, ligada al pensamiento tardío de Bolívar, no convenció ni a propios ni extraños. Se trataba, pues, de fijar una república realista, con tres poderes del Estado, con un presidente con capacidad de gobernar, con ministros de Estado que lo acompañaban en su gestión, con dos cámaras, con una protección enunciativa de las llamadas garantías individuales, etcétera. Finalmente, con prudencia, anunciaban que a los cinco años esa Constitución sería revisada. Y así fue, al margen de la agitación política de la época. Esta es, la de 1828, nuestra primera Constitución en sentido estricto, aprobada por un Congreso sin tutela o supervisión extranjera.

La Constitución de 1834 fue aprobada cumpliendo lo previsto en la anterior de 1828, y no guarda con ella mayor diferencia. Se trató de un ritualismo y representó quizá la única vez en nuestra historia política que se cambió de Constitución porque así había sido previsto. Se pensó que duraría mucho con estas revisiones periódicas, lo que en los hechos no sucedió.

Lo que pasó luego tiene una explicación histórica. Y es la siguiente: cuando fue creado el Virreinato del Perú, cubría casi toda la América del Sur. Pero pronto la administración española advirtió las dificultades que creaban las distancias geográficas y empezó a hacer subdivisiones y lo que fue un solo virreinato en el sur, se convirtió en tres. Así, en 1776 se crea el Virreinato del Río de la Plata, al cual se le entregó la zona de Puno, bordeando el lago Titicaca y la audiencia de Charchas, lo que hoy es Bolivia. Este país, conocido entonces como Alto Perú, tenía lazos culturales, raciales e históricos con el Perú, pues de ambos partieron civilizaciones que luego confluyeron en el Imperio incaico. A lo que se sumaba la integración con el sur andino y la ri-

queza de Potosí, que era altamente apreciada y rentable. Por eso siempre existió en la elite política boliviana y peruana, la idea de que ambos países habían sido separados artificialmente y que había que volver a unirlos.

A este respondió precisamente la Confederación Perú-boliviana, que duró de 1836 a 1839, y que en rigor era una Federación integrada por tres Estados: Nor Peruano, Sud Peruano y Bolivia. Como quiera que el proceso fuera liderado por Santa Cruz, presidente entonces de Bolivia, suscitó recelos tanto al interior como en el exterior. Y provocó desórdenes externos y guerra con el exterior, en donde los peruanos descontentos se aliaron con el gobierno de Chile para combatir la confederación, que terminó para tales efectos en la batalla de Yungay.

Frente a estos hechos, sin lugar a dudas no podía volverse a la anterior Constitución, y es por eso que el presidente provisorio, el mariscal Agustín Gamarra, convocó a una Constituyente que se reunió en la ciudad de Huancayo, en la sierra central, en donde se discutió y aprobó la que sería la Carta de 1839, quizá la única necesaria en ese largo periodo, salvando, por cierto, la de 1828 por su carácter fundacional. Esta Constitución tenía un corte autoritario y conservador: reforzó las atribuciones del presidente de la República, mantuvo la estructura del Congreso con dos cámaras, puso requisitos altos para acceder a la función pública y eliminó las municipalidades y otros entes descentralizados, afianzando así el poder central. Pensada como necesaria en aquel momento, tuvo una relativa larga duración. Es además, la única Constitución peruana que se debate y se aprueba en provincias: todas las demás son limeñas, es decir, discutidas y sancionadas en la ciudad de Lima, capital del país.

Ya a mediados del siglo XIX, es decir, cuando han pasado algunos lustros de la declaración de independencia, es que se empieza a estabilizar la enseñanza, tanto escolar como universitaria, y surgen las tendencias políticas que van a atravesar todo el siglo XIX, entre liberales y conservadores. Entre los primeros se encuentra José Gálvez; entre los últimos, Bartolomé Herre-

ra. Fruto de ello, que se refleja en el mundo de los hechos, es la Constitución liberal de 1856, que surge en reacción contra la autoritaria de 1839. Demasiado idílica y además con la novedad de una sola Cámara, tuvo la enorme ventaja de formalizar la introducción de algunos elementos parlamentarios dentro de nuestra estructura presidencial. Entre ellos, el Consejo de Ministros que se mantiene hasta ahora, así como el voto de censura. La institución fue tomada, no de Inglaterra, como podría pensarse, sino de la Constitución francesa de 1848, según señala Paul Pradier-Fodéré, jurista francés que años más tarde vino a Lima contratado por el gobierno peruano y que tanto contribuyó a la concreción y modernización de los estudios jurídico-políticos y administrativos en el país.

Lamentablemente, algunos excesos de esta Carta en extremo liberal, generaron ciertas reacciones que se extendieron no sólo a las estrategias políticas, sino a las militares. Así, reunido el Congreso en 1860, con atribuciones no muy claras, discutió y aprobó la Constitución de 1860, realmente por consenso y que habría de tener larga vida. Esta Carta moderada representa un acuerdo entre liberales y conservadores, lo cual explica su larga vigencia, no obstante los escollos o interrupciones que tuvo en su camino. En vigor, estuvo vigente hasta 1920. Se reiteraron ahí las instituciones clásicas del Estado, así como los elementos parlamentarios que venían de atrás. Todo esto con la idea, no siempre realizada, de que estos resortes parlamentarios servirían para frenar en algo el poder del presidente, que siempre fue considerado excesivo.

Unido a esta Carta se encuentra la figura del mariscal Ramón Castilla, como hemos indicado, gobernante enérgico y sagaz, que puso en orden el aparato del Estado y lo modernizó desde un punto de vista administrativo, jurídico y económico, aprovechando por cierto la coyuntura económica que se le presentaba. Y así como los inicios de la República representan en cierto sentido un caos y una falta de autoridad —más allá de la presencia de personalidades señeras en el mundo civil— la llegada de Cas-

tilla al poder simboliza un orden en la casa, que señalará rumbos al porvenir, por lo menos por un buen tiempo. De hecho, la Constitución de 1860 fue desafiada formalmente por grupos liberales que lograron imponer por las armas la Constitución de 1867, que era un rebrote de la de 1856, pero que al ser prontamente debelada y puesta de lado, se volvió a la Constitución de 1860 que duró, como dijimos, hasta 1920.

La Constitución de 1860, es la de más larga vigencia en toda la historia constitucional peruana, pues tiene una duración formal de sesenta años. Los hechos ocurridos durante la vigencia de la Carta de 1860, fueron varios y algunos muy agitados. En ella se da la Guerra del Pacífico que envolvió a Chile, Bolivia y Perú (1879-1883) y también el periodo de reconstrucción que empieza el presidente Piérola en 1895. Durante el periodo de la guerra y después, se dieron varios instrumentos gubernativos que se conocen, pero sin mayor consecuencia. Hubo también una Asamblea Constituyente en 1884, pero cuyos efectos duraron poco. Lo cierto es que a partir de 1895 se entra en un periodo de paz y de desarrollo, apoyado por diversas coyunturas (auge del caucho, guerra mundial, etcétera) y que con altibajos durará hasta 1919.

En el Perú el primer partido organizado —si dejamos de lado los intentos de Domingo Elías— es el Partido Civil, que Manuel Pardo funda en 1872, con el propósito de apartar a los militares de la política y, sobre todo, encauzar al país a través de lo que ahora se llamaría sociedad civil. Pardo fue un personaje importante y de formación académica, pero murió asesinado en 1878, luego de que terminó su mandato presidencial. Este periodo llega hasta 1919, con la preeminencia del Partido Civil y esporádicamente del Partido Demócrata, más frágil que aquél y de menor duración, pues se apoya básicamente en su fundador, Nicolás de Piérola, quien fallece en 1913. En esa época surge, dentro del Partido Civil, la figura de Augusto B. Leguía, quien con el tiempo se encargaría de enterrar a su propio partido. Presidente en el periodo 1908-1912, mostró desde entonces una tendencia autoritaria y con motivo de las elecciones de 1919, en las que iba

ganando y sin esperar los resultados electorales, con diversos apoyos entre ellos el del general Andrés A. Cáceres, distinguido militar que había sido presidente con anterioridad (1892-1894), asaltó el poder, convocó a elecciones y a una Asamblea Nacional, que se instaló en agosto de 1919. De acuerdo a las actas publicadas, la Comisión de Constitución pretendía únicamente modificar parcialmente la Constitución de 1860, lo cual era lo más sensato y sólo en los puntos que se consideraban importantes. Pero ya en la discusión en el Pleno, el oficialismo, es decir, los que apoyaban a Leguía, no sólo lo ratificaron como presidente, sino que se dieron a la tarea de elaborar una nueva Constitución, que seguía la antigua en sus grandes tramos, pero que introdujo algunas novedades, tales como los congresos regionales (norte, centro y sur) y otras relativas a la “cuestión social” (reconocimiento de las comunidades indígenas e imprescriptibilidad de sus tierras, incorporación constitucional del hábeas corpus, mediación del Estado entre el capital y el trabajo, derechos sociales reconocidos como la huelga, la jornada de ocho horas, etcétera) decididamente nuevas.

Estas novedades, sin embargo, no cambiaban el panorama (algunas ya existían en la legislación ordinaria) y todo eso pudo hacerse mediante reformas puntuales. Pero pudo aquí más la vanidad y los deseos de figurar que otra cosa, y fue así como esta nueva Constitución fue promulgada solemnemente en enero de 1920.

Que esta Carta era absolutamente innecesaria lo demuestra el hecho de que a las pocas semanas de su entrada en vigencia empezó a ser violada o desconocida por sus propios autores. Se suprimió la elección popular de autoridades municipales, quedaron sin funcionar los congresos regionales, se copó el Legislativo y el Poder Judicial, se recurrió a la prisión y deportación de los opositores y finalmente, mediante reformas constitucionales de 1924 y 1929, modificó la Constitución para reelegir a Leguía primero, por una sola vez. Y luego indefinidamente y dentro de un marco político autoritario.

Un total de once años estuvo Leguía en el poder. Un movimiento militar encabezado por el comandante Luis M. Sánchez Cerro lo derrocó en agosto de 1930. Sánchez Cerro, personaje pintoresco y popular, fue elegido como presidente de la República en forma simultánea con un Congreso con el carácter de constituyente, iniciaron su periodo en diciembre de 1931. Fueron épocas duras, pues el nuevo presidente no era hombre de mayores contemplaciones y como tenía una sumisa mayoría en el Congreso, llegó al extremo de sancionar normas de excepción, que llevaron al desafuero, por la fuerza, de 23 congresistas que en teoría no podían ser detenidos sino con la autorización de su propia Cámara. Al mismo tiempo puso al país al borde de una guerra internacional en forma innecesaria, cuyo arreglo final correspondió al gobierno que lo sucedió. Mientras tanto, durante 1932 y comienzos de 1933, se discutía un nuevo texto constitucional que recogía básicamente lo anterior y que fue sancionado en abril de 1933, poco antes de que Sánchez Cerro cayera asesinado. La Carta de 1933, salvo detalles, es una mala copia de la de 1920, a la cual, por razones políticas, no se quería volver. Dicho de otra manera: mientras que la Constitución de 1920 era un buen modelo teórico, pero innecesario y además fallido en su cumplimiento por las continuas violaciones de las que fue víctima desde el poder, la de 1933, imperfecta e inferior formalmente a aquélla, resultó ser necesaria y a la larga útil. Trajo algunas novedades, tales como: *a*) el reforzamiento de los poderes del parlamento, visto los excesos presidenciales del anterior gobierno y que es la lógica culminación del proceso de parlamentarización iniciado en 1856; *b*) creación de una Cámara de Diputados de elección popular, al lado de un Senado funcional de corte corporativo, que jamás se llegó a implementar; *c*) distribución del territorio en consejos departamentales, pensado como el buen inicio de una descentralización en lo administrativo y en lo económico, que nunca se puso en práctica; *d*) aumento y perfeccionamiento de las entonces llamadas “garantías sociales”, y *e*) introducción de un sistema electoral que con variantes dura hasta ahora (Jurado Nacional de Elecciones).

Como lo he adelantado, esta Constitución, si bien duró mucho, vivió en estado de precariedad, con gobiernos autoritarios y golpes de Estado de diverso pelaje. Su aplicación se vio disminuida notablemente con el golpe militar de 1968, que inauguró un largo gobierno *de facto* de doce años (1968-1980) primero con la conducción del general Velasco Alvarado, y luego con el general Morales Bermúdez. Así, acorde con los vientos que soplaban en la América Latina, se emprendieron una serie de cambios que incluían una reforma agraria radical, intervención del Estado en la economía mediante el señalamiento de sectores estratégicos que pertenecían al Estado y que serían controlados por éste, control de cambios y de precios, control del mercado exterior y de las importaciones, programas de nacionalización de determinados sectores productivos, introducción de la coparticipación patrimonial en las empresas industriales hasta llegar a la paridad accionaria, si bien en un plazo relativamente largo; cambios en la política exterior, entre otros puntos. Todo esto fue saludado por los llamados países del Tercer Mundo, luego no alineados, en un ambiente en el cual las potencias preponderantes de la época —los Estados Unidos y la Unión Soviética— se vieron limitadas en sus respectivas áreas de influencia, debido a este tercer enclave o conglomerado de naciones, que eran más de cien. En ellas se incluía como un paradigma el de la autogestoría Yugoeslavia, que se vendía como un exitoso tercer modelo.

Lo cierto es que este periodo, que con variantes se daba en distintos lugares del recién bautizado Tercer Mundo (por A. Sauvy), fue importante en la medida que creaba una tercera vía que pretendía ser equidistante de las grandes potencias e incluía un proceso de independización real y de democratización al interior de dichos países. Pero a la larga, no funcionó. Por el contrario, fue avanzando una creciente liberalización y modernización en estos países y desde el modelo o faro de todo esto, que era la Unión Soviética, empezó un lento cambio que culminó, por así decirlo, con la caída del muro de Berlín en 1989 y la posterior disolución de la URSS en 1991.

Mientras tanto, las reformas radicales iniciadas en el Perú en 1968, llegaron a un punto muerto, pues muchas de tales reformas no funcionaban y lo que era un gobierno reformista y radical, acabó convirtiéndose en una dictadura más. El relevo del general Velasco Alvarado en la conducción del gobierno por parte del general Morales Bermúdez en agosto de 1975, empezó a alterar lentamente la situación. Muchas cosas habían cambiado y muchas nuevas habían aparecido. En tal situación, el gobierno planteó una retirada estratégica por etapas: *i*) acuerdo con los partidos políticos para iniciar una transición ordenada; *ii*) convocatoria en 1978 a una Asamblea Constituyente para que debatiese y sancionase una nueva Constitución, y *iii*) elecciones generales para 1980.

Este proceso de transición fue ejemplar y tiene cierto paralelismo con el proceso español que se dio en esos años —si bien el español fue hartamente complicado por lo que arrastraba del pasado: franquismo y guerra civil— y se cumplió sin contratiempos. El único partido que no se adhirió a este proceso fue Acción Popular, fundado por Fernando Belaunde, quien se abstuvo de participar en el proceso, pero que no lo desconoció y luego lo ratificó expresamente.

En aquel momento hubo un gran debate que se dio al interior de la misma Asamblea Constituyente, y era el siguiente: y es que estando en vigencia la Constitución de 1933, si valía la pena cambiarla o no, pues muchos sostenían que —técnicamente— era perfectamente válido modernizarla y actualizarla y tener un texto remozado que sirviese para los mismos propósitos. Pero políticamente hablando, el designio era otro: los militares querían justificar su presencia de tantos años, buscando que el nuevo texto recogiese algunas de las “conquistas” del proceso y en tal sentido, quedase explicado el largo periodo militar.

Ante esta alternativa y frente a la composición de una Asamblea Constituyente sin mayorías —los grupos de izquierda alcanzaban un 33%, el Partido Aprista un 37%, y el Partido Popular Cristiano un 27% en cifras gruesas— hicieron necesarios los

acuerdos entre tales fuerzas, sobre todo para ciertos puntos. Así, por un lado, mirando los avances del constitucionalismo posterior a la Segunda Guerra Mundial, cambiaron la estructura de la Carta dejando atrás el marco que tuvieron todas las Constituciones anteriores, empezando por su estructura, remozaron el lenguaje, introdujeron nuevas instituciones (Tribunal de Garantías Constitucionales, Consejo Nacional de la Magistratura, Ministerio Público, etcétera), así como títulos que antes no existían dedicados al presupuesto, a la propiedad, a la educación, a los tratados, etcétera. Crearon además, como algo nuevo, un apartado económico o Constitución económica que estaba disperso o ausente en los anteriores textos. Corrigieron los excesos parlamentarios de la Constitución de 1933 e incorporaron una nueva distribución territorial del poder creando las regiones. Finalmente, aprobaron la segunda vuelta electoral pero sólo para los cargos del Ejecutivo (presidente y vicepresidentes).

Fue en realidad una Constitución de compromiso y válida en sus grandes tramos. Tan solo la parte económica reflejó lo que era la Asamblea misma: partes muy liberales y partes muy estatistas, lo cual daba como resultado un hibridismo y la posibilidad de que los sucesivos gobiernos se inclinasen por uno o por otro lado, como en efecto sucedió.

Me he extendido en describir las características de esta carta porque es fundacional en cuanto estructura, terminología e instituciones. Si bien muchos de sus contenidos han sido cuestionados y otros han desaparecido.

Lo que pasó con esta Constitución, fruto del momento, fue que sirvió bien a los que la manejaron bien, y mal a los que la manejaron mal, lo cual creó disparidad de políticas en los diez años siguientes. El clímax de esto fue la elección de Alberto Fujimori en las elecciones de 1990, que explica lo que sucedió después. Y es lo siguiente: introducida la segunda vuelta cuando ninguna de las listas presidenciales alcanzase más del 50% de los votos válidos, se procedía a una segunda vuelta electoral (*ballotage*) entre las dos primeras minorías, en la cual resultó ganador con un 56%

Fujimori, bastante alejado de su contendiente Mario Vargas Llosa con 23%. Este claro triunfo de Fujimori contrastaba con la primera vuelta electoral, en la cual Fujimori había obtenido el 22%, lo cual reflejaba la composición de las cámaras, teniendo como resultado que el presidente ganador tenía minoría en las cámaras. Y esto era importante, pues de acuerdo al régimen presidencial *sui generis* que tiene el Perú, el presidente necesita el apoyo de las cámaras para ejecutar las principales políticas de su gobierno. Cuando este desequilibrio sucede, en las democracias avanzadas se buscan consensos, y lleva a los gobiernos a la cohabitación (Francia) o a acuerdos concretos sobre puntos importantes que permiten la gobernabilidad y que el sistema no se erosione. Lamentablemente, Fujimori, de temperamento autoritario, no quiso hacer esto, sino que se dedicó a enfrentarse con el Parlamento, pese a que éste le prestó ayuda en gran parte de sus proyectos. Pero no satisfecho con esto, buscó apoyo en la Fuerza Armada y dio un golpe de Estado el 5 de abril de 1992, disolviendo todas las instituciones importantes, empezando por el órgano legislativo y empezó a gobernar mediante *ukases*.

Lo que no imaginó Fujimori es que la comunidad internacional no iba a aceptar tan fácilmente un nuevo golpe de Estado, después de las exitosas transiciones a la democracia iniciadas en los años ochenta en la América Latina. Y empezaron a hacer presiones, primero a nivel de los Estados Unidos y luego de la Organización de los Estados Americanos (OEA). Convocada una reunión en Bahamas, el gobierno ofreció retornar a la institucionalidad y para eso no encontró mejor salida que retomar la salida electoral previo cambio constitucional.

Instalada una Constituyente en julio de 1993, se dio a la tarea de elaborar una nueva Constitución, no sólo para justificar el golpe de Estado, sino para permitir que Fujimori pudiera reelegirse en el cargo en forma indefinida, como los hechos lo pasaron a demostrar. En el mismo sentido, se eliminó todo atisbo de descentralización, típico de gobiernos fuertes que no quieren compartir el poder, así como un adelgazamiento de los derechos fundamen-

tales, en especial en la parte relativa a los derechos sociales en sentido amplio (si bien, con poca eficacia, ya que el Perú ha sido signatario de los principales instrumentos internacionales en materia de derechos humanos). Y presentó un claro modelo liberal en lo económico.

Pero su gobierno, reelegido en 1995 y nuevamente en julio de 2000, no resistió el vendaval de la oposición. Renunció a la distancia y el Congreso eligió en su lugar a uno de sus más distinguidos miembros: Valentín Paniagua.

En el poco tiempo que duró la presidencia de Paniagua (un aproximado de 8 meses) se trató de desbaratar el aparato de la corrupción liderado por Montesinos —si bien más fue el ruido que los logros efectivos—, así como preparar el ambiente para la contienda electoral. En la práctica, el gobierno de Fujimori, con un total de diez años y cuatro meses, ha sido el más largo de la historia peruana, después del de Leguía, que duró algo más de once años (julio de 1919-agosto de 1930).

Las elecciones generales dieron el triunfo a Alejandro Toledo, quien inició su periodo en julio de 2001 y lo terminó el mismo mes de 2006. A éste siguió el de Alan García Pérez (2006-2011) y el actual de Ollanta Humala Tasso (2011-2016).

Las grandes líneas que podemos señalar en este periodo que parte de la caída de Fujimori hasta el presente, son las siguientes:

- 1) Se quiso desde un inicio derogar la Carta de 1993, acusada de autoritaria y favorecedora de la corrupción. En tal sentido, en los últimos meses de su breve gobierno, Paniagua nombró una Comisión de Estudio sobre la Reforma Constitucional que cumplió su cometido en poco tiempo, y que propiciaba un retorno a la Carta de 1979, pero con importantes actualizaciones y modificaciones. Sin embargo, el informe y sus recomendaciones no encontraron eco en la opinión pública.
- 2) Los intentos para dejar de lado la Constitución de 1993 fueron varios pero infructuosos. Incluso se formó una co-

misión parlamentaria que trabajó en un nuevo proyecto constitucional de consenso, que al final no satisfizo a nadie.

Esto también se dio en el campo jurisdiccional, pues fueron varios los intentos para dejar de lado la Constitución de 1993, recurriendo incluso a un proceso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional, que no lo acogió. De hecho, empezó a legitimarse no sólo por el brillo de sus enunciados económicos, sino porque se le fueron eliminando los rasgos autoritarios y se hizo una extensa reforma en la parte de gobiernos regionales y locales.

- 3) La Constitución de 1993, si bien con una sola Cámara, mantenía los rasgos parlamentarios que venían de atrás: Consejo de Ministros, interpelación, voto de censura, disolución de la Cámara, etcétera. Pero en la práctica muy pocos de estos mecanismos se hicieron efectivos. La medida más audaz —la disolución de la Cámara— nunca se ha llevado a cabo desde que fue introducida en 1979.
- 4) De acuerdo al sistema electoral de carácter proporcional y en la modalidad de D'Hondt, la Cámara refleja con fidelidad casi matemática el sentir de la votación, con el agravante de que manteniéndose el sistema del *ballotage* o segunda vuelta sólo para el Poder Ejecutivo, todos los presidentes desde entonces fueron elegidos en segunda vuelta (Toledo, García, Humala) y en consecuencia, ninguno contaba con mayoría parlamentaria.

No obstante, a diferencia de anteriores experiencias políticas, sobre todo la de 1963-1968, los grupos parlamentarios no gobiernistas, que eran mayoría, dejaron gobernar e hicieron alianzas con el Ejecutivo en temas de interés nacional. Lo que significa que hay mayor conciencia por mantener el sistema y propiciar la gobernabilidad. Este es un cambio de actitud muy positivo, que refleja madurez en la clase política.

A nivel constitucional, quedan algunos temas pendientes, como es el caso de la eliminación del voto preferencial (para

fortalecer a los partidos políticos), restaurar el Senado (pero rediseñado) y sancionar el transfuguismo.

Los miedos políticos que despertó Humala con su candidatura (un discurso radical sin contemplaciones) empezaron a moderarse, tan pronto llegó a la presidencia en 2011. Prescindió del apoyo que le daban ciertos radicales de izquierda —maximalistas sin sentido de la realidad— y empezó a situarse en el centro, con tendencia a acercarse a la derecha.

A nivel constitucional, salvo la continuidad del régimen democrático, no existen mayores novedades. Mientras tanto, la Constitución de 1993 llegó a su vigésimo aniversario sin interrupciones en diciembre de 2013.

A fines de 2001 se dictó la ley 27600 que ordena borrar la firma de Fujimori de la Constitución de 1993 y establecía que la Comisión de Constitución del Congreso prepararía un nuevo texto constitucional, lo que efectivamente hizo, si bien muy desaliñado, extenso y lleno de vaguedades. Su discusión en el pleno se inició y al poco tiempo fue abandonada y archivada definitivamente (2003). Lo cual demuestra que no hay mayor interés en cambiar la Constitución, salvo en cosas puntuales.

IV. VIGENCIA DE LAS CONSTITUCIONES

El concepto de vigencia puede tener varios sentidos. El más común y más usado es cuando realmente se compenetra en la población un determinado texto, se hace conciencia de él y además es observado. Desde este punto de vista, y dejando de lado otros tipo de consideraciones, el problema que dejó la Colonia como pesada herencia fue una sociedad que no se había gobernado a sí misma y, más aún, una elite pequeña en relación con una gran mayoría de la población que no participaba en el gobierno y que vivía al margen de él. Cuando el Perú se independiza tiene una población que, *grosso modo*, oscila el millón y medio de habitantes, de los cuales vota 1% cuando mucho. Esto se comprueba

sobre todo a inicios del siglo XIX y hasta 1896, en que se aprueba la primera ley electoral en forma.

Hay que señalar, por otro lado, que al principio existió el voto censitario, es decir, de los que eran contribuyentes y además el voto del campesino analfabeto, que en realidad votaba inducido y sin saber exactamente por qué. A principios del siglo XX se empiezan a ordenar las prácticas electorales, pero quedaba un amplio margen en el cual no votaban los analfabetos (normalmente la gran masa indígena), los religiosos, las mujeres, ni los militares. Y sin descartar el fraude generalizado que en términos generales acompaña a la República durante todo el siglo XIX e inicios del XX.

El gran salto en lo que se refiere a la sistematización de los procesos electorales se da recién en 1931, con la creación del Jurado Nacional de Elecciones, que continúa hasta ahora, con diversos cambios introducidos en la Constitución de 1993. Pero lo cierto es que la vida político-constitucional en el siglo XIX se llevó a cabo entre élites y con partidos de notables al margen de la mayoría de la población, espectador pasivo de la vida política. Esto empieza a cambiar a mediados del siglo XX y de manera especial a partir de 1931, en que las masas intervienen activamente en política y hacen sentir su fuerza, como ya se adelantó.

La plena participación ciudadana sólo se consigue en las elecciones de 1980. Con lo cual damos a entender que desde un punto de su vigencia a nivel constitucional, el siglo XIX fue en parte ficticio y sin mayor representatividad. Y en el siglo XX se da un avance lento, que se inicia en la década del treinta y avanza en línea ascendente —con algunos tropiezos— hasta nuestros días.

Veamos ahora la vigencia normativa. Es decir, tomando en cuenta que la sociedad civil de aquella época era muy reducida, ver en qué medida las normas constitucionales eran acatadas por ella, que si bien representaba una minoría numérica, sus miembros estaban en la cresta de la sociedad, tomando las grandes decisiones y el resto era como el coro de la tragedia griega, pero que era silente.

Así consideradas las cosas, podemos hacer algunos distinguos. En primer lugar, considerar el periodo independentista, del cual algo hemos adelantado. Éste empieza con el desembarco de San Martín y sus tropas en la bahía de Paracas, a unos 300 kilómetros al sur de Lima, fecha en la cual empieza el proceso emancipador.

Los textos legislativos que aprueba San Martín y que le dan el nombre de Protector, tendrían una vigencia transitoria mientras se mantenía el estado de guerra y se esperaba la declaración de la independencia. La aprobación de las “Bases de la Constitución peruana” de 1822 es prácticamente una declaración de principios. Nuestra primera Constitución, la de 1823, fue utópica y no marcó derrotero alguno; además se promulgó, y al poco tiempo la ley del 11 de noviembre de 1823 la declaró en suspenso en todo aquello que se opusiese a los poderes otorgados al Libertador Bolívar.

Ahora bien, con la batalla de Ayacucho y la rendición de las tropas españolas y del virrey José de la Serna, último que ha tenido el Perú, se abrió una nueva etapa. Por un lado, con la creación de Bolivia, conocido como el Alto Perú y sobre la audiencia de Charcas, se tentó a Bolívar para que preparase una Constitución, que fue aprobada en el nuevo país de Bolivia y en el Perú en 1826, remplazando así a la de 1823. Pero por problemas internos de la Gran Colombia, tuvo que salir Bolívar de Lima en forma algo intempestiva y no volvió más. Su Constitución que pensaba iba a regir en la Gran Colombia —y por tanto en todos los pueblos por él liberados— no tuvo ninguna acogida y más bien le trajo complicaciones. En Lima estaban las tropas colombianas impagas, lo que ocasionó un problema y esto motivó un relevo del gobierno provisional y la instalación de otro nuevo, que dejó en suspenso la Constitución de 1826, la cual duró sólo siete semanas. Se volvió a poner en vigencia la Constitución de 1823, mientras no se dictase una nueva Constitución más realista. De esta manera, el Perú realmente sentó su independencia de fuerzas o poderes extranjeros en 1826, cuando se van las tropas

colombianas y los restos de las fuerzas españolas, acompañados por algunos peruanos, se rindieron en el castillo Real Felipe del Callao, en donde se habían parapetado.

Una nueva situación surge en 1827, pues entonces el Perú, libre de toda presencia extranjera, convocó a una Constituyente integrada por gran parte de los políticos que habían redactado la de 1823, quienes comprendieron que era necesaria dar un toque más realista a la nueva Constitución, la de 1828, y realmente es la que tendría una gran influencia, sobre todo doctrinaria, en todo el siglo XIX.

La siguió, sin sobresaltos, la de 1834, que seguía sus grandes lineamientos. Pero las luchas internas llevaron a la creación de la discutida Confederación Perú-Boliviana (1836-1839) que trajo más problemas de los que resolvía y que estaba monitoreada por el general Santa Cruz, quien había partido desde Bolivia para poner en práctica ese gran proyecto.

Mal planteada desde un principio y fijados los intereses de tiempo atrás, la Confederación no tenía futuro alguno, como lo demostró la posterior guerra con Bolivia en 1841, que pretendía anexársela y que fracasó en toda la línea. Fruto de la normativa confederada (Pacto de Tacna de 1837) después de su fracaso, vendrá la Constitución conservadora y autoritaria de 1839, discutida y aprobada en la ciudad de Huancayo, en la sierra central. Esta Carta tuvo una relativa vigencia y rigió hasta 1856, en que advino una Constitución liberal, que tuvo una existencia efímera, siendo prontamente remplazada por la de 1860, considerada la Carta más importante del siglo XIX y la de mayor vigencia formal. Esta Constitución pretendió ser una conciliación y en cierto sentido una transacción entre las ideas liberales y conservadoras, si bien más primaron estas últimas. Por eso la de 1856, extremadamente liberal, casi no funcionó, y luego la de 1867, tan liberal como la anterior, duró sólo seis meses, pues fue repuesta la de 1860. Esta Carta rigió hasta 1920, en que fue remplazada por una nueva sancionada en enero de ese año.

La Constitución de 1920, fruto de un golpe de Estado impulsado por Augusto B. Leguía, fue hecha a medida de éste y con el propósito de perpetuarlo en el poder. Resumió todo lo anterior en forma sistemática y como especial novedad incorporó ahí temas sensibles de la recién aparecida “cuestión social” (derechos sociales en sentido amplio, intervención del Estado en los conflictos entre el capital y el trabajo, descentralización, etcétera). Pero en la práctica tuvo efectos limitados. En realidad, al margen de las novedades que ella trajo, era en puridad innecesaria, más aun cuando a la larga no sirvió para nada que fuese institucional, si bien en el plano económico-social, cambió al país acorde con los giros internacionales que operaban en ese momento. Representó para el Perú, el fin de la “belle époque”.

El golpe de Estado de agosto de 1930 desalojó a Leguía del poder, quien murió poco después en muy malas condiciones y en la cárcel (1932). Se restableció la Constitución de 1920 y un Congreso Constituyente fue instalado en diciembre de 1931, en medio de grandes debates e intolerancias, sancionó una nueva Constitución en 1933, que duró hasta 1979. Este nuevo instrumento tuvo larga vida, la más larga después de la de 1860, pero se vio recortada por golpes de Estado, gobiernos autoritarios y largos artículos de la Constitución nunca cumplidos.

No obstante las “vacaciones” forzosas a las cuales fue sometida y en las que rigió a medias (los periodos 1936-1939, 1948-1956, 1962-1963 y 1968-1980), la Constitución de 1933 ha tenido indudable importancia.

Durante el gobierno militar (1968-1980) se habló mucho sobre la reforma constitucional e incluso sobre la posibilidad de una nueva Constitución, con el velado propósito de garantizar una entrega del poder a los civiles sin contratiempos y sobre todo sin revanchas. Fue así como de común acuerdo con las principales fuerzas políticas, se convocó a una Asamblea Constituyente que se instaló el 28 de julio de 1978 y terminó sus labores un año después. Esta Asamblea funcionó en paralelo con el gobierno militar, y salvo ciertas escaramuzas, las relaciones llegaron a

buen puerto. El texto finalmente sancionado en julio de 1979, fue observado en ciertos tramos por el gobierno militar, y por ende no fue cumplido en el periodo julio de 1979-julio de 1980, motivando incluso que el texto constitucional no fuese publicado oficialmente, sino después de las elecciones generales que dieron la Presidencia a Fernando Belaunde Terry (julio de 1980).

Como ya he señalado, la Carta de 1979 trajo innumerables novedades, y se incardinó dentro de las nuevas corrientes constitucionales de la posguerra —que ahora se llama curiosamente neoconstitucionalismo— y dentro de la oleada democratizadora que acompaña a los gobiernos latinoamericanos de dicha época. Tuvo plena vigencia, por lo menos en sus aspectos centrales, durante los siguientes dos periodos constitucionales (1980-1985 y 1985-1990).

En una reñida campaña electoral llevada a cabo en 1990 fue elegido presidente de la República Alberto Fujimori, con el sistema de la doble vuelta que recién se aplicó en esa oportunidad. Pero lo acompañaba un Congreso conformado en primera vuelta, en el que no tenía mayoría y sólo contaba con el 22% de partidarios en las cámaras. Así se inició una lucha sorda entre Ejecutivo y Legislativo —innecesaria pues el Legislativo demostró siempre su interés en colaborar, ante la negativa de Fujimori, quien quería actuar sin tropiezos— y fue así como coludido con el Ejército, dio el golpe de Estado del 5 de abril de 1992. Quedó rota la institucionalidad y desmanteladas las principales instituciones públicas.

Convocada una Constituyente por presión internacional, se sancionó una nueva Constitución en diciembre de 1993, que empezó a regir de inmediato, y es la que actualmente se encuentra en vigor, con algunos cambios.

Luego del golpe de Estado de abril de 1992, se vivió un estado de inseguridad y mano dura, que continuó no obstante la sanción de la nueva Constitución. El gobierno de Fujimori se extendió hasta noviembre de 2000, luego de una tercera reelección muy discutida, periodo en el cual la Constitución fue entendida de manera errática, sin mayor vigencia.

A la caída de Fujimori, fue elegido presidente de la República el presidente del Congreso, Valentín Paniagua, que convocó a elecciones y entregó el mando a Alejandro Toledo, quien asumió el poder el 28 de julio de 2001. Desde entonces han pasado tres periodos presidenciales (Toledo, 2001-2006; Alan García, 2006-2011; Ollanta Humala (2011-2016) y la constitucionalidad ha sido observada, no obstante que ninguno de estos gobiernos ha contado con mayoría parlamentaria, extensivo al actual. En estos casos se han buscado consensos y acuerdos, como es normal en toda democracia madura, que vemos ahora en el Perú.

La Constitución de 1993 sigue vigente con algunos cambios (el más importante referido a la descentralización) y con ánimo de permanecer. La clase política ha optado por cambios puntuales y ha descartado la idea de un cambio total, como muchos pidieron y algunos esperaban. Es obvio, pues, que conforme pasa el tiempo, la Constitución de 1993, democratizada, se ha ido legitimando ante la opinión pública y cada vez es más improbable que se cambie totalmente.

V. IMPORTANCIA HISTÓRICA DE LOS TEXTOS

Desde un punto de vista genérico, todos los textos constitucionales y los que han hecho sus veces son importantes, pues han servido para explicar muchas cosas o para remediar otras. Por ejemplo, el Estatuto de Ayacucho, sancionado por Piérola en 1881, explica su posición en aquel momento, no tuvo ninguna trascendencia por el desorden existente en la época, en plena Guerra del Pacífico, pero hay que tenerlo presente. Sin embargo, ajustando nuestra óptica y dejando de lado textos transitorios que en puridad no han sido Constituciones, nos quedamos con muy pocos.

El primero, sin lugar a dudas, es la Constitución de 1828, por cuanto no sólo es la primera que se aprueba en forma libérrima, sino la que, sensatamente, pone las bases de lo que vino después. Y que en sus grandes lineamientos dura más de un siglo, hasta

1979. Y si duró poco, fue porque ella misma lo previó para su reforma y eventual reemplazo. Por lo demás, la que la siguió, sancionada en 1834, fue prácticamente su duplicado.

La segunda en importancia es la de 1860, pues no sólo recoge todo lo anterior, sino que además incorpora los elementos parlamentarios que se habían gestado años antes y que estaban en anteriores textos. Tuvo una vida accidentada, con alzas y bajas, pero en general fue positiva. Se le ha llamado el “libro de la tradición y del destino de la República” (Bustamante Cisneros). Y debió durar más, si de por medio no se cruzan las ambiciones de Leguía que impulsó la Constitución de 1920, que cayó en total descrédito.

La tercera en importancia es la de 1979, porque significa un quiebre —por lo menos en lo formal y también en los contenidos— en relación con todo lo anterior. Fue quizá muy frondosa y en su apartado económico algo ecléctico y muy concesivo, lo que permitía diversas lecturas, pero merecía una mejor suerte. La vigente de 1993, es una copia en un 65% de sus postulados y repite el mismo ordenamiento, pero en demérito de ella. Algo se ha rescatado y mejorado de esta Constitución hecha a medida del fujimorismo. Y que si bien ha logrado una aceptación generalizada, lo es básicamente por temor a causar revuelos o despertar inquietudes, es decir, por el problema político que su cambio conlleva, pero no necesariamente por sus méritos. Más aun, el tiempo ha demostrado sus errores técnicos y carencias, que pueden crear algún problema en el futuro. Si bien en el apartado económico ha despertado entusiasmo y ha facilitado el crecimiento ordenado del país en los últimos años.

VI. FIGURAS Y DEBATES DESCOLLANTES EN LAS CONSTITUYENTES

Trataremos por separado ambos temas, empezando por las figuras descollantes en las Constituyentes, pero incidiendo sólo en los más relevantes.

Si partimos del principio, el primer Congreso Constituyente al cual se debe la primera Constitución de 1823, tendríamos que mencionar a varios: Toribio Rodríguez de Mendoza, José F. Sánchez Carrión, Francisco J. de Luna Pizarro, Hipólito Unanue, Francisco Javier Mariátegui, Carlos Pedemonte, Mariano José de Arce. Los debates en general fueron muy teóricos, teñidos de liberalismo y en gran parte ilusos, como el que recién ingresa a un mundo nuevo y no sabe a qué atenerse.

La segunda Constitución fue la de 1826, hechura de Bolívar, y que tuvo sobre todo exaltados defensores de ella como José María de Pando. No hubo más que una mano que dio este fruto, nada feliz. En realidad, la concepción constitucional de Bolívar a la altura de 1826 era errática y sumamente enredada, lo que hace pensar que su cima como figura militar y política, no correspondía con la luminosidad de sus etapas previas. Esta Carta no dejó, por lo demás, ninguna huella.

Las de 1828 y 1834 muy parecidas entre sí, tuvieron como figuras descollantes a Francisco Javier de Luna Pizarro, gran figura liberal, y Francisco de Paula González Vigil, clérigos ambos, si bien el primero acató todo lo que venía de Roma, a diferencia de Vigil, que fue contestatario y a la larga terminó excomulgado.

En 1856 fue preponderante la figura de José Gálvez, gracias a quien se introdujo el Consejo de Ministros en la Constitución, que permanece hasta ahora. Fueron igualmente figuras destacadas Pedro Gálvez, Ignacio Escudero, Manuel Toribio Ureta y Juan Gualberto Valdivia.

En 1860 hubo grandes figuras, en especial la del clérigo Bartolomé Herrera, que presidió el Congreso Constituyente, si bien no logró que su proyecto autoritario de Constitución fuera discutido. Destacaron igualmente José Silva Santisteban, Pedro José Calderón, Antonio Arenas, José Antonio de Lavalle, entre otros.

En 1919 —que sancionó la carta de 1920— hubo gente importante y valiosa, como Javier Prado y Mariano H. Cornejo, pero no hubo en realidad ningún debate trascendente. Destacaron Aníbal Maúrtua, José Antonio Encinas, Pedro J. Rada y Gamio, Alberto Secada, etcétera.

La Constituyente de 1931, quizá la más accidentada de todas, fue objeto de una mutilación de la oposición (23 de sus miembros fueron arbitrariamente aprisionados y enviados al destierro), porque además se admitió por vez primera la representación proporcional, que dio espacio a una minoría militante. Fueron figuras importantes, Víctor J. Gamarra, Carlos Chirinos Pacheco, José Matías Manzanilla, Carlos Sayán Álvarez, y por la oposición Víctor Andrés Belaunde, Luis A. Eguiguren, Luis Alberto Sánchez, Manuel Seoane, Erasmo Roca, Luciano Castillo, Alberto Arca Parró y Emilio Romero.

La Constituyente de 1978-1979 tuvo figuras de relieve, pero ningún grupo tuvo mayoría, así es que no les quedó más remedio que dialogar y hacerse mutuas concesiones. Fue presidida por el líder histórico Víctor Raúl Haya de la Torre, que tuvo una influencia más personal que doctrinaria, debido a su enfermedad que lo apartó de su curul, remplazándolo Luis Alberto Sánchez. Destacaron, aparte de los mencionados, Andrés Aramburú Menchaca, Ernesto Alayza Grundy, Roberto Ramírez del Villar, Héctor Cornejo Chávez, Javier Ortiz de Zevallos, Enrique Chirinos Soto, Antonio Meza-Cuadra, Carlos Malpica Silva-Santisteban, Alberto Ruiz-Eldregde, Fernando León de Vivero, Mario Polar Ugarteche, Andrés Townsend Ezcurra, Javier Valle-Riestra, et-
cétera.

La Constituyente de 1993 se realizó sin estridencias, pues el fujimorismo tenía mayoría, si bien tuvo que hacer concesiones. Por parte del oficialismo o apoyándolo, tuvo labor importante el presidente de la Constituyente, Jaime Yoshiyama, así como Víctor Joy Way, Carlos Torres y Torres-Lara, quien se convirtió en el vocero del oficialismo, Enrique Chirinos Soto, quien había participado en la Constituyente de 1978, Rafael Rey, Carlos Ferrero Costa, Ricardo Marcenaro y Martha Chávez. Y por la oposición Antero Flores-Araoz E., Lourdes Flores Nano, Henry Pease García, Manuel Moreyra Loredo, Celso Sotomarinero, Roger Cáceres Velásquez, Fernando Olivera Vega y Julio Castro Gómez.

En lo referente a los debates trascendentes en las convenciones constituyentes, éstos han sido pocos, ya que en realidad los debates y discusiones se daban más en otros ambientes o en congresos ordinarios. Así, el gran debate que tuvo el país para adoptar la forma de gobierno, se dio en la “Sociedad Patriótica” en 1822, que descartó la monarquía y aceptó la forma republicana de gobierno. Fue debatido también en esa época la forma de Estado, es decir, si se adoptaba la forma federal que venía de los Estados Unidos y de otros países de la América Latina que lo habían seguido, pero se rechazó en los debates de 1827, que sancionaron lo que fue la Constitución de 1828. El federalismo como proyecto, no fue sin embargo descartado del todo, y fue una idea recurrente en todo el siglo XIX. Lo sostuvieron Piérola en el campo político y González-Prada en lo doctrinario.

Al lado del federalismo —nunca hecho realidad— se encuentran numerosos intentos de descentralización con matices diversos (1823, 1872, 1886) que continúan en el siglo XX (1920, 1933 y 1979). El esfuerzo más articulado a nivel constitucional fue el realizado en 1933 con los concejos departamentales, que nunca se implementaron. Las regiones, creadas en 1979, se iniciaron lentamente y acabaron tan mal, que Fujimori no tuvo mejor idea que eliminarlas en la Carta de 1993. Una reforma constitucional de 2002 las reactivó y desde entonces han empezado a funcionar, en forma libre pero inoperante, por la falta de conocimientos técnicos y financieros, y por la carencia de cuadros políticos adecuados. En estos años han mostrado, lamentablemente, una total incapacidad para gastar en obras el dinero que les transfiere el gobierno central.

En 1832 se produjo la célebre acusación del diputado Vigil contra los excesos del presidente Gamarra, que aun cuando no prosperó, ha quedado como una de las más lúcidas piezas parlamentarias del siglo XIX. Su intervención acabó con estas célebres palabras: “Yo debo acusar, yo acuso”.

Sin mayores debates, pero precedido de un ambiente muy favorable, en 1854 se decretó la supresión de la esclavitud por Castilla, en célebre decreto firmado en la ciudad de Huancayo. Si bien es cierto que la esclavitud fue atacada y continuamente cuestionada desde 1821, fue hasta 1854 que se produce su supresión formal y real, considerándose esa fecha como históricamente decisiva.

Debates importantes relativos a la pena de muerte y al voto de los analfabetos existieron en la década de 1840-1850, mientras que en la Constituyente de 1860 se debatió el problema del fuero eclesiástico. Debates posteriores relacionados con la defensa procesal de la libertad se dieron sólo en 1892, en un Congreso ordinario. En 1919, en preparación de la Carta de 1920, se discutieron muchos temas que venían de antes, e igual sucedió en 1931.

Un debate de trascendencia que afectó el régimen democrático en 1947, fue el problema del veto presidencial. Teóricamente no existía, pero la práctica ininterrumpida y su necesidad lo hacían indispensables. Tan es así, que expresamente la recogen las Constituciones de 1979 y 1993.

Algo similar se repitió en el periodo 1963-1968, en que se abogó por una nueva Constitución, pero sin éxito. Y en donde se plantearon introducir mecanismos de control contra los excesos presidenciales. El debate más importante del periodo fue el de buscar mecanismos para hacer viable una reforma agraria ordenada, que contemplaba, por la magnitud del plan, expropiaciones de grandes latifundios con pagos en bonos de redención en varios años. La reforma constitucional se aprobó en 1964 y estuvo en vigor durante varios años, hasta mediados de los noventa del siglo pasado, en donde se consideró concluido un proceso que, además, no dio muy buenos frutos. En la Carta de 1993 se ha vuelto al régimen de expropiación con pago al contado, en forma previa y justipreciada.

También en el periodo 1963-1968 hubo un gran debate sobre la llamada legislación delegada, no contemplada por la Constitución entonces vigente, la de 1933, lo cual no fue óbice para que el Ejecutivo hiciese uso de ella con previo acuerdo del Legisla-

tivo. La Constitución de 1979 incorporó en forma embrionaria los decretos de necesidad y urgencia, del que se hizo amplio uso. Hoy están plenamente reconocidos en la Carta de 1993, con el nombre de “decretos de urgencia”.

En la Constituyente de 1978 hubo grandes debates: el problema económico y cómo resolverlo, el papel del Estado, los alcances de los tratados, los aspectos relacionados con la pena de muerte, la creación de un ente concentrado de jurisdicción constitucional, la creación de las regiones, el problema de los nombramientos de los jueces, entre otros, relativamente nuevos, pues venían del constitucionalismo de posguerra.

La Constituyente de 1993 sólo tuvo tres aspectos en mente: reforzar el Poder Ejecutivo permitiendo la reelección presidencial inmediata, modificar radicalmente el modelo económico y eliminar la descentralización. De ellos ha tenido singular importancia lo referido al segundo punto, que hasta ahora encandila a muchos. El último gran debate se llevó a cabo en el periodo 2001-2003, en el cual se intentó, sin éxito, reemplazar integralmente la Constitución de 1993. Y tuvo también una gran novedad: haber introducido mecanismos de democracia directa (revocatoria, referéndum, rendición de cuentas, etcétera) si bien con poco éxito.¹

¹ Aspecto importante que no puede ser soslayado, son las dos Constituciones del periodo colonial. La primera, la de Bayona de 1808, fue un documento otorgado y manipulado por Napoleón en beneficio de su hermano José. Se guardaron las formas y una Convención especialmente convocada aprobó tal texto. En ella se designa a un peruano: Tadeo Bravo y Rivero, que no se incorporó a los debates y en su reemplazo se nombró a Agustín de Landaburu, que tampoco asistió. Pero esta Constitución no tuvo ninguna vigencia ni eco en el Perú. La segunda, de 1812, sí la tuvo. En su participación hubo gran cantidad de americanos, y un número indefinido de diputados peruanos. Dicha Carta fue jurada y aplicada en el Perú. De todo ello queda como único recuerdo la placa conmemorativa en la Plaza de la Constitución de Huancayo. Ambas Constituciones se refieren a los dominios de Ultramar y se considera a las Américas como parte de la monarquía española. La más importante, de 1812, fue echada al canasto con la vuelta de Fernando VII al poder en 1814. Por eso, no forman parte de nuestra historia constitucional y republicana, que formalmente tiene su partida de nacimiento en 1821.

ANEXO 1

RELACIÓN DE GOBERNANTES REPUBLICANOS* 1821-2012

Núm.	Nombres	Gobernaron
1	José de San Martín	1821-1822
2	Junta Gubernativa: José de la Mar, Manuel Salazar y Baquijano y Felipe A. Alvarado.	1822-1823
3	José de la Riva-Agüero y Sánchez-Boquete	1823
4	José Bernardo de Tagle	1823
5	José de la Riva-Agüero y Sánchez-Boquete, primer presidente del Perú	1823
6	Simón Bolívar	1824-1826
7	Andrés de Santa Cruz	1827
8	José de la Mar	1827-1829
9	Agustín Gamarra	1829-1833
10	Pedro Pablo Bermúdez	1834
11	Luis José de Orbegoso	1833-1836
12	Felipe Santiago Salaverry	1835-1836
13	Andrés de Santa Cruz (Confederación Perú-boliviana)	1836-1839
14	Agustín Gamarra	1839-1841
15	Manuel Menéndez, Juan Crisóstomo Torrico, Francisco Vidal y Justo Figuerola	1841-1843
16	Domingo Elías	1844
17	Manuel I. de Vivanco	1843-1844
18	Ramón Castilla	1845-1851
19	José Rufino Echenique	1851-1854
20	Ramón Castilla	1855-1862
21	Miguel de San Román	1862-1863

22	Juan Antonio Pezet	1863-1865
23	Mariano Ignacio Prado	1865-1868
24	Pedro Diez Canseco (3er. interinato)	1868
25	José Balta	1868-1872
26	Manuel Pardo**	1872-1876
27	Mariano Ignacio Prado	1876-1879
28	Nicolás de Piérola**	1879-1881
29	Francisco García Calderón**	1881
30	Lizardo Montero, Andrés A. Cáceres y Miguel Iglesias	1881-1883
31	Miguel Iglesias	1883-1886
32	Andrés A. Cáceres	1886-1890
33	Remigio Morales Bermúdez	1890-1894
34	Justiniano Borgoño	1894
35	Andrés A. Cáceres	1894-1895
36	Manuel Candamo (Junta)**	1895
37	Nicolás de Piérola**	1895-1899
38	Eduardo López de Romaña**	1899-1903
39	Manuel Candamo**	1903-1904
40	Serapio Calderón**	1904
41	José Pardo y Barreda**	1904-1908
42	Augusto B. Leguía**	1908-1912
43	Guillermo Billinghurst**	1913-1914
44	Oscar R. Benavides	1914-1915
45	José Pardo y Barreda**	1915-1919
46	Augusto B. Leguía**	1919-1930
47	Luis M. Sánchez Cerro	1930-1931
48	David Samanez Ocampo (Junta)**	1931
49	Luis M. Sánchez Cerro	1931-1933
50	Oscar R. Benavides	1933-1939
51	Manuel Prado Ugarteche**	1939-1945
52	José Luis Bustamante y Rivero**	1945-1948
53	Manuel A. Odría (Junta)	1948-1950

54	Manuel A. Odría	1950-1956
55	Manuel Prado Ugarteche**	1956-1962
56	Ricardo Pérez Godoy, Nicolás Lindley	1962-1963
57	Fernando Belaunde Terry**	1963-1968
58	Juan Velasco Alvarado	1968-1975
59	Francisco Morales-Bermúdez C.	1975-1980
60	Fernando Belaunde Terry**	1980-1985
61	Alan García Pérez**	1985-1990
62	Alberto Fujimori Fujimori**	1990-2000
63	Valentín Paniagua**	2000-2001
64	Alejandro Toledo**	2001-2006
65	Alan García Pérez**	2006-2011
66	Ollanta Humala Tasso	2011-2016

* La presente relación ha sido tomada del libro de Pease G. Y., Franklin, *Perú, hombre e historia. La República*, Lima, Ediciones Edubanco, 1993, t. III, confrontada con la que ofrece Ortega, Eudoxio H., *Manual de historia general del Perú*, Lima, Ediciones Los Andes, 1974, y completada por mí. Muy útil ha sido la monografía de Diez-Canseco, Ernesto, *Relación cronológica de los gobernantes que han ejercido el mando en Lima*, Lima, 1951. En la medida de lo posible, se omiten interinazgos, encargados del mando y similares, tan movedizos sobre todo en la primera mitad del siglo XIX.

** Civil.

ANEXO II

LISTADO DE TEXTOS CONSTITUCIONALES

En nuestra historia republicana, y aun antes, se dan una serie de textos institucionales que rigen nuestra vida política. Ellos son de diverso orden y alcances, y también con diferentes grados de legitimidad. En esta lista hemos intentado ponerlos todos, sin mayores exigencias, pero señalando entre paréntesis y al lado del número romano, cuando estamos ante una Constitución que puede ser considerada como tal. Y que son un total de doce. A fin de tener claro el criterio que nos ha guiado para esta clasificación, pondré dos ejemplos para no alargar demasiado las explicaciones. Así, la Confederación Perú-boliviana aparece representada por tres documentos fundamentales: ellos no son considerados Constituciones peruanas; lo fueron para la Confederación, que adicionalmente dejó de existir. Igual podríamos decir de la Constitución de Cádiz, que rigió cuando el Perú era colonia y no un país independiente.

I) Constitución Política de la Monarquía Española. Promulgada por el rey Fernando VII, para España y sus dominios de Ultramar. Conocida como Constitución de Cádiz o Gaditana. Del 19 de marzo de 1812 al 4 de mayo de 1814. Con posterioridad, esta Constitución será restablecida en 1820 y nuevamente en 1836, pero sin ninguna vinculación para América (salvo el caso de Puerto Rico y Cuba, que se independizarán de España en 1898).

II) Reglamento Provisional, expedido por el general José de San Martín, en Huaura.

Del 12 de febrero de 1821 al 8 de octubre de 1821.

III) Estatuto Provisional, dado por el Protector de la Libertad del Perú, para el mejor régimen de los departamentos libres, mientras se establece la Constitución permanente del Estado.

Del 8 de octubre de 1821 al 17 de diciembre de 1822.

IV) Bases de la Constitución Política de la República Peruana, dadas por el Soberano Congreso Constituyente y promulgada por la Suprema Junta Gubernativa presidida por el general José de la Mar.

De 17 de diciembre de 1822 al 12 de noviembre de 1823.

V) (1) Constitución Política de la República Peruana, dada por el Congreso Constituyente y promulgada por el presidente gran mariscal D. José Bernardo Tagle.

Del 12 de noviembre de 1823 a 9 de diciembre de 1826.

VI) (2) Constitución para la República Peruana, confeccionada por el libertador Simón Bolívar y promulgada por el Consejo de gobierno presidido por el gran mariscal D. Andrés de Santa Cruz, el 30 de noviembre de 1826 y jurada el 9 de diciembre del mismo año. Conocida como Constitución Vitalicia o Bolivariana.

Del 9 de diciembre de 1826 al 16 de junio de 1827.

VII) Constitución Política de 1823, restaurada por el Congreso el 11 de junio de 1827, y mandada cumplir por D. Manuel Salazar y Baquijano, vicepresidente de la República, encargado del Poder Ejecutivo, el 16 de junio del mismo año.

Del 16 de junio de 1827 al 18 de marzo de 1828.

VIII) (3) Constitución Política de la República Peruana, dada por el Congreso Constituyente el 18 de marzo de 1828 y promulgada el mismo día por el general José de la Mar, presidente de la República.

Del 18 de marzo de 1828 al 10 de junio de 1834.

IX) (4) Constitución Política de la República Peruana, dada por la Convención Nacional el 10 de junio de 1834 y promulgada el mismo día por el mariscal Luis José de Orbegoso, presidente provisional de la República.

Del 10 de junio de 1834 al 6 de agosto de 1836.

X) Constitución Política del Estado Sud-Peruano, dada por la Asamblea reunida en Sicuani. Del 17 de marzo de 1836 al 10 de noviembre de 1839. Los Estados Sud y Nor-Peruanos con la República de Bolivia, formaron la Confederación Perú-Boliviana, que fue establecida por el gran mariscal Santa-Cruz, protector supremo de los tres Estados, por decreto dado en Lima el 28 de octubre de 1836.

XI) Constitución Política del Estado Nor-Peruano, dada por la Asamblea reunida en Huaura.

Del 6 de agosto de 1836 al 10 de noviembre de 1839.

XII) Ley fundamental de la Confederación Perú-boliviana, dada por el Congreso de Plenipotenciarios de los tres Estados reunidos en Tacna el 1ro. de mayo de 1837. Estuvo en vigencia hasta el 10 de noviembre de 1839. Se le conoce como el Pacto de Tacna.

XIII) (5) Constitución Política de la República Peruana, dada por el Congreso General reunido en Huancayo, el 10 de noviembre de 1839 y promulgada el mismo día, por el gran mariscal D. Agustín Gamarra, presidente provisorio de la República. Conocida como Constitución de Huancayo.

Del 10 de noviembre de 1839 al 27 de julio de 1855.

XIV) Estatuto Provisorio, dado por la Convención Nacional el 26 de julio de 1855 y promulgado por el presidente provisorio, General Ramón Castilla el día siguiente,

Del 27 de julio de 1855 al 19 de octubre de 1856.

XV) (6) Constitución Política del Perú, dada el 13 de octubre de 1856, y promulgada el 16 del mismo mes, por el presidente provisorio, Mariscal Ramón Castilla.

Del 19 de octubre de 1856 al 13 de noviembre de 1860.

XVI) (7) Constitución Política del Perú, dada por el Congreso de la República el 10 de noviembre de 1860, reformando la de 1856, y promulgada por el mariscal Castilla el 13 del mismo mes y año.

Del 13 de noviembre de 1860 al 29 de agosto de 1867.

XVII) (8) Constitución Política del Perú, dada por el Congreso Constituyente el 29 de agosto de 1867 y promulgada por el presidente coronel Mariano Ignacio Prado, el mismo día.

Del 29 de agosto de 1867 al 6 de enero de 1868.

XVIII) Constitución Política de 1860, puesta nuevamente en vigencia por el general Pedro Diez Canseco, vicepresidente de la República encargado del Poder Ejecutivo, después de la derrota del coronel Prado.

Del 6 de enero de 1868 al 27 de diciembre de 1879.

XIX) Estatuto Provisorio, expedido por el jefe supremo de la República señor Nicolás de Piérola, después de derrocar al general La Puerta, primer vicepresidente encargado del Poder Ejecutivo, ante la ausencia en el país del presidente Prado.

Del 27 de diciembre de 1879 al 18 de enero de 1881.

XX) Constitución Política de 1860. Después que el jefe supremo, señor Piérola, abandonó el territorio de la República (1881), asumieron el mando diversas personas en distintas épocas y lugares, a causa de la invasión chilena; entre otras, el doctor Francisco García Calderón, el general Lizardo Montero, el general Andrés A. Cáceres y el general Miguel Iglesias, los cuales ceñían sus actos a la Constitución de 1860, aun cuando algunos (como Iglesias en Cajamarca y antes de él, Piérola en Ayacucho) promulgaron estatutos provisorios.

Del 18 de enero de 1881 al 23 de octubre de 1883.

XXI) Constitución Política de 1860, con algunas modificaciones hechas por los sucesivos congresos, puesta otra vez en vigencia al asumir el poder, en Lima, el general Miguel Iglesias.

Del 23 de octubre de 1883 a 18 de enero de 1920.

XXII) (9) Constitución para la República del Perú, aprobada el 27 de diciembre de 1919 por la Asamblea Nacional convocada plebiscitariamente por don Augusto B. Leguía, presidente provisorio de la República y promulgada por el mismo señor Leguía el 18 de enero de 1920, ya como presidente constitucional.

Del 18 de enero de 1920 al 9 de abril de 1933.

XXIII) (10) Constitución Política del Perú, dada por el Congreso Constituyente de 1931 y promulgada el 9 de abril de 1933.

Del 9 de abril de 1933 al 28 de julio de 1980.

XXIV) (11) Constitución Política del Perú, sancionada por la Asamblea Constituyente el 12 de julio de 1979 y puesta en vigencia y con el cúmplase correspondiente el 28 de julio de 1980 por el presidente de la República, Fernando Belaunde Terry.

Del 28 de julio de 1980 hasta el 31 de diciembre de 1993.

XXV) (12) Constitución Política del Perú, sancionada y promulgada por el Congreso Constituyente Democrático el 29 de diciembre de 1993 y publicada el 30 de diciembre de 1993.

Del 31 de diciembre de 1993 hasta la fecha.

ANEXO III

BIBLIOGRAFÍA SUMARIA

Orientación bibliográfica general, *cfr.* Claget, Helen L., *A Guide to the Law and Legal Literature of Peru*, Washington, Library of Congress, 1947 (hay una edición posterior ampliada, pero sin mayores novedades en el aspecto constitucional), y Basadre, Jorge, *Introducción a las bases documentales de la historia de la República del Perú con algunas reflexiones*, Lima, Ediciones P. L. V., 2 ts. y 1 apéndice, 1971. Aspectos puntuales en García Belaunde, Domingo, “Guía bibliográfica de derecho constitucional peruano”, *Derecho*, Lima, núm. 29, 1971; Mesía Ramírez, Carlos, “Fuentes documentales y bibliográficas para el estudio del derecho constitucional en el Perú”, como apéndice bibliográfico a García Belaunde, Domingo, *Las Constituciones del Perú*, Lima, Ministerio de Justicia, Edición Oficial, 1993 (con la colaboración de Walter Gutiérrez Camacho), y Jamanca Vega, Marco, “Repositorio bibliográfico de historia constitucional del Perú”, *Historia constitucional* (revista electrónica), núm. 4, 2003.

Un gran panorama sobre la historia republicana, *cfr.* Basadre, Jorge, *Historia de la República del Perú*, Lima, Ediciones El Comercio, 2011, 18 ts. (la obra cubre el periodo 1821-1933; de 1933 a 2000 está desarrollado en el tomo 18 y a cargo de Raúl Palacios Rodríguez), 9a. ed., Lima, Orbis Ventures SAC, 2005; Klaren, Peter, *Nación y sociedad en la historia del Perú*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 2004 (abarca desde la época prehispánica hasta nuestros días); Palacios Rodríguez, Raúl, *El Perú republicano y moderno. 1868-1968*, Lima, Lib. Studium, 1990;

Pease G.Y., Franklin, *Perú, hombre e historia*, Lima, La República, Edubanco, 1993, t. III; Contreras, Carlos y Cueto, Marcos, *Historia del Perú contemporáneo*, 5a. ed., Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 2013, y Valdizán, José *et al.*, *El Perú Republicano: 1821-2011*, Lima, Fondo Editorial, Universidad de Lima, 2012. El aspecto político ha sido tratado sobre todo por Chirinos Soto, Enrique, *Historia de la República*, Santa Fe de Bogotá, Edit. A. Ch. Editores, 1991, 3 ts. (cubre el periodo 1821-2000). Una buena síntesis, *cf.*: Tamayo Herrera, José, *Nuevo compendio de historia del Perú*, Lima, Edit. Universitaria, Universidad Ricardo Palma, 2010.

Los textos pueden verse en Pareja Paz-Soldán, José, *Las Constituciones del Perú*, Madrid, Ediciones Cultura Hispánica, 1954, y García Belaunde, Domingo, *Las Constituciones del Perú*, 2a. ed., Lima, Fondo Editorial, Universidad San Martín de Porres, 2006, 2 ts.

Panoramas generales, véase Alzamora Silva, Lizardo, *La evolución política y constitucional del Perú independiente*, Lima, 1942 (incluido ahora en Alzamora Silva, L., *Estudios constitucionales*, Lima, 2004); Pareja Paz-Soldán, José, *Historia de las Constituciones nacionales*, Lima, Fondo Editorial, Pontificia Universidad Católica del Perú, 2005, y Gálvez, José Francisco, *La historia del derecho en el Perú*, Lima, Universidad Inca Garcilaso de la Vega, 2008. La historia constitucional del Perú tiene su primer fruto en la obra de Pacheco, Toribio, *Cuestiones constitucionales*, Arequipa, Imp. Ibáñez, 1854 (reedición en Lima 1996, a cargo de José F. Palomino Manchego). Manuel Vicente Villarán dedicó diversos estudios a nuestra evolución constitucional y a las principales Constituciones del siglo XIX (*cf.*: *Páginas escogidas*, Lima, 1962, con prólogo de Jorge Basadre y *Lecciones de derecho constitucional*, Lima, Fondo Editorial, Pontificia Universidad Católica del Perú, 1998). El libro de Pedro Planas (*Democracia y tradición constitucional en el Perú*,

Lima, 1998) es un conjunto de monografías que cubren los aspectos más relevantes de la historia constitucional peruana, con interesantes documentos). Un análisis breve pero acertado en Solar, Francisco José del, “Los congresos o asambleas constituyentes del Perú”, *Suplemento Cultural “La Patria”*, Lima, núm. 2, 27 de julio de 1992.

Los puntos aquí expuestos constituyen en cierto sentido una ampliación y un reajuste de opiniones desarrolladas con anterioridad en diversos trabajos míos, en especial *La Constitución en el péndulo*, Arequipa, 1996, y *La Constitución y su dinámica*, Lima, 2006, y mi ensayo “Bases para la historia constitucional del Perú”, *Derecho*, Universidad Católica, núm. 52, 1998-1999.

De gran ayuda es la *Historia cronológica del Perú* a cargo de varios autores y bajo la dirección de José Antonio del Busto Duthurburu (Lima, Ediciones Copé, 2006) y que abarca desde las primeras culturas precolombinas hasta nuestros días.