

EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA PERUANA DE 1823

*Historical evolution of the political constitution of
the Peruvian Republic of 1823*

WALTER IVÁN SALAS VASQUEZ

ivansvasquez@hotmail.com

RESUMEN

La proclamación de la independencia del Perú se realizó un sábado 28 de julio de 1821, en la Plaza de Armas de Lima, por José de San Martín. La Constitución gaditana, conocida también como la “Constitución de Cádiz”, que regía los destinos del Virreynato, se abolió dos semanas después. El proceso de emancipación duró más de tres años, desde 1821 hasta el 09 de diciembre de 1824, fecha en que se produce la capitulación de Ayacucho. Antes de la promulgación de la Constitución de 1823 se expidieron algunos documentos previos que sirvieron de bases para su elaboración; es el caso del Reglamento Provisional de Huaura, de fecha 12 de febrero de 1821 y el Estatuto Provisional del 8 de octubre del mismo año, firmado por José de San Martín; luego se firma las llamadas “Bases de la Constitución Política de la República Peruana” (19-12-1822), que se expresa como la conexión y el antecedente directo con lo llegaría a ser la Constitución de 1823. Posteriormente, José de San Martín, firmó el Decreto No. 146, del 27-12-1821, mediante el cual convocó por primera vez a los ciudadanos del aun virreinato peruano a elegir de manera libre a un Congreso Constituyente. Este congreso debía instalarse el 1 de mayo de 1822, sin embargo, no lo hizo sino hasta el 20 de septiembre de 1822, fecha a partir del cual se abocó a la tarea de crear la primera Constitución. Es así que después de más de un año, el Congreso Constituyente completó su trabajo y promulgó la

* Abogado por la Universidad Nacional San Martín de Porres, especialista en derecho penal. Con estudios de maestría en Derecho Constitucional y Derechos Humanos, por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Fiscal Adjunto Superior Titular de la Tercera Fiscalía Superior Nacional Especializada contra el Crimen Organizado.

denominada “Constitución Política de la República Peruana”, el 12 de noviembre de 1823.

PALABRAS CLAVES: Constitución Política, Congreso Constituyente, Federalismo, Estado Republicano, Monarquía.

ABSTRACT

The proclamation of the independence of Peru was made on Saturday, July 28, 1821, in the Plaza de Armas of Lima, by José de San Martín. The Cádiz Constitution, also known as the “Cádiz Constitution”, which governed the destinies of the Viceroyalty, was abolished two weeks later. The emancipation process lasted more than three years, from 1821 to December 9, 1824, the date on which the capitulation of Ayacucho took place. Before the promulgation of the 1823 Constitution, some previous documents were issued that served as the basis for its elaboration; This is the case of the Provisional Regulation of Huaura, dated February 12, 1821, and the Provisional Statute of October 8 of the same year, signed by José de San Martín; then the so-called “Bases of the Political Constitution of the Peruvian Republic” (12-19-1822) is signed, which is expressed as the connection and direct antecedent with what would become the Constitution of 1823. Later, José de San Martín, signed Decree No. 146, of 12-27-1821, by which he summoned for the first time the citizens of the Peruvian viceroyalty to freely elect a Constituent Congress. This congress was to be installed on May 1, 1822, however, it did not do so until September 20, 1822, the date from which it began the task of creating the first Constitution. Thus, after more than a year, the Constituent Congress completed its work and promulgated the so-called “Political Constitution of the Peruvian Republic”, on November 12, 1823.

KEYWORDS: Political Constitution, Constituent Congress, Federalism, Republican State, Monarchy.

INTRODUCCIÓN

Este congreso se instaló el 20 de septiembre de 1822 y de inmediato inició sus sesiones en la capilla de la Universidad de San Marcos, por entonces ubicada en parte del terreno que actualmente corresponde al Palacio Legislativo. Participaron en sus sesiones conocidos próceres de la independencia nacional y destacadas figuras intelectuales y políticas del Perú de principios de la república: José Faustino Sánchez Carrión (ideólogo y político trujillano), Toribio Rodríguez de Mendoza (sacerdote y educador chachapoyano), Francisco Javier de Luna Pizarro (abogado arequipeño), Manuel José de Salazar y Baquíjano (político y militar), Francisco Javier Mariátegui y Tellería (abogado y periodista), y un largo etcétera. Durante los casi catorce meses de trabajo de este congreso, la principal labor de sus setenta y nueve diputados –elegidos en las provincias libres– y treinta y ocho suplentes –elegidos para las provincias ocupadas por los realistas– estuvo centrada en la redacción de una Constitución. Al promediar la segunda semana de noviembre de 1823 los ajetreos de nuestros “padres fundadores” rindieron sus frutos con la promulgación de la que es considerada la primera Constitución de la historia republicana

del Perú. No obstante, lo que ellos nunca imaginaron fue que la criatura que habían forjado estaba condenada a tener una vigencia efímera debido al caótico panorama político y social del momento.

Con los matices del caso, las opiniones de algunos especialistas nacionales en materia constitucional sobre la primera Constitución del Perú republicano son contundentes: nunca debió promulgarse. Sin embargo, sus afirmaciones estaban basadas en hechos y razones que confluían con lo sustancial del asunto. Por ejemplo, Villarán (2016) dice que no fue redactada por todos los diputados que representaban a los once departamentos en los que entonces se dividía el territorio peruano, cinco de los cuales (Arequipa, Cusco, Huamanga, Huancavelica y Puno) aún estaban ocupados por las fuerzas españolas y, a causa de ello, no podían concurrir a las sesiones del Congreso Constituyente, ni mucho menos se podía implantar en los territorios de esos departamentos el régimen constitucional. Por su parte, Pacheco (2015) adoptó una posición mucho más crítica cuando afirmó que “la Constitución del año 23 nació solo para morir” (p. 65), mientras que Alzamora (1942) dijo de ella que “la realidad se encargó de ha-

cerla nula” (p. 25). Se suma a estas opiniones la de Pérez (1920), quien destacó el contenido sobrio y moderado de la Constitución, lo cual reflejó “las circunstancias inciertas y no firmes del momento histórico en que se le dictó” (p.7). Aunque en apariencia disímiles, estas opiniones tuvieron como sustento el análisis de los sucesos político-sociales del momento tras la declaración de la independencia del Perú. En el ámbito interno, que el Congreso Constituyente de 1822 no estuviera conformado por los diputados elegidos por todos los pueblos que integraban el territorio nacional fue un factor que a la larga derivaría en la anarquía política. Dentro de este mismo ámbito, el marco temporal en el que los diputados sesionaban para redactar la Constitución fue un factor que en buena cuenta retrasó el consenso general, pues coincidió con el punto más álgido de la lucha contra los españoles, que aun resistían en todo el sur peruano, incluyendo la actual Bolivia. Y en el marco externo, la inminente llegada del militar y político venezolano Simón Bolívar —que se concretizó en septiembre de 1823—, quien había asumido la nueva dirección del último tramo del proceso de independencia tras la renuncia de José de San Martín a su título de “Protec-

tor” ante el Congreso Constituyente, fue un factor determinante para “suspender” de forma anticipada la vigencia de la Constitución con el fin de entregarle al caraqueño la “suprema autoridad” en el territorio en el que finalmente alcanzaría la gloria.

Cualquiera que fuesen los otros factores o razones que contribuyeron a que la Constitución de 1823 no cumpliera la finalidad original para la que fue concebida, que no fue otra que la de perdurar en el tiempo, parece ser que su corta vigencia tuvo como causas una serie de factores de fuerza mayor tanto de índole interna como externa —cuestiones administrativas, económicas, políticas, sociales y diplomáticas—. Es que entre 1821 y 1823 la expresión “Perú independiente” no se condecía con la realidad y, más bien, era un rotulo, una especie de representación poco feliz de ese estado, aunque con algunos aspectos positivos después de todo. Aunque no relacionada directamente con el tema político de entonces, uno de esos aspectos positivos fue la solemnidad —más que la seriedad— con la que nuestros “padres fundadores” asumieron el compromiso de darle al país su primera Constitución. A esto se suma el admirable acuerdo alcanzado por los diputados res-

pecto a que ningún de ellos que conformaba el Congreso o que en adelante haya de completar el número necesario pueda aprovecharse del cargo para obtener beneficios pecuniarios para sí o para otras personas. Sin embargo, estamos hablando de situaciones aisladas o, en el mejor de los casos, espontáneas, que fueron útiles en la medida en que contribuyeron al clima de “fraternidad representativa”, tan necesaria en esas circunstancias decisivas. Ciertamente, no se puede afirmar con contundencia que en la segunda década del siglo XIX el Perú era una nación “libre” en el estricto sentido del significado que este vocablo encierra, pero sí que los defectos de organización y de consenso en el Congreso Constituyente para redactar la primera norma fundamental que regiría nuestro “futuro” fueron suplidos por el entusiasmo del momento histórico y el “ritualismo” –a veces adecuado, a veces exagerado– con los que nuestros “padres de la patria” echaron manos a la obra. En un territorio de América del Sur en el que el fuego de la guerra de independencia aún permanecía encendido, con ciudades y caseríos olvidados y apartados entre sí, con una difícil y ocasionalmente hostil geografía, y en el que la idiosincrasia de su pueblo tiende

a la apatía –pero también a la iniciativa y al emprendimiento–, no es usual que tal fenómeno suceda. En retrospectiva, la Constitución de 1823 quiso reflejar un momento histórico careciendo del necesario sentido de la realidad para hacerlo. Aunque también sin el tiempo suficiente para lograrlo.

DESARROLLO

1. NORMAS Y DOCUMENTOS “PRECURSORES” DE LA CONSTITUCIÓN DE 1823

El sábado 28 de julio de 1821 José de San Martín proclamó la independencia del Perú en la entonces Plaza de Armas de Lima. Casi dos semanas después, el 9 de agosto, el libertador argentino abolió la Constitución gaditana en el aun Virreinato del Perú. ¿Por qué usamos la expresión “aun Virreinato del Perú”? Porque el suelo peruano que fue declarado “libre” por el nacido en Yapeyú no cumplía con los estándares básicos de toda nación soberana de la época. A diferencia de otras naciones hispanoamericanas en cuyos territorios la independencia ya había sido proclamada –los casos de Argentina (1816), Chile (1818) o Colombia (1810) son muestras de ello– o hasta consolidada –como es el caso de Ecuador (1822)–, lo cual se tradujo, en mu-

chas de ellas, en el final de las luchas emancipadoras en sus territorios con todas sus consecuencias *a posteriori*, en el Perú “independiente” de 1821 el proceso de emancipación recién empezaba porque “una parte del territorio [nacional] aún se encontraba en manos del ejército realista, especialmente en el sur del país, donde todavía se juró y aplicó la Constitución gaditana por algún tiempo más” (Carpio M. y Pazo P., p. 34). La independencia de nuestra nación se consolidó recién el 9 de diciembre de 1824, en una llanura de Ayacucho llamada “Pampa de Quinua”, con la derrota del ejército realista a manos de las huestes de Simón Bolívar, quien para entonces había recibido el testigo de José de San Martín. El contexto histórico en el que sucedieron los hechos narrados fue, por decir lo menos, inusitado: entre el momento en que José de San Martín convocó al primer Congreso Constituyente en el Perú y la capitulación de Ayacucho entre el jefe de estado mayor José de Canterac y el general Antonio José de Sucre después de la batalla de Ayacucho, habían transcurrido más de tres años. Con todas sus marchas y contramarchas, fue un lapso durante el cual la Constitución gaditana hacía sentir su ya relativo influjo.

Conocida también como “Constitución de Cádiz” o en el argot popular como “La Pepa” –grito con el que desde la festividad de San José los liberales españoles proclamaban su adhesión a esta Constitución–, la Constitución gaditana fue aprobada el 19 de marzo de 1812. Surgida en el marco de la guerra de independencia (1808-1814) que sostuvo España contra las tropas invasoras del “corso” francés Napoleón Bonaparte, quien aspiraba a constituir en esa parte de la península ibérica una monarquía satélite de su imperio –tal como ya lo había hecho en Alemania, Holanda e Italia–, “La Pepa” fue la primera Constitución de corte netamente español y entre sus principales características destacaban las siguientes: 1) Combinó las tendencias constitucionales originalmente españolas con las de Francia, es decir, enlazaba con las leyes tradicionales de la Monarquía española y al mismo tiempo incorporaba principios del liberalismo democrático tales como la soberanía nacional y la separación de poderes; 2) No incorporó una tabla de derechos y libertades, aunque sí recogió algunos derechos dispersos, como la libertad personal o el derecho de propiedad; 3) La soberanía, poder pleno y supremo del Estado, que hasta entonces había correspondi-

do al rey, pasó ahora a la Nación, representada por los diputados, sin estamentos ni mandatos imperativos; 4) Siguió el modelo de la Constitución francesa de 1791 y la de los Estados Unidos para la separación de poderes, lo cual impidió el nacimiento del régimen parlamentario en España; 5) En lo que se refiere a órganos constitucionales, dedicó especial atención a la Cortes, que se organizaban en una cámara única; y 6) Limitó el poder del rey al permitirle conservar una participación en el Poder Legislativo, con una tímida iniciativa y un veto suspensivo. José de San Martín la abolió considerando que era incompatible con el futuro político del Perú.

Aunque el proceso de independencia en el Perú tuvo como protagonista casi exclusivo al caraqueño Simón Bolívar, fue José de San Martín quien durante su estancia en el virreinato del Perú logró expedir dos textos normativos que contribuyeron a darle cierta estabilidad política a la novel república peruana. El primero de ellos fue el Reglamento Provisional de Huaura, de fecha 12 de febrero de 1821, firmado por el libertador argentino y sus ministros Bernardo de Monteagudo y Juan García del Río en el cuartel general del Ejército Libertador acantonado en la referida ciudad. El

segundo fue el Estatuto Provisional del 8 de octubre del mismo año, firmado por José de San Martín, sus ministros de Estado y otros ciudadanos, documento que se expidió cuando el libertador argentino ya tenía la condición de “Protector de la Libertad del Perú”. ¿Cuáles fueron los propósitos de José de San Martín al expedir ambos documentos? Si bien no se puede afirmar con exactitud lo que tenía en mente, no es difícil adivinar los motivos que lo impulsaron a ello, ya que se trataba de propósitos esenciales. En el caso del Reglamento Provisional, restituir la existencia y los derechos del territorio peruano aún bajo dominio español. En el caso del Estatuto Provisional, extender su protección al territorio peruano hasta que las huestes españolas se retiraran de él para que, a su vez, el propio pueblo formalice las primeras nociones del gobierno de sí mismo. En apariencia diferentes, la finalidad en uno u otro caso era, esencialmente, la misma: velar por la seguridad territorial del nascente Estado hasta que pudiera manejarse por sí mismo y estar en capacidad de dictarse sus propios destinos. Tal fuera un exceso de celo de José de San Martín, pero lo cierto es que él buscó asegurar, aunque sea básicamente, el cimiento para la futura construcción de la libertad en el Perú.

El Reglamento Provisional de 1821 era un documento concebido para no dejar en la incertidumbre y sin sistema a las autoridades locales. Conformado por veinte artículos, su finalidad fue establecer la demarcación del territorio que ocupaba el Ejército de San Martín en el Perú y la forma de administración que regiría en el territorio hasta el momento de designar a una autoridad central. Vigente desde el 12 de febrero hasta el 8 de octubre de 1821, se trató, como su nombre lo indica, de una norma de carácter temporal que reunía las siguientes características principales: 1) Dividió el territorio que se hallaba bajo la protección del Ejército Libertador en cuatro “departamentos”, cada uno de ellos gobernado por un “presidente de departamento”; 2) La denominación “gobernadores” reemplazó a la anterior “subdelegados” -estos últimos eran los jefes de cada partido que conformaban los llamadas “departamentos”; 3) Concedió a los “gobernadores” facultades para proponer la creación de nuevos cuerpos de milicias y arreglar su economía interior, así como también conocer todas las causas civiles y criminales que por derecho correspondían a los gobernadores intendentes; 4) Asignó en los llamados “agentes fiscales” la responsabilidad de pro-

mover promover la prosperidad y aumento de este ramo, y vigilar sobre la conducta de los empleados, entablar acciones contra ellos en caso necesario, e informar sobre las medidas que convenga tomar para el aumento y conservación de la riqueza pública; y 5) Determinó que en las causas civiles y criminales entre partes del fuero común se observarían sin alteración las leyes y ordenanzas del Perú, con la sola diferencia de que los recursos que antes se dirigían a los llamados intendentes y subdelegados se harían en lo sucesivo a los presidentes de los departamentos y gobernadores de los partidos. El Reglamento Provisional estaba vigente cuando José de San Martín proclamó la independencia en Lima.

En cuanto al Estatuto Provisional del 8 de octubre de 1821, Altuve-Febres (2014) lo considera “el primero donde se puede observar nítidamente [...] el ideario político del pensador irlandés Edmund Burke (1729-1797), abanderado de la superioridad de la experiencia práctica sobre las teorías abstractas, es decir, de los derechos adquiridos sobre los derechos declarados” (p. 437). Conformado por cuarenta y dos artículos distribuidos en diez secciones, además de dos artículos adicionales, su finalidad fue estable-

cer el mejor régimen de los departamentos libres del Perú. En líneas generales, estableció los siguientes lineamientos: 1) Estableció a la religión católica, apostólica y romana como la religión oficial del Estado; 2) La potestad directiva de los departamentos libres del Perú recayó de manera temporal en la figura del libertador argentino; 3) La solución de los problemas en el comercio interior y exterior conforme a los principios liberales de que esencialmente depende la prosperidad del país recayó en el “Protector”; 4) Determinó que los ministros de Estado fueran los jefes inmediatos en su respectivo departamento; 5) Creó el llamado “Consejo de Estado”, que estaría conformado por doce individuos (entre ministros de Estado, militares y eclesiásticos); 6) Los presidentes de los departamentos fueron designados como ejecutores inmediatos de las órdenes del Gobierno en cada uno de ellos; 7) Los derechos a conservar y defender su honor, su libertad, su seguridad, su propiedad y su existencia eran iguales para todos los ciudadanos, y no podían ser privados de ninguno de estos derechos sino por el pronunciamiento de la autoridad competente, dado conforme a las leyes. Altuve-Febres (2014) puntualiza que el Estatuto Provisional “permitió

que principios de cuño aristocrático, servicio, milicia o grandeza se mantuvieran y se asociaran con los novedosos ideales de la ilustración burguesa gestada durante el siglo XVIII: virtud, cultura y propiedad” (p. 439).

Lo que vino después de la expedición tanto del Reglamento Provisional como el Estatuto Provisional fueron las llamadas “Bases de la Constitución Política de la República Peruana”, consideradas como un puente o conexión casi directa con lo llegaría a ser la Constitución de 1823.

Las Bases de la Constitución Política de la República Peruana, juradas el 19 de diciembre de 1822, fue el antecedente más cercano a la posterior elaboración y promulgación de la Constitución de 1823. García Belaunde (1989-1990) considera que estas Bases pueden ser consideradas como las que dieron origen al nuevo Estado constitucional peruano, toda vez que en ella “se sentaron, por primera vez, los principios relacionados con la organización de los poderes del Estado y la defensa de los derechos individuales, acorde con la filosofía liberal e iluminista predominante entonces” (p. 60). Conformado por veinticuatro artículos, estuvo vigente desde el 19 de diciembre de 1822 hasta el 12

de noviembre de 1823. Entre sus principales características resaltaban las siguientes: 1) Proclamó que todas las provincias del Perú estaba reunidas en un solo cuerpo, las cuales conformaban la nación peruana; 2) Expresó que la soberanía residía, esencialmente, en la nación, que era independiente la monarquía española y de toda dominación extranjera; 3) Protegía la libertad de los ciudadanos, la libertad de imprenta, la seguridad personal y del domicilio, la inviolabilidad de la propiedad, el secreto de las cartas y la igualdad ante la ley; 4) Declaró que el principio ineludible para el establecimiento y conservación de la libertad es la división de las tres principales funciones del poder nacional, llamadas comúnmente tres poderes; 5) Aseveró que el Poder Legislativo debía ser esencialmente uno y no combatir contra sí mismo; 6) La iniciativa de las leyes solo le correspondía a los representantes de la nación juntos en el Congreso; 7) Como representantes de la nación, los diputados eran inviolables en sus personas y nunca responsables por sus opiniones; 8) Declaró que el Poder Ejecutivo nunca sería vitalicio ni mucho menos hereditario; y 9) El Poder Judicial sería independiente, con magistrados inamovibles y vitalicios.

2. CONSTITUCIÓN DE 1823

2.1. Promulgación

Mediante Decreto No. 146, el 27 de diciembre de 1821 José de San Martín, por entonces “Protector del Perú”, convocó por primera vez a los ciudadanos del aun virreinato peruano a elegir de manera libre a un Congreso Constituyente. El referido decreto dispuso que este congreso debía instalarse el 1 de mayo de 1822, pero debido a que la comisión encargada de elaborar el reglamento de elecciones no terminó oportunamente sus labores se postergó su instalación hasta el 28 de julio del mismo año. La finalidad de la convocatoria original no solo era establecer la forma de gobierno que regiría los destinos del naciente Estado peruano, sino también una Constitución para consolidar a la joven nación y, por consiguiente, a su autogobierno. Luego de una nueva postergación, el 20 de septiembre de 1822 se instaló finalmente el Congreso Constituyente y de inmediato se abocó a la tarea encomendada, empezando primero por nombrar a su presidente y secretario momentáneos, así como también a la elección de su primera mesa directiva. Antes de estos quehaceres, José de San Martín renunció a sus facultades de “Protector

del Perú” y dejó a la nación peruana en libertad para decidir su destino. Seguidamente, fueron elegidos como presidente y secretario momentáneos Toribio Rodríguez de Mendoza y José Faustino Sánchez Carrión, respectivamente. En cuanto a la mesa directiva, Francisco Javier de Luna Pizarro fue elegido como su presidente, Manuel Salazar y Baquíjano como su vicepresidente, José Faustino Sánchez Carrión como su primer secretario y Francisco Javier Mariátegui como su segundo secretario. José de la Mar, Felipe Antonio Alvarado y Manuel Salazar y Baquíjano fueron elegidos como miembros de la llamada Junta Gubernativa que asumió provisionalmente el ejercicio del Poder Ejecutivo debido a la renuncia irrevocable de José de San Martín.

Este primer Congreso Constituyente estuvo conformado, entre propietarios y suplentes, por noventa y un diputados: veintiocho abogados, veintiséis eclesiásticos, nueve comerciantes, ocho médicos, seis empleados, cinco propietarios, cinco militares, tres mineros y un marino. De estos, catorce eran naturales de otros países de Hispanoamérica: nueve de la llamada posteriormente Gran Colombia (Venezuela, la actual Colombia y el futuro Ecuador), tres de Argentina, uno de Chile y

uno de la actual Bolivia. Durante los debates respecto a lo que debía formar parte o no del contenido de la Constitución, se plantearon qué tipo de estructura debía adoptar la nación peruana, cuál debía ser el órgano encargado de fijar los límites de la república, qué religión oficial iba a adoptar la flamante república, cuáles eran los requisitos para ser considerado peruano, qué forma de gobierno se iba a adoptar, cuáles eran las facultades del Poder Electoral, qué atribuciones tenía el Poder Legislativo y cómo se iba a renovar, cuál era el tipo de régimen interior de la república, cuáles eran las atribuciones del régimen municipal, cuáles eran los medios para conservar el gobierno, el tipo de estructura y funciones de la fuerza armada, cómo se desarrollaría la educación pública, cómo se cumpliría el contenido de la Constitución, cuáles eran los derechos inviolables, etc. Mas de un año después desde la fecha de su instalación, el Congreso Constituyente completó sus trabajos, aunque no con ciertos sinsabores. Finalmente, con el nombre completo “Constitución Política de la República Peruana” en la portada, el 12 de noviembre de 1823 fue promulgada esta norma. El acto de su promulgación respondió a la necesidad de establecer el elemento

básico de todo Estado libre y soberano. El redactor principal de la Constitución, a decir de Basadre (2005), fue el ideólogo y político trujillano José Faustino Sánchez Carrión.

2.2. Contenido y estructura

El texto de la Constitución de 1823 contenía ciento noventa y cuatro artículos, tres secciones y diecinueve capítulos. La primera sección contenía cuatro capítulos, la segunda diez y la tercera cinco. La estructura del texto fue distribuida del siguiente modo:

SECCIÓN PRIMERA: DE LA NACIÓN
Capítulo I: La nación peruana
Capítulo II: Territorio
Capítulo III: Religión
Capítulo IV: Estado político de los peruanos
SECCIÓN SEGUNDA: DEL GOBIERNO
Capítulo I: Su forma
Capítulo II: Poder Electoral
Capítulo III: Poder Legislativo
Capítulo IV: Formación y promulgación de las leyes
Capítulo V: Poder Ejecutivo
Capítulo VI: Ministros de Estado
Capítulo VII: Senado conservador
Capítulo VIII: Poder Judicial
Capítulo IX: Régimen interior de la República
Capítulo X: Poder Municipal
SECCIÓN TERCERA: DE LOS MEDIOS DE CONSERVAR EL GOBIERNO
Capítulo I: Hacienda pública
Capítulo II: Fuerza Armada
Capítulo III: Educación pública
Capítulo IV: Observancia de la Constitución

2.3. Características

Toda Constitución propiamente dicha no solo debe tener un rango superior al resto de leyes y definir el régimen de los derechos y libertades de los ciudadanos, sino

también delimitar los poderes e instituciones de la organización política. Y la Constitución peruana de 1823 no fue la excepción en este aspecto. Aunque en líneas generales destilaba un fuerte corte liberal basado en la soberanía popular y

su contenido estuvo acorde con las tendencias de la época, carecía del sentido de la realidad. Ese sentido de la realidad que se demanda cada vez que se afronta una tarea titánica y destinada a perdurar. Tal circunstancia era especialmente notoria en aquellas disposiciones que se referían a las atribuciones presidenciales, las cuales estaban sorprendentemente limitadas. Pero también a que “[e]l principio de la división de poderes pareció a los constituyentes de 1823 un ‘celestial invento’. Pero ellos, en realidad fueron a la subordinación del Ejecutivo ante el Legislativo” (Basadre, 2005, p. 84). En el presente caso, parece que lo “liberal” se “extralimitó” en sus atribuciones y que la “soberanía popular” –que hace referencia al poder político supremo que corresponde a un Estado independiente, es decir, los integrantes de un pueblo con costumbres y hábitos de vida en común acuerdan formar un Estado para gobernarse mejor– confluyó en un determinado número de personas destinadas a cambiar la historia constitucional del Perú. Aunque, a decir verdad, lo lograron a medias porque la cruda realidad, esa que siempre desbarata cualquier pretensión soñadora o carente de sustento, se encargó de lo suyo. Y es que “[e]n una época en que se re-

quería obrar más y discutir menos, era preciso dar más ensanche al poder en quien reside esencialmente la acción” (Pacheco, 2015, p. 63).

Entre las principales características de la Constitución de 1823, destacan las siguientes:

a) Estableció un Estado republicano de carácter representativo

Con la adopción del sistema republicano de gobierno, en el que la máxima autoridad es elegida por los ciudadanos o por el Parlamento para un periodo determinado, se relegó definitivamente la posición monarquista que anteriormente defendió José de San Martín. Sin embargo, es importante advertir que las ideas monárquicas del libertador argentino no progresaron desde la conformación del Congreso Constituyente, sino desde mucho antes, específicamente desde mediados de 1820, tal como lo advirtió García Belaunde (1992):

Tan pronto llegó San Martín al Perú, en 1820, buscó un arreglo con el Virrey La Serna, con quien inició largas conversaciones en la localidad de Punchauca, al norte y a pocas leguas de la ciudad de Lima, entonces jaqueada por las fuerzas patriotas, y luego en Miraflores, balneario al sur de la capital. El proyecto que traía San Martín era nada

menos que una monarquía constitucional, con lo cual se crearía una especie de confederación británica con el Reino de España a la cabeza, aun cuando independiente. Esta fue la idea que tuvo San Martín, como manera de frenar la anarquía y los excesos que él había contemplado en la Argentina y Chile recién independizados. Pensó el ilustre militar argentino que un príncipe extranjero, coronado como rey del Perú, daría unidad y continuidad a un país que de otra manera se desintegraría. El Virrey La Serna no aceptó la propuesta o no la tramitó. En todo caso, es improbable que Fernando VII la hubiese hecho suya. Más tarde, el mismo San Martín envió una delegación a Europa para buscar a un príncipe europeo para el hipotético trono peruano y promovió el debate ideológico que lo favoreciese a través de la llamada «Sociedad Patriótica». Sin embargo, el ambiente antimonárquico era muy marcado; había hondas raíces republicanas desde tiempo atrás, y la batalla ideológica entre monarquistas y republicanos la perdió San Martín en toda la línea (p. 153).

b) Estructura unitaria como forma de Estado

La adopción de una estructura unitaria en lugar de la federal en el Perú respondió, por contradicto-

rio que parezca, a la necesidad de las circunstancias del momento, o si se quiere llamarlo así, a la “realidad” de la época –sobre todo, cuando nuestros diputados no tuvieron, valgan verdades, el “sentido de la realidad” de la época para redactar la Constitución–. Desde la creación del virreinato del Perú, allá por 1542, el territorio que lo conformaba era extenso y ocupaba, en un principio, casi toda América del Sur, incluyendo Panamá y algunas islas de Oceanía –excepto Venezuela y los territorios que pertenecían Imperio portugués–. A mediados del siglo XIX, si bien sufrió pérdidas territoriales, con el paso del tiempo el virreinato del Perú llegó a abarcar territorios que actualmente corresponden a Ecuador, Bolivia y Colombia, así como parte de Argentina y Chile. No es tan difícil comprender, entonces, que en un territorio de semejante extensión y ocupado por innumerables pueblos, ciudades y caseríos que están muy alejados e incomunicados entre sí, la adopción de una estructura federal no hubiese contribuido a superar las dificultades geográficas ya de por sí patentes, sino más bien habría incentivado la anarquía. García Belaunde (1992) fue enfático al respecto:

El federalismo tuvo grandes adeptos en el siglo XIX, y aún entrado el siglo XX, pero la prudencia de los políticos —que aquí sí se manifestó en forma clara— fue ir al Estado unitario, como único medio de vencer la dificultad que ofrecía la geografía y cierta tendencia centrífuga de algunas partes del país. En todo caso, la creación de la Confederación Perú-boliviana (1836-1839) reforzó la creencia en la utilidad de un federalismo, pero la idea siempre fue postergada. En realidad, fue una gran cosa que no se hubiese instalado el federalismo en el Perú, porque hubiera terminado anarquizando aún más al país. Conforme al célebre pensamiento del padre Mier, el federalismo fue hecho para unir lo que estaba desunido, y no para desunir lo que estaba unido. Diversas experiencias se dieron en la América española para crear federalismos (que a la larga han resultado federaciones centralizantes), pero el Perú, por un azar del destino, no cayó en ese espejismo que nos venía de los Estados Unidos de América, cuyo influjo en aquella época era muy importante, pues representaba el único caso en el mundo de un ex colonia exitosa frente a una ex metrópoli todopoderosa, como lo era Inglaterra (p. 238).

c) **Parlamento como el auténtico representante de la voluntad popular**

La institución presidencial fue prácticamente minimizada con la concesión de plenos poderes al Parlamento. Esto se tradujo en que el Ejecutivo quedaba ubicado por debajo del Parlamento. O dicho en términos prácticos, el Parlamento tenía más poder que el Ejecutivo. Este “escalón inferior” ocupado por el Ejecutivo fue exclusivamente fruto del consenso alcanzado por nuestro “padres fundadores” durante las sesiones de los debates pertinentes. Todo parece indicar que ellos no deseaban ni los residuos históricos de una especie de “monarquía ejecutiva” encarnada en una sola persona. Como lo indicó Pacheco (2015), la Constitución de 1823 determinó que “el Poder Legislativo es todo, el Ejecutivo nada; y esta sola consideración basta para creer que su observancia había de ser efímera y su duración muy corta” (p.63). Y en esta misma dirección apuntó Basadre (2005): “Si el Poder Ejecutivo era una sombra, el presidente de la República vino a resultar la sombra de una sombra” (p. 85). No se trataba, en ambos casos, de opiniones vertidas fuera de lugar, sino más bien de sentido común. Las casi omnipotentes fa-

cultades concedidas al Parlamento sustentan estas opiniones.

El propio Basadre (2005) puntualizó al respecto lo siguiente:

[L]os constituyentes de 1823 [...] [e]stablecieron, no tres Cámaras, como en la Constitución posterior de Bolívar, ni dos como en la mayoría de las Constituciones siguientes, sino la Cámara única, a la que llamaron “Congreso del Perú”. Solo el Congreso tenía la iniciativa de las leyes. El Ejecutivo carecía de esa facultad y carecía, también, del poder para expedir reglamentos. [...] (pp. 84-85).

Si echamos un vistazo al artículo 60 correspondiente al capítulo III (Poder Legislativo) de la Constitución de 1823, se observa que las atribuciones concedidas al Congreso tienen carácter exclusivo. Y aunque dentro de estas se pueden ubicar las típicas funciones que le corresponden al Poder Legislativo (decretar y sancionar las leyes, interpretarlas, modificarlas o derogarlas), entre ellas también aparecen otras que, hoy en día, para el constitucionalismo moderno, corresponden al Poder Ejecutivo u a otros entes. Hablamos de conceder indultos generales o particulares, arreglar anualmente la tarifa de los gastos públicos en vista de los datos

que suministre el Poder Ejecutivo, determinar la moneda en todos sus respectos, crear milicias nacionales y aumentar y reducir las fuerzas de línea, decretar el aumento o disminución de las fuerzas navales, fijar y uniformar los pesos y medidas, y decretar las contribuciones, impuestos y derechos para el sostén y defensa de la República, entre otros.

2.4. Suspensión de su vigencia

Las ideas de Simón Bolívar en el sentido de que los nacientes estados hispanoamericanos requerían de sólidos poderes ejecutivos y, por ende, que la “salida constitucional consistía en la concentración de la autoridad política en un Poder Ejecutivo dotado de facultades militares y políticas extraordinarias, políticamente irresponsable, y con capacidad para elegir a su sucesor [...]” (Gargarella, 2014, p. 17), llevaron a que en el territorio peruano se pusieran en práctica lo pensado por el político caraqueño. Así, ante el inminente arribo de este para finalizar la gesta emancipadora, el 11 de noviembre de 1823, un día antes de la promulgación de la Constitución, el Congreso Constituyente tomó la decisión de suspender su vigencia y le otorgó a Simón Bolívar “el ‘poder dictatorial’ y, por tanto, la suprema autoridad política y mi-

litar, lo que se formalizó mediante decreto del 10 de febrero de 1824” (Carpio M. y Pazo P., 2015, p. 35).

2.5. Restauración

Tras la caída del régimen bolivariano o vitalicio, el Congreso reunido la restituyó la Constitución de 1823 el 11 de junio de 1827, es decir, después de casi cuatro años de ser suspendida. Fue el entonces vicepresidente de la República, Manuel Salazar y Baquíjano, encargado del Poder Ejecutivo, quien mandó cumplirla el 16 de junio del mismo año.

2.6. Vigencia

En la práctica, la Constitución de 1823 solo llegó a regir a partir de 1827, esto es, desde la caída del régimen de Simón Bolívar hasta la promulgación de la Constitución de 1828. Un tiempo en verdad muy breve. Su transitoriedad se explica por su vocación ideológica. El artículo 4 establecía que si la nación no conserva o protege los derechos legítimos de todos los individuos que la componen, ataca el pacto social (Ramos, 2018, p. 19).

2.7. Derogación

Menos de un año después de su restauración (nueve meses), la Constitución de 1823 fue derogada el 18 de marzo de 1828 para dar

paso a una nueva Constitución neoliberal. Pero esta ya es otra historia.

3. JUICIO SOBRE LA CONSTITUCIÓN DE 1823

Cuando José de San Martín dimitió ante el Congreso Constituyente peruano el mismo día en que este se instaló, pero poco antes de que iniciara su primera sesión, lanzó su famosa proclama de la que extraemos una frase premonitrice: “Os dejo establecida la representación nacional; si depositáis en ella una entera confianza, cantad el triunfo, si no la anarquía os va a devorar” (Basadre, 2005, p. 42). Parece que el libertador argentino expresó esta idea porque su experiencia, curtida en muchas batallas, viajes a Europa e intercambio de conocimientos tanto en el ámbito militar como político, le proporcionó la intuición suficiente para augurar que en el territorio peruano la gesta de una nación independiente y soberana iba a ser más difícil de lo que pensaba al principio. Sobre todo, conociendo de antemano la idiosincrasia nacional y su tradicional “letargo” para saber responder ante acontecimientos decisivos en la historia general.

Basadre (2005) nos ofrece el juicio *a posteriori* de José María de Pando, diplomático y político nacional, sobre la Constitución de 1823:

Ocupada una gran parte del territorio de la República por las huestes enemigas, exaltadas las pasiones hasta un grado de delirio, dividido el país en bandos rivales, los legisladores se hallaron, por desgracia, muy lejos de gozar de aquella calma reflexiva tan indispensable para desempeñar con acierto sus augustas funciones. Sus intenciones, sin duda rectas y patrióticas, debieron ser ineficaces, ya por los inconvenientes de su posición, ya por la inexperiencia a que nos condenó la política artera de nuestros señores, ya por las ilusiones de una perfección imaginaria, inasequible en los negocios humanos, o por los celos respecto a las facultades del Poder Ejecutivo que son inseparables de individuos que han gemido por largos años bajo su fatales abusos y que por una especie de instinto se inclinan hacia el opuesto extremo, igualmente pernicioso. El resultado es harto notorio. Jurada la Constitución con entusiasmo, puede decirse que a este acto se limitó su existencia. Una Cámara única, sin contrapeso ni freno, sin responsabilidad, presentó a los hombres pensadores y amantes sinceros de su

país un manantial amargo, ora de la peor especie de opresión, ora de convulsiones y trastornos. Los temores que excitó esta imprudente institución proscrita por la experiencia de las calamidades que en otros países produjera, se realizaron con tanto mayor celeridad cuanto el mero espectro de gobierno que se creó, la nulidad del Senado y la independencia asignada al llamado Poder Municipal, en imitación de la asamblea que arrojó en medio de la Francia este germen de desastres, fueron otras causas fecundas, reunidas para hacer ineficaz la Constitución, excitar disturbios y desacreditar la noble causa de la independencia. Bien pronto los poderes mal equilibrados entraron en una lucha funesta. Los resabios de la servidumbre en pugna con los sueños de una libertad desordenada produjeron choques insensatos, aspiraciones ambiciosas, criminales defecciones. Las clases que se creyeron maltratadas opusieron una fuerza de inercia, o bien maquinaciones encubiertas a la marcha del nuevo régimen. Las violencias de autoridades subalternas no comprimidas por un poder central y vigo-

roso disgustaron a los pueblos que no se curan vanas teorías, sino de los buenos efectos prácticos de las leyes. El desorden, la inobediencia, la dilapidación se introdujeron en todos los ramos de la administración pública. Y cuando estos horribles elementos acarrearón, como era de preverse, la sedición y la alevosía, fue preciso que el mismo Congreso Constituyente, ya desdorado por las facciones, echase un velo sobre la imagen de la libertad profanada, destruyese la obra de sus manos y crease el tremendo poder de la dictadura ante el cual las cosas y las personas enmudecieran (pp. 87-88).

Fruto de la ilusión liberal de la época, pero surgida en un contexto marcado por la inseguridad política y social, la carencia de recursos económicos para sostener las luchas emancipadoras en territorio patrio y la falta del sentido de realidad de quienes la redactaron, la Constitución de 1823 tuvo el mérito de alcanzar un consenso relativo gracias a las habilidades y esfuerzos de las mejores figuras de la época en el clero, el foro, las letras y las ciencias. Sin embargo, si tuviéramos que emitir un juicio valorativo que pudiera resumir esa falta de realismo

patente en el resultado final del trabajo de nuestros “padres fundadores” con la Constitución de 1823, nada mejor que las palabras de Vargas (1958).

En lugar de crear un ejecutivo fuerte, que era lo que el país necesitaba, crearon un espectro de poder [...] y, por lo mismo, fueron causa de que el país cayera en la anarquía, de la cual no lo libró sino la mano férrea de Bolívar [...] (pp. 440-441).

4. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Altuve-Febres, F. (2014). “La Constitución de 1823. La ilustración de una República Ilustrada”. *Pensamiento constitucional*, (11)
- Alzamora S., L. (1942). *La evolución política y constitucional del Perú independiente*. Librería e Imprenta Gil S. A.
- Basadre G., J (2005). *Historia de la república del Perú (1822-1933)*. Vol. 1. Lima: Empresa Editora El Comercio.
- Carpio M., E. y Pazo P., O. (2015). “Evolución del constitucionalismo peruano”. *Vox Juris*, 31, (1).
- García Belaunde, D. (1992). “Los inicios del constituciona-

- lismo peruano (1821-1842)". *Pensamiento constitucional*, (4).
- García Belaunde, D. (1989-1990). "El constitucionalismo peruano en la presente centuria". *Derecho*, (43-44).
 - Gargarella, R. (2014). *La sala de máquinas de la Constitución. Dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010)*. Buenos Aires: Katz Editores.
 - Pacheco, Toribio (2015). *Cuestiones constitucionales*. Lima: Centro de Estudios Constitucionales.
 - Pérez L., R. S. (1920). *Un aspecto de la historia del derecho peruano: las constituciones* [Tesis para el doctorado de la Facultad de Jurisprudencia]. Lima.
 - Ramos N., C. (2018). *La letra de la ley. Historia de las constituciones del Perú*. Lima. Centro de Estudios Constitucionales.
 - Vargas U., R (1958). *Historia del Perú. Emancipación*. Buenos Aires, Argentina.
 - Villarán, L. F. (2016). *La Constitución peruana comentada*. Lima. Centro de Estudios Constitucionales.