

# LA CONSTITUCIÓN DE 1828 Y SU PROYECCIÓN EN EL CONSTITUCIONALISMO PERUANO

Valentín Paniagua Corazao

I. INTRODUCCIÓN.- II. LAS FUENTES DE LA CONSTITUCIÓN DE 1828.- 2.1. La influencia de Luna Pizarro.- III. EL GRAN DILEMA: FEDERALISMO O UNITARISMO.- 3.1. El unitarismo de José María de Pando.- 3.2. Las bases de la Constitución. Discusión y aprobación.- 3.3. El unitarismo pragmático de Manuel Lorenzo de Vidaurre.- 3.4. Francisco Pacheco: Gobierno central con aproximación al federal.- 3.5. La ambivalencia de Llosa Benavides.- 3.6. El unitarismo de Luna Pizarro.- IV. EL PROYECTO Y EL DEBATE CONSTITUCIONAL.- 4.1. El debate constituyente y periodístico del proyecto.- 4.2. Aprobación y promulgación de la Constitución.- V. LAS INSTITUCIONES DE LA CONSTITUCION DE 1828.- 5.1. La dogmática constitucional.- 5.2. La forma de Estado: El Estado unitario.- 5.2.1. *Las Juntas Departamentales*.- 5.2.2. *Las Municipalidades*.- 5.3. La forma de Gobierno.- 5.3.1. *Equilibrio de poderes*.- 5.3.2. *Poder legislativo*.- 5.3.3. *Poder Ejecutivo*.- 5.3.4. *El Consejo de Estado*.- 5.4. La vigencia obligada y posterior ratificación de la Constitución.- VI. CRITICAS, INFLUENCIA Y PERSISTENCIA DE LA CONSTITUCION DE 1828

## I. INTRODUCCIÓN

1. La Constitución de 1828 tiene un significado emblemático en el constitucionalismo peruano. Es la primera constitución genuinamente nacional. No sólo por su contenido sino por las circunstancias en que se expidió. La Constitución de 1823 se inspiró y siguió muy cercanamente el texto de la constitución gaditana y expresó el romanticismo iluso de los fundadores, en una hora apremiante y angustiada; la de 1826, era la constitución boliviana que el Libertador impuso, a sangre y fuego, y que el Perú, obviamente, jamás acataría. Los constituyentes de 1827 pretendían que la Constitución reflejara la identidad, esencial y privativamente peruana, y su voluntad de constituirse como una nación verazmente soberana e independiente, ajena, por entero, a los proyectos políticos del Libertador y distante, por cierto, de las tendencias separatistas del sur que alentaban Santa Cruz y otros bolivianos.
2. Desde luego que el momento histórico resultó más propicio que otros para su dación. No estaba el Perú, en 1827, inmerso, como en 1823, en el fragor del combate emancipador ni en la tarea impostergable de improvisar, en medio de la guerra, un régimen político estable. Tampoco vivía ya el ambiente opresivo de una autocracia que se había tornado intolerante y agresiva contra todos los que advertían que, detrás de los proyectos de

integración del Libertador, había un claro designio hegemónico de la Gran Colombia. Por el contrario, su hostilidad al Perú –que provocaría luego la guerra entre ambos países– sirvió para afinar el espíritu nacionalista peruano y templar el ánimo para la obra organizadora del derecho.

3. Derivada, como todas las constituciones peruanas, la singularidad de la Carta de 1828 radica no tanto en su autonomía respecto de fuentes de inspiración extranjeras cuanto en la del propósito que animaba a sus inspiradores. Querían una Constitución que respondiera, con realismo, a las necesidades y posibilidades del Perú. Autoritarios y liberales habían asimilado las lecciones de las dolorosas experiencias derivadas de sus respectivos desvaríos y excesos ideológicos en el primer lustro de vida independiente. Por eso mismo, decidieron inspirarse en los principios liberales de la Carta de 1823 y recoger, con sentido pragmático, normas e instituciones de otras Constituciones americanas como la colombiana de 1821 y la argentina de 1826 que parecían haber hallado recetas concretas y específicas para resolver problemas que, a la sazón preocupaban o agobiaban también al Perú.
  
4. La lucha por la libertad que, al final de cuentas, es la lucha por la Constitución<sup>1</sup>, no comenzó, en el Perú, en 1820 o en 1824, “en que arriban las expediciones libertadoras del sur y del norte, ni éstas trajeron una semilla desconocida”<sup>2</sup>. Culminaron simplemente un largo proceso en el que los peruanos, pese a haber sido los primeros en combatir por la libertad, paradójicamente, fueron los últimos en conseguirla. La significación económica, administrativa y política del Virreinato convirtieron al Perú en el último bastión sudamericano del poder español y en el escenario final de la emancipación americana. Surgieron en el Perú --en palabras de Porras-- “al mismo tiempo que en los demás pueblos de América, los agitadores y los tribunos, los ideólogos embargados por la quimera de Rousseau y los rebeldes fanáticos que pagaron con el martirio la valerosa inoportunidad de su empeño”<sup>3</sup>. Ocurre simplemente que, en esos empeños --la revolución precursora de Tupac Amaru en 1780 o la insurrección de los Angulo y Pumacahua en 1814-- no surgió “ningún caudillo genial para las batallas”. “El guerrillero obstinado en la breña natal, el insurgente de cuartel que revoluciona una ciudad o una fortaleza para perderla por la traición o por inhabilidad estratégica, el indio cabecilla de huestes ignaras y desarmadas, son las incompletas individualidades de nuestra gesta épica”. Por ello, “fueron mayores y mas constantes los fracasos, (y) más cruenta y brutal la represión y por ello más viril y admirable la rebeldía”. La independencia, sin

---

1 Cfr. Ignacio de Otto. *Derecho Constitucional. sistema de fuentes*. Barcelona: Editorial Ariel, 1991, 2da edición, p. 12.

2 Raúl Porras Barrenechea. *Los ideólogos de la emancipación*. Lima: Editorial Milla Batres, 1974, p. 41.

3 *Ibid.*, p. 50.

embargo, no se habría logrado sin la idea revolucionaria, “fruto (...) de una obra civil e intelectual de la cátedra y el periódico, alentada por apóstoles y soñadores que son los que preparan la acción heroica, aunque desafortunada de los precursores”. No fue menor el esfuerzo de los luchadores.

5. La revolución de Tupac Amaru, en 1781 no sólo agitó el Cusco, el sur del Perú o Bolivia. Conmovió a la América entera y abrió el camino de la emancipación del continente. En ella halló inspiración Viscardo y Guzmán para publicar, diez años después, su *“Carta a los españoles americanos”*<sup>4</sup>. En 1805, una vez más, el Cusco se pronuncia. Esta vez, en la conspiración frustrada de Gabriel Aguilar y Manuel Ubalde que, finalmente, son ejecutados. En 1810 se descubre la conspiración de Anchoriz en Lima. No obstante hallarse en pleno funcionamiento las Cortes de Cádiz, se producen diversos levantamientos con claro propósito independentista: en 1811, es la revolución de Tacna encabezada por Francisco Antonio de Zela; en 1812, es la revolución de Huánuco y la conspiración de Huamanga; en 1813, Enrique Pallardelli se pronuncia, nuevamente, en Tacna. Finalmente, en 1814 estalla la gran insurrección cusqueña encabezada, por cierto, por los hermanos Angulo Torres y Mateo García Pumacahua que agita, durante un año, todo el sur del Perú y Bolivia. En 1816, José de la Riva Agüero publica en Buenos Aires las famosas *“Veintiocho causas para la revolución de Hispanoamérica”*<sup>5</sup> y promueve permanentes conspiraciones en Lima. En 1819 se descubre una nueva conspiración en el Callao por obra de Gómez, Alcázar y Espejo. Ese mismo año, Supe proclama su independencia. Un año después, desembarca San Martín en Paracas y en julio de 1821 proclama la independencia, en Lima. La larga lucha, aparentemente, había concluido. Hasta entonces, sólo sangre y esfuerzo peruanos, habían permitido la emancipación del Perú. La consolidación del proceso y la derrota final de España requeriría el concurso de Bolívar.
6. No fue menor la lucha ideológica. A propósito de la formación de la conciencia nacional Pablo Macera distingue tres etapas ideológicas que influyeron de alguna manera también en el proceso de la emancipación<sup>6</sup>.

---

4 Publicado originalmente con el título: “Lettre aux Espagnols Américains par un de leurs compatriotes” (Filadelfia, 1799). En verdad este folleto se imprimió en Londres. Desde allí, se hizo varias ediciones. En el Perú, recién fue publicada en 1822, en el *Correo Mercantil, Político y Literario*, Lima, 28 de febrero y 7, 14 y 22 de marzo de 1822. Para mayores detalles vid, Juan Pablo Viscardo y Guzmán. *Obra completa* (prólogo de Luis Alberto Sánchez, bibliografía crítica por César Pacheco Vélez, edición a cargo de Percy Cayo, recopilación efectuada con la colaboración de Merle E. Simmons, traducciones de Ana María Juilland). Lima: Banco de Crédito del Perú, 1988.

5 *Manifestación histórica y política de la Revolución de la América y más especialmente de la parte que corresponde al Perú, y Río de la Plata. Obra escrita en Lima, centro de la opresión y del despotismo, en el año de 1816, e impresa en Buenos Aires.* Buenos Aires: Imprenta de los Expósitos, 1818.

6 Pablo Macera. *Tres etapas en el desarrollo de la conciencia nacional.* Lima: Ediciones Fanal, 1955.

Dos de ellas se ubican en el siglo XVIII: una, representada por Bravo de Lagunas, Montero del Águila y Baquijano y Carrillo, y, otra, por la Sociedad Amantes del País y el Mercurio Peruano. La tercera, encarna en el movimiento liberal de principio del siglo XIX.

7. Caracterizase la etapa inicial por la introducción de las nuevas inquietudes europeas y su aprovechamiento para criticar el régimen colonial. Son críticas **económicas** como las de Bravo de Lagunas, sociales como las de Victorino Montero o **políticas** en el caso del Elogio al virrey Jáuregui de Baquijano y Carrillo que expresan “un progresivo criollismo nacional” de “crítica y de conciencia de la singularidad del país”. Es notoria, en la segunda etapa, particularmente en los Amantes del país “la coherencia ideológica entre todos sus miembros” en tanto que la actividad doctrinaria del Mercurio Peruano está inspirada “por el amor patrio, los deseos de reforma y la presencia del pensamiento de la ilustración, modificado por el de la religión católica”. La investigación que realiza el Mercurio versa sobre “la realidad geográfica, económica y pedagógica” del Perú sin referirse a temas de carácter político. Tributarios del despotismo ilustrado confían en “una reforma con moderación y control; se cree que los progresos del conocimiento son preparativos de los del gobierno”.
8. Al liberalismo de la iniciación republicana perteneciente a la generación de El Mercurio, no le interesan ya la descripción de las provincias ni los planes económicos o pedagógicos sino “el ciudadano libre”. El liberalismo critica el régimen de la colonia, impugna “los fundamentos ideológicos del régimen como la historia misma de su administración” y divulga las ideas de soberanía popular, libertades, derechos individuales, igualdad ante la ley. Pero, es tradicionalista y moderado –como el liberalismo español-- y por ello mismo “se declara partidaria de un régimen monárquico constitucional que impida los excesos de la aristocracia y del pueblo”. Encarnan esta etapa peruanos de la más diversa posición social y económica como Baquijano, Villalta, Unanue, José Ignacio Moreno, Larrea, Larriva, López Aldana, etc. No hay, por cierto, total afinidad ideológica ni política entre ellos además que predicaron sus ideas a través de muy diversos periódicos como *El Satélite*, *El Peruano*, *El Verdadero Peruano*, *El Peruano Liberal*, *El Argos Constitucional* y *El Investigador*. Comparten sin embargo, algunas ideas básicas tales como la aceptación de la soberanía popular, la separación de poderes, la limitación del poder monárquico por una Constitución sancionada por los representantes del pueblo. Defienden, por cierto, una monarquía constitucional, moderada, naturalmente, por la separación de poderes.
9. El ideal del constitucionalismo es asumido y alentado, decididamente. “Se puede suponer –dice un periódico liberal– que el sistema colonial del Perú concluyó con el siglo anterior y con la edición del último volumen de la Guía. En este año de 1813 comienza una nueva era con la jura de la Constitución de la monarquía española”. Ese entusiasmo, sin embargo, no

les hacía compartir los ideales emancipadores. Por el contrario. “Para los liberales peruanos la revolución independiente era reprobable sobre todo por que suponía destrucción y guerra. El espíritu que anima a sus argumentos es más que el fidelismo, el temor a las luchas; el deseo de aprovechar las concesiones constitucionales dentro de una etapa de paz”. Juzgaban, en ese sentido, que el amor a la patria era el fundamento de cualquier reforma a realizar en el Perú. Sin embargo, tampoco había consenso entre ellos mismos en torno de tan fundamental tema. Para unos, patria era España y sus “provincias”, eufemismo con que los doceañistas intentaron identificar a las “colonias” del pasado y a las que vinculaban religión, idioma, sangre, costumbres y, desde luego, su régimen político. Para otros, patria es sólo la América. “Por Patria entendemos –resume *El Satélite*-- toda la vasta extensión de ambas Américas”. Sin embargo, “el continente no es sólo una noción física e histórica; ser americano es tener fe en la libertad de los hombres, en la soberanía del pueblo. América –dice *El Satélite*– es la tierra liberal”.

10. Quien encarna, mejor que nadie el espíritu, genuinamente nacional, en esta etapa es, sin duda, Rafael Ramírez de Arellano. Baste recordar su proclama titulada *Los verdaderos hijos de la nación, son los amigos de la Constitución*<sup>7</sup> exigiendo el cumplimiento precisamente de la Carta gaditana y la realización de las elecciones municipales en el Cusco. Junto a él compartiendo sus ilusiones, entonces sólo constitucionales y, después, francamente republicanas, está el estudiante aun, Faustino Sánchez Carrión, para hacer prevalecer los derechos reconocidos al pueblo en la Constitución de Cádiz contra las asechanzas del Virrey Abascal<sup>8</sup>. Ambos serían, luego, en el primer Congreso Constituyente, apasionados defensores de la república y de las instituciones liberales.
11. La creación de la Sociedad Patriótica pone fin, en la práctica, a los intentos monarquistas de San Martín. Se convoca al Congreso constituyente que se instala el 20 de septiembre de 1822. El 27 de febrero de 1823 estalla el motín de Balconcillo contra la Junta Gubernativa y, al día siguiente, el Congreso elige presidente a José de la Riva Agüero. Tres meses después, se suscitan graves diferencias entre el Congreso y Riva Agüero y el 22 de junio el Congreso decreta su cese en el cargo. Entre tanto, Sucre encarga el mando transitoriamente a Torre Tagle y Bolívar llega al Perú y se le confiere autoridad militar y política y, finalmente, facultades dictatoriales el mismo día en que se promulgaba la Constitución, suspendiéndola en su vigencia.

---

<sup>7</sup> Rafael Ramírez de Arellano. *Los verdaderos hijos de la nación, son los amigos de la Constitución*. Lima: Imprenta de los Huérfanos, 1813.

<sup>8</sup> Cfr. “Arenga que en el besamanos del 19 de marzo de 1814 tenido en celebridad del aniversario del día, en que se publicó la constitución política de la monarquía española, pronunció en nombre del convictorio carolino D. José Sánchez Carrión, colegial maestro del mismo colegio”, en *el Investigador del Perú*, N° 72, Lima, 25 de marzo de 1814.

12. Como dijera Porras Barrenechea, no fue necesario llevar los debates, a los claustros de la antigua Universidad de San Marcos (sede del Primer Congreso Constituyente) para definir nuestra forma republicana de gobierno, que ya se había definido en las deliberaciones de la Sociedad Patriótica, se proclamó la independencia, se definió la forma política de estado y de gobierno, pero no se aseguró, por completo, la independencia del suelo peruano. En ese escenario y clima se diseñó la Constitución de 1823 que como otras constituciones latinoamericanas se inspira en el texto de la Carta gaditana. Los avatares de la guerra de la emancipación obligaron a que el Congreso otorgara a Bolívar “la suprema autoridad política y militar de la República”, declarara en suspenso el ejercicio de las funciones del Presidente, en receso el Congreso y “sin cumplimiento los artículos de la Constitución política, las leyes y decretos que fueren incompatibles con la salvación de la República” encomendándole la convocatoria del primer Congreso constitucional “luego que lo permitan las circunstancias”. Tal el texto de la Ley de 10 de febrero de 1824 que se prorrogó, por ley de 10 de febrero de 1825, ampliándose las facultades del Libertador para permitirle, además de delegar o sustituir los poderes que se le conferían, “suspender los artículos constitucionales, leyes y decretos que estén en oposición con la exigencia del bien público en las presentes circunstancias y en las que pudieran sobrevenir, como también decretar, en uso de la autoridad que ejerce, todo lo concerniente a la organización de la república”.
13. Bolívar, lejos de facilitar la celebración del Congreso constitucional –que debía ratificar o no la Carta de 1823-- forzó la aprobación de la Constitución Vitalicia por los Colegios electorales. Ese hecho y su claro propósito hegemónico, a favor de Colombia, provocaron la reacción de la opinión popular que se volvió contra el régimen bolivariano. Y así el proyecto cesarista de Bolívar, fracasó en 1827, por su absoluta ilegitimidad. Los liberales encabezaron la resistencia contra la autocracia bolivariana que no sólo expresaba el cansancio y hastío frente a la dictadura impuesta sino también un claro sentimiento de afirmación nacional semejante al que se había suscitado, en 1822, frente a Monteagudo y San Martín<sup>9</sup>. Por ello mismo –Santiago Távora— expresaba que la lucha del Perú contra las aspiraciones de Bolívar fue el tercer triunfo de la independencia nacional y con ella, el de la democracia<sup>10</sup>.
14. En 1827, al cabo de un lustro de vida independiente, los peruanos, por vez primera en su historia, tenían, en sus propias manos, la decisión de su destino. Todos o casi todos, cuando menos en el Congreso constituyente

---

<sup>9</sup> Jorge Basadre. “La historia de los partidos de Santiago Távora y la historia de los partidos en el Perú”, en Santiago Távora. *Historia de los Partidos*. Lima: Editorial Huascarán, p. LVII.

<sup>10</sup> Santiago Távora. *Historia de los Partidos*, p. 34.

de 1827, eran concientes de esa singular circunstancia que Mariano Alejo Álvarez, a la sazón Presidente del Congreso, había destacado. Dijo entonces: “Llegó al fin el día en que el Perú después de una larga serie de infortunios y sacrificios de todo género, se vea constituido por la libre y espontánea voluntad de sus pueblos. Hoy es el verdadero día de su regeneración política pues hoy asegura su independencia y libertad por medio de un Código que conteniendo los votos, los derechos y el poder de la Nación, destruye los abusos y fija las bases sólidas de la pública felicidad (...). Este día será siempre grande y sublime en nuestra historia, pues que nos da patria y libertad a los peruanos (...)”<sup>11</sup>.

15. Era preciso, pues, enfrentar el trabajo constituyente desde una óptica harto diferente a aquella que había inspirado la redacción de la Carta de 1823. Había que alejarse también de toda tentación autoritaria como la que condujo a la imposición de la Constitución Vitalicia que el país había rechazado explícitamente. El proyecto de Luna Pizarro y sus partidarios partía de un esquema que contemplaba dos etapas. Una primera, en que imperaría un régimen destinado a sortear las dificultades de la iniciación republicana. Una segunda, que se iniciaría, al cabo de 5 años de experiencia, con el fin de consolidar o reformar el régimen previsto. Por ello mismo, sabiendo de las dificultades de todo inicio y, dejando de lado sus celos e ideales teóricos, configuraron una carta política moderada y, en cierto modo, consensual. La Carta de 1828 respondió, con acierto, a las exigencias inmediatas de su hora, sin embargo, se propuso y logró, además, poner los cimientos de nuestra constitucionalidad. En consonancia con esos ideales, la Carta de 1828 perseguía:

- (i) Recoger las aspiraciones de liberales y autoritarios en un balance equilibrado de posiciones, esto es, alejarse de las ideas extremas del jacobinismo de la Constitución inicial y del autoritarismo de la Constitución de 1826.
- (ii) Abrir las puertas “supuestamente” a la federación, vía la organización de un estado con tendencia al federalismo, a través de entes locales como las Juntas Departamentales que gozarían de relativa autonomía.
- (iii) Impedir la inestabilidad política, por obra del caudillismo militarista, vía la reelección presidencial inmediata y mediata.

## II. LAS FUENTES DE LA CONSTITUCIÓN DE 1828

16. La Constitución de 1828 es una Constitución síntesis. Equilibró las encontradas tendencias que enfrentaban a liberales y conservadores. Es, en ese sentido, tributaria de la Constitución de 1823 cuyos principios

---

<sup>11</sup> Cfr. “Discurso de Don Mariano Alejo Álvarez”, en *La Prensa Peruana*. Lima, 22 de abril de 1828. Subrayado agregado.

liberales preservó aunque se alejó, por completo, de sus instituciones políticas. No desdeñó incluso los aportes de la Constitución Vitalicia. Recogió, íntegramente, el texto de su “Título XI De las Garantías” bajo el epígrafe de “Disposiciones Generales”. Acogió la crítica persistente de los autoritarios que imputaban a los liberales ausencia de realismo al debilitar el Poder Ejecutivo en obsequio de un Congreso cuya ineficacia pudo comprometer el éxito de la guerra de la emancipación. Diseñó, en consecuencia, un régimen equilibrado que, permitiendo la fiscalización, hacía posible, asimismo, un fluido desenvolvimiento de la administración y el control jurisdiccional, con autonomía razonable de sus órganos.

17. Apartándose, por entero, de los modelos europeo y norteamericano, la Constitución de 1828 se inspiró, más bien, en dos Constituciones latinoamericanas, algunas de cuyas instituciones recogió y amoldó a las exigencias concretas del Perú. Una fue la Constitución argentina de 1826 que intentaba atenuar el exceso federalista a través de un régimen de razonable descentralización y un presidencialismo moderado, por la refrendación ministerial además de la responsabilidad personal del Presidente por los actos de su administración, incluso durante su gestión. La otra fue, la Constitución colombiana de 1821. La reelección presidencial inmediata, prevista en esa Carta, tal vez podía poner coto a la inestabilidad política derivada de los apetitos caudillistas del militarismo.
18. Francisco Javier de Luna Pizarro --mentor indiscutido de la carta-- fue quien propuso y logró que la Comisión de Constitución adoptara, casi textualmente, el proyecto de la Comisión de Negocios Constitucionales argentina de 1826 que aprobó la base sobre la que habría de redactarse la Constitución de aquel país. Esa base tenía el siguiente tenor: “La Comisión de Negocios Constitucionales redactará el proyecto de constitución sobre la base de un gobierno representativo republicano, consolidado en unidad de régimen”<sup>12</sup>.
19. Como se ha anotado ya, Argentina pretendía frenar el afán federalista de las provincias para asegurar y consolidar la unidad del Estado argentino<sup>13</sup>. El propósito de la Constitución peruana, –en teoría, pero no en los hechos-- era establecer los cimientos de la posterior federación del país. Sin embargo, su intención oculta era la misma que la de los unitaristas

---

<sup>12</sup> “Dictamen presentado al Congreso por la Comisión de Negocios Constitucionales, sobre la forma de gobierno”. Bs. As., 4 de junio de 1826, en *Mensajero Argentino*, N° 59, Buenos Aires, 6 de julio de 1826.

<sup>13</sup> Como se sabe, en el Congreso Nacional argentino, celebrado en 1825, cinco provincias se inclinaban por el sistema federal (Córdoba, Mendoza, San Juan, Santiago del Estero y Santa Fe) y tres por el unitario (Salta, Tucumán y Rioja), las restantes, o bien esperaban el pronunciamiento del Congreso o no se pronunciaron expresamente. El texto del dictamen, en José Rafael López Rosas. *Historia constitucional argentina*. Buenos Aires: Editorial Astrea, 1998, 5ta edición, pp. 327-328.

argentinos<sup>14</sup>. Trataba, en realidad, de contener los ánimos federalistas o separatistas que cundían en las provincias del sur del Perú y de consolidar la unidad del Estado peruano, amenazado por la hegemonía bolivariana. La fórmula para lograrlo, aparentemente, era legitimar a unas Juntas Departamentales que, al igual que los Consejos de Administración argentinos, tendrían participación en el gobierno de sus circunscripciones. Se esperaba reconciliar así el estado con la nación y apaciguar los enconos que el centralismo había provocado, de modo especial, en Arequipa y Cusco. La fórmula arbitrada por los argentinos y acogida por el Perú, era una suerte de repliegue del federalismo por el que habían optado muchos de los estados de América, entre ellos, la República de Colombia que había sufrido los avatares del enfrentamiento entre unitarios y federalistas<sup>15</sup>.

20. Desde el punto de vista doctrinario, no era infrecuente que los liberales concibieran el federalismo, como la única forma de estado compatible, con su credo. Muchos de ellos identificaban, en verdad, autoritarismo y centralismo con absolutismo. No dejan dudas al respecto, la segunda carta de Faustino Sánchez Carrión<sup>16</sup> o “Las ideas necesarias a todo pueblo

---

14 Diego Abad narra el repudio que generó la Constitución de 1826 en las provincias consideradas partidarias del federalismo. No obstante, considera que la Constitución de 1826 era un “cuerpo de leyes sabiamente construido, con pleno dominio de la técnica constitucional, e inspirado en principios de liberalismo político. Algunos de sus preceptos pasaron a formar parte de la Constitución de 1856”. Vid, Diego Abad de Santillán. *Historia institucional argentina*. Buenos Aires: Tipográfica editora argentina, 1966, pp. 346-353. Por su parte, López Rosas, admite que la Carta de 1826 no representó el consenso deseado, ya que fue ajena a la aspiración “autonómica y federalista de las provincias, demostrada elocuentemente en su violento rechazo, apenas sancionada”. Agrega, que “la sanción de la ley unitaria de 1826 significaba la muerte de las instituciones provinciales, reducidas a simples entes de la administración delegada, quedando los gobernantes bajo la inmediata dependencia del Presidente de la República, y estando sus nombramientos a su caprichosa decisión”. Vid, *Historia institucional argentina*, p. 337. Esta posición lo confirma Chiaramonte, al expresar que, entre 1810 y 1853, “el llamado federalismo argentino era un conjunto de tendencias políticas doctrinariamente poco definidas, que lo más que produjo, sobre la base de un pacto, fue una débil confederación”. Cfr. José Carlos Chiaramonte. “Federalismo argentino en la primera mitad del siglo XIX”, en Marcello Carmagnani (coordinador). *Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*. México: Fondo de Cultura Económica, 1996, p. 81 y ss.

15 No era raro, entonces que, en el Congreso reunido en Cúcuta en 1821, renaciera la “antigua disputa” entre centralismo y federalismo. “Se creyó que la debilidad que había conducido a la catástrofe, partía del apetito federal desorbitado”. Por ello mismo, Nariño se pronunció por el “sistema central-federal, amortiguando los excesos de la política que lo había conducido años antes al fracaso”. Al final de cuenta, triunfó la idea de república centralista con poder ejecutivo, legislativo y judicial. Vid, Diego Uribe. *Las Constituciones de Colombia* (Historia-crítica y textos). Madrid: Ediciones Cultura Hispánica, 1977, Tomo I, pp. 84-85.

16 Cfr. “Carta al editor del Correo Mercantil y Político de Lima, sobre la inadaptabilidad del gobierno monárquico al Estado libre del Perú”, en la *Abeja Republicana*, 15 de agosto de 1822, pp. 29-60.

independiente, que quiera ser libre”, del ecuatoriano Vicente Rocafuerte<sup>17</sup> y, más explícitamente aún, el hecho de que, entre 1824 y 1830 diversos países latinoamericanos debatieron o se enfrascaron en agrias pugnas e incluso guerras en pro o en contra del federalismo como Brasil o Argentina y que otras naciones ensayaran, sin más, las formulas federales como Colombia, Venezuela y Chile.

## 2.1. La influencia de Luna Pizarro

21. Francisco Xavier de Luna Pizarro, sin duda el más lúcido legislador de la iniciación republicana, influyó decisivamente en la concepción, en la definición de las fuentes de inspiración y en la redacción de la Constitución de 1828. Por cierto también en la elección de José de La Mar como Presidente de la República, hecho que fue severamente criticado por sus adversarios. ¿Cuáles eran los proyectos políticos de Luna Pizarro y qué papel jugaban en esos proyectos la Constitución de 1828 y la elección de La Mar? Luna Pizarro que era un vehemente constitucionalista, anhelaba dar al sistema político peruano estabilidad, desde luego, longevidad, pero, por encima de ello, seguridad contra las acechanzas del caudillismo militarista que amenazaba ya, entonces, la vida constitucional y democrática del Perú. Los medios más eficaces para ese fin, plausible desde todo punto de vista, eran, a juicio de él, una Carta moderada como la de 1828 y un Presidente como La Mar al que se imaginaba respetuoso de la ley y de las instituciones.

22. Cuatro ideas parecen haber presidido el pensamiento de Luna Pizarro y de los liberales en el Congreso Constituyente de 1827-1828. Ellas eran:

- (i) Una Constitución inequívocamente liberal que, garantizando la libertad asegurara, sin embargo, el ejercicio de la autoridad y cuya vigencia definitiva quedaría sujeta a posterior ratificación a la luz de la experiencia vivida. Por tal razón, la primera “base” del proyecto constitucional, postulaba, de un lado, “adoptar en todo lo posible la Constitución de 1823” cuyo liberalismo e incluso romanticismo estaban fuera de dudas, y, de otro, someter las normas de la Constitución a un período razonable de prueba al cabo del cual, la nación ratificaría o no las instituciones creadas.

---

<sup>17</sup> Vid, Filadelfia, D. Huntington, 1821. Merle Simmons, expresa, que “Rocafuerte compone un enjundioso ensayo que titula <<Ideas sobre el federalismo>>. Aquí desarrolla la idea de que aun cuando el sistema federal de los Estados Unidos es el mejor gobierno de tipo republicano que se ha inventado en el mundo, el sistema centralista creado por la Constitución de Cúcuta puede ser, a fin de cuentas, el más conforme a las circunstancias particulares de un país donde no existen las mismas condiciones que han contribuido tan poderosamente al buen funcionamiento del federalismo norteamericano”. Vid, *La revolución norteamericana en la independencia de Hispanoamérica*. Madrid: Editorial Mapfre, 1992, p. 214.

- (ii) Un estado unitario descentralizado para dar participación a los departamentos en la decisión y manejo de sus intereses a través de Juntas u órganos análogos, a fin de eliminar las tendencias separatistas y federalistas, de atenuar o eliminar la concentración y centralización del poder, y permitir, de ser conveniente, la creación de un régimen federal, naturalmente, en el futuro;
- (iii) Un presidencialismo con atribuciones suficientes pero atemperado por un apropiado régimen de descentralización y un control de un Congreso bicameral sobre sus actos de administración y de gobierno, durante y después de su gestión;
- (iv) Un Presidente, por lo menos inicialmente, capaz de contener, por su posición y prestigio personal, los desbordes del caudillismo militarista que habían conducido al desorden inicial de la república y, como reacción extrema, al régimen vitalicio.

23. Luna Pizarro orientó, sagazmente, al Congreso. Propuso y logró la designación de una Comisión encargada de redactar las “bases” de la Constitución que, como se verá, recogió, en mucho, las ideas antes anotadas y promovió luego, sin ambages, la elección de La Mar. Este hecho resultó definitivo en la suerte del régimen político creado.

24. La más elemental racionalidad aconsejaba diferir la elección de La Mar hasta después de la aprobación de la Carta constitucional. No sólo por que ésta señalaría --como lo hizo-- los requisitos y los procedimientos para acceder a la presidencia, sino por que, cualquiera sea la elección, siempre se consideraría prematura o cuando menos, inoportuna. A ojos de Luna Pizarro, por el contrario, la experiencia del Congreso Constituyente de 1822, imponía una decisión distinta. La creación de un régimen provisorio como el de la Junta Gubernativa de 1822, presidida por La Mar, no fue obstáculo para que el ejército impusiera al “soberano” Congreso la designación de Riva Agüero como Presidente de la República. Su provisionalidad fue, en la práctica, un pretexto que había que evitar impidiendo, así, un nuevo golpe de mano, análogo al de 1823. Había, por cierto otras dos razones que entonces no se dijeron: evitar, naturalmente, un caudillo militar que, como Riva Agüero, se enfrentara al Congreso y al orden constitucional y, sobre todo, eludir, las restricciones que, en la propia Carta, harían inelegible a un extranjero, como La Mar que, adicionalmente, lo era, por aplicación de la propia Carta de 1823, cuya vigencia se había restablecido<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> Esa Constitución (art. 75 Inc. 1) sólo hacía elegibles a los “ciudadanos del Perú por nacimiento”.

25. La Constitución de 1828 tenía que establecer –como lo hizo en su numeral 85– que para ser Presidente se requería “ haber nacido en el territorio del Perú”. La Mar nació en Cuenca ( hoy Ecuador, y entonces, Colombia). Ese hecho, luego de las reacciones antibolivarianas de 1827, erosionó, inevitablemente la legitimidad de la elección y de la posición de La Mar. Lo revela la nota con que Gamarra, en plena campaña contra Colombia, no duda en exigir a La Mar que dimita: “El Perú ha querido desde ahora quince meses en que sancionó su carta, ser regido por un hijo suyo. V. no lo es: y es preciso que no menosprecie la voluntad nacional, al tiempo mismo que ella ha emitido su primer fruto. Protesto a V. que no soy yo el que trato de sucederle, pero hablando francamente quiero que en cumplimiento del artículo 85 que lo hemos jurado sea el último de los peruanos el que presida a los Pueblos de este Estado, que hasta hoy no ha podido ver realizada su soberana voluntad”<sup>19</sup>.

26. La Mar no era, pues, en 1828, la solución que imaginaba Luna Pizarro aunque evidentemente era el único caudillo que no se habría opuesto al Congreso y habría mantenido una muy dócil posición frente a Luna Pizarro.

### III. EL GRAN DILEMA: FEDERALISMO O UNITARISMO

27. El Congreso constituyente de 1827, al rechazar de modo unánime el régimen federal, aseguró no sólo la unidad e indivisibilidad del estado sino la unidad e independencia del Perú que, por virtud del numeral 2 de la Constitución, no podía admitir “con otro estado unión o federación que se oponga a su independencia”. Esa declaración era congruente con el hecho que Basadre destaca al decir que, en 1828, quedó definida formalmente la República peruana<sup>20</sup>, así como con el carácter unitario y descentralizado de su estado<sup>21</sup>. Como sucedió en el Congreso constituyente de 1822, la

---

19 Cfr. “Carta de Agustín Gamarra a José de La Mar”, Piura, 7 de junio de 1829, en Alberto Tauro. *Epistolario* del Gran Mariscal Agustín Gamarra. Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos, 1952, p. 154. Continuaba diciendo: “Respete V. mi Jeneral, ese Código que está timbrado con su nombre, y no nos haga a los a los hijos del País ese grande agravio de considerarnos incapaces de sostener nuestras Leyes, nuestro territorio, nuestra Libertad... Sea V. generoso como lo ha ofrecido mil veces: renuncie V. el destino que lo obtiene anticonstitucionalmente., y deje V. que los verdaderos interesados, y los que tenemos una natural obligación de sostenerlos, y defender nuestro suelo respondamos a nuestros hermanos de la suerte de esta República”, *ibid.*, pp. 154-155.

20 Jorge Basadre. “El Perú de 1839 y la Constitución de Huancayo”, en *El Comercio*, Lima, 4 de mayo de 1939. Reproducido en *IUS ET VERITAS*, N° 11, Lima, 1995, p. 9.

21 Los constituyentes de 1823 y 1828 “tuvieron la fina sensibilidad que la cuestión del territorio no debía ser objeto de ensayos que pusieran en peligro la integridad del país”. “Con gran madurez política, o por ese <<oculto instinto de conservación>>, la naciente clase política peruana no cayó en los experimentos federalistas durante la primera década de la República”, *vid.* Ángel Delgado. “Avatares de la <<forma de Estado>> en el período fundacional de la República (1820-1839)”, en *Pensamiento Constitucional* N° 5, Lima, 1998, pp. 253 y 265.

estructura de la nueva Constitución se prefijó en unas bases previas cuya concepción y definición se confió a una Comisión<sup>22</sup>. En lo esencial, tales bases tenían relación fundamentalmente con la “forma de gobierno” (forma de estado), problema que, por entonces afrontaba la América entera. El aparente o real dilema era: federalismo o unitarismo con las variantes propias de cada país. Fue ésta la principal discusión que afrontó aquel Congreso.

28. La mayoría de los constituyentes eran partidarios del régimen unitario, incluidos ciertos líderes liberales como Luna Pizarro y Gómez Sánchez. Su opción por el régimen unitario consolidado, con propensión al régimen federal, sólo fue una concesión momentánea a las provincias para refrenar las tendencias federalistas o separatistas de los departamentos del sur. Con él preveían consolidar la unidad del Estado peruano, amagado por Bolívar, por el norte, y por Sucre, desde el sur, así como para preservar el régimen liberal. Preservada la unidad del Perú, fortalecido el gobierno liberal y superados los escollos bolivarianos, posteriormente podría darse solución al problema de Bolivia.

### **3.1. El unitarismo de José María de Pando**

29. Aún antes de llevar el debate al Congreso, José María de Pando, arremetió contra el federalismo pronunciándose a favor de una república central o unitaria. A partir del análisis del régimen federal adoptado en México, Pando, recordaba que el ejemplo de un sistema federal homogéneo, fundado sobre la base de la igualdad democrática, definido explícitamente en todas sus partes por medio de una Constitución escrita, como la de Estados Unidos, era muy reciente en el mundo. Hacía notar que si el régimen había despertado justa admiración, debía analizarse en su contexto para establecer, apropiadamente, las razones de su éxito y la posibilidad de adaptación en otras realidades. Recordaba que las ex colonias inglesas, reunidas en una Confederación, al concluir la guerra de independencia, pretendieron reasumir su total soberanía con los riesgos que ello suponía frente a Inglaterra y a sus aliados. Las circunstancias imponían, por el contrario, una unión permanente e irrevocable. Y ello suponía una sustancial reforma del régimen constitucional que la Convención de Estados Unidos llevó a cabo dictando no sólo la primera Constitución formal del mundo sino consagrando el régimen federal que la experiencia había premiado con el éxito. Ese resultado, sin embargo, no era

---

<sup>22</sup> El Congreso a propuesta de Luna Pizarro, adoptó provisionalmente como su Reglamento el que rigió las actividades de la constituyente de 1823, luego decidió designar una Comisión redactora de las bases y del proyecto de Constitución. La Comisión quedó integrada por Francisco Valdivieso y Mariano Alejo Álvarez (Lima); Justo Figuerola (Lambayeque); Juan Antonio de Torres (Cajamarca); Evaristo Gómez Sánchez (Arequipa); Manuel Jorge Terán (Cuzco); Fermín Pando (Parinacochas); y Rufino de Macedo (Azángaro). El 20 de Junio, se eligió a Francisco Valdivieso como Presidente y a Manuel Jorge Terán secretario de la Comisión.

fruto del azar. Era previsible que ello aconteciera. El régimen ya estaba parcialmente preparado. Antes aun de nacer la Confederación, habían existido, en cada Estado, “separados gobiernos coloniales”, con sus respectivos hábitos de autogobierno y participación popular. Esa incipiente cultura democrática facilitó no sólo los entendimientos posteriores sino el manejo exitoso que cada ex colonia hizo de sus propios asuntos.

30. Citando las opiniones de Hamilton y Destutt de Tracy<sup>23</sup>, sobre las ventajas de un Estado consolidado con respecto a varios estados federados, reconocía que emitir un dictamen en materias de tanta importancia, exigía conocer todas las opiniones, analizar las cosas en todos sus aspectos, pasar de la consideración general a las explicaciones locales, “y no dejarse arrastrar jamás por el entusiasmo ni por la brillantez de los ejemplos”. En relación a la conveniencia o no del régimen federal para el Perú, creía que ninguna persona sensata y amante de su patria, en cualquier hipótesis, dudaría en que “*Primeramente debe establecerse la República en la forma central*”. La posibilidad de establecer, posteriormente, el federalismo, debería ser objeto de investigaciones juiciosas y profundas, y ello sólo se podría decidir “cuando se alegre nuestro cielo con el destello de la prosperidad, después de tan largo oscuro período de ruina y de desastres”<sup>24</sup>.

### 3.2. Las bases de la Constitución. Discusión y aprobación

31. El 5 de junio de 1827, Luna Pizarro propuso al Congreso que la Comisión, si fuese posible, presentara la base sobre la forma de gobierno con que hubiese deliberado trabajar el proyecto de Constitución. La propuesta fue aprobada por unanimidad<sup>25</sup>. El 16 de junio, se inició el debate. La Comisión presentó y fundamentó el Informe que servía de sustento a sus opiniones. Para comenzar, la Comisión entendía, como “bases de la Constitución”, algunos principios y criterios que, en términos generales, hacían relación con la inspiración general del Proyecto: la forma de gobierno compatible con la situación que el Perú vivía en ese momento, y, desde luego, con el procedimiento a seguir para asegurar la consolidación del nuevo orden constitucional. Tales bases eran:

- (i) El texto de la Constitución, en primer término, debía ajustarse, en todo lo posible a la Constitución de 1823.

---

<sup>23</sup> Cfr. Texto traducido al español por Ramón Salas. *Comentario sobre el espíritu de las leyes de Montesquieu, por el Conde Destutt de Tracy*. Madrid: Imprenta de D. Fermín Villalpando, 1822, pp. 88-91.

<sup>24</sup> José María de Pando. “Estados Unidos Mejicanos. Federalismo”, en *Crónica Política Literaria de Lima*. Lima, 11 de Junio de 1827.

<sup>25</sup> Cfr. Actas del Congreso, Sesión del 5 Julio de 1827, en *Historia del Parlamento Nacional. Actas de los Congresos del Perú desde el año de 1822*. Lima: Empresa Editorial “Cervantes”, 1928, Tomo III, vol. 1, pp. 75-76.

- (ii) Elaborar un proyecto de Constitución que predisponga a los pueblos a “un sistema federal”, teniendo a la vista las constituciones que la adoptan, a fin de aplicar de ellas lo que fuere más conveniente, de momento.
- (iii) Disponer que la Constitución sea observada “indispensablemente” por el término de 5 años, vencidos los cuales sería ratificada por un Congreso general que sancionaría la Constitución, “consultando al bien general y al particular de cada una de las provincias de que ésta se compone”. Es decir, después del término de 5 años, el Congreso determinaría la “forma de gobierno” más adaptable al país, sobre la base de la experiencia en la aplicación de la Constitución vigente<sup>26</sup>.

32. Francisco Valdivieso, Presidente de la Comisión, al fundamentar el dictamen, hizo constar, de inicio, la insuficiencia del tiempo disponible para su cometido en comparación al otorgado a Comisiones análogas en los Estados Unidos, en Francia de la época de la Asamblea, e inclusive en la anterior constituyente nacional. Advirtió que, la Comisión había resuelto adoptar de la Constitución de 1823, cuanto fuese posible, porque “era necesario hacer conocer a los pueblos que no adolecía de los pretendidos vicios, que sirvieron de pretexto para adoptar la (Constitución) boliviana”. En relación a la forma de gobierno, la Comisión se inclinaba por la “popular representativo central”, a la que consideraba la “más análoga a las circunstancias actuales del país”. El acento en “las circunstancias actuales” respetaba la aspiración de algunos ciudadanos, decididos por el “federalismo”, forma de gobierno por la que podría optarse en épocas más felices y oportunas, cuando se poseyera los muy necesarios datos estadísticos del país, de los que ahora se carecía<sup>27</sup>. Por tal razón, precisamente, se había concebido el proyecto de Constitución “de modo que fuese un ensayo... de esta forma de gobierno”.

33. Contra el informe de la Comisión hablaron los diputados Ruiz Dávila y Esteban Llosa. Este último, indicó que la “forma de gobierno” adoptada por la Comisión no bastaba para formar la Constitución del país porque era “inexacto e indefinido”. Con lo dicho, esto es, que el gobierno sería “popular representativo central” no se determinaba si adoptaríamos el de Inglaterra, Francia, Estados Unidos del Norte o Buenos Aires. Creía que en el régimen político de todos esos países tenía “parte el pueblo por medio de sus

---

<sup>26</sup> Cfr. Acta de la Comisión de Constitución. Acuerdo primero del 20 de Junio de 1827, en *El Fénix*, Lima, 23 de julio de 1827.

<sup>27</sup> Cfr. “Informe de la Comisión de Constitución de 10 de julio de 1827”, en *El Fénix*, Lima, 23 de julio de 1827.

representantes y un centro de acción gubernativa”. Terán, miembro de la Comisión, contestó la impugnación manifestando que, con aquellas palabras, se definía exacta y perfectamente la forma de gobierno y que (tal forma) era “incapaz de equivocarse con ninguno de los de Europa, que tenían en sí un principio monárquico, ni con el de los Estados Unidos que es absolutamente federal; y que sólo se equivocaba con el de Buenos Ayres”. Apoyaron el dictamen, como era previsible, los diputados Figuerola y Gómez Sánchez, miembros de la Comisión<sup>28</sup>.

34. Evaristo Gómez Sánchez, diputado por Arequipa, expuso las razones por las cuales los miembros de la Comisión decidieron prescindir del régimen federal, a pesar de que muchos constituyentes eran partidarios de aquél. Nadie ignoraba –dice-- que el sistema federal era la forma más perfecta de organización del estado republicano porque en ella retenían los pueblos “más soberanía” que en el sistema central o consolidado por lo que, aun no teniendo otras ventajas, “por sola esta calidad demandaba preferencia”. Sin embargo, circunstancias propias del país, hacían “oposición y resistencia” a su aplicación, resultando, por el contrario, “muy nocivo y perjudicial”.
35. Los principales obstáculos que hacían inviable el federalismo eran: (i) *la falta de una estadística actualizada del país* para hacer una racional distribución del poder, para evitar dar demasiado poderío a unos estados en desmedro de los otros, generando así un inevitable desequilibrio que, a la larga, afectaría la estabilidad del sistema; (ii) el estado de “incivilidad” en que se hallaban los pueblos de nuestra república no sólo indígenas, sino inclusive los constituidos por descendientes de inmigrantes de Europa. La razón –decía-- es harto conocida: mientras “más perfecto es un gobierno, como es el federal, más ilustración se necesita en la masa de los pueblos (...) porque en cierto modo ellos mismos son los gobernantes”; y (iii) *el estado de revolución en que todavía se encontraba el país, inclusive de guerra con España*, además de las disputas y dificultades fronterizas suscitadas con los otros estados de América, que aún no se hallaban constituidos perfectamente. En este contexto –se preguntaba-- ¿será prudencia dividirnos para debilitarnos o por el contrario unirnos para fortificarnos? Decídanlo la razón y la política. No ocurramos a sublimes pensadores, sino a los de un sentido común, para que diriman la cuestión”.
36. En conformidad con tales premisas, propugnaba: “que por ahora, no debemos sino perfeccionar la Constitución peruana del año 23 que tiene la ventaja de estar ya en mucha parte plantificada, dándole desde luego más liberalidad, y acercándose, en lo posible, al federalismo con Juntas Departamentales más autorizadas e independientes del Gobierno; y que se acerquen a las asambleas legislativas de los Estados Unidos para que, de

---

<sup>28</sup> “Reseña de las sesiones del Congreso constituyente del 16 y 17 de julio de 1827”, en *El Fénix*. Lima, 23 de julio de 1827. Vid, Actas del Congreso, Sesión del 16 de julio de 1827, en *Historia del Parlamento*, Tomo III, vol. 1, pp. 91-92.

este modo, se vayan disponiendo los pueblos a recibir dentro de 5 años, que es el término que señala la comisión, el federalismo perfecto y riguroso, si se viere convenir”.

37. Frente a la acusación que se intentaba establecer un gobierno central “estricto y riguroso” que no otorgaba a los pueblos facultades para regir su propio régimen interior, respondía que era deseo de la Comisión dar participación a los pueblos en su desarrollo. Citando una parte del Dictamen de la Comisión de Negocios Constitucionales de Argentina, sobre la forma de gobierno expresaba: “¿Quién ha dicho que en un gobierno central o consolidado en unidad de régimen, se cierran los canales de la felicidad a los pueblos, y se paralizan los hombres para poder obrar el bien? Por el contrario, la constitución, después de garantizar los derechos nacionales e individuales; debe dejar en manos de los mismos pueblos aquellas facultades, que ellos solos y nadie mejor que ellos, pueden ejercer para sus mejoras físicas y morales”<sup>29</sup>.
38. Finalizada la intervención del diputado Gómez Sánchez, Llosa Benavides pidió que se suspendan las sesiones, por tres o cuatro días, mientras se meditaba sobre la materia. Por su parte, Luna Pizarro propuso que la base de la Constitución vuelva a la Comisión, para que se presente una sola proposición, acompañada del informe respectivo e, incluso, recomendó que se adoptara la fórmula aprobada por la Constitución argentina de 1826, concebida en estos términos: “gobierno popular representativo consolidado en unidad de régimen”.<sup>30</sup> La propuesta, apoyada por Anselmo Quiroz y discutida por Esteban Llosa, fue aprobada el 17, señalándose el 23 para que la Comisión presente el referido proyecto<sup>31</sup>.
39. El asunto crucial de la definición inicial sobre la forma de estado, no estuvo alejada de la opinión pública que se expresó a través de los periódicos. Por ejemplo, *El Peruano* celebraba que el debate sobre la “forma de gobierno” haya sido desenvuelto con vigor, justeza, claridad, circunspección y madurez sobre una cuestión en que se resolvía “el problema de la felicidad social, que es dada aspirar a cada pueblo”. La Comisión había propuesto –decía– que el gobierno del Perú sea popular representativo central, principio general del que debían derivarse los artículos constitucionales que regirían las relaciones y derechos del ejecutivo con los

---

29 Cfr. Evaristo Gómez Sánchez. “Discurso pronunciado en la tribuna del Congreso por el señor diputado Gómez Sánchez el día 16 de Julio, sobre bases de Constitución”, en *El Eco de la Opinión del Perú*, Lima, 30 de agosto de 1827. Reproducido en *El Sol del Cuzco*, Cuzco, 6, 13 y 20 de Octubre de 1827.

30 “Reseña de las sesiones del Congreso Constituyente del 16 y 17 de julio de 1827”, en *El Fénix*. Lima, 23 de julio de 1827. Vid, Actas del Congreso, Sesión del lunes 16 de julio de 1827, en *Historia del Parlamento*, Tomo III, vol. 1, pp. 91-92.

31 Cfr. Actas del Congreso, Sesión del 17 de Julio de 1827, en *Historia del Parlamento*, Tomo III, vol. 1, pp. 92-93.

demás poderes. Frente a él, ninguno de los representantes se opuso abiertamente, sin embargo se ordenó volviese a la Comisión para presentar redactada en única proposición. Este era, entonces, el estado de la discusión “más importante y vital de la República”, y que no sería perdida de vista por los editores del periódico, hasta que fuese sancionado por el Congreso<sup>32</sup>. Frente a la actitud mesurada del periódico oficial, *El Telégrafo* publicó un artículo comunicado criticando, irónica y ferozmente, toda mención a la palabra “federalismo”: sinónimo de destrucción y anarquía<sup>33</sup>.

### 3.3. El unitarismo pragmático de Manuel Lorenzo de Vidaurre

40. El 23 de julio, la Comisión presentó al Congreso “el proyecto de nueva Base” redactado en estos términos: “*El Gobierno de la Nación Peruana es popular, representativo, unitario, consolidado*”. Terminada la lectura, subió a la tribuna Vidaurre, Presidente del Congreso, apoyando la propuesta. Inició su alocución analizando los argumentos que podían esgrimirse contra la proposición unitaria (una república central tal vez nos llevaría a la esclavitud, el Presidente semejaría un monarca con plazo señalado, etc.). No obstante ello, postulaba el unitarismo por la sencilla razón de que los argumentos contra la federación eran más contundentes para rechazarla. Lo justificaban la seguridad exterior e interior del país, es decir, la guerra con España que aún no estaba concluida. “Seríamos unos imbéciles si depusiésemos nuestro estado bélico mientras no se hace la paz”, decía. Lo fundamental, por lo tanto, era mantener unido el Estado, otorgando al ejecutivo las facultades necesarias para controlar el territorio, evitando una división que ocasionaría la extinción de la patria: “El jefe debe ser un Argos infatigable, y extender sus miradas sobre departamentos, pueblos e individuos”, expresaba Vidaurre.

41. ¿Produciría la división de los departamentos en estados soberanos, más felicidad que estando unidos? La respuesta negativa era concluyente: si

---

<sup>32</sup> *El Peruano*, Lima, 18 de julio de 1827.

<sup>33</sup> “Hay voces que se hacen moda, y vengan o no el caso, se aplican a ideas que absolutamente pueden expresarse con ellas. De esta calaña es la de *FEDERALISMO*: Anoche me hallaba en una tertulia, y un joven presumido de lindo al verse desdeñado de una señorita, y que los tertulios le daban vaya diciéndole que acaso su inconstancia le habría proporcionado esa molestia: contestó que no la sentía, porque tenía federalismo con todas las bellas de Lima. Un diputado que estaba también en el corro se sonrió. Amostazado el monsalvete le pregunta la causa de la risa, y el diputado le responde, señor mío, no vino al caso el federalismo, ‘menos viene al Perú en las circunstancias del día, y sin embargo se cree que debe haberle’ (contestó el aludido). Enmudeció el diputado. No paró por este chasco el malditísimo uso de la tal palabra. Un reverendo lucio y de corpulencia (...) oyendo que regañaba un chico con una hermana suya, y que la madre le contuvo le dijo: el niño no ha hecho mal: federalísimo, federalísimo. La mujer contestó: destrucción, desorden. Instó su paternidad con un tono verdaderamente fraileesco, y exasperada la señora, increpó al Frayle con estas palabras: sea federal el Perú, que muy breve conocerá su error, yo quiero que mi familia sea central. Su paternidad es central, y ahora por estar de capellán del Sr. N. quiere federar a diestra y siniestra, ¡cuántos hay como el padre! Conozcámosles y burlémonos de ellos”. Vid, *El Telégrafo de Lima*, Lima, 23 de julio de 1827.

estando unidos todo lo que se tenía no alcanzaba, divididos, la suerte de nuestro país sería incierta. Los ejemplos del éxito federal en Suiza y los Estados Unidos del Norte no podían compararse con nuestra realidad. Estos últimos siempre gozaron de la libertad e independencia, se gobernaban por sí mismos, tenían sus propias leyes. El sistema federal lo único que hizo fue perfeccionar la libertad. Así, el debate entre federalistas y antifederalistas tuvo un aspecto totalmente diverso al nuestro. Por tal razón, como buen americano, Vidaurre deseaba sólo dos cosas: “(...) la primera cosa que está en mi corazón es la libertad; la segunda la unión. Conozco que estando unidos, el querer desunirnos es disminuir nuestra libertad. Cuando más fuertes seremos más libres”.

42. Para mantenerse independiente un Estado, según Vidaurre, éste debería tener una población acorde a su territorio, comercio, industria, buena administración de justicia, y hombres talentosos que la dirigiesen. Sin embargo, estando unido el Perú, apenas alcanzaba para sostener el país. ¿Qué de escaseses afrontaríamos dividiéndose el país en siete o cuatro estados? Haciendo un símil, expresaba: “Mantiene un pobre propietario una dilatada familia mientras vive. Se vende su heredad en su fallecimiento: se divide. Los hijos son mendigos: mendigos seremos divididos”.
43. Citando el axioma político establecido por Destutt de Tracy, respecto a que una confederación producía menos fuerza que una íntima unión, pero valía más que la separación absoluta, enunciaba los peligros a que una federación podía arrastrar al país en caso de adoptarla en los actuales momentos. Si se dividiese el Estado, el gobierno no tendría la fuerza necesaria, indispensable para atender a la seguridad y al bien público. No seríamos seguros ni felices. La prueba residía en que ninguno de los departamentos del país era tan poderoso como para resistir un repentino ataque, por sí solo, y sin el auxilio de los demás. Incidía, fundamentalmente, en que nuestras fronteras estaban abiertas a las invasiones extranjeras: tres departamentos eran litorales, uno limítrofe con Colombia y el otro con Bolivia. En caso de guerra, acometidos por mar y tierra, los enemigos no darían tiempo a que se reuniesen las fuerzas de la federación. Si esto se hiciese, ya el país estaría esclavizado, dominando el enemigo todo nuestro territorio.
44. Para demostrar las desventajas del régimen federal, esto es, la existencia de un gobierno que dependiera de otros para su subsistencia –citaba a Madison— que decía que “era un sofisma en la teoría y una verdadera nulidad en la práctica”. Por el contrario, la diferencia era absoluta con un gobierno consolidado. En él, el ejecutivo, con sólo una orden reparaba un vacío, no turbando un accidente la tranquilidad de la república. “Desengañémonos –exclamaba-- la federación no sirve ni para mantener la armonía interior, ni para repeler las invasiones extranjeras”. Más aún, sabiendo que existía en el país un “partido numeroso por el federalismo”, estaba convencido que, persuadidos de su inaplicabilidad en el momento

actual del país, renunciarían a él, en pro del bien patrio. La existencia de enemigos interiores y exteriores lo exigía. Por ello exclamaba: "Horrorízenos toda división, todo proyecto que nos desuna. Sin sistema federal podemos gozar de la libertad, de la igualdad, de la soberanía ¿Y con libertad, igualdad y soberanía podemos ser desgraciados? (...) Respetemos los sistemas federales; pero no los adoptemos, mientras permanezcamos en la cuna (...) Nueve años setenta días pasaron, antes que conviniesen los americanos del Norte en su actual constitución. ¿Por qué no tomaremos nosotros un plazo racional? ¿Por qué nos violentaremos a una repentina variación? (...) Me decido por el sistema popular representativo, unitario, consolidado. Tan pronto como sea convencido, votaré contra mis opiniones. No defiendo mi gloria: defenderé hasta el punto mismo de mi muerte a mi patria"<sup>34</sup>.

45. Finalizada la alocución de Vidaurre, Francisco Valdivieso, Presidente de la Comisión, explicó y expuso los fundamentos del proyecto de base. Sin embargo, Estevan Llosa propuso la suspensión del debate en vista que el proyecto presentado era distinto al original. La propuesta fue desestimada por 54 votos contra 10. El 24 se continuó con el debate, expresaron su desacuerdo con las bases de Constitución los diputados Cazorla y Francisco Pacheco. Las opiniones de este último, tienen, sin duda trascendencia. Era –no obstante habersele ignorado, en su época y posteriormente– uno de los más ilustrados y competentes miembros de la Constituyente.

### **3.4. Francisco Pacheco: Gobierno central con aproximación al federal**

46. Pacheco se oponía tanto a un régimen de gobierno central, según lo indicaba la proposición, como a un gobierno federal absoluto. Consideraba que el primero era un baluarte seguro de la paz interna y externa y que respondía a las costumbres de los pueblos, lo que, por cierto, no ocurría en el Perú. Un gobierno central no podía mejorar la suerte de nuestra república porque ésta estaba muy decaída y sus diversos pueblos mostraban una heterogeneidad tal que hacía imposible un gobierno común a todos ellos. Más aún, estando revestido de "cierta forma monárquica", inclinaba en demasía los poderes hacia el encargado de administrar el Estado. Esto, combinado con el absorbente centralismo de la capital, arrastraba "los intereses y derechos de todas las provincias a la capital", naciendo de aquí las quejas, "la abyección de aquellas, y la opulencia de ésta". Por tanto, un

---

<sup>34</sup> Cfr. Manuel Lorenzo de Vidaurre. "Discurso pronunciado por el diputado doctor don Manuel L. De Vidaurre, en la sesión del 23 de julio de 1827, sobre la base de Constitución", en *El Fénix*, Lima, 2 de agosto de 1827. Vid, *Discurso pronunciado por el ciudadano Manuel de Vidaurre, presidente de la Corte Suprema de Justicia y del soberano Congreso nacional de la república del Perú, en el mes de julio sobre la base de la Constitución*. Lima: Imprenta de la Instrucción Primaria, por S. Hurley, 1827. Reproducido en Domingo de Vivero. *Oradores parlamentarios del Perú*. Lima: Imprenta de la Librería Clásica y Científica, 1894, pp. 3-5.

gobierno central implicaba la preeminencia de la capital sobre los demás pueblos, porque en ella se concentraban los poderes públicos, determinando estas nefastas consecuencias.

47. Ubicado el Ejecutivo en la capital, éste dispondría de la fuerza pública, de los fondos y producciones de las provincias siempre en beneficio de Lima, no revirtiendo jamás sobre aquellas, que yacerían en la miseria y el oprobio. Colocada en la capital la Corte Suprema de Justicia, Lima dispondría de los derechos de las provincias, pues el acceso de éstas al supremo tribunal se complicaría por la infinidad de barreras a superar como la distancia, el tiempo, la miseria y pobreza, etc. Por último, reuniéndose en la capital el Congreso, distraía del seno de las provincias un número considerable de personas de mérito e instrucción, los únicos útiles para la prosperidad de aquellas. Así, no existiendo equilibrio entre la capital y la provincia, en un gobierno unitario consolidado, o centralizado, las provincias devendrían casi en unas verdaderas colonias de la capital.
48. La solución al problema, por ende, radicaba, a su juicio, en la combinación de los principios sustanciales de las formas federales y centrales, “la única que debería llamar nuestra primera atención”, y que haría la felicidad de los pueblos. En ese sentido, postulaba también el rechazo de la fórmula federal que era reclamada, sólo creyendo en las posibilidades de una mudanza para mejor, sin advertir que el sistema podría arrastrarnos a mayores desastres, pues el eje principal de esa “forma de gobierno” giraba sobre la ilustración y las costumbres, lo que unido a otras dificultades, lo hacían inadaptable aún al país en su forma rigurosa.
49. Desde esta perspectiva, la proposición presentada por la Comisión de Constitución debería rechazarse porque –al parecer de Pacheco-- equivalía a sancionar que la Constitución peruana sería “enteramente central”, necesitando todavía de reforma para hacer el bien de los pueblos. Esa proposición, por sí, sujetaba toda voluntad combinatoria, restringiendo toda libertad para las mejoras ulteriores. En consecuencia, nada se aventuraba con procurar acercarnos al federalismo, como en la primera propuesta de la Comisión, acomodando algunos de sus principios a nuestra situación actual, de modo que no contradiga o afecten la “forma central de un gobierno”. Se debía partir, entonces, no de las teorías o de los libros para establecer aquella combinación de principios, sino más bien de la realidad de los pueblos, de sus costumbres, de su carácter, de sus trabajos y de sus necesidades. Por tanto, concluía fijando su voto: “He notado señor, el agravio del que se resienten los pueblos sometidos a un gobierno unitario consolidado, o absolutamente central, al paso que, enemigo de un federalismo también absoluto, he producido (expresado) en cuanto ha estado a mi alcance las perniciosas consecuencias que resultan de él. Yo no quiero sino una reforma en nuestro gobierno actual, o más bien quiero un gobierno central con la posible aproximación al federal. No he tenido a la vista la proposición, sino en su relación con la porción pobre del Estado, tal

50. Concluido el discurso, expusieron a favor de la proposición los diputados Madalengoitia, Rodríguez, García de los Godos, Olano, Llosa Benavides, Iguain y Figuerola.

### 3.5. La ambivalencia de Llosa Benavides

51. Llosa Benavides, adoptó, sin citarlos, muchos de los argumentos y textos del dictamen de la Comisión de Negocios Constitucionales argentina<sup>36</sup>. Sostuvo que el asunto no versaba sobre la forma de gobierno, pues todo el continente americano, de modo uniforme y constante, había proclamado su adhesión al “popular representativo”, sino la cuestión se reducía a determinar la “forma de administración” más conveniente al Perú. En razón de ello se preguntaba: “¿Se gobernará el Perú bajo la forma de administración federal o de unidad? o lo que es lo mismo: ¿Los departamentos que componen la República Peruana, confundirán sus derechos, su libertad e independencia no formando en adelante más que un todo indivisible, observando las mismas leyes y obedeciendo a los mismos magistrados? O por el contrario ¿será el Perú una República compuesta de cuatro o más estados que, reunidos por el vínculo de un Congreso General, como el amphiciónico de la Grecia, reserve cada uno su independencia para formar LL. acomodadas a su situación física, moral y política, nombrar los magistrados que deben gobernarlo: distribuir, recaudar y conocer la inversión de sus rentas, y procurar por ellos solo su mayor prosperidad?”.

52. Propuesta, de este modo, creía que no habría provinciano que no viera en el sistema federal la única administración que podía cortar, de raíz, los

---

<sup>35</sup> Cfr. Francisco Pacheco. "Discurso pronunciado en la tribuna del Congreso por el señor Dr. D. Francisco Pacheco el día 24 de julio sobre el sistema de gobierno que mas conviene al Perú", en *El Eco de la Opinión del Perú*, Lima, 16 de agosto de 1827.

<sup>36</sup> “En cuanto a la naturaleza del gobierno que más convenga al régimen de las Provincias de la Unión, ellas han proclamado de un modo unísono, decidido y constante el representativo republicano. Esto no es una opinión del momento, las más veces errónea, y siempre peligrosa; es el voto perpetuo, reflexo, y permanente de toda la nación. La cuestión sólo se versa en cuanto a la forma de administración, y puede fijarse exactamente en estos términos: ¿Se ha de gobernar bajo la forma de administración federal o de unidad? ¿Se afianzará mejor el orden, la libertad y la prosperidad de la República dividiéndose en tantos estados como provincias, que, aliados políticamente bajo un gobierno federal para la dirección de los negocios nacionales, se reserven el resto de soberanía necesaria para su dirección particular; o formando de todas las provincias un estado, consolidada bajo un gobierno central, y encargado del régimen interior de todas? ¿Cuál de estas formas será más a propósito para organizar, conservar y hacer feliz a la República Argentina?”. Vid, “Dictamen presentado al Congreso por la Comisión de Negocios Constitucionales, sobre la forma de gobierno”. Bs. As., 4 de junio de 1826, en *Mensajero Argentino*, N° 59, Buenos Aires, 6 de julio de 1826.

males de los pueblos distantes de la capital, aspirando a ver establecido, cuanto antes, esta “fuente de la abundancia y prosperidad general”. Con ella, sin duda, se afianzaría el orden, la prosperidad y la libertad general; las leyes serían más adecuadas a las circunstancias peculiares de los pueblos, envolviendo un mayor respeto y observancia sobre ellas; multitud de fuentes de riqueza se generarían y pondrían en acción, inútilmente desaprovechadas hoy. A esta administración, creía, debían los Estados Unidos del Norte los grandes y rápidos progresos hechos en su carrera política.

53. Sin embargo, habían obstáculos para aspirar, de pronto, a un sistema federal. La continuación de la “Dictadura” de Bolívar en el Perú era la más decisiva. Y aun no existiendo ese peligro, habían otras dificultades para su instauración: nuestras luces y moral, bases indispensables del sistema, no auguraban un éxito feliz, porque siendo la administración federal “obra de muchos”, en nuestros departamentos no existía un caudal suficiente de hombres ilustrados, versados en los negocios públicos. Propagar y generalizar la instrucción llevaría mucho tiempo; peligros interiores y exteriores amenazaban nuestra situación política, con sólo la íntima unión aquellos podían revertirse. En consecuencia, su opinión era a favor de una forma mixta, pues las formas simples histórica y actualmente habían demostrado ser viciosas. No obstante, apoyaba la proposición presentada, pues el espíritu de aquella se acercaba a una fórmula mixta:

“Yo concluyo –decía– apoyando el dictamen de la comisión y esperando como ella del tiempo de un gobierno más perfecto que el unitario consolidado. Sus conocimientos y virtudes patrióticas me hacen esperar que en el proyecto de constitución que va a presentar nos dará (sin la separación que se teme con justicia), juntas populares representativas que, teniendo más carácter y extensión de facultades que las antiguas departamentales, ilustren los pueblos con sesiones públicas tanto más que por la imprenta formen el espíritu público; acostumbren a los peruanos a ocuparse de los intereses del Estado; aumenten y mejoren los intereses de la hacienda; fomenten la industria, el comercio y las artes; y ensayado los representantes futuros en las juntas parciales se presenten en la jeneral de la nación sino con mayores sentimientos de honradez que el ocupa la tribuna, por lo menos, con mayores luces e inteligencia en las ciencias sociales. Este será el tiempo de plantificar la administración federal”<sup>37</sup>.

---

<sup>37</sup> Cfr. Mariano Llosa Benavides. "Discurso pronunciado en la tribuna del Congreso el día 24 de julio sobre el sistema de gobierno que más conviene al Perú, por el señor diputado Llosa Benavides", en *El Eco de la Opinión del Perú*, Lima, 19 de agosto de 1827.

### 3.6. El unitarismo de Luna Pizarro

54. El 30, continuó la discusión. Estevan Llosa intentó demostrar las equivocaciones en que incurrieron, según él, varios de los expositores, sobre su propuesta de adoptar una “forma de gobierno” mixta, en vez del unitario consolidado adoptado por la Comisión. Sostuvo, en lo fundamental, que los pueblos deseaban un gobierno mixto, cansados de buscar la prosperidad y felicidad “en la alternativa vana de las diversas especies de los despóticos simples”. Como ésta era la opción de la Comisión, ella no podía ser atenuada, aunque se quisiera decir que el espíritu de esta base era aproximarse a la forma federal, pues fijado en un texto constitucional un determinado concepto, éste, las más de las veces, no era reconocido en su espíritu, sino en su rigurosa expresión por quienes la aplicaban. En seguida, ocupó la tribuna Luna Pizarro, apoyando la proposición de la Comisión de Constitución y refutando las afirmaciones de su predecesor<sup>38</sup>.
55. Respondiendo a la pregunta sobre cuál era la mejor “forma de gobierno”, argumentaba que ésta debía ser aquella “en que domine la ley, producto de la voluntad general; en que la violación de los derechos sociales pueda ser reparada por la misma ley; en que los poderes nacionales sean de tal suerte divididos y equilibrados, que el uno sirva de correctivo al otro en sus desmanes”. Era evidente que estas cualidades sólo podían hallarse en el “sistema popular representativo”, ya unitario o ya federal. Por tanto, no era menester detenerse sobre una cuestión en que la opinión de los representantes era unánime. El problema, más bien, residía en determinar ¿cuál de las dos variantes del gobierno popular representativo, la unitaria consolidada o la federal, era la que más convenía “por ahora” al Perú?, es decir, ¿sobre cuál de éstas podría constituirse el país sin riesgo de la seguridad pública y del reposo interno? ¿Cuál de éstas nos produciría más bienes, evitando los miles de males de que estábamos amagados?.
56. Consideraba que no venía al caso citar el ejemplo de Norteamérica, sino fijar la vista en nuestra propia casa, cuyos elementos habríanse de combinar para organizarla. Sólo estudiando las circunstancias físicas, morales y políticas del país, se hallaría la solución a las preguntas planteadas. Sin embargo, pese a la evidente desproporción entre la población y el territorio, así como a la falta de luces, costumbres y hombres para un sistema tan complicado como el federal, éstas no eran objeciones de gran fuerza para constituirnos federalmente. Los mismos argumentos opusieron los españoles cuando los americanos emprendieron la “sublime obra” de la emancipación. Más, venciendo todos los obstáculos se conquistó la independencia. La “dificultad insuperable” para fundar un régimen en que “podíamos dar a los pueblos cuanta parte es posible prestarles en su administración; que proclamando la soberanía e

---

<sup>38</sup> Cfr. Actas del Congreso, Sesión del 30 de julio de 1827, en *Historia del Parlamento*, Tomo III, vol. 1, p. 111.

independencia de los departamentos en lo relativo a su gobierno interior, los haríamos árbitros de su prosperidad y ahogaríamos en su cuna los celos y rivalidades provinciales, o más bien, les daríamos una dirección hacia el bien general”, estribaba en las circunstancias políticas.

57. El máximo de los bienes sociales en el corazón de los peruanos – exclamaba– era la independencia de todo poder extranjero; constituirnos según los principios sancionados por las principales repúblicas de América, evitando la imposición armada de modelos tomados de Haití (aludiendo a la Constitución Vitalicia). Esa independencia aún no estaba consolidada y nuestro principal enemigo se encontraba en nuestra frontera norte: Bolívar y la Gran Colombia<sup>39</sup>.

58. Teniendo en perspectiva ese hecho, y aun cuando nada pudiera temerse, el país estaba forzado a mantenerse en una aptitud militar imponente, que sería inasequible (de hallarse) predispuestos los departamentos a la federación. El gobierno federal, en esta circunstancia, dependería de los contingentes que (pudieran) enviarle los futuros estados. La demora en la reunión de las legislaturas estatales, la elección de los correspondientes ejecutivos, además de otras muchas dificultades impedirían que los contingentes o dinero alguno dieran cuerpo al ejército nacional. Si disueltos los lazos, el problema era gravísimo, anudados aquellos tampoco se resolvería: el ejemplo de Norteamérica lo había hecho notar en toda su extensión, y el mismo Washington formuló críticas al respecto. Había que acudir, entonces, al axioma político de Destutt de Tracy. Así, conviniendo en lo complicado del sistema federal, la consecuencia de ello debía ser su debilidad. Además, sería “poco favorable en los conflictos de una guerra, en especial si ésta acaece (Luna Pizarro ya preveía la guerra con Colombia) cuando no se ha entablado aquél sólidamente, y el espíritu se halla por formar”. En conclusión, mientras la seguridad exterior del país no estuviera libre de peligros –afirmaba Luna Pizarro– muy funesto sería el tránsito de la forma consolidada a la forma federal.

59. Añadía a esas reflexiones una observación decisiva. Partiendo de la tesis de que los legisladores no debían inventar las leyes sino revelarlas (ya que preexistían, de conformidad con el Derecho Natural, en la condición moral y

---

39 Esta latente amenaza lo obligaba a pronunciar: “Este bien, esta seguridad pública, esa independencia, es preciso ser ciego para no verla amagada, y sin duda perdida, desde que con la proclamación de la independencia de los departamentos se pusiesen en movimiento más activo las pasiones demasiado agitadas en el día. Pueda decirse que para organizar el Estado en federación, sería preciso desorganizarlo antes, como en efecto se desorganizaría con una transición tan intempestiva. Y en tales circunstancias, ¡adiós libertades! Un vecino astuto, cuya existencia es muy precaria triunfando en el Perú el imperio de la razón, sabría aprovechar los momentos, atizar la discordia, dar impulso a los elementos que por desgracia abundan en nuestro seno: él se apoderaría otra vez del Perú a pretexto de sofocar la anarquía”. Vid, Francisco Javier de Luna Pizarro. Escritos políticos (recopilación, introducción y notas de Alberto Tauro del Pino). Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos, p. 189.

política del Estado) no pudiendo recibir vigor y fuerza sino de la aceptación espontánea y gustosa de los pueblos, lo que sólo se podía conocer consultando su voluntad, preguntaba: "¿Cuál es la voluntad de nuestros comitentes en la cuestión actual?" La respuesta era negativa respecto a la forma federal. Ninguno de los representantes la había propugnado. Los más adictos y apasionados a ella querían se retarde, mientras se preparaba a los pueblos para recibirla con provecho. La opinión pública tampoco habíase expresado a favor de la federación, no existiendo ni en las imprentas de la capital ni en las de provincias, alguna palabra en su apoyo. Más aún, "habiendo los periódicos de Bolivia tomado empeño, de resultas de nuestro feliz cambio, en provocar a los departamentos de Arequipa, Cuzco y Puno, para que se separaran de nuestra sociedad, constituyéndose en federación, este proyecto como nacido de una fuente tan impura, y cuya tendencia claramente era dividirnos para dominarnos, se ha hecho odioso a los pueblos, y ha sido mirado por ellos con alto desprecio, como se ve en el *Sol del Cuzco* y otros papeles de Arequipa"<sup>40</sup>.

60. En virtud de todo ello, el líder liberal, obrando en consonancia con esa voluntad, expresó su adhesión al dictamen de la Comisión de Constitución diciendo: "Estando, pues, manifiesta la voluntad general de un modo tan inequívoco, es consiguiente que los legisladores se pongan en armonía con ella. Por lo que respecta a mí, ésta es una regla infalible, y en su virtud voto por la proposición de la Comisión".

61. Por último, refiriéndose a la adición propuesta por Estevan Llosa, sobre adoptar como base la forma consolidada mixta, mostraba sus dudas sobre la combinación de dos formas tan opuestas. En los libros de política sólo se conocían la forma unitaria y la federal, anotaba Luna Pizarro, aunque admitía que la "mixtión" podría ser tal vez un descubrimiento con que enriqueciésemos la ciencia política. Más, combinar aquellas dos formas haría que una misma cosa fuese "simultáneamente dependiente e independiente sobre un mismo objeto", lo que resultaría un contrasentido. Sin embargo, comprendiendo que la finalidad de la adición era indicar que el sistema unitario adoptado, sería desarrollado en la Constitución "de un modo que predisponga a los pueblos para el federalismo, al modo que lo ha hecho la Constitución argentina dada por su actual Congreso"; afirmaba que ése era el propósito de la Comisión de Constitución. Por tanto, la adición de "mixta" era inadmisibles, debiendo sancionarse la proposición tal cual fue presentada<sup>41</sup>.

---

40 Cfr. "Aviso", en *El Sol del Cuzco*, Cuzco, 14 de abril de 1827. Vid, "Contestación al artículo Federación del Cóndor de Bolivia número 72", en *El Sol del Cuzco*, Cuzco, 12 de mayo de 1827.

41 Cfr. Francisco Javier de Luna Pizarro. "Discurso sobre la forma de gobierno, pronunciado en el Congreso constituyente el 30 de julio de 1827", en *Mercurio Peruano*, Lima, 7 de agosto de 1827. Reproducido, en Luna Pizarro. *Escritos políticos*, pp. 186-192.

62. Finalizada la alocución del clérigo arequipeño, se declaró suficientemente discutido el asunto. Tomó la palabra Estevan Llosa y pidió que la votación fuese nominal. Rechazado por el pleno el pedido, se procedió a votación ordinaria. Sumados los votos a favor y en contra, resultó aprobado el proyecto de base, por 68 votos contra 1042.

#### IV. EL PROYECTO Y EL DEBATE CONSTITUCIONAL

63. Sancionada la base de la Constitución, los liberales emprendieron la tarea de elaborar una carta acorde a su proyecto político de largo aliento. Los elementos fundamentales para realizarlo ya estaban dados. La Mar, militar con alma de civil, reunía las cualidades y virtudes que imposibilitarían cualquier exceso presidencial sobre los derechos de los individuos y sobre las libertades públicas. Su entronización en el mando, además, evitaría la formación de cúpulas militares en el poder, tendiendo más bien hacia un gobierno de tipo civil, bajo la estricta vigilancia de Luna Pizarro y demás líderes de la facción liberal.

64. La adopción de un régimen estatal consolidado en unidad, propendiendo al “federalismo”, no sólo atenuaría la excesiva dependencia de las provincias respecto al gobierno central, sería también una barrera momentánea para frenar los celos provinciales y las ansias federalistas o separatistas, previniendo todo intento de resquebrajar la unidad. De este modo, las Juntas Departamentales, entes descentralizados creados para preservar la unidad del Estado, servirían como contrapeso, al centralismo de la capital así como al ejecutivo fuerte que se diseñaba en el proyecto.

65. La decisión de otorgar, provisoriamente, amplias facultades al ejecutivo, si bien contrariaba los principios liberales, respondía a la necesidad de consolidar el régimen instituido. Las exigencias del momento político y la supervivencia del nuevo régimen lo ameritaban. Más aún. Conociendo Luna Pizarro las dificultades de constituir un régimen liberal duradero, sólo sobre la base de aquellas disposiciones, dadas las asechanzas de los caudillos militares y el peligro de la anarquía, concibió la posibilidad de la reelección presidencial inmediata. Así, un gobierno liberal sustentado en la personalidad y popularidad de La Mar, cuya duración sería, a lo más, de 8 años, tal vez serían suficientes para ir cimentando el respeto a la ley, el amor a la libertad e inculcando el civismo en los ciudadanos. Durante este período, los militares habrían sido contenidos en sus justos límites: defender la patria de la amenaza externa y no intervenir en los asuntos políticos de ella<sup>43</sup>. El Perú, después de esos 8 años, estaría gobernado por

---

<sup>42</sup> Cfr. Actas del Congreso, Sesión del 30 de julio de 1827, en *Historia del Parlamento*, Tomo III, vol. 1, p. 111.

<sup>43</sup> Congruentes con su proyecto político, de un futuro régimen civil, los miembros de la Comisión precisaron claramente el objeto de la fuerza pública: defender al Estado de los enemigos

los civiles, bajo un régimen de la más amplia libertad y respeto de las instituciones.

66. Ilusorio o no aquel proyecto político, al menos parecía haberse iniciado auspiciosamente. Sin embargo, la realidad impediría su consolidación. El desengaño que esa frustración provocó en los liberales, los indujo a abominar de su Constitución tras la asunción del mando por un caudillo militar como Agustín Gamarra. Un texto del año 1833 revela explícitamente la existencia del frustrado proyecto político liberal y aclara el por qué del contenido de la carta de 1828. Contestando unas críticas a la Constitución contenidas en un folleto cuzqueño titulado *A los pueblos*, los editores de *El Telégrafo* decían: “Graciosa y digna de un pensador la razón que nuestro contrario alega para hacer ver los defectos de nuestra constitución. Se temía dice, que el general Libertador volviese al mando del Perú, fue por esto que estrechando o limitando las restricciones del ejecutivo, se dispuso este Poder en nuestra constitución en un círculo tan extraño que poco le falta para llamarse ridículo. ¡Qué raciocinio! ¡Qué convencimiento! Confesamos que estamos abrumados ¿Con que si el presidente Vitalicio hubiera sentado reales en nuestra patria; habría obedecido y gobernado conforme a la constitución? ¿Te cabe esto en la cabeza? Pues sábetes que nadie lo ha pensado; que los diputados del año 27, jamás creyeron que Bolívar mandase nuevamente en el Perú, y que por si desgracia tal cosa hubiera sucedido habría establecido su constitución. Nosotros seremos más verídicos. Los legisladores conocían el republicanismo, moderación y virtud del general La Mar, por eso dieron tantas facultades al ejecutivo, facultades que se quitarán en gran parte, si se reforma la Constitución”<sup>44</sup>.

#### 4.1. El debate constituyente y periodístico del proyecto

67. El 27 de octubre, la Comisión de Constitución presentó al pleno del Congreso el proyecto de Constitución, acompañado de un nota en la que se

---

exteriores, asegurar el orden en el interior y sostener la ejecución de las leyes. Por tanto, deberían ser “esencialmente” obedientes y no podrían deliberar. Más aún, estando el país afrontando riesgos internos y externos, se flexibilizaron ciertas disposiciones relativas a esta materia, otorgando al ejecutivo facultades que en otras circunstancias habrían parecido “excesivas” a los liberales. Por consiguiente, la Comisión expresaba que: “Siendo una de las primeras necesidades de la República el hacer respetable su independencia en lo exterior y sus leyes en lo interior, ocupa un lugar en la Constitución la Fuerza Pública. Se ha significado con bastante precisión su objeto y su inhabilidad para deliberar con consecuencia de su ser obediente; así las libertades, lejos de temer de la fuerza armada, tendrán en ella su más firme sostén”. Vid, “Nota con que la Comisión de Constitución presentó al Congreso el proyecto de Constitución política que se le encarga”, en *Proyecto de Constitución política presentada al Congreso jeneral, por la comisión respectiva el día 27 de octubre de 1827 y mandado imprimir de orden del mismo Congreso*. Lima: Imprenta de la Instrucción Primaria, por S. Hurley, 1827, p. 7.

<sup>44</sup> Cfr. *El Telégrafo de Lima*, Lima, 10 de agosto de 1827.

hacia el análisis de las instituciones que contenía aquel proyecto, luego se ordenó su impresión<sup>45</sup>.

68. El 19 de noviembre, Tomás Diéguez, Presidente del Congreso, en un vibrante discurso dijo: “Vamos a formar el código que establezca sólidamente la felicidad pública, y que afianze para siempre la suerte de nuestros con ciudadanos”. “Quiera el Supremo Padre de las sociedades, que establezcamos la nuestra de suerte que no vuelva a ser el juguete de la codicia y de la ambición, ni el propio de la humanidad, y que una constitución libre y arreglada a la naturaleza y a la razón, sea para los peruanos el premio de sus gloriosos esfuerzos por defender su libertad e independencia política, que si bien hemos llegado a conseguir, poco habríamos avanzado sino atinásemos en el modo de conservarla; y he aquí el punto que jamás debemos de perder de vista al sancionar nuestra nueva constitución. *Si ella, como lo espero, corresponde a nuestros deseos, y a los de nuestros continentes, y concluiré asegurando que no sólo haremos feliz la antigua patria de los incas, sino que prepararemos con nuestro ejemplo la suerte aun de la Europa misma*”<sup>46</sup>.

69. El debate constitucional, fue fecundo tal vez en elocuentes discursos, pero no se distinguió, precisamente, por la profundidad y prolijidad en el conocimiento y debate de los aspectos estrictamente jurídicos, políticos y constitucionales. Aprobadas “las bases de la Constitución” el Proyecto se ajustó a sus previsiones, esto es, a las concepciones del Estado y de la sociedad que se han señalado ya.

70. La opinión pública observaba con recelo las idas y venidas de los constituyentes. La dilación en sus trabajos así como las discusiones innecesarias por asuntos triviales, suscitaron agudas críticas, y luego, fueron objeto de burla. Así lo prueba un artículo-comunicado suscrito por *Un millón de republicanos*, publicado en *El Telégrafo*. En él, se hacían las siguientes *preguntas sueltas e interesantes*:

“Nos constituiremos?

¿Cuántos años durará la discusión del proyecto de Constitución?

¿Habían en el Perú, personas interesadas en que no se dé la nueva Constitución”<sup>47</sup>.

---

<sup>45</sup> Cfr. Actas del Congreso, Sesión del 27 de octubre de 1827, en *Mercurio Peruano*, N° 75, Lima, 30 de octubre de 1827.

<sup>46</sup> Cfr. Tomás Diéguez. "Alocución que dirigió al Congreso constituyente, su actual presidente antes de procederse a la discusión del proyecto de Constitución", en *El Telégrafo de Lima*, Lima, 23 de noviembre de 1827. Subrayado agregado.

<sup>47</sup> *El Telégrafo de Lima*, Lima, 6 de diciembre de 1827.

71. Otros, reclamaban a los constituyentes expedir prontamente la Constitución:

“Padres de Patria, esté o no en peligro nuestra libertad, tiempo es ya de que nos deis la constitución tiempo es de que os disolváis: no es vitalicia vuestra misión: vuestra existencia deja de ser necesaria y principia a perjudicar. Vosotros lo conocéis: sólo falta que para acelerar vuestras importante tareas os desprendáis de las impertinentes y criminales travas con que algunos las entorpecen: vosotros recibiréis las bendiciones y los que os contraríen e desprecio y reprobación de los Pueblos”<sup>48</sup>.

72. No obstante sus reconocidos aciertos, el Congreso constituyente de 1827 no gozó del prestigio que habría sido del desear. No fue, en ese aspecto, la excepción. Extrañamente todos los Congresos constituyentes fueron siempre muy impopulares.

#### **4.2. Aprobación y promulgación de la Constitución**

73. Aprobada la Constitución, el 18 de marzo de 1828 fue remitida al Poder Ejecutivo para su promulgación. Se fijó, el día 5 de abril para su publicación en la capital, y al día siguiente, su juramentación por el Presidente de la República y otras altas autoridades. Sin embargo, un terremoto producido el 30 de marzo obligó a que se postergaran los actos solemnes, que se cumplieron los días 19 y 20 de abril. El 20, después de jurar el Presidente y vicepresidente: “observar y hacer cumplir la Constitución”, Mariano Alejo Álvarez, presidente del Congreso, pronunció un elocuente discurso destacando el significado verdaderamente “nacional” de la carta<sup>49</sup> y el carácter fundacional que, entonces se le atribuía y que, naturalmente, posee.

74. La prensa resaltó el significado político de la constitución. Comparando las celebraciones y fiestas en su honor con las que se efectuaron en homenaje a la Constitución Vitalicia “*El Republicano*”, decía:

“Es concluida la obra más grande para que se reunieron los Representantes. Por primera vez, tienen los pueblos una Constitución suya formada por su expreso encargo, y en virtud de los poderes que libremente confirieron a sus diputados. Después de la feliz revolución del 26 de Enero, se ha hallado el Perú en una libertad

---

<sup>48</sup> *El Republicano*, Arequipa, 29 de diciembre de 1827.

<sup>49</sup> Vid, nota 12.

tan completa para declarar su voluntad que no puede ni aun esperarse que otros pueblos logren igual ocasión”<sup>50</sup>.

75. A su turno, “*El Telégrafo*”, expresaba:

“Cuánta distancia entre estas fiestas cívicas, celebradas en el transporte de los más nobles sentimientos, y consagradas a la dignidad de los derechos del hombre, a su libertad y ventura, y aquellos en que no siendo parte más que el gobierno, veían con indignación los peruanos, dar un vano aparato de solemnidad a su degradación y envilecimiento, el funesto y ominoso nueve de diciembre; día en que entre bayonetas extranjeras, se intimó a la nación la obediencia a la Constitución Boliviana”<sup>51</sup>.

## V. LAS INSTITUCIONES DE LA CONSTITUCIÓN DE 1828

### 5.1. La dogmática constitucional

76. La Constitución de 1828, no obstante declarar su adhesión a la Constitución de 1823, se apartó de ella en lo que, a declaración de derechos, concernía. Esa Constitución, siguiendo la huella de la de Cádiz, carecía de un capítulo especial que, bajo el epígrafe de “garantías constitucionales” recogiera, formalmente, una declaración de derechos. Sin embargo, de modo escueto y bajo el título de “Disposiciones Generales” y, en un solo artículo (art. 193), declaraba inviolables la libertad civil, la seguridad personal, del domicilio, la propiedad, el secreto de las cartas, el derecho de petición, el derecho al honor y buena reputación, la libertad de imprenta y las libertades de agricultura, industria, comercio y minería así como la igualdad ante la ley. Por cierto, proclamaba el derecho a reclamar el uso y ejercicio de tales derechos así como el deber de respetarlos y hacerlos guardar religiosamente (art. 194).

77. La carta de 1828 recogió, como se ha recordado antes, el texto de la Constitución Vitalicia que, en este aspecto, extrañamente, es largamente más rico y cuidadoso que la Carta de 1823. En concordancia con el pensamiento liberal, garantizaba la libertad civil, la seguridad individual, la igualdad ante la ley y la propiedad. Hacía luego la declaración de los derechos y proclamaba la libertad jurídica, la irretroactividad de la ley, la igualdad ante la ley, la libertad de los esclavos, de pensamiento, y expresión y prensa, de locomoción, la inviolabilidad de domicilio y de la

---

<sup>50</sup> Artículo publicado en *El Republicano*, reproducido en *Mercurio Peruano*, Lima, 29 de abril de 1828.

<sup>51</sup> Artículo publicado en *El Telégrafo*, reproducido en *Mercurio Peruano*, Lima, 26 de abril de 1828.

correspondencia, la igualdad ante la ley, y para la admisión a cargos públicos, el derecho a que las contribuciones se repartan proporcionalmente y a que se respete su buena reputación.

78. Declaraba la inviolabilidad de los derechos de propiedad y de indemnización en caso de privarse a alguien de sus bienes; desconocía los empleos y privilegios hereditarios así como las vinculaciones laicales haciendo enajenable todo tipo de propiedad. Reconocía el derecho de invención y autoría, así como los derechos de trabajo, industria y comercio.
79. En materia de seguridad era igualmente prolija la Carta. Ningún peruano podía ser privado del derecho de terminar sus diferencias por medio de jueces árbitros, decía el numeral 162, para declarar luego que las cárceles eran lugares de seguridad y no de castigo. Sorprendentemente consagraba la independencia del Poder Judicial como un derecho de todos los ciudadanos declarando que ninguna autoridad podía avocarse a causas pendientes, sustanciarlas ni revivir procesos fenecidos. Todo peruano tenía derecho de presentar peticiones al Congreso o al Poder Ejecutivo individualmente y a las instituciones “para objetos que estén en sus atribuciones”. Finalmente, garantizaba el pago de la deuda pública interna y externa y la instrucción primaria gratuita así como la inviolabilidad de las propiedades intelectuales y los establecimientos de piedad y beneficencia. Por cierto, imponía a todos el deber de concurrir a la protección de los derechos civiles y políticos de los ciudadanos por medio de las armas y de las contribuciones en razón de sus fuerzas y de sus bienes.

## 5.2. La Forma de Estado: El Estado unitario

80. El proyecto prescribía que la nación peruana “adopta para su gobierno la forma *popular representativa consolidada en la unidad*”. La Comisión expresaba que, al definirse esta “base”, “fue el espíritu del Congreso que la constitución se aproximara en lo posible al federalismo”, procurando adoptar un “sistema medio” o “federación moderada”<sup>52</sup>. Esto mismo afirmaba Francisco Pacheco en sus *Esclarecimientos a la Constitución*: con “el objeto de aproximarse a la federación y de adoctrinarse para ella, se ha organizado la constitución”. Teniendo a la vista ese objetivo se habían adoptado los principios más reconocidos y experimentados, incorporando las doctrinas más aplicables de las mejores constituciones liberales, así como deduciéndolos de la naturaleza en cuanto fue posible<sup>53</sup>. Estas expresiones, sin embargo, tenían por finalidad apaciguar los ánimos

---

52 Cfr. “Nota con que la comisión de Constitución presentó al Congreso el proyecto de Constitución política que se le encarga”, en *Proyecto de Constitución política presentada al Congreso general, por la comisión respectiva*, p. 3.

53 Francisco Pacheco. *Esclarecimientos a la Constitución dada al Perú en el año de mil ochocientos veintiocho*. Lima: Imprenta de la Instrucción Primaria por J. Fabián Solórzano, 1828, p. 41.

federalistas o separatistas incubados en los departamentos del sur. Eran, nada más, que una concesión a las provincias, destinada a preservar y consolidar la unidad del Estado peruano, similar a la finalidad que abrigaron los miembros de la Comisión de Negocios Constitucionales argentina y plasmada en la carta de 1826.

81. Los principales líderes liberales, Luna Pizarro entre ellos, no pretendieron ni pretendían adoptar un régimen federal similar al de los Estados Unidos de Norteamérica. Tampoco un régimen descentralizado permanente, el llamado modelo “mixto”. Deseaban poner coto, eficazmente, a las tendencias separatistas del sur y al ansia de autogobierno de las provincias. Pensar, en ese momento, en la reunificación del Alto y Bajo Perú era ilusorio. Bolivia estaba sujeta a la influencia de Bolívar, además que la guerra con Colombia era inminente. Por esa razón, es que la Constitución prohibió cualquier “unión o federación que se oponga a su independencia”, prohibición que se eliminó con la Constitución de 1834<sup>54</sup> que, además, suprimió las Juntas Departamentales e instauró un régimen unitario centralizado.
82. Usando una fórmula –que se repetiría en las demás Constituciones-- el poder se concebía concentrado y dividido en los tres clásicos poderes: “(La nación) Delega el ejercicio de su soberanía en los tres poderes legislativo, ejecutivo y judicial, en que quedan distinguidas sus principales funciones”, decía el numeral 8. Se trataba, obviamente, de un estado en que los tres poderes ejercitaban sus respectivas potestades, a plenitud, sobre todo el territorio y con exclusión de los demás. La Constitución se cuidó de consagrar las normas necesarias para asegurar la autonomía funcional de cada uno de los poderes --como se verá--, así como su plena competencia sobre todo el territorio. Sin embargo, para evitar la concentración del poder se adoptó una fórmula de descentralización a través de las Juntas Departamentales.
83. Establecida la forma de estado unitario descentralizado, se instituyeron Prefectos, Subprefectos, y Gobernadores para velar por el cumplimiento de las disposiciones emanadas por el aparato central y para ser los ejes de la unidad del Estado en Departamentos, Provincias y Distritos. Su presencia en todo el territorio era fundamental para preservar la estabilidad de la forma de gobierno adoptada por la nación. No obstante su dependencia del Ejecutivo y la naturaleza de sus funciones, su elección no correspondía al Presidente sino a las Juntas Departamentales que presentaban ternas para su nombramiento. En cierto modo, se mantuvieron las normas de la

---

<sup>54</sup> “La nación peruana es para siempre libre e independiente de toda potencia extranjera. No será jamás patrimonio de persona o familia alguna; **ni admitirá con otro Estado unión o federación que se oponga a su independencia**” (art. 2 de la Constitución peruana de 1828). La Carta de 1834 no reprodujo esta norma, sólo se limitó a conservar el primer párrafo: “La nación peruana es independiente, y no puede ser patrimonio de persona o familia alguna (art. 1).

Constitución de 1823. Se apartaban del proyecto argentino. Otorgar, semejantes atribuciones a los Consejos de Administración significaba introducir elementos perturbadores con respecto a la unidad del Estado y a la autoridad del gobierno central, finalidad esencial que perseguía el proyecto unitario argentino. Sin embargo, en el debate constituyente, los sustentadores del régimen unitario tuvieron que ceder a los reclamos de los federalistas. En el caso peruano esta decisión era coherente con la intención de hacer concesiones a las tendencias provincialistas, federalistas o separatistas existentes.

### 5.2.1. *Las Juntas Departamentales*

84. En concordancia con el “espíritu de la base aprobada” según la cual la descentralización debía “aproximarse” al régimen federal, la Comisión replanteó las atribuciones de las Juntas Departamentales, establecidas en la Carta de 1823. En cada departamento debía haber una Junta encargada de promover los intereses del departamento y de las provincias. Sus miembros (dos individuos por provincia) serían elegidos, popularmente, al igual que los diputados y gozarían de la misma prerrogativa de la inviolabilidad por las opiniones vertidas durante el ejercicio de su cargo. La duración del cargo de diputado departamental sería de 4 años, renovándose, por mitades, cada dos años.

85. El proyecto rediseñó las Juntas Departamentales sobre la base de los Consejos de Administración provincial del Proyecto argentino, con algunas variantes. Así, a diferencia del modelo, las Juntas, según la Comisión se habían “(...) colocado en seguida del Poder Legislativo, como cuerpos deliberantes, a quienes se concede una parte considerable en la formación de las leyes particulares de sus respectivas provincias. Son una imagen de las legislaturas de los estados federados, con todas las atribuciones que es posible designarles, a fin de que los departamentos se predispongan a recibir oportunamente su independencia en los negocios domésticos”<sup>55</sup>. La descripción era exagerada. Las Juntas, si bien eran cuerpos deliberantes por el asambleísmo que caracterizaría su funcionamiento, eran, más que todo, órganos de administración de los departamentos, tal como fueron concebidos en el Río de la Plata. La facultad de proponer “leyes particulares” para promover la agricultura, minería e industria fabril de sus respectivas provincias, sólo implicaba ejercitar iniciativa legal sobre dichas materias, y nada más<sup>56</sup>.

---

<sup>55</sup> Cfr. “Nota con que la comisión de Constitución presentó al Congreso el proyecto de Constitución política que se le encarga”, en *Proyecto de Constitución política presentada al Congreso jeneral*, p. 4.

<sup>56</sup> Por esa razón, Francisco Pacheco expresaba que, recayendo en las Juntas cierta imagen del poder legislativo, no era el sistema sino la aproximación al federalismo lo que había dictado su creación. Eran cuerpos que representaban al departamento, pero que todavía no podían ni debían dictar leyes. Vid, Francisco Pacheco. *Esclarecimientos*, p. 51. Desde otro ángulo, Toribio Pacheco recalca la calidad de órgano administrativo de las Juntas Departamentales. Así, las consideraba

86. El proyecto de la Comisión, otorgaba a las Juntas exiguos fondos para atender las necesidades del departamento y de las provincias. Las rentas provenían de los derechos de pontazgo y portazgo, de los bienes y rentas de las comunidades de indígenas, de los fondos de las municipalidades, deducidos sus gastos naturales. Para suplir la escasez de fondos se facultaba a las Juntas proponer al Congreso las contribuciones y arbitrios que considerasen necesarios para aumentar sus recursos, los que podían o no ser aprobados<sup>57</sup>. En realidad, se ampliaron las atribuciones de las Juntas Departamentales a punto que perdieron “el perfil de órgano consultivo y supervigilante que ofrecían las Juntas de 1823”<sup>58</sup> para ser sustituido por el de un órgano ejecutivo. Poseían, en efecto, atribuciones para promover la educación pública; distribuir las contribuciones que correspondan al departamento; velar porque las municipalidades cumplan sus deberes; dar razón al Congreso de las infracciones a la Constitución, entre otros.

87. Con ser importantes las atribuciones reseñadas, no eran las fundamentales. La mayor fuerza e influencia de las Juntas derivaba de su intervención en el nombramiento o elección de ciertos funcionarios públicos. Así, tenían ingerencia en la elección de senadores de las listas formuladas por los colegios electorales de provincia. Les correspondía presentar al Senado ternas dobles para que éste formule las ternas respectivas para los nombramientos del Vocal de la Corte Suprema que correspondía al departamento, para vocales de la Corte Superior departamental, para Jueces de Primera Instancia. De semejante modo, debían formular y presentar al Jefe del Ejecutivo, al Prefecto y Subprefecto ternas dobles de candidatos para el nombramiento, respectivamente, de Prefecto, Sub Prefecto y Gobernadores del departamento, Provincias y Distritos. Era su atribución, asimismo, elegir seis individuos de la lista que, para Obispo diocesano, forme el Cabildo Eclesiástico. Finalmente, les competía informar al Presidente de la República acerca de las personas más aptas para

---

“como un accesorio del Poder Legislativo, sin duda por cierta semejanza que con éste tienen en cuanto a su modo de obrar, aunque se distinguen esencialmente en sus atribuciones, pues las que corresponden a esos cuerpos son puramente administrativas”. Vid, *Cuestiones Constitucionales* (Prólogo de Domingo García Belaunde y Estudio preliminar de José F. Palomino Manchego). Lima: Grijley, 1996, tercera edición (1ra edición, Arequipa, 1854), p. 85.

<sup>57</sup> La Constitución argentina, por el contrario, dejaba en manos de los Consejos de Administración acordar los recursos, presupuestarlos y pasarlos, anualmente, al Poder Ejecutivo para su inclusión en el Presupuesto general del Estado para su posterior aprobación por el Congreso. De este modo, establecían sus rentas, las recaudaban e invertían. La diferencia, justificada por la crisis del erario nacional, demostraba también la inconsecuencia de los liberales respecto a su real voluntad de establecer un régimen estatal unitario “moderado”, tendiente al federalismo.

<sup>58</sup> Pedro Planas. *La descentralización en el Perú republicano (1821-1998)*. Lima: Municipalidad Metropolitana de Lima, 1998, p. 101.

todos los empleos civiles del departamento y para las prebendas de la diócesis.

88. ¿Por qué las Juntas no funcionaron con normalidad? Raúl Rivera atribuye el hecho tanto a factores internos como internacionales. Conspiraron contra su éxito, internamente: la carencia de élites departamentales capaces de administrar con eficiencia los intereses locales, la pobreza del estado y del país en general, que no permitía disponer de los recursos necesarios para el cumplimiento de los fines propuestos y, finalmente, la agitación interna que se vivió en los cuatro (4) años de la administración de Gamarra. No era menos sombrío el panorama en el plano internacional: la invasión de Gamarra a Bolivia, el conflicto con la Gran Colombia y los continuos movimientos militares dentro del territorio o hacia la frontera absorbían las exiguas rentas compitiendo así con los organismos a quienes competía la promoción del desarrollo departamental. Debe añadirse a todo ello, la falta de capitales y, por cierto también, de brazos para el fomento de la industria, agricultura, la ganadería, etc.
89. Las rentas asignadas a las Juntas eran más nominales que reales. Debían depender de los derechos de portazgo y pontazgo provenientes de las contribuciones de los muy escasos viajeros y visitantes y del muy irregular y reducido comercio de productos; de los bienes y rentas de las propiedades de comunidades de indígenas que se habían reducido considerablemente, de las casi inexistentes rentas municipales que apenas podían cubrir los gastos indispensables de su administración y de la renta de tierras municipales que producían deficientemente. Como si ello no fuera suficiente, la legislación tributaria, uniforme y general, perjudicó a las Juntas al no tener en cuenta la gran diversidad del país y la diversa forma cómo afectaba a las actividades de cada circunscripción. Finalmente, la excesiva extensión de los departamentos y las dificultades de comunicación afectaban, de manera inevitable, la buena administración política y económica<sup>59</sup>.
90. Basadre atribuye el fracaso de las Juntas a la situación política que se vivía: “En los años en que funcionaron las juntas, 1829 a 1834, el Perú estuvo gobernado por Gamarra y este gobierno creó una despótica oligarquía militar para mantenerse en el poder contra las múltiples asechanzas. Dentro de este despotismo cuartelesco, fue imposible que las juntas pudieran desenvolverse”<sup>60</sup>. Otra era la visión de Paz Soldán: “Si estos cuerpos – dice-- no se hubieran pervertido, los unos por ignorancia de sus miembros, los otros por falta de probidad y de patriotismo, este poder hubiera labrado

---

59 Raúl Rivera Serna. “Las Juntas Departamentales durante el primer Gobierno del Mariscal don Agustín Gamarra”, en *Boletín de la Biblioteca Nacional*, N° 31-32, Lima, 1964, pp. 3-4.

60 Jorge Basadre. *Perú: Problema y posibilidad*. Lima: Banco Internacional del Perú, 1979, tercera edición, (Reproducción facsimilar de la primera edición de 1931), p. 209.

la ventura de la República, y las instituciones democráticas del país se hallarían a gran altura, permitiendo el gobierno descentralizado de las diversas circunscripciones territoriales de la nación”<sup>61</sup>.

91. Los liberales que eran unitarios convictos, atemorizados por el separatismo, creyeron que, haciendo concesiones coyunturales a las provincias, vía organismos de nombres pomposos pero, en realidad, inoperantes, refrenarían el “federalismo” o “separatismo” de las provincias del sur. Se equivocaron. Las concesiones, en vez de atenuar los males, los acentuaron y añadieron a la frustración política un factor adicional de desconfianza en relación a quienes -como los liberales--sintonizaban con los sentimientos descentralistas de los pueblos.

### 5.2.2. Las municipalidades

92. La Comisión de Constitución acordó, en primera instancia, prescindir de las municipalidades. La experiencia había demostrado que su tradicional politización era aprovechada por determinadas “facciones”, para hacer pronunciamientos sobre temas nacionales, con el fin de provocar situaciones de cisión, inconformismo y rebeldía en perjuicio de las decisiones y autoridad del gobierno central. Así ocurrió, incluso, con el propio Congreso constituyente. Diversas provincias del Cuzco desconocieron, a través de sus municipalidades, la autoridad del Congreso, tras la elección de José de La Mar, como Presidente propietario de la república. No obstante ello, las Municipalidades no fueron abolidas por una razón fundamental: su honda raigambre en el país, sobre todo en las provincias del interior. Sin embargo, fueron reguladas como órganos encargados de asuntos exclusivamente locales y, naturalmente, como órganos de apoyo a las labores correspondientes a las Juntas Departamentales, en el ámbito local. Francisco Pacheco recalca que, como el pueblo debía tener siempre un cuerpo de “protección” que se encargara “privativamente” de sus intereses locales, no era menester que éstos tuvieran representación popular ni tampoco facultad de deliberar<sup>62</sup>. La limitación de estos cuerpos sólo a la dirección de los “intereses locales”, prohibiéndoseles intervenir en los asuntos que versaran sobre “intereses nacionales”, perseguía evitar el provincialismo y los intentos de resquebrajar el orden y la unidad del Estado con los “pronunciamientos” o actas.

93. La tradición permitió, pues, su supervivencia. En realidad, las Municipalidades eran imprescindibles, para el control de los indígenas. Estos estaban ya “acostumbrados a su gobierno económico, a sus maneras

---

<sup>61</sup> Mariano F. Paz Soldán. *Historia del Perú Independiente. Tercer período 1827-1833*. Lima: Librería e Imprenta Gil, 1929, p. 25.

<sup>62</sup> Cfr. Francisco Pacheco. *Esclarecimientos*, p. 52.

e importancia". El desempeño de funciones ediles era reputado como una forma de ascenso social, alternando ufanos, en su desempeño, con los otros grupos sociales y mirándolos "con todo el respeto de la antigüedad". Por lo demás, solo las Municipalidades podían conservar el orden, arreglar la moralidad de sus costumbres, asegurar su ornato y promover la ilustración de los pueblos del interior. Sin ellas la asignación y determinación de cuotas de hombres y contribuciones no habrían sido posibles y efectivas<sup>63</sup>. No era diferente la opinión de Toribio Pacheco: "No puede negarse que el sistema municipal establecido por la Carta de 1828 era bastante perfecto y que habría producido algunos buenos frutos si se hubiese llevado a cabo, o, más bien, si nuestro carácter, nuestras costumbres y nuestros desaciertos permitiesen a las instituciones desarrollarse libremente y no ser cada día presa de conmociones violentas"<sup>64</sup>.

### 5.3. La Forma de Gobierno

94. El proyecto, como la Constitución, consagraron un equilibrado y racional sistema presidencial fundado, desde luego, en una neta separación e independencia de poderes y en un bicameralismo asimétrico. Excepción hecha de los mensajes anuales al Congreso y de la iniciativa en la formación de las leyes, el Ejecutivo no podía interferir en la vida del Congreso ni éste en la de aquél. Las Cámaras, a su turno, no podían interpelar o censurar a los ministros de estado aunque sí acusar al Presidente de la república, a los Ministros y a los Vocales de la Corte Suprema por delitos de función y por infracciones de la Constitución.

#### 5.3.1.- Equilibrio de Poderes

95. El proyecto adoptó, como fundamento de la relación entre los poderes, el principio del equilibrio de poderes. Desechando todo rasgo de preeminencia del poder legislativo, presente en la carta de 1823, la Comisión decía que, distinguidos los poderes unos de otros, independientes de los demás, resultaba la "distribución de las funciones de la soberanía sin riesgo de acumulación en una sola mano, ni de oscilaciones que puedan causar disturbios ruinosos"<sup>65</sup>. El fundamento de esta opción, contradictoria con las ideas liberales de predominio del Congreso, tenía relación con el proyecto político emprendido. Controlado el poder ejecutivo por los liberales no había que temer de sus posibles excesos. Por esta razón fue que Vidaurre consideró que el proyecto concedía demasiadas facultades al ejecutivo y

---

63 Ibid., p. 53.

64 Toribio Pacheco. *Cuestiones constitucionales*, p. 86.

65 Cfr. "Nota con que la comisión de Constitución presentó al Congreso el proyecto de Constitución política que se le encarga", en *Proyecto de Constitución política presentada al Congreso general*, p. 3.

que, tal como estaba configurado, “era servil hasta para una monarquía constitucional”. Por ello decidió “batir los artículos” pilares de este plan “monárquico”, según él, de Luna Pizarro y su facción.

96. Conforme al principio de separación, el poder judicial, organizado jerárquicamente hasta la Corte Suprema, gozaba de la misma supremacía e independencia que los otros poderes. Los jueces, por tanto, eran perpetuos y sujetos a responsabilidad para evitar la arbitrariedad en el ejercicio del poder y los abusos en que podrían incurrir en su actuación. En el ámbito criminal se establecían los juicios por jurados, los cuales debían ser regulados por ley especial que nunca se expidió.

### 5.3.2. Poder Legislativo

97. El proyecto previó un Congreso bicameral. Consideraba la Comisión que existiendo dos cámaras, el Congreso deliberaría “con la madurez y sabiduría que no es de tan esperar de una sola cámara”. La razón y la experiencia positiva de su aplicación en otras naciones aseguraba el buen resultado del sistema<sup>66</sup>. La elección de los diputados era popular e indirecta por circunscripciones provinciales. La Comisión de Negocios Constitucionales argentina justificaba la elección por considerar que era “el órgano inmediato de la opinión pública”, por lo que debía tener toda la popularidad y toda la fuerza para “promover los derechos de los pueblos”<sup>67</sup>. La duración del cargo de diputado era de 4 años, renovándose la cámara, por mitad, cada dos años. Monopolizaba esta cámara las atribuciones económicas y financieras. En virtud, tenía competencia exclusiva para imponer contribuciones, como en el modelo argentino, pero también para el negociado de empréstitos y arbitrios y para extinguir la deuda pública. En el aspecto político, tenía la facultad exclusiva de acusar ante el senado al Presidente de la república y a otros altos funcionarios por delitos, incluida la violación de la Constitución.

98. La elección de los senadores, en ambos textos, era popular e indirecta. No obstante, a diferencia del modelo argentino, en el cual los electores eran quienes elegirían por mayoría absoluta a los senadores, en el proyecto, eran las Juntas Departamentales las que habrían de elegir a los senadores de las listas enviadas por los colegios electorales. La razón para adoptar esta forma de elección, en que el pueblo intervenía “de un modo que puede llamarse más circunspecto”, eligiendo a los ciudadanos más caracterizados por sus aptitudes y servicios, se basaba en que éstos serían miembros de un “un cuerpo mediador entre el poder armado, y el poder popular, que

---

<sup>66</sup> Ibid.

<sup>67</sup> Cfr. “Manifiesto de la comisión de Negocios Constitucionales del Congreso general constituyente de las provincias unidas del Río de La Plata, presentado junto con el proyecto de Constitución a que se refiere”, en *Mensagero Argentino*, N° 84, Buenos Aires, 2 de setiembre de 1826.

calme sus mutuas pretensiones”, el cual también debía “moderar los sentimientos de localidad, de que pueden ser animados los representantes, sometiénolos en cuanto sea dable a los intereses nacionales”. Por esto, era conveniente que el senado desde su origen recibiese “un carácter más independiente, y más nacional”<sup>68</sup>. En virtud de ello las juntas electorales en Argentina, así como los colegios electorales en el Perú, debían elegir o proponer listas dobles, en las cuales la mitad de los individuos no tenían que ser naturales ni vecino de la provincia. Los senadores duraban en su cargo 6 años (9 según la Constitución argentina) y se renovaban por tercios. Les correspondía, en exclusiva, juzgar públicamente a los acusados por la cámara de diputados, no produciendo su sentencia más efecto que separar a los acusados de su empleo. La cámara de senadores, así como la de diputados, eran los jueces para calificar la elección de sus propios miembros.

99. La elección diferenciada de ambas cámaras también respondía al régimen unitario adoptado por el Congreso, aunque según Francisco Pacheco ésta se justificaba porque los diputados eran elegidos “de modo que llenen el sistema popular representativo unitario”, mientras que los senadores “de modo que indiquen la aproximación al federalismo”<sup>69</sup>. No era así. La razón de la diferencia en el sistema de elección era la misma que justificaba la opción consagrada en la Constitución argentina: "Adoptada esta diferencia de elección entre los representantes y senadores, puede deducirse esta consecuencia como un principio fundamental de la organización del país. Los representantes llevarán al Congreso la voluntad y los sentimientos de sus provincias consideradas en sí mismas, los senadores serán investidos de esas mismas facultades y de esas mismas disposiciones, en la razón precisa del compromiso de las provincias entre sí, y de su subordinación a los intereses de toda la nación"<sup>70</sup>.

### 5.3.3. Poder Ejecutivo

100. El proyecto, a semejanza de la Constitución de 1823, confió la dirección del poder ejecutivo a un Presidente y vicepresidente. Sin embargo, se apartó de aquella Carta en cuanto a la organización, la forma de elección y atribuciones. Tomó del modelo presidencial norteamericano, además de la figura del Vicepresidente, como Presidente del Senado, la elección popular e indirecta del Presidente, así como la intervención del Congreso en su elección, cuando ninguno de los candidatos hubiera

---

68 Ibid.

69 Francisco Pacheco. *Esclarecimientos*, p. 44.

70 Cfr. “Manifiesto de la comisión de Negocios Constitucionales del Congreso general constituyente de las provincias unidas del Río de La Plata, presentado junto con el proyecto de Constitución a que se refiere”, en *Mensagero Argentino*, Nº 84, Buenos Aires, 2 de setiembre de 1826.

obtenido la mayoría absoluta de sufragios. Decía la Comisión que la “elección de Presidente y Vicepresidente emana de los pueblos, intervienen en ella por medio de electores nombrados al efecto, único arbitrio de dar a los ciudadanos la mayor acción en el nombramiento del jefe común, y que éste recaiga en personas de su entera satisfacción”<sup>71</sup>. En defecto del vicepresidente, los miembros de la Comisión proyectaron que sea el vicepresidente del Senado quien asumiera la conducción del gobierno.

101. Las amplias atribuciones presidenciales fueron resultado de una combinación de los preceptos de la Constitución de 1823, de la Constitución argentina de 1826 y de la Constitución de Cúcuta. No obstante, previendo las amenazas internas y externas a la seguridad pública, esto es, al propio régimen liberal, concedieron al Congreso la posibilidad de otorgar facultades extraordinarias al poder ejecutivo en caso de invasión o de sedición, quedando el ejecutivo obligado a dar razón motivada de las medidas que adoptara. La norma, con algunos matices, estaba consagrada ya en la Constitución colombiana de 1821<sup>72</sup>. De ésta se tomó, además, la reelección presidencial inmediata, uno de los artículos esenciales del proyecto político liberal<sup>73</sup>, así como la refrendación ministerial. Los Ministros de Estado eran los agentes ejecutores de la administración del Estado. Todos los actos del Presidente debían ceñirse a la ley expresa y contar con la refrendación del respectivo ministro. De este modo, el Presidente nada podría disponer ni por sí solo, ni contra la ley debiendo adecuarse a la opinión de los ministros. Por esta razón, precisamente, se les atribuía la misma responsabilidad por sus actos de gobierno y administración.

102. A diferencia de la Carta de 1823, que confería únicamente la iniciativa de las leyes al Congreso, el proyecto la otorgaba también al ejecutivo por medio de los ministros, a excepción de materias exclusivas de la cámara de diputados. Expresaban los miembros de la Comisión que en ella se daba al ejecutivo “cuanta parte puede y debe tener por sus

---

71 "Nota con que la comisión de Constitución presentó al Congreso el proyecto de Constitución política que se le encarga", en *Proyecto de Constitución política presentada al Congreso jeneral*, p. 5.

72 El numeral 25) del artículo 55 facultaba al Congreso colombiano a “conceder durante la presente guerra de independencia al Poder Ejecutivo aquellas facultades extraordinarias que se juzguen indispensables en los lugares que inmediatamente están sirviendo de teatro a las operaciones militares, y en los recién libertados del enemigo; pero detallándolas en cuanto sea posible, y circunscribiendo el tiempo, que sólo será el muy necesario”. Vid, Diego Uribe. *Las Constituciones de Colombia*, Tomo II, p. 719.

73 El artículo 107 de la Constitución de Cúcuta señala que: “La duración del Presidente será de cuatro años, y no podrá ser reelegido más de una vez sin intermisión”, Vid, “Constitución de la República de Colombia dado en la Villa de Rosario de Cúcuta, el 30 de agosto de 1821”, en Diego Uribe. *Las Constituciones de Colombia*, Tomo II, pp. 709-745.

conocimientos prácticos de las necesidades de los ciudadanos, de la naturaleza y extensión de éstas y del tiempo y modo más propio de reglarlas”<sup>74</sup>. Sin embargo, en caso de discordancia de opiniones de las Cámaras sobre un proyecto de ley, se permitía que el Poder Ejecutivo fuera oído. Desechado un proyecto por la Cámara revisora ésta pasaba al Ejecutivo para que hiciera observaciones. Si su dictamen era conforme a la Cámara que desechara, el proyecto no podría ser presentado hasta la legislatura siguiente. Si su opinión era favorable a la cámara que aprobaba se admitía el proyecto nuevamente a discusión por la Cámara que desechó. Si ésta se mantenía inflexible, el proyecto se reservaba para la legislatura siguiente, caso contrario se convertía en ley.

103. Se facultaba al Ejecutivo a hacer observaciones en el término de 10 días útiles. Para insistir en su aprobación, ambas Cámaras debían aprobar el proyecto por los dos tercios de sus miembros presentes, de lo contrario el proyecto se reservaba para la siguiente legislatura. Este veto, inspirado en la Constitución norteamericana, fue certeramente sustentado por Francisco Pacheco: “Las observaciones del poder ejecutivo a la ley salvará a ésta alguna vez de error, de arbitrariedad o capricho (...) debe decir su opinión, debe ser considerada previamente y debe ser respetada por el peso que le dan sus vastos conocimientos. Por eso es que la constitución exige algunos más sufragios de lo ordinario para resolver contra ella”<sup>75</sup>.

104. Esta combinación de disposiciones, tomadas de diversas constituciones, hizo decir a Vidaurre que la facción liberal fue trasladando, en el proyecto, textos de todas las constituciones, los más análogos al fin que se proponían los miembros de la Comisión: “Así es que agradó mucho el poder ser reelegida una misma persona”<sup>76</sup>. El proyecto, aunque otorgaba amplias facultades al Presidente, liberándolo de excesivos controles que pudieran frenar su actuación, propendía también a moderarlo

---

<sup>74</sup> "Nota con que la comisión de Constitución presentó al Congreso el proyecto de Constitución política que se le encarga", en *Proyecto de Constitución política presentada al Congreso jeneral*, p. 4.

<sup>75</sup> Francisco Pacheco. *Esclarecimientos*, p. 46.

<sup>76</sup> Cfr. Manuel Lorenzo de Vidaurre. "Manifiesto primero que presenta al pueblo el ciudadano Manuel de Vidaurre del atentado contra la seguridad personal, habiéndolo sacado de su casa preso con soldados, el martes 25 de diciembre primero de pascua, a la una y media del día, por orden del Presidente de la república, expedida por el ministro de guerra don Juan Salazar", en *Efectos de las facciones en los gobiernos nacientes. En este libro se recopilan los principios fundamentales del gobierno democrático constitucional representativo. Obra escrita por el ciudadano M. L. Vidaurre, presidente de la Corte Suprema de Justicia de la república del Perú, ministro plenipotenciario en el gran Congreso de Panamá, ministro de Estado y de relaciones interiores y exteriores, diputado por la provincia de Lima en el Congreso Constituyente, resulta de su expatriación*. Boston: WW. Clapp, 1828, p. 42.

por medio de determinados órganos como el Congreso, el Consejo de Estado, las Juntas Departamentales, la refrendación ministerial, etc.<sup>77</sup>.

#### 5.3.4. El Consejo de Estado

105. El Consejo de Estado, órgano previsto en la Constitución gaditana y cuyas características esenciales conservaba, actuaba como Comisión Permanente del Congreso tras el receso de éste y como cuerpo conservador de la constitucionalidad y legalidad. Se integraba por diez (10) Senadores bajo la presidencia del vicepresidente de la república. Así era, en la práctica, un ente de naturaleza parlamentaria que fiscalizaba a la administración y, de modo especial, al Poder Ejecutivo. Sus principales funciones, además de ser un contrapeso del ejecutivo en receso del Congreso, eran velar por la observancia de la Constitución y las leyes, formando expediente sobre cualquier infracción para dar cuenta al Congreso; prestar su voto consultivo al Presidente de la República en los negocios graves de gobierno; convocar, por sí, o, a propuesta del ejecutivo, a Congreso extraordinario; desempeñar ciertas funciones del Senado; entre otros aspectos.

106. La doble función asignada permitía al Consejo de Estado convertirse en un verdadero órgano con influencia y poder. Al formar expediente por infracciones constitucionales no establecía la responsabilidad del infractor, ni declaraba la nulidad del acto. Esta función le correspondía al Congreso. Así lo hizo, cuando menos, en dos oportunidades. El Congreso por decreto de 22 de noviembre de 1832 declaró “nulo y sin efecto” un “decreto del Ejecutivo de 1830 que aplicó 2,700 pesos de la contribución de la provincia de Huaylas al colegio de la ciudad de Huaraz, por infringir el Art. 48<sup>o</sup> inciso 8 de la Constitución de 1828, que daba al Congreso la atribución exclusiva de determinar la inversión de las contribuciones”. El otro caso fue aquel en que el Congreso declaró nulo el decreto del “Ejecutivo de fecha 26 de enero de 1830 mediante el cual mandó observar en todas las Cortes de Justicia de la República un acuerdo de la Corte de Lima, disposición que no ordenó la ley, infringiendo el artículo 48 inciso 1 de la Carta del 28”<sup>78</sup>.

---

<sup>77</sup> Los miembros de la Comisión decían que: “El Poder Ejecutivo confiado temporalmente a un ciudadano, con calidad de no ser reelegible, sin intermisión del periodo señalado, sino una sola vez, tiene todas las facultades para responder cumplidamente a los fines de la sociedad. Para impedir sus desmanes se le han puesto las trabas convenientes, además, de la inmensa responsabilidad a que están sujetos el jefe de administración y agentes subalternos”. Vid, “Nota con que la comisión de Constitución presentó al Congreso el proyecto de Constitución política que se le encarga”, en *Proyecto de Constitución política presentada al Congreso jeneral*, p. 5.

<sup>78</sup> Cfr. Daniel Soria Lujan. *Los Mecanismos iniciales de Defensa de la Constitución en el Perú: El Poder Conservador y el Consejo de Estado (1839-1855)*. Tesis para optar el título de abogado, PUCP, Lima, 1995, pp, 32-33.

107. Las atribuciones otorgadas al Consejo de Estado, suscitaron temores en los comentaristas de la Carta. Así, Toribio Pacheco no ocultaba su preocupación dado que esta institución “encerraba un vicio capaz, por sí solo, de producir consecuencias de la mayor gravedad. Y, en efecto, era de esperarse que un cuerpo formado de una parte importante del Poder legislativo, reclamase para sí, los privilegios de este poder, y se presentase ante el país como una corporación excepcional, superior a todos los poderes y con una tendencia marcada a dominarlos”<sup>79</sup>. No aconteció así nunca.
108. El Consejo de Estado, como Comisión Permanente y órgano consultivo, entró en funcionamiento tras la clausura del Congreso constituyente de 1827-1828. La ley del 17 de junio de 1828 lo habilitó hasta la instalación del Congreso ordinario de 1829. El Consejo de Estado diseñado en la Carta política de 1828 cumplió funciones consultivas y conservadoras. Daniel Soria refiriéndose al desarrollo histórico de sus atribuciones dice: el “Consejo de Estado en el Perú tiene dos períodos: de 1821 a 1855, donde fue corporación con facultades consultivas y conservadoras; y de 1879 hasta la década de los años 20 de este siglo, donde fue concebido como un cuerpo meramente consultivo del Poder Ejecutivo”<sup>80</sup>.

#### **5.4. La vigencia obligada y posterior ratificación de la Constitución**

109. El proyecto de Constitución –como se dijo- contrariaba algunos ideales teóricos y políticos de los liberales. No obstante, era el punto de partida de un proceso mucho mayor. Por ello mismo, era obvio que debían prever su posterior modificación, luego de que los peligros internos y externos que amenazaban al régimen hubieran sido sorteados. En ese sentido, la hicieron temporalmente rígida. Debía regir, sin modificaciones cinco años. Transcurrido ese plazo, la Constitución podía ser reformada, en todo o en parte. La experiencia lo diría. Tal vez así se intentaba frenar también el afán constituyente de la primera hora. No obstante, previendo dificultades en la marcha del plan, establecieron una cláusula por la cual la Carta podía ser reformada antes del plazo de los 5 años, si “circunstancias muy graves” así lo exigieran. De producirse tales eventos, la cuarta parte del Congreso podía aprobar la reforma, en caso de presentarse la proposición en cualquiera de las dos cámaras. En virtud de aquellos objetivos, era evidente la intencionalidad política que perseguía<sup>81</sup>.

---

<sup>79</sup> Toribio Pacheco. *Cuestiones Constitucionales*, p. 87.

<sup>80</sup> Daniel Soria. *Los mecanismos iniciales de Defensa de la Constitución en el Perú*, p. 154.

<sup>81</sup> La Comisión de Constitución sostenía que: “La observancia de la Constitución se limita el período de cinco años (...) aun antes, si circunstancias muy graves lo demandasen (...) así puede considerarse esta Constitución, como provisoria, y en realidad no es más que un ensayo para predisponer los pueblos a la federación, que resisten nuestras actuales circunstancias, en que el arrojó a este sistema, nos acarrearía males sin número. El Perú sería feliz si en tiempo de conflicto

## V. CRÍTICAS, INFLUENCIA Y PERSISTENCIA DE LA CONSTITUCIÓN DE 1828

110. A diferencia de las Cartas de 1823, 1826, 1834, 1856 y 1867 que, en la práctica, tuvieron escasa vigencia, la de 1828 echó las bases de nuestro sistema político. Sólo con ella el Perú pudo comenzar a cotejar los textos con la realidad. Bajo su imperio se eligió el primer Congreso constitucional en 1829. Con ella se convocó a los colegios electorales que elegirían a Agustín Gamarra que, así fue el primer Presidente designado en conformidad con las normas de una Constitución. Rigió, por cierto, con sobresaltos. No sólo antes de la destitución de La Mar por Gamarra y Gutiérrez de la Fuente sino, de modo particular, después. Bajo su imperio y en aplicación de sus normas, el Congreso intentó la primera y tal vez la más famosa acusación contra un Presidente de la República. Con ella, se hizo asimismo, la primera experiencia descentralizadora y también se celebraron las primeras elecciones municipales durante la república, aunque sólo en algunas pocas circunscripciones del país. En otras palabras, echó las bases de un orden constitucional que resultó precario y, lamentablemente, efímero. La razón y la realidad tenían que encontrar pues un punto de equilibrio en un régimen de razonables balances y contrapesos. Esa fue precisamente la obra de los constituyentes de 1827-1828.

111. No todos creían en sus virtudes. Gamarra, el 20 de diciembre de 1829, al jurar como Presidente Constitucional, la calificó como un “conjunto vicioso, imperfecto e inverificable de las formas constitucionales”. Criticaba la extensión del derecho de sufragio, la elección indirecta de los representantes, la limitación del derecho de petición y naturalmente las relaciones e independencia de los poderes públicos. El Legislativo, a su juicio, estaba desconectado del país por obra de las Juntas Departamentales que cumplirían funciones meramente informativas sobre los intereses locales; el Ejecutivo, “débil” aparecía sometido en el nombramiento de sus funcionarios a dichas Juntas; de modo análogo, debía velar por la administración de la justicia “sin detallarle los medios de llenar ese deber sagrado y primordial”, “la administración numerosa y complicada sin otro resultado que ser muy costosa a la nación y trabar la acción de las leyes y el poder judicial sometido a una responsabilidad

---

se pone en planta esta Constitución por el concurso unánime de los pueblos que nunca deben olvidar, ser imposible llegar de improviso a la perfección”. Vid, “Nota con que la comisión de Constitución presentó al Congreso el proyecto de Constitución política que se le encarga”, en *Proyecto de Constitución política presentada al Congreso jeneral*, p. 8.

82 José Gálvez cree que esta Constitución “limó las asperezas y subsanó los errores de las disposiciones pasadas, proporcionándole al país un marco estatal más equilibrado. Sin embargo, se requirió de una voluntad para controlar el manejo del poder en los años siguientes”. Vid, *La política como pasión. Breve historia del Congreso de la república (1822-1968)*. Lima: Fondo editorial del Congreso del Perú, 2002, p. 93.

puramente nominal”. Muchos pueblos, decía, “han manifestado su displicencia a la Gran Carta; y emitido, sin embozo, su opinión acerca de la necesidad de reformarla” estableciendo instituciones “exentas del principio desorganizador” de que adolecen<sup>83</sup>.

112. Gamarra pretendía que el Congreso anticipara la convocatoria de la Convención Nacional que, conforme a la propia Constitución, debía revisarla, cinco años después de su dación, salvo que mediaran “circunstancias muy graves”. El Congreso no creyó que se hubiere producido ese evento y desoyó el requerimiento de Gamarra.

113. Pando creía que la Constitución tenía dos clases de adversarios : los “tímidos sectarios” que estaban convencidos que la Carta era demasiado avanzada y los “reformadores insaciables” que veían en sus instituciones impregnado el germen del espíritu antiguo. Estaba convencido que, junto a ellos, había otro grupo el de los “moderados” que , no siendo adversos a la Carta, pretendían, sin embargo, conservarla introduciéndole las reformas necesarias<sup>84</sup>. Pando se ubicaba entre estos últimos. Consideraba que la Carta era modificable excepto en los siguientes principios: i) Que la nación es para siempre libre e independiente de toda nación extranjera; (ii) Que no puede ser patrimonio de persona o familia; (iii) Que la religión es la católica, apostólica, romana; (iv) Que la forma de gobierno es la popular representativa consolidada en la unidad y cuya soberanía se ejerce por delegación en los tres poderes: legislativo, ejecutivo y judicial; (v) respeto de los derechos imprescriptibles de las personas. “Más allá de esta escena —decía— todo lo que se encierra en el Código político nos parece susceptible de la revisión autorizada en el artículo (177 de la Constitución) que hemos citado”<sup>85</sup>.

114. Las virtudes de la Constitución de 1828 deben juzgarse por dos hechos igualmente significativos. No obstante el agudo conflicto que, finalmente, enfrentó a Gamarra con el Congreso, el régimen constitucional salió indemne. Gamarra, por su parte, no sólo sobrevivió a dieciocho (18) diferentes conspiraciones sino que coexistió con un Congreso hostil al que hizo víctima de diversas agresiones y en el que, no obstante ello, superó airoosamente la primera y tal vez la más solemne de las acusaciones constitucionales que se hayan formulado en el Congreso. Por ello, y a pesar de haber regido apenas cuatro años, sus instituciones tuvieron carácter

---

83 Cfr. “Discurso de Agustín Gamarra ante el Congreso al asumir la Presidencia Constitucional en 1829”, en Manuel de Odrizola. *Documentos históricos del Perú*. Lima: Imprenta del Estado, 1877, Tomo noveno, pp. 306-307. Vid, Mariano F. Paz Soldán. *Historia del Perú Independiente. Tercer período*, p. 121.

84 Cfr. *La Verdad*, Lima, 9 de febrero de 1833.

85 Más detalles de la crítica de Pando a la Carta del 28, en los números 27-31; 47-50; 54-58; y 60-61 del periódico político *La Verdad*, Lima, marzo a julio de 1833.

modélico. Perduran e influyeron en las Constituciones que se dictaron posteriormente a ella.

115. Manuel Vicente Villarán, estudioso de nuestras Cartas constitucionales, sostenía en 1916, que los legisladores de 1827 pusieron “con firmeza los cimientos de la obra constitucional que hasta ahora perdura”. Sus bases, en realidad, se conservaron, en esencia, por lo menos, hasta la dación de la Carta de 1920 que, como se sabe, constitucionalizó, tímidamente, algunas instituciones de carácter social consagradas, en su mayoría, por leyes dictadas previamente. Posteriores Cartas políticas se alejaron del modelo instaurado en 1828, pero no en sustancia. Los nuevos tiempos trajeron consigo una nueva etapa en el desarrollo del constitucionalismo tal como la introducción de los derechos económicos, sociales y culturales.

116. Villarán considera que la Constitución de 1834 es como una segunda edición de la del 28. Por su parte, la de 1839 “presenta un poco más de diferencia, por cierta propensión natural a robustecer el Poder Ejecutivo y a rodearle de gran prestigio, para que así se hallase hábil para combatir la anarquía y el desorden que había reinado en la época precedente a la dación de esta Constitución”<sup>86</sup>. Las constituciones del 28, del 34 y del 39 – dice-- son como diferentes “ediciones de un solo libro”. “La del 60 es, fundamentalmente, la misma Constitución del 28 con ciertas innovaciones que la experiencia había hecho necesarias”<sup>87</sup>. Finalmente, afirma, que entre las constituciones que no han seguido este modelo, están: “la del 56 inspirada por un liberalismo exaltado y la del 67 que representa esa misma tendencia. Ambas constituciones tuvieron una vida efímera, lo cual revela que el tipo creado por la Constitución del 28 es el que mejor se adapta a las condiciones especiales de nuestro país. Es mérito del Congreso de 1827 – según Villarán-- haber hallado las instituciones y las formas que podía adoptar el Perú, en las condiciones entonces vigentes, como base de su organización constitucional. La historia ha demostrado que no se equivocaron. Las constituciones que siguieron el modelo de la Carta de 1828 lograron perdurar en tanto que fueron efímeras las que se apartaron de su inspiración<sup>88</sup>.

117. En un estudio, publicado en 1938, Villarán señala que la Carta de 1828 es “el primer experimento de una distribución equitativa de los poderes públicos”. Está convencido que su “mérito principal” “es haberse alejado, al organizar los Poderes, de los excesos opuestos en que cayeron

---

<sup>86</sup> Cfr. Manuel Vicente Villarán. *Lecciones de Derecho Constitucional* (Revisión, prólogo y notas de Domingo García Belaunde). Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 1998, p. 525.

<sup>87</sup> Ibid.

<sup>88</sup> Ibid.

las constituciones del 23 y 26". "La verdad es que ni debilita el Poder Ejecutivo ni lo fortalecía demasiado, para las circunstancias de aquel tiempo. A esta mesurada actitud –agrega-- debe la Constitución del 28 su influencia perdurable en nuestra evolución política. En cien años, desde 1828 hasta al presente, ha dominado en nuestro régimen constitucional cierta uniformidad traducida por una carta política típica que, con secuencias y variaciones, ha sobrevivido a las convulsiones; las que se apartaron mucho del tipo, sea en el sentido de exagerar el poder presidencial y el centralismo, como la de 1839, o en el sentido de debilitarlo, como las del 56 y el 67, no duraron mucho. La del 60 que se acercó, más que las otras, al espíritu de los hombres del 28, prolongó su existencia sesenta años. El modelo ha envejecido. Necesita enmiendas y perfeccionamiento; pero sería locura destruirlo por amor excesivo a novedades irrealizables"89.

118. Ugarte del Pino destaca la estructura formal, el origen inequívocamente democrático y la racional distribución de las instituciones de la Carta de 1828. Por su parte, Lizardo Alzamora, hace especial énfasis en la ecuanimidad de los constituyentes de 1827: "ya que nuestros liberales radicales habían cedido en sus teorías extremas. No hablaban de violaciones del "pacto social", como en 1823, ni osaban discutir el asunto de la pluralidad o singularidad en el Ejecutivo. El experimento había sido doloroso, y había pasado la época de las declamaciones exageradas"91. Es un hecho, por fin, que la Constitución de 1828 resolvió del único modo posible y razonable, el segundo problema fundamental relacionado con la forma de estado en el Perú, al optar por un Estado unitario descentralizado. De esa manera, cerró el camino a las dos tendencias extremas que podían habernos conducido a la disolución por obra del enfrentamiento de dos concepciones que resultaron igualmente aplacadas por obra de una fórmula ecléctica que resolvió armoniosamente la oposición de unitarios y federalistas. Abrió así el camino para la construcción de una estructura estatal descentralizada cuya fórmula específica no se hallado aun pero que, desde 1828 tiene validez plena.

---

89 Cfr. Manuel Vicente Villarán. "La Constitución de 1828", en *La Crónica*, Lima, 1 de enero de 1932, pp. 5 y 31. Reproducido en la obra del mismo autor: *Páginas Escogidas*. Lima: P.L. Villanueva, 1962, pp. 45-53.

90 Juan Vicente Ugarte del Pino. *Historia de las Constituciones del Perú*. Lima: Editorial Andina, 1978, pp. 223-224.

91 Lizardo Alzamora Silva. *La evolución política y constitucional del Perú independiente*. Lima: Librería e Imprenta Gil, 1942, p. 29.