



CATOLICA  
DEL PERÚ



PONTIFICIA  
UNIVERSIDAD  
CATÓLICA  
DEL PERÚ

## **Escuela de Posgrado**

### **Maestría en Derecho Constitucional**

# **“LA INFLUENCIA LIBERAL EN EL PENSAMIENTO CONSTITUCIONAL PERUANO Y EN LAS CONSTITUCIONES DEL SIGLO XX”**

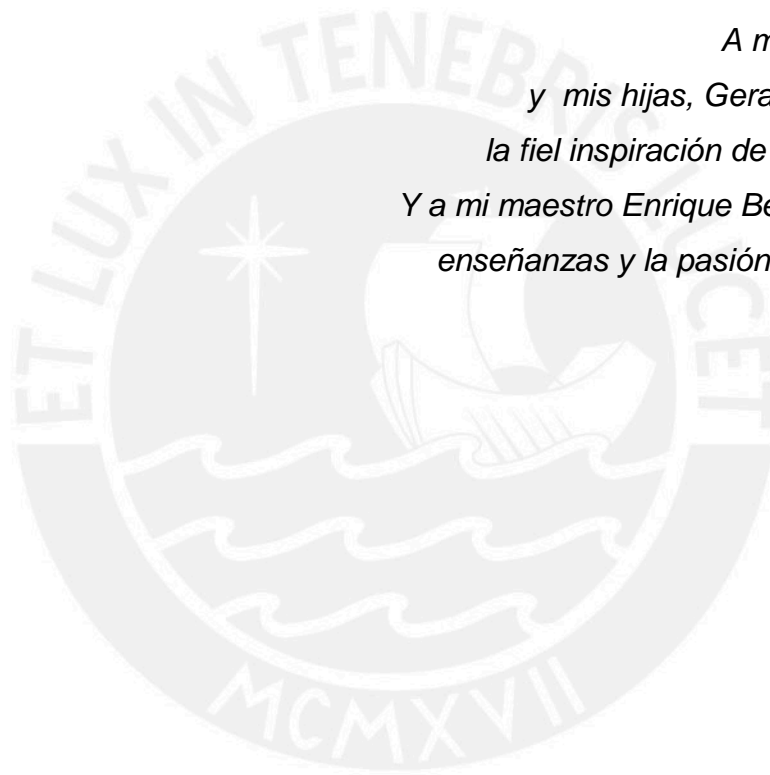
**Tesis para optar el grado académico de Magíster en  
Derecho Constitucional que presenta:**

**Autor: RAFAEL MANUEL RUÍZ HIDALGO**

**Miembros del Jurado:**

**ENRIQUE MARTÍN, BERNALES BALLESTEROS (Asesor)  
JOSÉ FRANCISCO, GÁLVEZ MONTERO-Presidente  
JOSÉ FÉLIX, PALOMINO MANCHEGO-Tercer Miembro**

**Lima, 2014**



*A mi esposa Rocío  
y mis hijas, Geraldine y Fiorella,  
la fiel inspiración de todos mis días.  
Y a mi maestro Enrique Bernales, por sus  
enseñanzas y la pasión por el Derecho  
Constitucional.*

## Resumen

El objetivo general de la presente investigación es el estudio de las fuentes ideológicas y modelos políticos jurídicos que han influido en la formación del pensamiento constitucional en la conservación o cambio de las constituciones peruanas principalmente del siglo XX.

La metodología empleada se ha basado en el estudio comparativo del pensamiento constitucional del siglo XX y el análisis sistemático de sus fuentes, modelo y especificaciones. El resultado más importante es que el pensamiento constitucional de predominio liberal influyó en la conservación o cambio de los textos constitucionales en relación con las corrientes doctrinarias y las tendencias relevantes al uso en el Perú del siglo XX. En los inicios y durante el siglo XX se tuvo al liberalismo, influyendo además el pensamiento modernizador e identitario, desembocando este último en la primacía por lo económico. A finales del siglo XX se gestó el neoliberalismo cuyo espíritu se vio plasmado en la Constitución de 1993.

El escenario histórico del Perú durante el siglo XX inspiró el pensamiento constitucional para proponer un modelo político, económico, de participación ciudadana, de descentralización y regionalización. El antecedente ideológico se encuentra en las corrientes liberales que llegaron al Perú del siglo XVIII. Este jugó un rol importante para la libertad de imprenta y la difusión de las ideas favorables a la emancipación. El pensamiento constitucional liberal influyó en el desarrollo de las constituciones en el Perú del Siglo XX. Las cartas políticas de 1920, 1933, 1979 y 1993 tienen diferencias en cuanto a cómo integrar, gobernar y orientar el desarrollo en el Perú, pero el liberalismo será siempre la fuente de inspiración, pero en interpretaciones más abiertas la participación, la inclusión y la distribución en una carta y no proclives a un conservadurismo tanto en lo político como en lo económico. Para las exigencias del siglo XXI configuran demandas que llevan a la búsqueda de nuevas fuentes que inevitablemente se exponen en una constitución nueva.

## LA INFLUENCIA LIBERAL EN EL PENSAMIENTO CONSTITUCIONAL PERUANO Y EN LAS CONSTITUCIONES DEL SIGLO XX

Dedicatoria	I
Resumen	ii
Introducción	1
<b>Capítulo 1: Escenario histórico del siglo XIX y rasgos constitucionales</b>	<b>9</b>
1.1. Antecedentes	9
1.2. El Derecho Constitucional del siglo XIX	16
1.2.1. La Constitución de 1823	19
1.2.2. La Constitución de 1826	24
1.2.3. La Constitución de 1828	25
1.2.4. La Constitución de 1834	27
1.2.5. La Constitución de 1839	28
1.2.6. La Constitución de 1856	32
1.2.7. La Constitución de 1860	35
1.2.8. La Constitución de 1867	39
<b>Capítulo 2: Escenario Histórico del Siglo XX</b>	<b>45</b>
2.1. Los inicios del siglo XX	45
2.2. Períodos históricos del Perú y las Constituciones del Siglo XX	50
2.2.1. La República Aristocrática y los Gobiernos Civilistas (1899-1919)	50
2.2.1.1. El Apogeo Civilista y la Constitución de 1920	54
2.2.1.2. Las corrientes autoritarias y la Constitución de 1933	66
2.2.1.3. La dominación oligárquica (1939-1945)	72
2.2.2. Las Aperturas Democráticas (1945-1948) y (1956-1968):	75
2.2.2.1. El factor popular y los partidos políticos	75
2.2.2.2. La Represión dictatorial	81
2.2.2.3. El Odrismo	83
2.2.3. Dictadura militar, populismo y democratización (1969-1990)	87
2.2.3.1. La escena Política y La Constitución de 1979	88
2.2.4. Populismo militar del Fujimorismo y La Constitución de 1993	97
2.2.5. Recuperación Democrática	102
2.3. La escena Política en el uso de las instituciones jurídicas de la Constitución.	103

2.3.1. Estructura del Estado	105
2.3.2. Ciudadanía, sufragio y sistema electoral	112
2.3.3. La administración de justicia	116
2.3.4. El régimen económico	120
2.3.5. La descentralización	125
<b>Capítulo 3: Pensamiento Constitucional en el Perú del Siglo XX</b>	<b>132</b>
3.1. Realidad política e intelectual en el Perú del Siglo XX.	133
3.1.1. El Positivismo en el Perú de inicios del Siglo XX	133
3.1.2. Las Asambleas Constituyentes	136
3.1.3. Los Debates Constituyentes	139
3.1.4. Tendencias constitucionales	141
3.2. Los Pensadores en el Derecho Constitucional del Siglo XX	145
3.2.1. Mariano Hilario Cornejo Zenteno y su Tesis “El Gobierno Parlamentario”	146
3.2.1.1 El Gobierno Parlamentario	152
3.2.2. La obra y el pensamiento constitucional de Manuel Vicente Villarán	157
3.2.3. Toribio Alayza y Paz Soldán: “El Derecho Constitucional General y del Perú” y el “Derecho Constitucional Comparado”.	162
3.2.4. Víctor Andrés Belaunde: “El Debate constitucional”	165
3.2.5. El Pensamiento Constitucional de Lizardo Alzamora Silva	169
3.2.6. Mario Alzamora Valdez y su Filosofía del Derecho en el Perú	174
3.2.7. La obra y el pensamiento de Raúl Ferrero Rebagliati: “Ciencia Política, Teoría del Estado y Derecho Constitucional	179
3.2.8. José Carlos Pareja Paz Soldán y su tratado de Derecho Constitucional Peruano	
3.2.9. Pensamiento Constitucional y obra de Domingo García Belaunde	185
3.2.10. Pensamiento Constitucional y obra de Alfredo Quispe Correa	187
3.2.11. Enrique Bernaldes Ballesteros: Aspectos relevantes del Derecho Constitucional y la Ciencia Política	193
3.2.12. El pensamiento constitucional y obra de Marcial Rubio Correa	198
3.2.13. Pensamiento constitucional y obra de César Rodrigo Landa Arroyo	205
3.3. La Pontificia Universidad Católica del Perú y su aporte a los estudios y desarrollo del Derecho Constitucional del Siglo XX.	210
3.4. Interpretación y aplicación de la Constitución del Siglo XX	215
3.3.1. Por los protagonistas de la acción política	
3.3.2. Por los operadores políticos	221
3.3.3. Por los órganos jurisdiccionales	223
	231
	238
<b>Capítulo 4: Influencia del pensamiento constitucional en el desarrollo de la Constitución en el Perú del siglo XX</b>	<b>243</b>
4.1. El pensamiento constitucional y el desarrollo de la Constitución	243
4.2. Eficacia en la protección de los derechos fundamentales	251

4.3. ¿El Perú necesita una nueva constitución para el siglo XXI?	254
4.3.1. La reforma constitucional de la Constitución de 1993	255
4.4. La Constitución que el Perú necesita	258
4.4.1. Fuentes Constitucionales	260
4.4.2. El modelo político de la Constitución del Siglo XXI	262
<b>Conclusiones</b>	<b>265</b>
<b>Bibliografía</b>	<b>268</b>



## Introducción

El Estado es la expresión orgánica de la autoridad socialmente consentida en el que coexisten formas predominantes de poder en la política, que provienen de la relación entre diversas fuerzas globales de la sociedad, cuya interacción le da vida a cada forma. En el Estado contemporáneo, originado por el sistema capitalista, la relación de tales fuerzas globales es favorable a la clase burguesa controladora del sistema de producción.<sup>1</sup> Pero el pensamiento constitucional está presente en la evolución de estas relaciones sociales porque existe la necesidad de comprender sus efectos en las estructuras del Estado o, si por el contrario, este ha respondido solo a la instrumentación histórica para dar fundamento a la dominación de clase:

“En la evolución de los últimos cuatro siglos, el Estado ha devenido en organismo que reclama para sí el uso legítimo de la fuerza, de la coacción. Se convierte, por tanto, en el instrumento óptimo para dominar la sociedad, pero no abstractamente, sino al servicio de las clases dominantes, aunque esta situación es ocultada por los aparatos de legitimación ideológica a su disposición”.<sup>2</sup>

Un régimen Constitucional es pues un fenómeno que se da en un momento social caracterizado por la historia. De allí nace la necesidad de ubicar este fenómeno en el momento que le dio origen. Como diría Alayza y Paz Soldán (1920):

---

<sup>1</sup> Rubio Correa, Marcial; Bernaldes Ballesteros, Enrique (1988). Constitución y Sociedad Política. Lima: Editorial Mesa Redonda. p.12.

<sup>2</sup> Ibídem, p.13.

“En el fondo, no es sino únicamente colocar cada Institución dentro del medio que la ha generado, para recoger las palpitations que le dan vida, porque esto es estudiar las leyes en su espíritu y no solamente en su articulado expreso, es conveniente investigar el pensamiento que tuvo el legislador”.<sup>3</sup>

No es posible, pues, ser ajenos al pensamiento político del momento social que le correspondió, en especial, de quienes dirigen a los pueblos. Éstos reciben la influencia de su medio en sus pensamientos, que luego han de ser traducidos en la Constitución.

El pasado del derecho nos otorga la prueba más definitiva en cuanto a una sociedad se refiere, es pues resultado de un intercambio de ideas y acciones en un tiempo determinado que permite un conocimiento certero de la época a la cual este derecho pertenece. No se trata simplemente de una sucesión de códigos y leyes, éste se expresa en hechos, personas y situaciones a las cuales ha de aplicarse un derecho vigente propio de ese tiempo:

“Pero el derecho no vigente, o sea, el derecho en cuanto pasado, no es sólo la norma, sino el conjunto de hechos que se mueve alrededor de la norma y con la cual forma una unidad. Si bien la ciencia jurídica o ciencia del derecho estudia las normas y en consecuencia se centra en ellas, el derecho como experiencia -dentro del cual se da el complejo normativo-, es mucho más amplio, incluye un flujo social en donde precisamente la norma se desenvuelve, desarrolla y aplica. Así, considerando el derecho en cuanto pasado, su historia no es la historia de la norma y su aplicación, sino la historia del flujo normativo que condensa derecho y entorno social en el cual ha vivido. Se trata, en consecuencia, de una experiencia que precisamente

---

<sup>3</sup> Alayza y Paz Soldán, Toribio (1928). Derecho Constitucional General y del Perú. Lima. Empresa Editora “Cervantes”. p. 4.



permite un conocimiento global y que, en cuanto histórica, es masa social que atraviesa una porción de tiempo en unidad de processus”.<sup>4</sup>

De aquí nace además tener en claro qué es Derecho, el cual para el presente estudio, luego de revisadas varias acepciones, se toma la ofrecida por Rubio y Bernaldes (1988):

“El Derecho es una de las formas que asume la cristalización de las relaciones sociales; es su formalización jurídica. Es, por tanto, una forma particular de expresión de las relaciones de poder y, por ello, un aspecto constitutivo del Estado (como relación social). Lo jurídico es una modalidad particular de manifestación y realización de los intereses de clase, al mismo tiempo que realiza, de manera particular, las funciones generales del poder político en sus dos componentes básicos: dominación y dirección, coacción y hegemonía”.<sup>5</sup>

De otro lado, la historicidad del Derecho como una de sus características principales se destaca por su existencia como tal permanente en el tiempo, su construcción o reconstrucción conforme al tiempo en el que se da, conforme a una coyuntura histórica que además se transforma con él, y por su relativa existencia futura porque todo derecho se transforma en el tiempo o desaparece con la civilización que le dio origen.<sup>6</sup> En este sentido, Historia constitucional “es el nombre de una disciplina histórica que estudia el pasado en relación con el desarrollo constitucional de un pueblo”. La Constitución histórica “es un concepto en cierto sentido categorial, y que da a entender la existencia de líneas de tendencia que configuran una manera de ser de una determinada comunidad política y que se ha formado en el transcurso del tiempo”.<sup>7</sup>

---

<sup>4</sup> García Belaúnde, Domingo (2009). Bases para la historia constitucional del Perú. Boletín mexicano de derecho comparado. Número 98.p. 374

<sup>5</sup> Rubio Correa, Marcial; Bernaldes Ballesteros, Enrique. Ob. Cit., p.13.

<sup>6</sup> García Belaúnde, Domingo. Ob. Cit. pp. 369-407.

<sup>7</sup> *Ibidem*.

De esta manera, la Ley y el derecho, han de ser el instrumento por excelencia de la legitimación social a través de la ideología liberal, dominante hace dos siglos de historia. La legalidad ligada a la legitimidad será igualmente un recurso frecuente en el orden social establecido:

“El derecho cumple así la función de sostenimiento y estabilidad de las instituciones burguesas, contribuyendo a internalizar los valores de la ideología liberal en vastos sectores de la población. En este sentido, el derecho contribuye a generalizar la apariencia de la igualdad y a generar un consenso en torno a ella. Es por tanto un instrumento fundamental en la función ideológica de hacer aparecer al Estado como el garante y representante del “bien común”, es decir de los intereses generales”.<sup>8</sup>

Importante es contar con una definición operativa de la Constitución, la cual se extrae de un pensador del siglo XX como las que nos ofrece Bernaldes (1988):

“(…) la Constitución es un instrumento que corresponde a la organización moderna del Estado y mediante el cual se expresan fundamentalmente las relaciones de poder en la sociedad en un determinado momento, valiéndose para ello de la formalización jurídica que todo acto de derecho contiene. La constitución formaliza, a nivel jurídico, aspectos centrales de la vida político-social tales como la organización de las relaciones socioeconómicas básicas, la organización del Estado y el territorio, los derechos y garantías personales, etc. En esta perspectiva, la Constitución tiene como sello particular el ser mandato jurídico formal e imperativo, y por tanto inherente a las funciones tuitivas y coactivas del Estado. Pero al

---

<sup>8</sup> Rubio Correa, Marcial; Bernaldes Ballesteros, Enrique. Ob. Cit., p.14

mismo tiempo y revestida por lo jurídico, la Constitución tiene una naturaleza política y en su contenido se expresan grados y niveles de articulación política entre las clases y sectores sociales. Más allá de los acuerdos, concesiones y consensos que en cada constituyente permiten la dación de la Constitución, ésta se orienta en función de los intereses políticamente dominantes, cuidando de presentarlos como intereses generales de la sociedad en su conjunto. De esta manera a su pretensión de legalidad de base, la Constitución añade otro elemento indispensable para su vigencia: el consenso”.<sup>9</sup>

En este estudio además se quiere esbozar el pensamiento en torno al Derecho Constitucional que trata de los principios jurídicos a que debe sujetarse la organización de un país. Su importancia y utilidad de estudio radica en:

“Si la suerte del hombre y los altos destinos de la humanidad se hallan comprometidos en la organización de las naciones, mientras sean más claras y exactas nuestras ideas, mientras comprendamos mejor los principios de aquella organización, habrá más garantías de orden, de felicidad y progreso en la sociedad”.<sup>10</sup>

Como puede notarse en cualquier revisión histórica, en esta investigación se han encontrado diversas posturas que varían unas de otras en el contexto que le tocó vivir a cada pensador del siglo XX. En todo caso, se ha procurado comprender todas ellas en el contexto peruano.

Otra de las precisiones necesarias gira en torno al Derecho Constitucional del Perú que tomaremos como el estudio de la manera en la cual se organiza nuestro régimen político y nuestras instituciones

---

<sup>9</sup> *Ibidem*, p.11.

<sup>10</sup> Silva Santisteban, José (1859). *Curso de Derecho Constitucional*. Lima. Imprenta del autor. p X.

constitucionales; cómo funciona su maquinaria y, al mismo tiempo, cuáles son los derechos políticos que se reconocen a las personas que habitan en el país, sean peruanos o extranjeros. Bien lo define Alayza y Paz Soldán (1928), Derecho Constitucional es:

“el estudio, pues de la arquitectura de nuestra organización política, de nuestros órganos políticos, al mismo tiempo que el estudio del derecho de nuestros ciudadanos, y quienes no lo son, de todos los habitantes del Perú; a qué condiciones están sometidas sus garantías, derechos y obligaciones con el Estado. Este estudio está contenido no solamente en la Constitución del Estado, sino también en ciertas leyes. La Constitución del Estado traza a grandes rasgos las instituciones”.<sup>11</sup>

De esta forma, queda clara también la ruta que se sigue en todo el estudio.

Respecto al contenido del Derecho Constitucional del Perú, además del texto constitucional, la labor más extensa ha consistido en situarla en su momento histórico y filosófico, por el conflicto de intereses reinante en el siglo XX y por la divergencia social y sus factores, porque se reconoce además que el Derecho Constitucional es “el estudio de las Constituciones del Estado, pero no solamente de su texto, sino de su espíritu, de su por qué, de su momento histórico, al mismo tiempo que de las leyes Orgánicas” (Alayza, 1928, p. 4).<sup>12</sup> Por lo tanto, su estudio es de importancia porque “(...) aprender derecho constitucional supone una fuerza transformadora de cada realidad nacional, que puede traer consigo un elemento de integración y desarrollo a nivel regional y/o universal” (Álvarez, 2009, p. 8).<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> Alayza y Paz Soldán, Toribio. Ob. Cit., p. 3.

<sup>12</sup> Ibídem, p. 4.

<sup>13</sup> Álvarez Miranda, Ernesto (2009). El Derecho Constitucional en la formación del abogado. X Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. Lima: Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional. Asociación Peruana de Derecho Constitucional, p. 8.

En el sentido expuesto, el tema central de la presente tesis es el análisis comparado del pensamiento constitucional peruano del siglo XX. El problema propuesto: ¿De qué manera influyó el liberalismo en el pensamiento constitucional y en la conservación o cambio del texto constitucional en relación con las corrientes doctrinarias y las tendencias relevantes al uso en el Perú del siglo XX? Se eligió el tema porque la bibliografía peruana en Historia Constitucional es escasa, debido al azaroso desarrollo político y constitucional del Perú y por la carencia de fuentes primarias que faciliten la investigación en esta línea.

De este modo, la tesis pretende ser un aporte al estudio del pensamiento constitucional peruano del siglo XX. En ella, se realiza un análisis jurídico desde el pensamiento constitucional que nos aproxima a comprender la realidad peruana en sus motivaciones, raíces y proyecciones vinculadas a la más profunda y contradictoria problemática social, política y económica del Perú.

Particularmente, se considera que este tema es trascendente por motivos diversos: permite el conocimiento histórico del Derecho Constitucional; se ocupa de aspectos ideológicos políticos no suficientemente trabajados en la Historia del Derecho Constitucional en el siglo XX; y quiere ser un aporte para la bibliografía nacional del derecho constitucional peruano.

Asimismo, la tesis tiene importancia teórica como práctica, por cuanto los interesados en el derecho constitucional peruano a nivel nacional e internacional requieren de materiales que les permitan conocer el Derecho Constitucional del mundo occidental y su aplicación en el Perú.

El primer capítulo refiere los antecedentes del constitucionalismo peruano en el siglo XIX como sustrato histórico de cara al siglo XX, cuya continuidad y ruptura son dos factores presentes en todo proceso de cambio.

El segundo capítulo describe el escenario histórico del Perú durante el siglo XX, desde la realidad social, política y económica que llevó a proponer un modelo político, económico, de participación ciudadana, de descentralización y regionalización.

El tercer capítulo analiza el pensamiento constitucional; a partir de la revisión de los debates de las constituciones de 1920, 1933, 1979 y 1993; y muestra cómo este se plasma en una propuesta que da forma a un modelo constitucional sistematizado y funcional a la escena política.

El cuarto capítulo describe y comenta la manera en que el pensamiento constitucional influyó en el desarrollo de la Constitución en el Perú del Siglo XX, expresadas en las cartas políticas de 1920, 1933, 1979 y 1993; otorgándole en cada una de ellas una identidad precisa al texto constitucional y formula la necesidad de una nueva constitución para el siglo en curso.

Finalmente, se tienen las conclusiones emanadas de este estudio.

Lima, marzo de 2014.

## Capítulo 1

### ESCENARIO HISTÓRICO DEL SIGLO XIX Y RASGOS CONSTITUCIONALES

#### 1.1. Antecedentes

Al desarrollo constitucional del Perú, anteceden hechos históricos que le darán origen y forma, situados inclusive antes de la Independencia:

“La primera etapa dependiente, que en rigor es pre-historia constitucional, se inicia en 1780, porque en esa época empieza la agitación doctrinaria y guerrera, de diversas élites, criollas e indígenas, que aspiran para el territorio del Perú una vida independiente, autogobernada y sin vínculo alguno con la metrópoli. En lo guerrero, hay que destacar la rebelión notable de Tupac Amaro; en lo segundo, el texto precursor de Juan Pablo Vizcardo y Guzmán, titulado «Carta a los españoles americanos», de 1792. En esta etapa germina la idea independentista en diversos sectores, lo cual

encuentra eco en publicaciones y rebeliones que son sofocadas por la autoridad virreinal desde Lima”.<sup>14</sup>

Al término del siglo XVIII, el país contaba solamente con siete intendencias (Arequipa, Ayacucho, antes llamado Huamanga, Cuzco, Junín, antes llamado Tarma, Libertad, antes llamado Trujillo, Lima y Puno), en un intento de reagrupar las demarcaciones que luego pasarían a ser los nuevos departamentos; las cuales se dividían en partidos, con un total de 53; y los partidos se dividían a su vez en parroquias. Al frente de las intendencias se encontraba un intendente; al frente de los departamentos se instaló un presidente. Los partidos se convirtieron en provincias, y los jefes de los partidos pasaron a ser los subprefectos. Finalmente, las parroquias se convirtieron en distritos, que pasaron a ser manejados por gobernadores.<sup>15</sup>

La población nacional según el censo de 1791, descontada la mayor parte de la Amazonía no censada o parte de la Audiencia de Quito, y Puno como integrante de la Audiencia de Chuquisaca, apenas superaba el millón de habitantes. En ese número, los indios eran menos del 60%, a excepción de la sierra sur que contaba con las tres cuartas partes. El mestizaje era ya importante, conformando más de un cuarto de la población total, y se cuentan más de 40 mil esclavos negros. La población blanca española es de 136 mil habitantes, de los cuales 22 mil residen en Lima, mientras en Arequipa bordean los 40 mil y en Cusco superan los 30 mil.<sup>16</sup>

La dispersión de la población era otra de las características de la época en las intendencias. El Cusco es la mayor, y le sigue Trujillo antes de llegar a Lima. Los partidos más grandes, sobrepasando los 60 mil habitantes son Lima y Cajamarca. Lima, en el extremo opuesto, es el partido de más

---

<sup>14</sup> García Belaúnde, Domingo (s.f.). Los inicios del constitucionalismo peruano (1821-1842). p.148.

<sup>15</sup> Ibidem, p.152.

<sup>16</sup> Gootenberg, Paul (1995). Población y etnicidad en el Perú republicano (siglo XIX): algunas revisiones. Lima: IEP. Documento de Trabajo N° 71, Serie Historia N°14.



incidencia demográfica en su respectiva intendencia. Y en términos de la recaudación aduanera, su gravitación es de 70.6% de la recaudación aduanera nacional. La economía fiscal se reflejaba en las aduanas y en el tributo indígena, siendo ambos importantes para la capital. En el Callao y Lima se detentaban las llaves del comercio y la administración del fin de la época colonial. La gran mayoría de la población vivía del autoconsumo, mientras que una fracción muy pequeña concentraba las rentas.

En este contexto, hallamos la Constitución de Cádiz de 1812 como principal antecedente del constitucionalismo peruano, aprobada cuando todavía el Perú era Virreinato de España. Esta constitución dio inicio a la era de las constituciones liberales que recrearon la cultura política latinoamericana,<sup>17</sup> las cuales introdujeron nuevo vocabulario (representación, soberanía popular, igualdad, libertad) y nueva participación, creando nuevos espacios para la acción y trayendo consigo los nuevos fundamentos de la vida pública.<sup>18</sup> Ella viene a ser la primera experiencia liberal que tuvo el Perú como resultado de la aplicación de la legislación promulgada por las Cortes de Cádiz, otorgando especial relevancia a temas como la celebración de los primeros procesos electorales modernos, la conformación de las nuevas instituciones constitucionales como los ayuntamientos y las diputaciones provinciales y, al impacto del liberalismo en la cuestión étnica.

La tendencia del pensamiento constitucional de esa época evocaba los grandes principios liberales provenientes de las revoluciones burguesas surgidas en Francia en 1789 y en América en 1776. Estos conceptos y principios, nacidos de estas revoluciones, fueron plasmados en sus cartas políticas, las mismas que sirvieron de paradigmas a las constituciones latinoamericanas y de los estados nacientes, alimentando las discusiones doctrinarias y siendo usadas por quienes participaban en la lucha por el

---

<sup>17</sup> Aljovín De Losada, Cristóbal. (2000) Caudillos y Constituciones. Perú 1821-1845. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú. Instituto Riva Agüero. Fondo de Cultura Económica, pág. 73 y ss.

<sup>18</sup> *Ibíd.*

poder y el proceso independentista. Este vocabulario político moderno contenía contradicciones y expresaba un conflicto con las instituciones nativas y con la conformación de la sociedad en general, no estaba basado en la tradición sino en una razón abstracta, creando una agenda en base a instituciones modernas (presidente, congreso, poder judicial, etc.), una sociedad individualista y otra moderna.<sup>19</sup>

Promulgada por el Rey Fernando VII, la llamada Constitución Gaditana reflejó en gran medida el pensamiento de los americanos provenientes de todos los países de la América española bajo la Corona, de los cuales quince eran de Perú, reunidos en las Cortes de Cádiz entre 1808 y 1812. Un estudio biográfico de los diputados americanos titulares y suplentes que intervinieron en ellas entre 1810 y 1813, realizado por María Teresa Berruezo (1996) señaló que la posición minoritaria de los diputados americanos no fue un obstáculo para que formularan importantes propuestas de interés general relacionadas con el conjunto de la monarquía hispánica, aunque el grueso de su interés se concentrara en los asuntos que afectaban a los territorios a los que representaban. Esto caracterizó a la representación peruana, pues los temas de carácter general solo preocuparon a cuatro de los quince representantes que tuvo en las Cortes. Estos fueron los diputados Vicente Morales Duárez, Ramón Olaguer Feliú, Blas de Ostolaza y, en menor medida, Mariano Rivero.<sup>20</sup>

En ellas fue sancionado el decreto de libertad política de imprenta el 10 de noviembre de 1810 entrando en vigor en Lima con su publicación el 18 de abril de 1811. Fue por este decreto que las Cortes se ganaron el calificativo de "*liberales*", por los diputados que plantearon el reconocimiento de las

---

<sup>19</sup> Benjamin Constat (1819) distinguió clara y esquemáticamente la libertad antigua de la moderna. La primera está ligada a la realización de uno mismo como miembro de la comunidad, ejerciendo la soberanía directamente. En cambio la segunda está relacionada a una sociedad comercial en donde las libertades personales son las predominantes y el ejercicio de la soberanía la ejercen los representantes en un Estado de derecho.

<sup>20</sup> Berruezo León, María Teresa, (1996). La participación americana en las Cortes de Cádiz (1810-1814). Madrid: Centro de Estudios Constitucionales. p. 69.

libertades públicas en el debate. Pablo Macera calificó el periodismo de 1811 a 1813 como la expresión de un liberalismo criollo minoritario y con un alcance geográfico y social reducido a una clientela fundamentalmente limeña pues se llegaron a editar ocho periódicos en Lima.<sup>21</sup> La capacidad de los periódicos constitucionales para impulsar una nueva pedagogía política también es esclarecedora si su estudio se incluye dentro del proceso de transición de la opinión pública literaria a la opinión pública política. En tanto, el impacto del liberalismo gaditano en época del virrey José Fernando de Abascal generó que este controlara, manipulara y censurara la aplicación de la constitución para que no perjudicase sus planes militares de contener la expansión de la independencia en América del Sur. Por otra parte, los criollos peruanos aceptaron complacidos el nuevo sistema político, al conllevar el sistema constitucional la “*democratización*” del acceso a una serie de nuevos cargos públicos por la vía electoral con el consiguiente ascenso social.<sup>22</sup>

Entre 1810 y 1814, este debate sobre las reformas liberales en el Perú, estuvo condicionado por cinco temas claves: la ciudadanía y las elecciones, la abolición del tributo indígena, la libertad de imprenta, las reformas políticas e institucionales y las rebeliones o conspiraciones. La principal limitación en torno a las elecciones fue la complejidad de la votación para elegir los cabildos, las diputaciones provinciales y los diputados a Cortes. Pero el verdadero problema resultó establecer quiénes reunían las condiciones de ciudadano, vecino, elector y elegible. El derecho de voto fue definido por el gobierno virreinal amparándose en las viejas costumbres locales y en una tradición excluyente. De modo que, al final, los beneficiarios del sistema fueron exclusivamente los varones blancos adultos, cabezas de familia y residentes permanentes en un área que les daba la condición de vecinos. La

---

<sup>21</sup> Macera, Pablo. (1977). *El periodismo en la Independencia*. En: *Trabajos de Historia*. Tomo 2, pp. 325-342.

<sup>22</sup> Peralta Ruiz, V. (2008). El impacto de las Cortes de Cádiz en el Perú. Un balance historiográfico. p.69. En: *Revista de Indias*, 2008, vol. LXVIII, núm. 242.

lectura del padrón electoral de Lima de 1813 revela una clara exclusión de los mestizos, los pardos y los indígenas, con la excepción de los caciques, al incluirseles en las categorías de *ciudadanos sin ejercicio de voto, españoles* e incluso *esclavos*.

Uno de los principales temas de conflicto fue el que resultó de tener una sola autoridad elegida tanto para los *españoles* como para los *indios*, pues ahora todos eran ciudadanos. En Trujillo, por ejemplo, Francisco Núñez,<sup>23</sup> muestra claramente cómo para las elecciones al Ayuntamiento Constitucional, el cura hizo todo lo posible por mantener a los electores divididos a pesar de la queja de los *indios* y el temor de los *españoles*. Los indios no siempre aceptaron y, en algunos lugares, se sublevaron contra las nuevas autoridades electas, las expulsaron del pueblo y restauraron a su *varayoc* (Sala i Vila, 1993).<sup>24</sup> En otros casos, las autoridades provinciales determinaron que los indios debían ser tratados como iguales. Así sucedió en 1813 en Puquina, en el partido de Moquegua, en Arequipa, en que los *españoles* acusaron al cura de la localidad de “favorecer a los indígenas con la confección del padrón electoral”, llegándose incluso a escenas de violencia (Núñez, 2005).<sup>25</sup> Otro de los problemas fue la inoportunidad de las reformas económicas en las circunstancias de aguda pobreza en que se hallaba el virreinato con relación al decreto de abolición del tributo indígena, un problema que acarrió un descenso alarmante de los ingresos y que el virrey Abascal intentó resolver a mediados de 1814 con una reforma fiscal que no llegó a aplicarse al ser restablecido el tributo con la restauración de Fernando VII.

Por su parte, Abascal con la entrada en vigor de la libertad política de imprenta, se valió de la junta de censura para controlar una literatura que

---

<sup>23</sup> Núñez, Francisco. (2005). La participación electoral indígena bajo la Constitución de Cádiz (1812-1814). Boletín Americanista. p.379-380.

<sup>24</sup> Sala i Vila, Nuria (1993). La constitución de Cádiz y su impacto en el gobierno de las comunidades indígenas en el virreinato del Perú. p.51-71.

<sup>25</sup> Núñez, Francisco. Ob. Cit., pp.385-386.

consideraba subversiva, siendo además hábil para promover periódicos afines y orientar la opinión pública a su favor. En cuanto a las reformas políticas e institucionales, el enfrentamiento entre el virrey y los miembros de la Audiencia de Lima, como con algunos representantes de las corporaciones locales elegidas por votación popular, provocaron una continua erosión de la autoridad absolutista. Este factor fue e entre otros el detonante de las conspiraciones políticas en Lima, Huánuco, Tacna y la revolución del Cuzco de 1814.

Desilusionados los peruanos del liberalismo y de las Cortes de Cádiz a causa de la incertidumbre, el malestar y la inseguridad, motivó gran entusiasmo la supresión de la constitución a fines de 1814. Abascal derrotó así el ideario liberal de las Cortes de Cádiz, mediante la obstrucción de las reformas e ilusionando a los peruanos con el restablecimiento del poderío de un virreinato muy similar al de la época de los Austrias, una vez que derrotase a las juntas de gobierno rebeldes. Esto explica por qué en la época no habían adeptos a la causa de la independencia, pues era mayor la confusión ideológica y la polarización en las opciones políticas.

Producida la ruptura política con España y la disolución del Virreinato del Perú, se inició la organización de la República, lo que implicó todo un reordenamiento económico, político, jurídico y social. En el plano jurídico, las Leyes de Indias dejaron de tener vigor, pero en la práctica continuaron en vigencia debido a que no se promulgaban las nuevas normas acordes con la nueva situación jurídica del Estado Peruano. Por esta razón, José Silva Santisteban (1856) aseveró que:

“(…) pasamos de la teocracia de los Incas al absolutismo de los Reyes de España; y cuando, siguiendo el impulso comunicado por la Francia, proclamamos la independencia, estábamos bien lejos de ser una República. Desnudos de principios, ignorantes en la ciencia administrativa, con castas diversas, sin prácticas civiles,

acostumbradas a obedecer ciegamente los amos que la metrópoli nos enviara, no podíamos improvisarnos ciudadanos libres. Arriesgado por demás fue pues el salto que dimos; y he allí la razón de nuestras frecuentes caídas”.<sup>26</sup>

Sobre el origen de nuestro modo de vivir político, Manuel A. Fuentes (1873) señaló:

“(…) lo que dejó desparramado, tanto en el Perú como en otras secciones Americanas el germen de esos disturbios, fue la anarquía reinante entre los hombres que emprendieron, como jefes, la obra de la emancipación, y la ambición de algunos de ellos que, aun no terminada la guerra, pensaron, que en recompensa a sus servicios, les era debido el mando de los nuevos Estados. El elemento que naturalmente dominaba en esa época era el militar, y las ideas políticas reinantes eran las proclamadas por la revolución francesa”.<sup>27</sup>

## 1.2. El Derecho Constitucional del siglo XIX

El derecho visto como toda cristalización de relaciones sociales, expresa también relaciones de poder en una sociedad concreta. Los debates doctrinarios durante el siglo XIX tuvieron por un lado a los conservadores que buscaban un gobierno fuerte para obtener orden y progreso; los conservadores siguieron con el predominio de las ideas que se gestaron en la época colonial y pretendían mantener las cosas como estaban. Los liberales buscaban a su vez una tendencia moderada, inspirados por las revoluciones burguesas. Como señala Basadre (1981) con un “matiz mucho más moderado, es decir pragmático y transaccional”.<sup>28</sup>

---

<sup>26</sup> Silva Santisteban, José. (1856). Curso de Derecho Constitucional. Lima: Imprenta del autor.p.24.

<sup>27</sup> Fuentes, Manuel Atanasio. (1873). Derecho Constitucional Filosófico. Lima: Imprenta del Estado, p.XV.

<sup>28</sup> Basadre, Jorge. (1981). Sultanism, Corrupción y Dependencia en el Perú Republicano. Lima: Editorial Milla Batres.p.129.

De acuerdo con estas ideas, en un afán por organizarse dentro de pautas constitucionales, se debatió el Perú dando origen a ocho constituciones, varios estatutos provisorios, y un buen número de cartas políticas frustradas, que constituyen un bagaje considerable.<sup>29</sup> Algunas de ellas son liberales, otras conservadoras y autoritarias: 1823, 1826 (Constitución Vitalicia de Bolívar), 1828, 1834, 1839, 1856, 1860, 1867, siendo el antecedente de todas ellas la Constitución de 1812.

Don José de San Martín llegó al Perú en 1820, buscó al Virrey La Serna, inició con él largas conversaciones en la localidad de Punchauca, al norte y a pocas leguas de la ciudad de Lima, entonces jaqueada por las fuerzas patriotas, y luego en Miraflores, con la finalidad de establecer en el Perú un estado independiente bajo el modelo de una *monarquía constitucional*, a modo de una confederación británica con el Reino de España a la cabeza. Así quería San Martín frenar la anarquía y los excesos que en Argentina y Chile viera una vez independizados. Como el Virrey La Serna no aceptó la propuesta o no la tramitó a Fernando VII, San Martín envió una delegación a Europa para buscar a un príncipe europeo para el hipotético trono peruano, promoviendo con tal fin el debate ideológico a su favor a través de la llamada *Sociedad Patriótica*. Esta iniciativa da inicio al pensamiento en torno al Perú como república, en un ambiente antimonárquico, por lo cual, la batalla ideológica entre monarquistas y republicanos la perdió San Martín.<sup>30</sup>

El 3 de Agosto de 1821, San Martín decretó que asumía, por sí y ante sí, la suprema autoridad, con la finalidad de evitar los males que provienen de convocar congresos antes de tener asegurada la independencia. Expide, asimismo, el Estatuto Provisional del 8 de Octubre de 1821, que dice:

---

<sup>29</sup> *Ibíd.*, p.130.

<sup>30</sup> García Belaúnde, Domingo (s.f.). Los inicios del constitucionalismo peruano (1821-1842). p.153.

“(…) mientras existan enemigos en el país y hasta que el pueblo forme las primeras nociones del gobierno de sí mismo, yo administraré el poder directivo del Estado, cuyas atribuciones, sin ser las mismas, son análogas a las del poder ejecutivo y legislativo”.<sup>31</sup>

Explicaban esta determinación las necesidades de la guerra, la imposibilidad de realizar elecciones en los departamentos ocupados aún por las tropas realistas y la escasa capacidad de lograr una asamblea proclive de organizar el país. El Perú estaba dividido en los departamentos de Lima, La Costa (los partidos de Canta, Santa y Chancay), Trujillo, Tarma, Huaylas, Maynas, Huancavelica, Huamanga, Arequipa, Puno y Cuzco. Los departamentos aún ocupados por las tropas del Rey fueron Huancavelica, Huamanga, Arequipa, Puno y Cuzco.

El Estatuto Provisional, vigente hasta el 17 de diciembre de 1822, estableció que las órdenes y reglamentos que diese el Protector para la reforma de la administración, estarían firmados por él y por el ministro a quien corresponda. El decreto del 27 de diciembre de 1821, sobre convocatoria a congreso, dispuso en su artículo 2° que los objetos únicos de la reunión “serían establecer la forma definitiva de gobierno y dar la constitución que mejor convenga al Perú. Los poderes que den los pueblos a sus diputados, se contraerán exclusivamente a estos objetos y serán nulos los que excedan de ellos”.<sup>32</sup> Se planteó así el debate sobre la forma de gobierno para el Perú, si se constituía en república o monarquía constitucional, en el seno del Congreso Constituyente de 1823. La idea de monarquía tuvo partidarios y aunque San Martín intentó adoptar esta fórmula de gobierno años antes, la tentativa fracasó reiteradamente, pues el Perú se hallaba ajeno a las ideas monárquicas, como aquellas presuntas negociaciones entre Abascal y la Infanta Carlota. Bastó que San Martín se alejara del Perú para que

---

<sup>31</sup> Manzanilla, José Matías (1903). El Poder Legislativo del Perú. Discurso académico de apertura del año universitario de 1903. Lima: Universidad Mayor de San Marcos. p.V

<sup>32</sup> *Ibíd.*, pp. VI-VII.



desaparecieran las ideas monárquicas, que al observar de muchos fue *artificial y utópico*.

Basadre (1929) ha dado en su *Iniciación de la República* razones definitivas contra el régimen monárquico en América. Si esta no estaba preparada para la república, menos lo estaba para la monarquía. Si bien, existieron tradiciones monárquicas, caducaron con el régimen colonial, de tal forma que continuar con este régimen de gobierno, implicaba una destrucción de las bases de la forma republicana de gobierno que se había adoptado en Latinoamérica. La monarquía habría degenerado en gobierno despótico, pues le faltaba lo esencial: la práctica representativa y parlamentaria; la acción política nacional frente al poder de los reyes. El carácter criollo era contrario a la unidad y a la estabilidad del régimen monárquico. Era, pues, necesario crear primero respeto y devoción por una monarquía; luego, hábitos de gobierno representativo; y organizar el equilibrio recíproco entre pueblo y trono, poderes antagónicos. La creación misma de la monarquía era problemática.<sup>33</sup>

### 1.2.1. La Constitución de 1823

A pesar de lo dispuesto por San Martín para establecer su protectorado, declina el mando en agosto de 1822, y el Congreso nombra una Junta Gubernativa integrada por el mariscal José de La Mar, Felipe Antonio Alvarado y Manuel Salazar y Baquijano, todos ellos miembros del Congreso (un Ejecutivo con tres miembros), a quienes se les encargó la continuación de la guerra de independencia. El 20 de setiembre de 1822 se instala en Lima el Congreso Constituyente con José Faustino Sánchez Carrión como secretario, elegido por 53 votos, quien también era diputado por Trujillo y Puno. Aquel día, el Congreso declaró: “Que la soberanía reside esencialmente en la nación, y su ejercicio en el Congreso que legítimamente

---

<sup>33</sup> Pareja Paz Soldán, J. (2005). *Historia de las Constituciones Nacionales (1812-1979)*, Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú. Fondo Editorial, pp. 51-52.

la representa”.<sup>34</sup> El Congreso Constituyente aceptó el 21 de setiembre la renuncia de San Martín, quien decidió alejarse del país. El Congreso asume en forma provisional el poder ejecutivo y legislativo hasta la promulgación de la Constitución, pero se acuerda designar una Junta Gubernativa del Perú, integrada por tres miembros del Congreso. El 22 de setiembre se nombran como integrantes de esta Junta Gubernativa a don José de La Mar, quien la preside, don Felipe Antonio de Alvarado y a Manuel Salazar y Baquíjano, Conde de Vista Florida. El 2 de octubre Sánchez Carrión presenta un proyecto sobre el sistema federal de gobierno, en el que se menciona:

“Uno de los principales fines de la reunión del Congreso es establecer la forma de gobierno: la opinión general parece estar decidida por la republicana; así pido se declare: que la forma de gobierno del Perú es popular representativa, y bajo la base federal que entre sus provincias detallare la Constitución”.<sup>35</sup>

Este proyecto luego de ser ampliamente discutido fue rechazado por unanimidad. La Junta de Gobierno cae a los cuatro meses de elegida. El Congreso presionado por el ejército elige a José de la Riva Agüero como Presidente del Perú.<sup>36</sup> Este hecho aunado a los sucesos agitados de la época, conforman el primer golpe de Estado de nuestra historia. Se produce entonces el avance de las fuerzas realistas que finalmente ocupan Lima el 18 de junio de 1823, el Congreso se reúne al día siguiente en el Callao acordando trasladarse a Trujillo. Sánchez Carrión propuso crear “un poder militar con todas las facultades necesarias para salvar a la Patria”, con el cual se arrebató el poder militar a Riva Agüero. En la misma sesión se nombró una Comisión, integrada por Sánchez Carrión y José Joaquín

<sup>34</sup> Colección Documental de la Independencia del Perú. Tomo I, Vol. 9. Lima: 1974, p.79.

<sup>35</sup> Benvenuto, Neptalí (1930). José Faustino Sánchez Carrión, prócer de la independencia nacional. Lima: Imprenta Americana, p. 84.

<sup>36</sup> Dadas las *Campañas de Intermedios*, que fueron las escaramuzas realizadas por el ejército patriota contra las fuerzas realistas que no produjeron los resultados esperados, se propició el motín de Balconcillo que llevó al coronel José de la Riva-Agüero a la Presidencia de la República. Por tal coacción protestó Francisco Javier de Luna Pizarro ausentándose después a Chile, a quien siguieron otros representantes opositores al nuevo gobierno.

Olmedo, para invitar a Bolívar a venir al Perú, autorizándose a los comisionados a conferirle el poder político y militar con el nombre de Generalísimo del Perú.

El Libertador Simón Bolívar llegó al Perú el 1 de setiembre de 1823 y le es conferido supremos poderes militares en todo el territorio de la República por el Congreso el 10 de setiembre. La primera Constitución Política del Perú es promulgada por este Congreso el 12 de noviembre,<sup>37</sup> la que queda en suspenso el 10 de febrero de 1824, cuando fue incompatible con el poder dictatorial que se le entrega a Bolívar: “sólo un poder dictatorial depositado en una mano fuerte, capaz de hacer la guerra cual corresponde a la tenaz obstinación de los enemigos de nuestra independencia puede llenar los ardientes votos de la representación nacional”.<sup>38</sup> Así nace la primera Constitución del Perú, promulgada por el presidente gran mariscal D. José Bernardo Tagle, cuya tarea primordial fue organizar las instituciones políticas, resolver respecto de la ciudadanía y el sufragio, definir la forma de gobierno, determinar las atribuciones de cada uno de los poderes y sentar los principales derechos y garantías a favor de las personas:

“Los peruanos acaban de aparecer en el orbe político: se hallan en el caso de constituirse bajo la forma más racional y conveniente; y sería una imprudencia que malogrando tal oportunidad, la única seguramente que puede presentárseles para apartar en tiempo y con provecho todos los males, que es sabido traen los gobiernos fundados sobre derechos especiales, se vinculasen otra vez bajo una monarquía, con el degradante título de vasallos. Pero, cuando nada valiera todo esto, ellos quieren ser republicanos, y esta voluntad

---

<sup>37</sup> Las bases de constitución fueron dadas por el Soberano Congreso Constituyente y promulgadas por el General José de La Mar, vigentes desde el 17 de diciembre de 1822 hasta el día en que fue promulgada.

<sup>38</sup> Centurión Vallejo, Héctor. (1975). José Faustino Sánchez Carrión. Ministro del Libertador. Caracas: Archivo General de la Nación, p. 14.

solemnemente declarada por medio de sus representantes, basta para sostener el gobierno que han jurado”.<sup>39</sup>

Esta Constitución de 1823 estuvo inspirada en los más puros y clásicos principios de democracia individual y del liberalismo.<sup>40</sup> Aprueba la república como forma de gobierno, declara que toda la provincias del Perú reunidos en un solo cuerpo forman la nación peruana, que ella era independiente de la nación española y de toda dominación extranjera y que no podía ser patrimonio de ninguna persona ni de familia y que la soberanía residía esencialmente en la nación (artículos 1°, 2° y 3°), como señala Basadre:

“(…) Nación no tiene facultad para decretar leyes que atenten a los derechos individuales (...) Si la Nación (debió decirse Estado) no conserva o protege los derechos legítimos de todos los individuos que lo componen, ataca el pacto social; así como se extrae de la salvaguardia de ese pacto, cualquiera que viole alguna de las leyes fundamentales” (artículos 4° y 5°).<sup>41</sup>

He aquí tácitamente reconocido el derecho del pueblo a la insurrección contra los gobernantes despóticos. El principio de la división de poderes pareció a los constituyentes un celestial invento. Pero ello, en realidad, condujo a la subordinación del Ejecutivo ante el Legislativo.<sup>42</sup> En la Constitución se estableció un congreso unicameral que contó con tres cámaras. En ese sentido, a la Cámara Única se le denominó como señala Basadre *Congreso del Perú*. Solo el congreso tenía la iniciativa de las leyes, el ejecutivo carecía de tal facultad, también de poder para expedir reglamentos. El régimen político que adopta esta carta no es parlamentario ni presidencial, sino un régimen de asamblea, tipo de gobierno que

<sup>39</sup> Discurso con que la Comisión de Constitución presentó el Proyecto de ella al Congreso Constituyente (1823)”, en *Pensamiento Constitucional*, N° 1, Lima, 1994, p. 203.

<sup>40</sup> Pareja Paz Soldán, J., *Ob. Cit.*, pp. 53 y ss.

<sup>41</sup> Basadre, Jorge. (1983) *Historia de la República del Perú. (1822-1933)*. Lima: Pie de Imprenta. p. 84.

<sup>42</sup> *Ibidem*, p. 85.

establece que la asamblea legislativa elegida por el pueblo cuente con el dominio absoluto sobre los demás órganos estatales, siendo la responsable frente al electorado soberano y el único que podrá renovarla en el tiempo.<sup>43</sup> Tanto la delegación en el gobierno como en los ministerios tienen un carácter técnico, sin derecho a ejercer funciones fuera del marco impuesto de las instrucciones dadas por la asamblea o su supervisión. La Constitución prescribía: “Los ministros son el órgano del gobierno en los departamentos de su dependencia, debiendo firmar las órdenes que emanen de su poder” (Art. 85°), que supuso la existencia del Consejo de ministros cuando dice que son responsables *in solidum* los Ministros por las resoluciones tomadas en común (Art. 84°).<sup>44</sup> Se trataba en todo sentido de una constitución de marcada tendencia liberal, en la cual se reconocía el sistema republicano; la religión católica era designada oficial; se establecía el sistema de poderes tripartito: Ejecutivo, Legislativo y Judicial; se dio la libertad a los esclavos nacidos después de 1821. Sobre ella se ha dicho que “Se trató de una Constitución sui generis, fuera de nuestra tradición, con un Poder Ejecutivo débil, que no ha tenido influencia alguna en nuestra historia”,<sup>45</sup> y también que es “un documento utópico en extremo, teñido de un exagerado liberalismo”.<sup>46</sup>

Se observa que, dada la independencia, se gestó el liberalismo radical y el liberalismo conservador, corrientes que quedaron de lado al surgir el caudillismo militar. No obstante, estas corrientes aunque apartadas del poder, subsistieron de forma de estar presentes en las siguientes constituciones, el viejo liberalismo integrador y organizador del nuevo Perú. Por ello, en pos de la emancipación, la figura del rey y el régimen monárquico se convertían en un hecho pasado y funesto y proponían

---

<sup>43</sup> En este modelo, el ejecutivo está sometido a la asamblea, convirtiéndose en su órgano ejecutivo o servidor, designado o destituido por la asamblea. La asamblea contaba con autonomía y monopolio del poder.

<sup>44</sup> Villarán, Manuel Vicente (1994). Posición constitucional de los ministros del Perú, 1936. Lima: Colegio de Abogados de Lima, p.39.

<sup>45</sup> Del Perú. Antecedentes. p.31

<sup>46</sup> García Belaúnde, Domingo, Ob. Cit., p.158.

construir las bases del Estado a partir de la dación de una norma suprema, esto es, la Constitución, producto de la voluntad nacional.<sup>47</sup> Aunque la carta de 1823 no llegó a regir de manera efectiva, ella forma parte de la constitución histórica del Perú, por su significación republicana.

### 1.2.2. La Constitución de 1826

El 10 de febrero de 1825, Bolívar resigna la dictadura, pero el congreso le entrega nuevamente el poder con el título de Libertador para su ejercicio hasta que la legislatura se reuniera el año siguiente, la que no llegó a funcionar por impedimento de parte del Consejo de Gobierno, encargado del mando en ausencia de Bolívar. De esta manera, el Consejo y su presidente Santa Cruz, desautorizan la Constitución de 1823 vigente, alegando que:

“(…) los resabios de la servidumbre, en pugna con los sueños de una libertad desordenada, produjeron choques incesantes, aspiraciones ambiciosas, criminales defecciones. Las clases que se creyeron maltratadas, opusieron una fuerza de inercia, o bien, maquinaciones encubiertas a la marcha del nuevo régimen (...). Y cuando estos terribles elementos acarrearón la sedición y la alevosía, fue preciso que el mismo congreso constituyente, ya desordenado por las facciones, crease el tremendo poder de la dictadura ante el cual las cosas y las personas enmudecieran”.<sup>48</sup>

Así fue impuesta la constitución bolivariana, la segunda constitución peruana, aprobada por los colegios electorales bajo presión oficial. Esta, promulgada por el Consejo de Gobierno presidido por el gran mariscal D. Andrés de Santa Cruz el 30 de noviembre y jurada el 9 de diciembre de

---

<sup>47</sup> Jamanca Vega, Marco. (2007). El liberalismo peruano y el impacto de las ideas y de los modelos constitucionales a inicios del siglo XIX. p.4.

<sup>48</sup> Manzanilla, José M. Ob. Cit., p. VIII.

1826, fue elaborada con la finalidad de legitimar la autoridad personal y vitalicia de Bolívar, corriendo igual suerte que la primera, debido principalmente a que el Libertador abandonó tierras peruanas por la Gran Colombia.<sup>49</sup> El cuerpo legislativo, estaba compuesto de la cámara de tribunales, de la de senadores y de la de los censores, en condición de vitalicios estos últimos.

### 1.2.3. La Constitución de 1828

El mismo Consejo de Gobierno que dispuso la Constitución de 1826, convocó con posterioridad un congreso constituyente que la derogó el 11 de junio de 1827, restaurándose la constitución de 1823, mandada cumplir por D. Manuel Salazar y Baquíjano, vicepresidente de la República, encargado del Poder Ejecutivo, el 16 de junio del mismo año; siendo sancionada después la Constitución del 18 de marzo de 1828 y promulgada el mismo día por el general José de La Mar, Presidente de la República. Este Congreso General Constituyente, el tercero, fue clausurado el día 16 de junio de 1828. Luego, sería inaugurado el Primer Congreso Bicameral, instalado el 31 de agosto de 1829.

La Constitución de 1828, considerada la madre de todas las constituciones posteriores,<sup>50</sup> cuenta con características como la *bicameralidad*, el Poder Ejecutivo fuerte, la afirmación de los derechos clásicos.<sup>51</sup> Bajo el título de Disposiciones Generales (artículo 193º), 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, 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 libertad de imprenta y las libertades de agricultura, industria, comercio y

<sup>49</sup> La Gran Colombia se desmembraría en los países de Colombia, Ecuador y Venezuela en 1830, Panamá se separaría de Colombia en 1903.

<sup>50</sup> Villarán, Manuel Vicente. Ob. Cit., p. 31.

<sup>51</sup> Derechos que emergieron a raíz de la Revolución Francesa y Revolución Americana.

minería, y la igualdad ante la ley. Proclamaba, igualmente, el derecho a reclamar el uso y ejercicio de tales derechos, el deber de respetarlos y hacerlos guardar religiosamente. Así también, desconocía los empleos y privilegios hereditarios, las vinculaciones laicales haciendo enajenable todo tipo de propiedad, implantaba la secularización de los bienes. Se declara, además, la inviolabilidad de las propiedades intelectuales y los establecimientos de piedad y beneficencia. Estaban contemplados el derecho de invención y autoría, así como los derechos de trabajo, industria y comercio. Incluye, adicionalmente, la instrucción primaria gratuita. Agrega algunos deberes, como en el caso de las contribuciones, estableciéndose en razón de las fuerzas y de los bienes del ciudadano. Se permitía el acudir a árbitros, como medio alternativo de zanjar controversias. Se destacan las cárceles como lugares de seguridad y no de castigo. Quedaba garantizada la independencia del Poder Judicial como derecho de todos los ciudadanos, por cuanto ninguna autoridad podía avocarse a causas pendientes, sustanciarlas ni revivir procesos fenecidos. Los ciudadanos tenían derecho a presentar peticiones al Congreso o al Poder Ejecutivo individualmente y a las instituciones dentro de lo relacionado a sus atribuciones.

Se aprecia, sin duda, que esta carta política recoge en su contenido más de la Constitución de 1826 que la de 1823. Sobre ella, Villarán (citado por García Belaúnde) destaca como rasgos característicos: a) Reafirmó la fórmula unitaria del Estado; b) Propició la descentralización departamental y administrativa; c) Al igual que el modelo norteamericano, previó un presidente con fuerza suficiente para mandar; d) Consagró el principio de la bicameralidad, e) Estableció el refrendo ministerial; y f) Fijó las garantías (derechos) constitucionales básicos.<sup>52</sup>

Para Paniagua (2003), esta constitución aspiró a concretar los siguientes puntos: a) Recoger las aspiraciones de liberales y autoritarios en un balance

---

<sup>52</sup> García Belaúnde, Domingo. Ob. Cit., p.160.



equilibrado de posiciones, esto es, alejarse de las ideas extremas del jacobinismo de la Constitución inicial y del autoritarismo de la Constitución de 1826; b) 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; y c) Impedir la inestabilidad política, por obra del caudillismo militarista, vía la reelección presidencial inmediata y mediata.<sup>53</sup>

#### 1.2.4. La Constitución de 1834

Un pronunciamiento de cuartel destituye a La Mar y entrega la presidencia a Agustín Gamarra. Para combatir a los revolucionarios, la Convención de 1834 decidió que Gamarra había cumplido su período como presidente constitucional y debía ser reemplazado, tomando atribuciones electorales y eligiendo como presidente a Luis José de Orbegoso. Esto llevó a un enfrentamiento abierto entre el ejército y los liberales que desencadenó una guerra civil, descrita por Jorge Basadre como la más *popular* de todas las dadas en este período, debido a que la población civil de Lima se enfrentó de manera directa al ejército (Basadre, 2002).<sup>54</sup> En aquella ocasión, los partidarios del general Gamarra, dirigidos por el general Pedro Pablo Bermúdez y por La Mariscalá, se alzaron contra el gobierno. Finalizó la guerra con el abrazo de Maquihuayo, en que ambos bandos se reconciliaron, quedando reconocida la autoridad de Orbegoso.

Orbegoso solicitó auxilio del ejército boliviano y bajo este pretexto, Santa Cruz invadió territorio peruano con la fachada de promover la confederación Perú-Boliviana. Así, convoca el frustrado Congreso de Arequipa, reúne las Asambleas de Tapacarí, Sicuani, Huaura y su congreso de plenipotenciarios de Tacna. En este contexto, aparece la Constitución de 1834, dada por la

<sup>53</sup> Paniagua Corazao, Valentín (2003). La Constitución de 1828 y su proyección en el constitucionalismo peruano. Historia Constitucional, N° 4, p.109.

<sup>54</sup> Basadre, Jorge (2002). La iniciación de la República. Tomo I, Lima. Universidad Nacional Mayor de San Marcos, pp. 251-257.

Convención Nacional del 10 de junio de 1834 y promulgada el mismo día por el mariscal Luis José de Orbegoso. El texto constitucional estipuló que el presidente no fuese reelegido sino después de transcurrir un período, eliminó el cargo de vicepresidente y acentuó la influencia del poder legislativo.

En el marco de discusiones sobre la reforma constitucional de 1828, se consideró ampliar la excepción electoral a los *indios* pues no hubo tiempo suficiente para educarlos para tales fines. Este tema volvió a discutirse en 1849, a razón de las elecciones presidenciales, dándose el debate entre Bartolomé Herrera y Pedro Gálvez. Debían votar solo los que tenían la capacidad de hacerlo, al saber leer y escribir, como sostenía Herrera, o se trataba de un derecho que no estaba ligado a la *capacidad* sino que era universal, como argüía Gálvez. En ese momento la victoria fue para los liberales y la ley estipuló que los indios y mestizos iletrados podrían votar hasta 1860.

Esta constitución rigió menos de un año a causa de las convulsiones políticas desatadas en aquel tiempo. El 12 de junio de 1835 se ordenó que tuviesen cumplimiento las ordenanzas generales del ejército, órdenes y bandos publicados; aunque se opusiesen a la constitución. La Confederación Perú-Boliviana se erigió poco después para imponer sus propias leyes.

### 1.2.5. La Constitución de 1839

A efectos de la Confederación Perú-Boliviana, se elaboraron los estatutos para los Estados Nor-peruano, Sur-peruano y Bolivia, que fue establecida por el Gran Mariscal Santa Cruz, Protector Supremo de los tres Estados mediante decreto dado en Lima el 28 de octubre de 1836: La Constitución Política del Estado Sud-Peruano dada por la Asamblea reunida en Sicuani, vigente del 17 de marzo de 1836 a 10 de noviembre de 1839; la Constitución

Política del Estado Nor-Peruano dada por la Asamblea reunida en Huaura; y la Ley Fundamental de la Confederación Perú-Boliviana dada por el congreso de plenipotenciarios de los tres estados reunidos en Tacna el 1° de mayo de 1837, vigente al 10 de noviembre de 1839, también conocida como el Pacto de Tacna.

Destruída la confederación, Gamarra sin adueñarse del poder militar instala el congreso constituyente de 1839. Este congreso derogó la constitución de 1834, la cual nunca fue examinada, menos aprobada, por el congreso de plenipotenciarios de Tacna. De este modo, la Constitución de 1839 fue dada por Congreso General reunido en Huancayo el 10 de noviembre de 1839 y promulgada el mismo día por Gamarra, sancionada para restablecer la unidad política del país, debido a la existencia de las constituciones de la Confederación Perú-Boliviana. La *Constitución de Huancayo*, fue de tendencia conservadora, robusteció al Poder Ejecutivo, ampliando a seis años el mandato presidencial, se le otorgó poderes al Consejo de Estado para suspender las garantías constitucionales, se suprimió la Vicepresidencia, el Presidente era reemplazado por el Presidente del Consejo de Estado. Al no mencionarse a los municipios, se tomaron por abolidos, creándose los organismos de *Intendentes de Policía* nombrados por el gobierno central con triple función: judicial, ejecutiva y de salvaguarda de la seguridad pública. Se restringieron los derechos individuales y se reconoció la esclavitud. Para ejercer la ciudadanía se requería saber leer y escribir,<sup>55</sup> pagar contribución y tener veinticinco años.

El desastre de Ingavi sucedido en 1841, en el cual vencen las tropas bolivianas y muere el general Gamarra, origina la anarquía. Los caudillos ambiciosos con sed de poder sugieren elecciones, pero cuando es convocado por el Consejo de Estado, los dos candidatos rivales Torrico y La fuente se levantan en armas. La derrota de Torrico eleva a Vidal, quien

---

<sup>55</sup> A excepción de indígenas y mestizos hasta 1860.

decide gobernar a nombre del Consejo de Estado. El gobierno de Vidal apela a elecciones, mientras Vivanco se levanta en armas proclamando la necesidad de la reunión de las cámaras para cesar los males de la patria y para garantizar la libertad. Vencedor Vivanco olvida sus propósitos y exige el reconocimiento de su autoridad. Castilla, Nieto y Elías, derriban el régimen dictatorial, dando origen a dos entidades hostiles: la Junta Gubernativa en Arequipa y el Consejo de Estado en Lima. A título de Presidente del Consejo de Estado, Menéndez se encargó del Poder.

Quedó así constituido el Congreso de 1845. Los representantes del sur a este congreso fueron elegidos bajo la autoridad de la Junta Gubernativa y los del resto del país, con arreglo a la convocatoria del Consejo de Estado. Ramón Castilla fue elegido y proclamado presidente infringiendo la ley, pues por el hecho de mandar tropas no era elegible a tenor del artículo 69º y 99º de la Carta de Huancayo.<sup>56</sup> Al final de su período, dada que la reelección inmediata era imposible, el Presidente dio su respaldo a Echenique, contando con la crucial ayuda de los prefectos y subprefectos.

El reglamento electoral de 1849, que seguía los lineamientos de los anteriores, daba a los notables control sobre las mesas parroquiales pues eran ellos quienes decidían quiénes tenían derecho al voto, así como quién podía ser parte de las juntas (Gamboa, 2005).<sup>57</sup> Debido a este control sobre las mesas, la campaña electoral no comenzó hasta que se formaran los colegios electorales. En aquel momento, se organizó el Club Progresista, el primer partido político organizado, con la idea de influir en los electores, en apoyo a la candidatura del civil Domingo Elías (Loayza, 2005).<sup>58</sup> Esta

---

<sup>56</sup> Castilla conservó el mando del ejército durante el período de elecciones, moviendo sus fuerzas de Arequipa a Lima y al llegar a San Borja, días antes de la instalación de la legislatura, declara en receso la Junta Gubernativa para recibir la consagración del parlamento y aparecer como el continuador del orden legal.

<sup>57</sup> Gamboa Balbín, César. (2005). Los filtros electorales decimonónicos: los órganos y los procedimientos electorales Perú: 1822-1896. En: Aljovín de Losada, C. & López (2005), p.195.

<sup>58</sup> Loayza Pérez, Alex. (2005). El Club Progresista y la coyuntura electoral de 1849-1851. En: Aljovín de Losada & López (2005), pp. 395- 424.

agrupación convocaba a todos los peruanos que quisieran colaborar al *adelantamiento social* del país y que no estuvieran comprometidos con ninguno de los otros candidatos; pues ellos postulaban al candidato que ofrecía más garantías a la nación:

“La institución del Club es independiente de los intereses de las personas y no puede ligar su existencia ni su conducta a la de un partido cuya vida no tiene una duración que el tiempo de la lucha de su candidatura con los de otros partidos; por eso no se afilia a las banderas de ninguno ni hace solidaria su suerte con el triunfo de su candidato”.<sup>59</sup>

Además de este se constituyeron otros grupos políticos en torno a un club, dándose por primera vez discusiones ideológicas organizadas y en gran parte lideradas por los liberales de segunda generación influenciados por las ideas de las revoluciones europeas de 1848.

Volviendo a las elecciones, los resultados obtenidos fueron cuestionados y uno de los temas más discutidos fue la potencial compra de votos. Probablemente, el Estado usó el dinero proveniente del guano para obtener votos en apoyo al candidato que favorecía. Esta necesidad de comprar votos evidenciaría un sistema electoral competitivo, de lo contrario no habría existido tal accionar. Los votos comprados en 1850 y la acusación de que las elecciones fueron fraudulentas, motivaron a los liberales y radicales a levantarse en contra del gobierno de José Rufino Echenique en 1854. En las elecciones directas de 1855, de corta duración, los comicios no fueron universales. Los liberales dieron el voto a los esclavos recién liberados, mientras se los quitaban a quienes apoyaron el régimen de Echenique.

---

<sup>59</sup> El Progreso, 8-XII-1849.p.7

Cuando Castilla decreta la manumisión definitiva en 1854, el número de esclavos, en su mayor parte de edad avanzada, era 25,505 (en 1821 fueron un poco más de 41,000). Los dueños de los esclavos fueron indemnizados con el dinero del guano, y recibieron 300 pesos por cada esclavo liberto. Para el Estado, esta operación tuvo un costo de 7, 651,500 pesos. En aquel entonces, la principal población negra esclava se ubicaba en Lima con 5,791 esclavos; los negros liberados en Arequipa y Cusco con 3,550; e Ica, Trujillo y Chancay con un promedio de 2,000. La escasez de mano de obra en la época llevó a la importación masiva de coolíes chinos, surgiendo un sistema de esclavitud disfrazada que reemplazó a la que habían sufrido los negros.

### 1.2.6. La Constitución de 1856

Después del triunfo en La Palma, Ramón Castilla convoca a una Convención Nacional de Diputados, elegidos por primera vez por medio de sufragio directo. Entre sus principales figuras se encontraban: Pedro Gálvez, Manuel Toribio Ureta, Santiago Távara, Mariano Ignacio Prado, Juan Cavero, y José Gálvez. La Asamblea se instaló el 14 de julio de 1855 con 72 diputados, aprobándose la Constitución de 1856 el 13 de octubre de 1856 y promulgada el 16 del mismo mes, por el presidente provisorio Mariscal Ramón Castilla. Al respecto se diría: “Los legisladores del 56 no hicieron más que poner en ejercicio las facultades recibidas del pueblo; y en verdad, qué podía apetecer el pueblo sino que se le declarasen las garantías que hasta entonces no había tenido”.<sup>60</sup>

Esta constitución suscitó diversos comentarios de la opinión pública de aquellos tiempos, con especial énfasis en la contradicción del objeto de toda ley fundamental que es garantizar el orden político y civil. Algunos artículos a este respecto publicados en el Diario El Comercio y que se encuentran en *Observaciones sobre la Constitución de 1856* señalan que:

---

<sup>60</sup> Congreso de la República (1860). Diario de Debates del Congreso reunido en 1860, que ha reformado la Constitución dada por la Convención en 1856, p.7.

“Una constitución que la nación no acepta con hechos claros y palpables, es una Constitución que no es Constitución; no es nada, y de ser algo, es un absurdo lógico y un disparate político”.<sup>61</sup> Y agrega: “Lo que a la Constitución tocaba era preservar el Estado de la esclavitud extranjera, y asegurar de tal modo su soberanía, que ninguna otra Potencia pudiera contrariar el ejercicio de su propia voluntad o influir en su administración interior. Más los autores de la Constitución lejos de pensar en esto hacen formal entrega de la Patria a los extranjeros de ultramar o yankees, y les abren franca puerta para la dominación y aun para el exterminio de nuestra nacionalidad” (Anónimo, 1858, p. 5).<sup>62</sup>

Además de tales comentarios, los elegidos por el pueblo opinaban que:

“La Constitución del 56, que consta de 140 artículos, contiene precisamente ciento, en los que están comprendidos los principios fundamentales del sistema gubernativo que nos rige, y todas las garantías individuales, públicas y sociales que pueden proclamarse. Pero contiene 40 artículos que paralizan el progreso, que ponen obstáculos insuperables a la marcha política del país, que minan los cimientos del orden, que establecen la contradicción y que complicando los resortes de la máquina social, le comunican la marcha tortuosa y desigual con que estamos andando”.<sup>63</sup>

El Consejo de Ministros fue creado en el Perú por esta Constitución: “Habrà un Consejo de Ministros cuya organización y procedimientos se detallará en la ley” (Art. 93), el cual fue motivo de *un largo y reñido debate*. La influencia de José Gálvez fue relevante al sostener la necesidad del Consejo para dar

---

<sup>61</sup> Anónimo. (1858). Observaciones sobre la Constitución de 1856. Necesidad de su reforma, p. 4.

<sup>62</sup> Ibídem, p.5.

<sup>63</sup> Congreso de la República (1860). Ob. Cit., p.2.

armonía a los actos del Ministerio y hacer efectiva su responsabilidad. Hasta 1856 el presidente peruano, como el de los Estados Unidos, nombraba por sí solo a los ministros. Dominaba de este modo sobre los ministros por varias causas, siendo la primera su libertad para nombrarlos y removerlos.<sup>64</sup>

Uno de los principales ataques que se considera recibió esta Constitución fue:

“El Presidente de la República la aceptó provisionalmente; el clero en masa, se negó de frente a jurarla, y el pueblo, cuyo buen sentido no se engaña jamás, levantó el estandarte de la rebelión para rechazar a mano armada esa carta tan contraria a sus intereses y necesidades, y solo destinada a servir al Poder Ejecutivo de pretexto para la arbitrariedad; pues que, en la imposibilidad de observarla, se veía a cada paso en la necesidad de infringirla”.<sup>65</sup>

Se tenía por entendido que todo el pueblo asumía la insuficiencia de la Constitución para regirlos. Sin embargo, uno de sus aciertos fue que Senadores y Diputados de la República fueran elegidos por el voto popular directo. Antes de ella, era de dos grados el sufragio. Los electores elegían los colegios electorales y estos cuerpos eran los que elegían. Con las ideas liberales, la Constitución dio el sufragio directo, a pesar de la oposición del conservador Bartolomé Herrera.

Surgió así un liberalismo democrático preocupado por los problemas sociales, sin embargo aún inmerso en visiones tradicionales. Los planteamientos plasmados en la Carta de 1856 iniciaron un proceso irreversible de democratización, que incluyó no solo derechos civiles, tales como el derecho a la libertad y propiedad, sino que introduce el concepto de *gobierno democrático*, significando todo un proceso de reforma como la

---

<sup>64</sup> Villaran, Manuel Vicente. Ob. Cit., p.40.

<sup>65</sup> Congreso de la República, (1860). Ob. Cit., p.13.



extensión del sufragio, la abolición de la esclavitud, derecho a la libre asociación, entre otros.<sup>66</sup>

### 1.2.7. La Constitución de 1860

Convocado para proclamar la elección de Presidente y Vicepresidente de la República, el Congreso de 1858 legitimó el golpe de Estado, el cual mediante decreto de 11 de julio, el Presidente de la República Mariscal Castilla convoca a Congreso para reformar la Constitución de 1856. Este congreso reunido del 28 de julio al 2 de agosto de 1860, procedió a la dicha reforma, la cual significó un deslinde de ideas entre los representantes elegidos por el pueblo. Este congreso, presidido por el Obispo de Arequipa, Dr. D. Bartolomé Herrera, se inició con 98 representantes; en segunda sesión con 94 representantes, en la que se dio lectura a la siguiente propuesta:

“Nómbrese una comisión que proceda a examinar las actas electorales y que manifieste el resultado de la autorización relativa a la reforma de la Constitución en Congreso reunido, y que presente un proyecto de ley, para que sea discutido y resuelto en sesión permanente”.<sup>67</sup>

Con ella, surgieron diversos pensares, como el asistente a la Convención del 56, Señor Mesa que dijo:

“(…) pido, fundado en la Constitución y apoyado en el nombre, carácter e instalación de este congreso constitucional ordinario, que se proceda al sorteo de los Representantes para la separación de las Cámaras legislativas. Si un solo paso más diese el Congreso en otro

---

<sup>66</sup> Jamanca Vega, Marco. (2007). El liberalismo peruano y el impacto de las ideas y de los modelos constitucionales a inicios del siglo XIX. p.2.

<sup>67</sup> Congreso de la República, Ob. Cit., p.5.

sentido, daría a conocer que, sin declaración ninguna formal, y solamente de hecho, asumía una tremenda dictadura contra la democracia encarnada ya en el pueblo; que sustituía el hecho al derecho; que destruía nuestras instituciones, y que la voluntad de sólo el señor Obispo Presidente, que da la dirección al Congreso pues que este aun nada ha resuelto, se propone a la ley, que es la expresión formulada de la voluntad del pueblo, del pueblo que es la suprema realidad, del pueblo que lo es todo”.<sup>68</sup>

Otro representante, el señor Silva Santisteban, quien se calificaría a sí mismo como *soldado de la Libertad, un partidario de las libertades públicas* y que sostuviera “el principio de la estabilidad de las instituciones y de su reforma gradual y progresiva” señaló sobre el Congreso que:

“No alcanzo a comprender como funcionará, si se sujeta a las prescripciones constitucionales, es constitucional, y por lo tanto la reforma no puede hacer sino con arreglo a esas prescripciones; si se sobrepone a la constitución y funcionando en un solo cuerpo procede a promulgar la ley, es claro que la Constitución no existe, y que el Congreso actual es constituyente. (...) El Congreso no funciona por sí, es una institución que da leyes en nombre del pueblo, el pueblo, cuando se trata de leyes fundamentales, está en el derecho de examinar esas constituciones y ver si son adoptables o no”.<sup>69</sup> Preciso además que “Reformar no es destruir. Reformar no es tener odio a la obra que se quiere mejorar: es tributarle los honores y respetos debidos, es procurar su mejoramiento y estabilidad”.<sup>70</sup>

En la tercera sesión, con 96 asistentes, se dio informe de las actas electorales que autorizaban a sus representantes para reformar la

---

<sup>68</sup> *Ibíd*em, p.3.

<sup>69</sup> *Ibíd*em, p.4.

<sup>70</sup> *Ibíd*em, p.5.

Constitución, dándose además el número de sufragios emitidos: De un total de 707,955 ciudadanos; 520,979 (73%) han facultado a sus representantes para sancionar la reforma, autorizándolos a hacer “cuanto crean conveniente al bien del país”; 12,114 (2%) votaron porque la reforma fuese constitucional; 35,945 (5%) han opinado contra la reforma; y 138,917 (20%) han elegido a sus diputados sin darles mayor instrucción sobre el modo de reformar la Constitución. El cuadro organizado por la Comisión de poderes, comprendió las elecciones de las provincias de Chachapoyas, Huaylas, Pasco, Tarma, Angaraes y Carabaya, en cuyas actas no calificadas aparecían: 42,514 sufragios a favor de la reforma, y 20,367 contra ella<sup>71</sup>.

En esta tercera sesión, el Sr. Irigoyen precisaría que éste “es un Congreso ordinario con facultades especiales dadas por los pueblos; en atención al estado violento y anormal en que hace largo tiempo se encuentra la República”.<sup>72</sup> Después de la cuarta sesión, con 86 representantes, y finalmente en la quinta, con la misma cantidad de representantes, se aprobó el proyecto de ley que tanto se discutiera para reformar la Constitución en un solo cuerpo y no dos cámaras, proponiéndose luego la comisión encargada de presentar el proyecto de reforma constitucional y los miembros de la comisión de redacción de la misma.

De este modo, la Constitución de 1856 fue sucedida después por la Constitución de 1860, dada por el Congreso de la República el 10 de noviembre de 1860 y promulgada por el Mariscal Castilla el 13 del mismo mes y año, cuya vigencia duró sesenta años. Se la considera como:

“Una Constitución equilibrada, de consenso, que recoge las tradiciones del Perú. Representa, en cierto sentido, un período de equilibrio y estabilidad institucional, apenas interrumpido por diversas

---

<sup>71</sup> *Ibíd.*

<sup>72</sup> *Ibíd.*, p.20.

crisis y, ciertamente, por el gran trauma histórico que significó la Guerra del Pacífico, que envolvió a Perú, Chile y Bolivia”.<sup>73</sup>

Francisco García Calderón (1912) aseguró que:

“A partir de 1860, después de la última Constitución y a pesar de excepciones y crisis, el Parlamento tiene nuevas influencias sobre la evolución nacional. Es legislador, órgano de discusión más o menos libre en el problema religioso, las finanzas, la organización del presupuesto. Es, sobre todo, en esta regularización de las finanzas del Estado, que encuentra su papel definitivo. Luchar contra el despilfarro de la riqueza fiscal y el aumento ilimitado de la burocracia”.<sup>74</sup>

Bajo ella, se dio la ley de Ministros de 1862, que sancionó el carácter de cuerpo consultivo que la costumbre había dado al Consejo de Ministros. La ley de 1863 hizo del Consejo algo más que un órgano de consulta, le confirió una función de autoridad consistente en dar o rehusar su acuerdo a ciertos actos del Presidente de la República. Aquí se distinguen la *opinión ilustrativa*, el *voto consultivo* y el *voto deliberativo* del Consejo. La opinión es ilustrativa cuando a juicio del Presidente de la República consulta al Consejo de temas no obligatorios pero merecedores de atención. El voto consultivo es obligatorio, debiendo tomar el Presidente la opinión del Consejo ineludiblemente. El voto deliberativo incluye además de la obligación de oír al Consejo, proceder conforme a su opinión, o de la mayoría de los miembros, y de no existir acuerdo el gabinete debe dimitir.<sup>75</sup>

La Constitución de 1860 eliminó el Consejo de Estado que en forma paulatina había ido asentándose en los textos anteriores. Al eliminar el

---

<sup>73</sup> Del Perú. Antecedentes. p.32

<sup>74</sup> García Calderón, Francisco (2001). El Perú contemporáneo. Lima: Fondo Editorial del Congreso de la República, p.246.

<sup>75</sup> Villarán, Manuel Vicente., Ob. Cit., p.41.

Consejo de Estado, puso en su lugar a la Comisión Permanente (artículo 105º), que entre sus facultades tenía precisamente la de vigilar el cumplimiento de la Constitución. Fue ésta la única referencia al control de constitucionalidad, aun cuando de carácter político. Pero la Comisión Permanente duró poco: una reforma constitucional de 1874 la eliminó, y no volvió a aparecer más.

La duración de esta constitución obedece a su tono moderado y su adaptación a la realidad, con un sentido práctico, y que si bien no entregó íntegramente los poderes al Ejecutivo, se identifica en un claro equilibrio estable y control provechoso de poderes. Como indica Basadre, es una *Constitución Moderada o Transaccional*,<sup>76</sup> porque estableció firmemente la característica de una nación soberana, en la cual los poderes se hallan mutuamente controlados. A pesar de su larga duración, en medio de los cambios políticos e ideológicos en los gobiernos, mantuvo la ideología y principios democráticos que ampararon la perdurabilidad del orden constitucional.

#### 1.2.8. La Constitución de 1867

En 1867 se realiza el congreso constituyente que, desautorizando todos los actos anteriores del Presidente Prado y en su desprestigio, preparaba la revolución que debía de abatirlo.<sup>77</sup> En este contexto, se dicta una nueva constitución, la cual fue derogada a los seis meses de promulgada. Esto se debió a una revuelta popular encabezada desde Arequipa por Diez Canseco, quien derrocó al Presidente Prado, restableciendo la Carta de 1860, cuya vigencia se extenderá hasta 1920.

---

<sup>76</sup> Basadre, Jorge (1981) Sultanismo, Corrupción y Dependencia en el Perú Republicano. p.131.

<sup>77</sup> Fuentes, Manuel Atanasio (1873). Derecho Constitucional Filosófico. p.XVII.

El primer intento civil organizado en buscar el poder político fue el que lideró Manuel Pardo hacia la década de 1870, el denominado primer civilismo. Pardo, hijo de un antiguo político, periodista aristocrático y poeta, había logrado reunir en un partido político, los intereses de diversos grupos de la élite urbana para elaborar un programa político que rechazaba el militarismo y buscaba el orden institucional, la expansión de la educación y el progreso material. Este partido apoyó en las elecciones presidenciales de 1875-1876 a Manuel Ignacio Prado, quien se encontraba en el exilio, posibilitando una de las únicas transiciones de un gobierno emanado de elecciones a otro donde se enfrentaron dos partidos políticos: los Civilistas y los Nacionalistas.<sup>78</sup> Estas elecciones, como muchas de las anteriores, se caracterizaron por su violencia, a pesar de que ambos lados intentaron desarmar a sus seguidores y las dualidades se vieron como en las demás elecciones anteriores. Fueron las últimas elecciones antes de la Guerra del Pacífico; en un ambiente distinguido por la crisis económica.<sup>79</sup>

El escenario de la posguerra estuvo dominado por los partidos fuertemente identificados con sus líderes fundadores: Nicolás de Piérola y el Partido Demócrata, fundado en 1884; y el Partido Constitucional, fundado en 1885 por Andrés Avelino Cáceres. En 1886, tres años después de la guerra con Chile y en medio de un conflicto interno, Cáceres fue proclamado Presidente por un Consejo de Ministros, apoyándose en la Constitución de 1860. Su acción se centró en la reconstrucción del país después de la derrota, firmándose un contrato con Michel Grace en 1889, con el que se pretendió resolver la crisis de la deuda externa, declarado el país en bancarrota a mediados de 1870 y con el impago de las obligaciones a los acreedores

---

<sup>78</sup> Pardo dejó la presidencia, pero no la vida política y participó activamente en la campaña electoral al Congreso de 1877-1878, durante la cual se dio el levantamiento civilista contra Prado. Luego de un corto exilio en Chile, Pardo volvió al Perú como Presidente del Senado, solo para ser asesinado en noviembre de 1878 en la puerta del Congreso.

<sup>79</sup> En 1876, el Perú ya contaba con 18,078 residentes europeos en el Perú, de los cuales el 39% eran italianos. Muchos de ellos hallarían en la crisis la oportunidad que en su país no hallaron.

extranjeros.<sup>80</sup> Se le acusó de *entreguismo* y muchos diputados que se pronunciaban en contra fueron exiliados con la finalidad de concretar la firma del contrato. Entre los aspectos que Cáceres quiso reformar estuvieron las elecciones,<sup>81</sup> sin embargo el proceso para cambiar la ley no fue sencillo y no logró implementarse para las elecciones presidenciales de 1890, mostrando las profundas diferencias dentro del Partido Constitucional, el cual presentó dos candidatos, uno civil y otro militar.

El militar Remigio Morales Bermúdez resultó elegido y los cambios pretendidos en materia electoral fueron pospuestos para 1894, no dados porque Morales Bermúdez falleció y Cáceres asumió su cargo en febrero de 1895. Ante este hecho y la posibilidad de elecciones presidenciales fraudulentas, tanto el Partido Civil como el Partido Demócrata y lo que después sería el Partido Liberal, fomentaron la sublevación en la sierra central, organizando montoneras y avanzando sobre Lima. El 17 y 18 de marzo de 1895 se libró la lucha por el control de la ciudad que tuvo como saldo centenares de muertos. El 19 de marzo Cáceres acepta su derrota. Desde este momento en la historia peruana, el pueblo tendría un papel decisivo en situaciones de esta naturaleza.

Con Cáceres y sus seguidores en el exilio, Piérola aceptó formar un gobierno de transición mientras se daba paso a una nueva elección presidencial. Esta sería la última elección donde participaron los indios analfabetos,<sup>82</sup> se realizó sin incidentes y tuvo por una de sus primeras medidas cambiar el sistema electoral. Para la época, se pensaba que:

---

<sup>80</sup> El contrato Grace generó fuerte oposición en la prensa y el Congreso, pues el Perú asumía el compromiso de conceder los ferrocarriles nacionales por 66 años y entregar las ganancias de las exportaciones del guano, 2 millones de hectáreas en la selva central, 80 mil libras anuales durante 33 años y la libre navegación por el Lago Titicaca.

<sup>81</sup> El desgaste sufrido en la segunda mitad del siglo XIX por el sistema indirecto con una amplia base de votantes llevó a un deseo de cerrar el acceso a las urnas a los analfabetos y de establecer las elecciones directas.

<sup>82</sup> Este sistema antidemocrático de prohibir la participación de los analfabetos en las elecciones en este período no será superado en todo el siglo.

La reducción de los requisitos para votar, aumentando la masa electoral, disminuye las garantías de acierto, salvo que los ciudadanos estén suficientemente preparados para ejercer el derecho de elegir. El sufragio y la cultura social repercuten, pues, sobre las Cámaras. La universalización del sufragio deprime el nivel intelectual de ellas y la universalización de la cultura lo eleva. El resultado de la lucha, entre las dos causas antagónicas, tiende a mejorar las condiciones personales de los representantes.<sup>83</sup>

En aquel mismo año 1895, el partido democrático cambió de tendencia política. No abandonó sus principios de transformación radical, sino que al mismo tiempo que estas ideas perdían fuerza, otras características como una hábil administración, la organización en la paz y el orden en las finanzas, hacían de un grupo revolucionario un partido de la paz.<sup>84</sup>

Piérola, en abril de 1897, había intentado imponer el patrón oro, que gestara una fuerte oposición parlamentaria y la resistencia del público, por ello no se suspendió la acuñación de moneda nacional en plata. El abandono definitivo de la plata y su reemplazo por el oro fue adoptado recién en 1899 por el Presidente Eduardo López de Romaña, quien firmó una ley proveniente del Congreso dominado por el segundo civilismo. Esta ley establecía la libra peruana de oro como nueva moneda nacional, equiparándola a la libra esterlina y le daba un valor de diez soles de plata. En forma paralela, la libra esterlina obtuvo libre circulación como si fuera moneda nacional. Con ello, se abandonó el sistema de la plata y se adoptó el Gold Coin Standard, que duraría hasta la crisis de 1930.<sup>85</sup>

Sobre el tributo indígena, Piérola abandonó esta forma impositiva, debilitando a las Juntas Departamentales, que en provincias fortalecían al

---

<sup>83</sup> Manzanilla, José Matías (1903). Ob. Cit., p. XXIII.

<sup>84</sup> García Calderón, Francisco (2001). Ob. cit, p. 251.

<sup>85</sup> Basadre, Jorge; Ferrero, Rómulo A. (1963). Historia de la Cámara de Comercio de Lima. p. 52.



régimen cacero. Así fue como Piérola terminó con el fundamento mismo de la tributación colonial que había sobrevivido con intermitencias a lo largo de todo el siglo XIX, en la pretensión de cortar el soporte financiero a sus adversarios. Sin embargo, hubo necesidad de reemplazarlo y este fue un impuesto regresivo a la sal, que pesó tremendamente sobre las espaldas de los campesinos, al grado que motivó extensas revueltas agrarias en el departamento de Ayacucho, en las provincias de Huanta y La Mar. Esta nueva recaudación era cobrada directamente por el gobierno central y sus frutos permanecían en la caja central del Estado.<sup>86</sup>

La institución de arrendar anticipadamente el pago de impuestos, antigua práctica colonial, fue reemplazada por una agencia recaudadora privada que contrató a largo plazo con el Estado: la Sociedad Recaudadora, que sería luego la Caja de Depósitos y Consignaciones en 1905, con larga trayectoria hasta dar origen al Banco de la Nación durante el primer gobierno de Fernando Belaunde. Los efectos benéficos sobre el erario público fueron inmediatos. La Caja de Depósitos estuvo formada por los bancos que eran sus accionistas, y la Dirección de Recaudaciones del Ministerio de Hacienda se organizó como una oficina con funciones de regulación, normativas y de fiscalización de la labor de la Caja de Depósitos. También fue creado el Ministerio de Fomento que modernizó la legislación de minas y comercio. Se organizaron las sociedades empresariales más importantes: comercio, minería, industrial y agraria. Tanto las normas como la sociedad civil empresarial dieron impulso a la modernización del Estado.<sup>87</sup> Con Piérola se había dado inicio a la *República Aristocrática*.

Mesia (1987) sostuvo que el pensamiento constitucional en el Perú del siglo XIX basaba su discusión principal en el dilema de las raíces filosóficas, sobre el origen, naturaleza y ejercicio de la soberanía. Durante casi 60 años

---

<sup>86</sup> Zapata Velasco, Antonio. (2006). Instituciones de control del Estado peruano. Historia y políticas en la CGR, SBS y SUNAT, p.10.

<sup>87</sup> *Ibidem*, p.11.

habían predominado las tesis de Heineccio, que al ser refutadas, Bartolomé Herrera propició el surgimiento de un cuerpo de doctrina constitucional. El debate principal giró en torno a la legitimidad del poder, caracterizándose de la siguiente manera: a) El pensamiento constitucional es tributario de Europa y sus concepciones van en busca de una conciliación entre lo republicano y lo monárquico; b) su fundamento se basa en la naturaleza sociable otorgada por Dios al hombre, siendo objetivo y finalidad del Estado realizar el bien común; c) tal concepción supone la supremacía del poder legislativo sobre el individuo, por lo que la Constitución se limita a regular, ordenar, *moderar* la actividad de los poderes; y d) el control de la constitucionalidad no es una propuesta firme, se proyecta en la conformación de poderes conservadores o neutros para modelar la regulación jurídica del Estado.<sup>88</sup>

Culminada la revisión del siglo, cabe preguntarse ¿Para qué se fundó la República?, cuestión formulada por Basadre (1945) que le llevó a responderse de la siguiente manera:

“Para cumplir la promesa que en ella se simbolizó. Y en el siglo XIX una de las formas de cumplir esa promesa pareció ser durante un tiempo la preocupación ideológica por el Estado y más tarde la búsqueda exclusiva del desarrollo material del país. En el primer caso, el objetivo por alcanzar fue el Estado eficiente; en el segundo caso, fue el país progresista. Más en la promesa alentaba otro elemento que ya no era político ni económico. Era un elemento de contenido espiritual, en relación con las esencias mismas de la afirmación nacional”.<sup>89</sup>

---

<sup>88</sup> Mesia, Carlos. (1987). Pensamiento constitucional del siglo XIX. Lima: Tesis para optar el grado de magíster en Derecho Constitucional. PUCP. p.189-190.

<sup>89</sup> Basadre, Jorge (1990). La promesa de la vida peruana. Lima: Instituto Constructor. p.7.

## Capítulo 2

### Escenario Histórico del Siglo XX

#### 2.1. Los inicios del siglo XX

Devés (1997) defiende la tesis de que “el pensamiento latinoamericano desde comienzos del siglo XIX ha oscilado entre la búsqueda de modernización o el reforzamiento de la identidad. Ha sido de igual modo permanente el intento por equilibrar ambas dimensiones”.<sup>90</sup> En aquel proceso histórico latinoamericano desciende la ola modernizadora y asciende la perspectiva identitaria, por lo que afirma que “en las primeras décadas del siglo se produjeron movimientos de tipo antipositivista, latinista, indigenista, espiritualista, (...) estos movimientos son expresiones diversas de un gran fenómeno que es la reivindicación de la identidad continental; ciclo que sucede al anterior, de corte modernizador”.<sup>91</sup>

---

<sup>90</sup> Devés Valdés, Eduardo. (1997). El pensamiento latinoamericano a comienzos del siglo XX: La reivindicación de la identidad. p. 11.

<sup>91</sup> *Ibíd*em, p. 17.

El planteamiento identitario parece originarse en 1900 y prolongarse en los años consecutivos. Durante los años 30 en adelante, luego de la Segunda Guerra Mundial, se formula un nuevo proyecto modernizador articulado en torno al concepto de industrialización. Mientras, lo identitario se habría iniciado como reivindicación de una *forma de ser propia*, centrada en lo cultural, y que evolucionaría hacia la defensa del pueblo. Aparece así un identitarismo social que también va a evolucionar para orientarse particularmente hacia lo económico.<sup>92</sup>

Al respecto, Basadre plantea:

“El sociologismo positivista surgió en América en el área cronológica correspondiente a fines del siglo XIX; sus estribaciones son, sin embargo, visibles en las tres primeras décadas del siglo actual, siendo una de esas estribaciones el materialismo histórico que tiene, además, algunos ingredientes del progresismo abstracto. La actitud del genuino sociologismo positivista fue el pesimismo. Contemplaron sus adeptos, de un lado, las dictaduras y la anarquía continentales; y, de otro, las circunstancias geográficas, sociales y económicas”.<sup>93</sup>

Este es un punto que conviene aclarar, pues la influencia del pensamiento filosófico de la época influirá en las decisiones históricas de los pueblos. Si bien, desde el siglo XVI hasta principios del siglo XVIII reinaba la escolástica renacentista; para el siglo XVIII, en la Colonia imperaba el laxismo, y a finales de la Colonia, el probabilismo y las teorías liberales. Con la Independencia, triunfa el liberalismo en lo político y en lo social, prolongándose hasta mediados del siglo XIX. A partir de entonces, prevalece el positivismo hasta las primeras décadas del siglo XX, para luego dar paso a la búsqueda de los ideales del espíritu, en el que Alejandro Deustua

---

<sup>92</sup> Ibídem, p.67.

<sup>93</sup> Basadre, Jorge (1990). La promesa de la vida peruana. p. 11.

sentará las bases del pensamiento filosófico contemporáneo en el Perú: “Conocidas como espiritualistas, estas filosofías darán curso en los primeros años del siglo XX a un sin número de posturas conservadoras, liberales y socialistas”.<sup>94</sup>

En ese sentido, en la primera década del siglo XX, Francisco García Calderón (1912) sostendría que constitucionalmente:

“Ya no se busca la inmediatez y total creación del orden en las leyes, sino reformas sucesivas, correcciones que dan el estudio de la vida, el encadenamiento necesario entre las leyes y el progreso de la realidad, expresiones concretas y legales de la convivencia nacional. Este espíritu de evolución, tan despreciado por los pueblos latinos, en el Perú se manifiesta en una enérgica acción de progreso industrial y reformas en el trabajo, en el comercio; todas orientadas hacia la realidad”.<sup>95</sup>

La intervención civil en la política (del civilismo de Pardo o el Partido Demócrata de Piérola) en reemplazo del caudillismo militar hasta los comienzos del siglo XX, donde destaca la figura de Manuel González Prada,<sup>96</sup> adversario titular del civilismo pero gran admirador de Pardo, es renovadora en su aporte intelectual, en el reconocimiento del país indígena, por su debate permanente del destino nacional y la necesidad de generar, en la educación una verdadera nación. Gran parte de esta revolución del pensamiento que no llegó jamás a plasmarse en el ejercicio político está asociado a las posibilidades del industrialismo en el Perú.

A inicios del siglo XX, la política ocupa un lugar preponderante en el Perú:

---

<sup>94</sup> Castro, Augusto. El pensamiento filosófico en el Perú. p. 5.

<sup>95</sup> García Calderón, Francisco (2001). El Perú contemporáneo. p. 242.

<sup>96</sup> *Ibíd.*, p. 239.

“La política tiene una gran influencia en el Perú, gobierna todo: la finalidad de las actividades, la opinión, la educación y la vida diaria. El valor de los hombres y la realidad de las cosas se definen mediante una relación más o menos estrecha en los asuntos de Estado. La vanidad nacional y la debilidad de los caracteres se recrean en las exteriorizaciones brillantes”.<sup>97</sup>

En este período histórico ya se verá al Presidente como una figura proveniente del caudillismo, ambicioso de poder, que impone la dictadura y adecúa a sus intereses la Constitución que propugna:

“El Presidente, nacido en una revolución, formado en las batallas, de espíritu militar, quería la dictadura. Quedaba, no obstante, el respeto a las formas. Convocaba un Congreso, reunía la opinión y daba un carácter provisorio a su mandato. El Parlamento se formaba convirtiéndose en una camarilla política: su voluntad era la del jefe y la dictadura, de hecho, se formaba una dictadura de derecho. El Presidente creaba nuevos cargos, siendo el centro de una burocracia servil e ignorante”.<sup>98</sup>

En el terreno económico continúa la afirmación del poder administrativo, burocrático, comercial y financiero de Lima, cuya población era menor que la de los principales departamentos del interior (Puno, Ancash y Cusco) y era ligeramente superior a Junín. Las exportaciones primarias alternativas que se basaban inicialmente en el guano fueron sustituidas por la plata, algodón, caucho, azúcar y plomo. En 1890 la plata proporcionaba el 33% de todos los ingresos de exportación; azúcar 28% y el algodón, el caucho y lana colectivamente el 37%. A comienzos del siglo XX, el cobre se convirtió en el metal de exportación más importante, seguido en menor escala por el petróleo después de 1915.

---

<sup>97</sup> *Ibíd.*, p. 239.

<sup>98</sup> *Ibíd.*, p. 244.

La crisis fiscal origina a su vez el planteo de la descentralización fiscal y administrativa, iniciada en 1886, para unos aristocrática y gamonalista, y para otros, preclara y modernizadora, en la reconstrucción liderada por Cáceres, con nuevas Juntas Departamentales, que se prolongarían hasta 1920. La descentralización fiscal fue ante todo una necesidad administrativa que una respuesta a demandas desde el interior, a pesar que estas existieron como en el caso de la rebelión de Atusparia en 1885.

Vinculada a factores de cambio como los que ocurrirán entre 1900 y 1930, aparece la emigración, relacionada principalmente con la expansión de la actividad minera en la sierra central, cuya presencia generó impactos económicos, sociales y ambientales negativos en el valle del Mantaro. Igualmente, la presencia de modernas haciendas azucareras en la costa norte hizo lo mismo con el valle de Chicama. En ambos casos, se crearon espacios desarrollados, a costa de la expulsión de campesinos y la apropiación de sus tierras, cancelando formas no capitalistas de producción y aprovechándolos, ventajosamente, como fuerza laboral. Emigración o expulsión de población también se darían en el sur andino.<sup>99</sup> De otra parte, se daba el ingreso al país, al amparo de un tratado de Amistad, Comercio y Navegación firmado en 1873 entre los gobiernos de Japón y Perú, durante el periodo 1898 y 1930, de unos 18 mil japoneses, que inicialmente venían a trabajar en las haciendas de la costa para reemplazar a los coolíes chinos; luego, fueron integrados por las vías del comercio y los servicios personales.

La presencia de la generación del 900, con intelectuales que promovían el estudio científico de la realidad nacional, anticlericales, rechazaban los factores negativos de la herencia hispánica: “Un partido conservador y un partido liberal, separados por aspiraciones de índole religiosa, se esbozaban en el pasado, cuando la revolución agitaba las conciencias con proyectos de

---

<sup>99</sup> INEI (2009). Perú: Migraciones internas 1993-2007. p. 14.

libertad religiosa absoluta y de una organización laica de la escuela”.<sup>100</sup> La figura más importante en la primera mitad del siglo XX, es sin lugar a dudas Manuel Vicente Villarán (1873-1958) que ocupa un lugar destacado en la docencia universitaria desde 1908 hasta 1938, momento en el cual se jubila en la vieja Universidad Nacional de San Marcos.<sup>101</sup>

En líneas concretas, Lima a inicios del siglo XX era:

“(…) una sociedad en transición, las formas que adquirió la lucha social abarcaron desde las premodernas -como sonadas, turbas, saqueos y linchamientos- hasta modernas, como el paro y la huelga. Por otro lado, los actores sociales fueron también de una gran heterogeneidad y respondieron tanto a la estructura social premoderna –artesanos, empleados, desocupados- como a la moderna –obreros”.<sup>102</sup>

## 2.2. Períodos históricos del Perú y las Constituciones del Siglo XX

### 2.2.1. La República Aristocrática y los Gobiernos Civilistas (1899-1919)

Conocida como *República Aristocrática* y *República Censitaria*, este período concluirá con el Oncenio Leguista. Es llamada *República Aristocrática* por la dirección de la oligarquía agraria nacional, compuesta por hacendados, hombres de negocios, y ex comerciantes guaneros, quienes luego de la crisis post guerra de 1879, experimentan una rápida recomposición económica por la coyuntura azucarera de fines del siglo XIX. Y denominada *República Censitaria* porque se establecieron como base del mecanismo de

---

<sup>100</sup> García Calderón, Francisco (2001). El Perú contemporáneo. p. 249.

<sup>101</sup> García Belaúnde, Domingo (2005). Doctrina constitucional peruana en el siglo XX. p. 1.

<sup>102</sup> Torrejón Muñoz, Luis Alberto. (2006). Lima 1912: Estudio social de un motín urbano. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, p. 2.



sufragio los censos o padrones de contribuyentes, dándose para cada elección general, mediante la Junta Electoral Nacional, por orden de cuotas, según los censos del Ministerio de Hacienda, una lista de veinticinco mayores contribuyentes con residencia en la capital de cada provincia; para luego designar, mediante sorteo entre los mayores contribuyentes, a las personas que constituirían las Juntas de Registro Provinciales, que precedían a la elección de los ciudadanos para las Juntas Distritales, el Registro Cívico General de la Provincia y las Comisiones receptoras del sufragio. Al respecto, Basadre (2002) comenta que:

“Las atribuciones otorgadas en las Juntas de Registro a los mayores contribuyentes obedecieron, según se aseveró, a que entre ellos vivía la ciudadanía de mayor cultura en un país de tantos desniveles y porque se presumía que habían de ser amantes del orden y de la juridicidad. Resulta obvio observar ahora que era un modo de consolidar el predominio de quienes ostentaban mayor fuerza económica”.<sup>103</sup>

Como bien señala Peter Klaren (2012), el Perú ingresó a un período singular en su historia moderna, signada por un raro consenso político, una amplia estabilidad política y un crecimiento y desarrollo autónomo, por lo menos en un principio.<sup>104</sup> El consenso se derivaba en parte del pacto entre los partidos Civil y Demócrata, que ofrecía grandes ventajas para ambos bandos, siendo uno de los más importantes la unión de fuerzas para derribar el opresivo gobierno de Cáceres.<sup>105</sup> Estos se afirmarían en el gobierno del civilismo con el protagonismo de Piérola en un segundo periodo (1895-1899), de José Pardo y Barreda (1904-1908), Leguía en su primer periodo (1908-1912), la breve incursión populista de Guillermo Billinghurst (1913-1914), la

---

<sup>103</sup> Basadre, Jorge (2002). La iniciación de la República. Tomo I, pp. 53-58.

<sup>104</sup> Klaren, Peter (2012). Nación y Sociedad en la Historia del Perú. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, p. 255.

<sup>105</sup> *Ibidem*, p. 254.

restauración extra democrática de Oscar R. Benavides (1914-1915), y el segundo periodo de Pardo (1915-1919).

La temprana formación de esta clase dirigente de dominación política, entre los años 1895 y 1919, fue producto de los conflictos políticos, el faccionalismo y las rupturas partidarias, debido a un personalismo exacerbado evidente en las intensas y egoístas rivalidades entre los grupos políticos. Al respecto, uno de los más brillantes intelectuales conservadores del siglo XX, Víctor Andrés Belaúnde, sostuvo que “no se debiera tomar en serio los partidos políticos, y aún menos lo que se les atribuye como programas o características. Nuestros partidos son... sustantivos abstractos, agrupaciones personales inconsistentes y efímeras”.<sup>106</sup> Manuel Burga y Flores Galindo (1979) sostienen que las divisiones también seguían líneas económicas o regionales, por ejemplo, podemos mencionar tres grupos en la oligarquía: uno con base en el azúcar de la costa, otro en los mineros y latifundistas de la sierra central, y otro en el comercio lanero del sur. Otros ven a la oligarquía una entidad conformada principalmente por hacendados, exportadores, empresarios y banqueros costeños, que se cohesionaban en Lima en torno al Estado y que tenían vínculos con el capital extranjero.<sup>107</sup> El poder económico y la cercanía al gobierno facilitaban la penetración oligárquica, y su control del centro, y la alianza con los gamonales en la sierra, aseguraban el control de las provincias, donde el alcance del gobierno central seguía siendo débil y manipulativo. La oligarquía enlazaba amistad e intereses comunes, y ejercían control en la participación social de los profesionales en los puestos estatales.

Los beneficiarios fueron los civilistas, ocuparon altos cargos públicos y coparon la administración estatal y electoral, hasta que se hicieron del gobierno en el año de 1900, conservándolo hasta 1919 a través de la

---

<sup>106</sup> Belaúnde, Víctor Andrés. Citado por Miller (1982), p.105. En: Klaren, Peter. Nación y Sociedad en la Historia del Perú.

<sup>107</sup> Flores Galindo, Alberto y Burga, Manuel (1979). Apogeo y Crisis de la República Aristocrática. En: Klaren, Peter. La República Aristocrática 1885-1919, p. 269.

manipulación electoral y otras tácticas, salvo un breve intervalo antes del estallido de la primera guerra mundial.<sup>108</sup> Se trató de una década de auge y prosperidad económica y de estabilidad política, sobre todo durante el mandato de Nicolás de Piérola.

Klaren (2012)<sup>109</sup> señala que el Perú durante el mandato de Piérola, siguió siendo gobernado de forma autocrática, paternalista y nada democrática. Por ejemplo, la enmienda constitucional de 1890 que estipulaba que los varones debían saber leer y escribir para votar fue confirmada por el Congreso en 1895, argumentando que “el hombre que no sabe leer ni escribir no es, ni puede ser, un ciudadano en la sociedad moderna”. De otra parte, la política económica y fiscal empleada por Piérola habría mejorado la economía del país al elevar los aranceles para proteger las nacientes industrias e incentivar en el interior del país la construcción de caminos para establecer lazos comerciales entre los pueblos, movilizándolo trabajadores de las comunidades locales de indígenas. También, reorganizó el sistema tributario, abolió los impuestos de los indígenas y estableció una nueva agencia estatal recaudadora de tributos por la antigua práctica de arrendar el cobro de impuestos. Creó un nuevo impuesto a la sal en 1896, que perjudicó a las familias campesinas, y que generó protestas y resistencia popular, sobre todo en las provincias de Huanta y La Mar en el Departamento de Ayacucho, durante las violentas revueltas reprimidas brutalmente. En el orden comercial y minero, Piérola creó un ministerio de fomento que emprendió la revisión de la legislación comercial y minera, cuya reforma fue necesaria, debido a que esta legislación resultaba anacrónica pues había regido toda la colonia. La idea fue fomentar una cooperación más estrecha entre el Estado y la sociedad civil. Piérola incentivó a los exportadores y a los mineros a que siguieran a los industriales y generen su propia Sociedad Nacional Agraria y la Sociedad Nacional de Minería. Aparentemente, en sus

---

<sup>108</sup> *Ibidem.*

<sup>109</sup> *Ibidem.*

políticas económicas, parecía ser un capitalista civilista modernizador que un tradicional católico e hispanófilo.<sup>110</sup>

La visión popular de la política sería estimulada en esta época por las revoluciones mexicana de 1905 y rusa de 1917, por lo que después de la caída de Leguía, la Junta Nacional de Gobierno, presidida por David Samanez Ocampo, designó una comisión para que formulase el proyecto de ley de elecciones sobre las siguientes bases: el establecimiento de un poder electoral autónomo; la representación de las minorías; el voto secreto y obligatorio; y la organización científica del registro electoral. Se eliminaban así los privilegios de los grandes contribuyentes, pero se mantenían excluidos del juego democrático a las mujeres y a los analfabetos.

#### **2.2.1.1. El Apogeo Civilista y la Constitución de 1920**

El predominio de la clase plutocrático-aristocrática se consolidó en el Perú con el civilismo, que a la muerte de Manuel Pardo continuaría, a diferencia de todos los demás partidos nacionales. El predominio civilista preside la gradual evolución de la moda y las costumbres bajo la influencia de España o Francia. La plutocracia refiere a la preponderancia de los ricos en el gobierno del Estado o el predominio de la clase más rica de un país.

Manuel Pardo, fundador del Partido Civil del Perú, habría conocido a Leguía cuando este tenía 15 años, durante el verano de 1878. La personalidad del joven despertó interés en el político. Se dice que éste le dijo refiriéndose a sus estudios: “Joven, es preciso estudiar mucho para servir a la Patria”.<sup>111</sup> Monseñor Taforó, tío de Leguía, convencido de los valores del sobrino se empeñó en internarlo en un seminario y seguir la carrera eclesiástica, sin

---

<sup>110</sup> Klaren, Peter, Ob, Cit., pp. 258 y ss.

<sup>111</sup> Capuñay, Manuel A. (1951). Vida y obra del constructor del Gran Perú. Lima: Imprenta E. Bustamante y Ballivián, pp. 9-15.

éxito. Leguía crecería y se educaría en el contexto de la Guerra con Chile, para retornar al Perú al término de la misma:

“Al término de la guerra, en 1883, Leguía regresó a su trabajo en la casa Prevost en Lima hasta el momento que esta empresa se liquidó y que entonces pasó a ser contratado como Agente de Seguros en New York Life Insurance Co, entidad que le asignó las plazas de Trujillo, Chiclayo y Piura. Su eficiente desempeño lo condujo en 1888, a los 25 años, a ser encomendado en Guayaquil, donde al mes y medio de haber llegado logró asegurar por una suma que ascendía a tres millones de dólares -considerada entonces como astronómica- y de la que obtuvo una ganancia de 20,000 dólares, cantidad también estimable, lograda mediante su trabajo. El gerente quedó tan impresionado con su rendimiento que, al mismo tiempo se le nombró jefe de las oficinas en Centro América. Luego tomó la gerencia para Perú, Bolivia y Chile, donde pudo vincularse con otras firmas adquiriendo fama continental en los medios bursátiles de América”.<sup>112</sup>

Esta procedencia del pensamiento anglosajón europeo y de su pragmática actitud aplicada hacia la modernización, influenciaría en él, a decir de Basadre (2000), en los cambios tributarios efectuados, el financiamiento mediante empréstitos y concesiones a fin de lograr progreso material y prosperidad.<sup>113</sup> En 1903, asumió el Ministerio de Hacienda y Comercio del presidente Candamo, hallándola vacía por falta de ingresos. Por esta razón, presentó varias reformas al Congreso generando extensos debates, insistiendo en el beneficio de los empréstitos en las obras públicas. Sus opositores fueron Joaquín Capelo, ingeniero y sociólogo del Partido Demócrata, y Antonio Miró Quesada, periodista y abogado del Partido Civil.

---

<sup>112</sup> Álvarez Calderón, María Delfina. (2009). Augusto B. Leguía, 1903-1908. Un político con visión empresarial. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, p. 21.

<sup>113</sup> Basadre, Jorge (2000). Perú: problema y posibilidad: ensayo de una síntesis de la evolución histórica del Perú con algunas reconsideraciones cuarentaisiete años después. Lima: Fundación Manuel Bustamante de la Fuente, pp. 2-4.

El resurgimiento del crédito nacional en el Perú sería el tema relevante del año 1905, cuando el Perú calificó para obtener préstamos.

José Pardo por nacimiento y Leguía por matrimonio, pertenecían a una de las familias más poderosas que conformaban el Partido Civil, que fuera vencedor en las elecciones del 25 de agosto de 1903 para la presidencia de 1904. En aquella época regentaba las cátedras de Derecho diplomático y de Historia de los Tratados del Perú en la Facultad de Ciencias Políticas y Administrativas de la Universidad Mayor de San Marcos (1900-1903), y antes había participado de la gestión del gobierno presidido por Manuel Candamo como ministro de Relaciones Exteriores y jefe de gabinete (1903-1904). Considerado *un arribista de clase media*, Leguía despertó desconfianza en la clase de élite, pues carecía del contacto requerido con las familias más antiguas de la oligarquía, lo que le llevó a conceder puestos administrativos a prominentes demócratas, generando descontento en el civilismo y desencadenadas luchas entre las facciones del Congreso.<sup>114</sup>

El Partido Civil irrumpió en momentos de consolidación de la sociedad civil y renovación de la vida pública, con un proyecto basado en mantener el orden mediante el apoyo ciudadano. En aquel escenario, aparecería Leguía, elegido presidente en 1908. Además de formular proyectos de ley con la finalidad de incrementar los ingresos de la república, propuso un plan hacendario de desarrollo económico, lo que le valió decir que no rendiría cuentas sobre las deudas, sino que las haría por el superávit obtenido.<sup>115</sup>

Culminado el mandato de Leguía en 1912, el Partido Civil buscó nuevamente un resultado electoral favorable desde el control de sus mecanismos para promover a uno de sus miembros: Ántero Aspíllaga. En ese contexto, un gran movimiento popular de descontento se desató para

---

<sup>114</sup> Klaren, Peter F. (2012). Nación y Sociedad en la historia del Perú. pp. 271-273.

<sup>115</sup> Congreso de la República (1903). Diario de Debates. Cámara de Diputados. Congreso Ordinario, 13 de julio a 25 de octubre de 1903. pp.520 y ss.

impulsar la candidatura del empresario salitrero y ex demócrata Guillermo Billinghurst. Como se le impidiera la inscripción en el Jurado Nacional de Elecciones, la sociedad de artesanos y trabajadores, unida al gentío, convocaron un paro general para los días 25, 26 y 27 de mayo, frustrando las elecciones a realizarse en esas fechas, con duros enfrentamientos entre la plebe limeña, los gendarmes y *matones* del civilismo, que dejarían ocho muertos y decenas de heridos. Toda esta situación llevó al Congreso a elegir a Guillermo Billinghurst como Presidente de la República.<sup>116</sup> Fue la primera vez que llegó a la presidencia un gobernante con ánimo político de incorporar reivindicaciones populares en la acción pública.

La economía peruana se vio repentinamente en agosto de 1914 afectada con el estallido de la primera guerra mundial. Los mercados de exportación se cerraron, los fletes aumentaron y los créditos de los países beligerantes se interrumpieron. La demanda de las industrias extractivas peruana se redujeron, obligando a muchas de ellas a reducir personal y recortar salarios.<sup>117</sup> El problema financiero fue en aumento, las rentas de aduana cayeron, se tuvo la primera moratoria unilateral dese el contrato Grace, los bancos recortaron los préstamos y las ganancias disminuyeron (muchos ahorristas querían retirar sus depósitos).<sup>118</sup>

En ese escenario, gobernó provisionalmente el coronel Oscar R. Benavides, mediante una revolución militar que interrumpió el gobierno de Pardo, ante su pretensión de disolver el Poder Legislativo, siendo desterrado después. Benavides redujo el presupuesto en 30% y creó nuevos impuestos. Aceleró además la transferencia del poder nuevamente a la élite civilista. Así, los civilistas lograron que José Pardo y Barreda accediera por segunda vez a la presidencia en 1915, pues rememoraba en el imaginario colectivo la *edad de oro de la república aristocrática* debido a su actuar en un período anterior.

---

<sup>116</sup> Torrejón Muñoz, Luis Alberto. (2006). Lima 1912: Estudio social de un motín urbano. p.3.

<sup>117</sup> La fábrica textil *El Inca* recortó salarios en 55% entre agosto y noviembre de aquel año.

<sup>118</sup> Klaren, Peter F. (2012). Ob. Cit., p. 281.

Así se vio obligado a renunciar como Rector de la Universidad Mayor de San Marcos, pues por aquella época, San Marcos fue el baluarte del civilismo, y la *Revista de Lima* en el medio periodístico difusor de las principales ideas del civilismo vinculadas al positivismo europeo.

Pardo, frente a la crisis, modificó la estructura tributaria con un impuesto directo a la exportación de materias primas. Antes de la Ley 2143 del 6 de octubre de 1915, las exportaciones pagaban un impuesto invariable por concesión o por hectárea, regalía extremadamente baja que se pagaba como único impuesto por exportación.<sup>119</sup> Así constituyó una modernización significativa de la orientación tributaria del Estado. Por su parte, la industria petrolera durante la guerra, monopolizada por empresas norteamericanas, se consolidaron en una filial de la *Standard Oil*, la *International Petroleum Company*, la cual se había negado a pagar dicho impuesto y de allí proviene el diferendo de La Brea y Pariñas. Este impuesto coincidió con la recuperación de las exportaciones hacia 1916, que fue seguido por un *boom* de precios que se prolongó más allá del fin de la guerra.<sup>120</sup>

Tras la crisis de la primera guerra mundial, en enero de 1919 una huelga general masiva lograba que les fuera concedida la jornada de ocho horas de trabajo, en el que los universitarios, conducidos por el presidente de su Federación Víctor Raúl Haya de la Torre, tuvieron una importante participación al final de la huelga y fueron cruciales como mediadores. El resultado debilitó profundamente el gobierno de José Pardo en las vísperas de las elecciones para reemplazarlo.<sup>121</sup>

Leguía, quien fuera exiliado desde el gobierno de Billinghurst, regresó de Europa en medio de la crisis del gobierno de José Pardo. Los partidos se

---

<sup>119</sup> Cáceres había concedido estabilidad tributaria por 25 años.

<sup>120</sup> Zapata Velasco, Antonio. (2006). Instituciones de control del Estado peruano. Historia y políticas en la CGR, SBS y SUNAT. p.19.

<sup>121</sup> Basadre, Jorge (1987). Elecciones y centralismo en el Perú: apuntes para un esquema histórico. Lima: Centro de Investigaciones de la Universidad del Pacífico. p.93.



habían distanciado de él: el Partido Constitucional liderado por Arturo Osores, el Partido Liberal de Augusto Durand, el partido Nacional Democrático o Futurista formado por algunos elementos del antiguo Partido Democrático. El Partido Civil continuaba siendo el más importante y tenía por candidato, por segunda vez, a Antero Aspíllaga, pero les preocupaba el creciente respaldo a Leguía, que se había presentado como candidato independiente y en contra del Partido Civil. En aquel escenario, competían: Augusto B. Leguía, Antero Aspíllaga, Isaías de Piérola y Carlos Bernaldes.

Los primeros resultados dieron ventaja a Leguía sobre el candidato oficialista. Sin embargo, las impugnaciones y la dualidad de credenciales hicieron que la Corte Suprema anulara muchos cómputos, lo que hizo que Leguía perdiera la mayoría absoluta con unos 15 mil votos menos. En ese clima, se convocó a una segunda huelga general, esta vez a favor del control del precio de las subsistencias, la que fracasó por la mano dura de Pardo, expresada en apresar dirigentes y la amenaza social. Poco después, la huelga por la reforma universitaria, fomentada por los universitarios de San Marcos, llevó al fin el régimen de Pardo.<sup>122</sup>

El congreso estaba facultado para decidir entre los dos candidatos más votados, pero Leguía tenía por delante un congreso opositor, por lo que apoyándose en el ejército, realizó el golpe militar del 4 de Julio de 1919, derrocando al Presidente José Pardo y proclamándose Presidente Provisional. La finalidad no fue sólo eliminar el Ejecutivo, como en 1914, sino también el Congreso. Fue un sufragio con graves irregularidades electorales, especialmente en lugares donde hubo dualidades. Leguía emergería después como Presidente de la República con el apoyo de la oposición, pero también respaldado por los nacientes sectores populares que le daban fuerza social, pese a no contar con el derecho al sufragio. A este respecto, Rubio y Bernaldes (1988) explican que:

---

<sup>122</sup> Basadre, Jorge (1967-1968). Historia de la República. Vol 13, p.29.

“La vida en sociedad y los derechos que de ella emergen pasan a convertirse en objeto de Derecho, en cuanto éste los incorpora al mundo de su normatividad y los constitucionaliza para regular la vida en sociedad, más allá de los intereses individuales. Por esta concepción se abre paso a través de la historia. En efecto, son los movimientos sociales, las luchas populares y la resistencia a una organización social basada exclusivamente en las relaciones interindividuales, con su secuela de abusos, los que poco a poco crearon las condiciones para la aceptación de estos derechos que, en verdad, se imponen como una conquista popular”.<sup>123</sup>

Base de la nueva Constitución fue el decreto del 10 de julio de 1919 que hablaba de la necesidad de implantar en el Perú la verdadera democracia, procediéndose a la reforma en 18 puntos, siendo sometida a ratificación popular. Si bien en la Constitución de 1920 se tuvo en vista la de 1860 y las anteriores, de todas ellas se extrajeron los elementos que conformarían la nueva constitución, que fue aprobada el 27 de diciembre por la Asamblea Nacional convocada plebiscitariamente por Leguía y promulgada por él el 18 de enero de 1920, ya como presidente constitucional. Para Manuel Vicente Villarán, quien realizó un análisis comparativo entre la Constitución de 1860 y 1920, ambas eran similares. La vigencia de la Constitución de 1920 iría del 18 de enero de 1920 al 9 de abril de 1933. Con ella, se volvió al centralismo, planteando esquemas de congresos regionales que sesionarían 30 días al año y tornando los municipios a la designación de Juntas de Notables.

De mucha influencia para esta carta política serían la Constitución Mexicana de 1917, destacando una larguísima enumeración de derechos laborales (art. 123), que contiene 30 incisos con muchas normas por las que, años más tarde, aún se luchaba en nuestros países: jornada de ocho horas, pago

---

<sup>123</sup> Rubio Correa, Marcial; Bernalles Ballesteros, Enrique (1988). Constitución y Sociedad Política, p.25

bonificado de horas extras, legislación protectora del trabajo de mujeres y menores, salario mínimo, etcétera; y la Constitución alemana de Weimar, proclamada el 9 de noviembre de 1918, que contó entre sus votantes una numerosa representación social-demócrata, que recogió muchos derechos sociales en un país de alto grado de desarrollo, a pesar de haber resultado vencido en la Primera Guerra Mundial.<sup>124</sup> La carta del 20 se ocuparía entonces de temas nunca antes tratados en nuestra constitucionalidad como por ejemplo: “El art. 47 establecía la obligación del Estado de legislar sobre la organización general del trabajo y sobre su seguridad, así como sobre las garantías que en su ejercicio debían darse a la vida, la salud y la higiene”.<sup>125</sup> Pero asimismo, dio origen a muchas instituciones que fueron novedosas para su época aunque inoperantes, porque no se adaptó a la realidad política y social cambiante del país. Un ejemplo de ello, fue que se asignara como tarea del Congreso de la República, el ocuparse de las infracciones de la Constitución, lo que eludió cualquier sistema de control, facilitando al ciudadano común y corriente denunciar las infracciones a la Constitución.

La Constitución de 1920 tuvo elementos más avanzados en los aspectos Agrario e Indigenista, como los derechos de los indios y Comunidades Campesinas y Nativas. Como señala Basadre<sup>126</sup>, esta Constitución, “*por primera vez tuvo atención y palabras para el indio, aunque de hecho no hubiera grandes mejoras*”. En comparación con las anteriores cartas políticas, el reconocimiento de estos derechos estuvo postergado por muchos años.

Esta Constitución, trajo consigo significativas mejoras en el campo del derecho penal y de garantías judiciales y constitucionales: eliminó la pena de muerte, prohibió los tormentos y torturas; perfeccionó las Garantías

---

<sup>124</sup> Ibídem, pp. 25 y 26.

<sup>125</sup> Ibídem, p. 27

<sup>126</sup> Basadre, Jorge (1981) Sultanismo, Corrupción y Dependencia en el Perú Republicano. p. 153.

Constitucionales y Sociales, prohibió la Suspensión de Garantías y el Estado de Excepción, además prohibió la reelección.

Sin embargo, el Presidente de entonces don Augusto B. Leguía siguió gobernando por 11 años, con suspensión de garantías y regímenes de excepción, y se reeligió.

En ese sentido, conforme lo expresa el artículo 35 de la Constitución de 1920 declara *“Las garantías individuales no podrán ser suspendidas por ninguna ley ni por ninguna autoridad”*. Ni si quiera en circunstancias de peligro para el orden público. Sin embargo, esta bella declaración en el citado dispositivo constitucional correría una suerte adversa, durante casi todo su gobierno Leguía, no respeto los principios constitucionales y democráticos contemplados en la Constitución, gobernó a su suerte con Decretos Leyes y suspensión de garantías constitucionales, una vez más un presidente no había cumplido su promesa.

De este modo, Leguía rompió el consenso legal que dio estabilidad a la República Aristocrática con siete gobiernos civiles desde el último militarismo. Fue el fin definitivo de la presencia dominante del Partido Civil, que participó por última vez en elecciones. Leguía forjó y apoyó la emergencia de las capas burguesas, asociadas en forma dependiente al capital extranjero, especialmente americano, apoyándose cada vez más en la clientela política incondicional, al margen de los partidos y enfrentados a ellos. Su política fue de modernización social y política que lo distanciaron, cada vez más, de los sectores que lo apoyaron en un inicio y luego fueron sus encarnizados opositores: estudiantes y obreros. La estrategia de Leguía pasó, sin embargo, por su permanencia en el poder. Fue un nuevo sentido de gobierno que no era ya de patriciado señorial sino de moderno capitalismo financiero.<sup>127</sup> Con el surgimiento de cuantiosos empréstitos, a su

---

<sup>127</sup> Basadre, Jorge (1981). Sultanismo, Corrupción y Dependencia en el Perú Republicano. p.156.

amparo comenzó a formarse una nueva clase dirigente, la plutocracia<sup>128</sup>. Al mismo tiempo, el Estado se volvió más poderoso con el alza presupuestal y con la multiplicación de su aparato preventivo y represivo. La vida política por consiguiente se estabilizó.<sup>129</sup> A su vez, fue en aumento el centralismo con el crecimiento espectacular y de forma desproporcionada para la capital a diferencia de las provincias.

La población económicamente activa ocupada de 1920 no llegaba a los dos millones de personas, y la gran mayoría residía en el mundo rural serrano. El país tuvo en estos años que volver a enfrentar la escasez de oferta laboral para las minas, las haciendas norteñas y la industria. El enganche, un sistema de engaños a través de intermediarios para retener mano de obra, se combinaba con la oferta salarial. En la extracción cauchera, se empleaba mano de obra semiesclava, captada a través de las correrías, sistema basado en la persecución de tribus amazónicas, obligadas a extraer la corteza del árbol cauchero. Las extensas jornadas de obreros, a pesar de la ley de 8 horas de 1919 y el trabajo intenso de mujeres y niños en la industria, tienen también correlato con esta desproporción favorable al volumen de capital frente al trabajo.

En aquellas circunstancias, Prado (1920) diría:

---

<sup>128</sup> La Plutocracia es un régimen político que se caracteriza por el gobierno de los más acaudalados, poderosos y ricos, este término proviene de la antigua Grecia. La plutocracia es el régimen más enfermizo que se pueda concebir, pues la riqueza es el factor que menos predispone al correcto desempeño de funciones políticas. Así el Estado se convierte inevitablemente, en un mero instrumento de enriquecimiento. En la plutocracia, entonces el poder pertenece de hecho a los ricos, a los representantes de las grandes sociedades financieras, o bancarias. La representación atiende únicamente a aquellos que le apoyaron, no ateniéndose al mandato de la voluntad general. Existe la posibilidad de que el mandatario sea revocado en cualquier momento por voluntad de sus mandantes. Existe la responsabilidad del mandatario ante aquellos que le apoyaron, con obligación de rendir cuentas de su gestión. El carácter limitado y explícito de los poderes de los que dispone el mandatario estará sometido a instrucciones vinculantes de sus mandantes. Se trata pues de un tipo de mandato imperativo y vinculante que establece un nexo de unión inmediata entre mandante y mandatario. Esta estructura suele aparecer en aquellos sistemas de gobierno en los que aquellos que ostentan el poder político y legislativo ordenan el poder económico.

<sup>129</sup> Basadre, Jorge., Ob. Cit., p.156.

“A los cien años de vida republicana, resulta que aún no estamos debidamente preparados para la República. Que la sangre que hemos vertido en los campos de batalla, homenaje heroico fue siempre a la patria y no tributo a sus instituciones. Nuestros ciudadanos oyen hablar y hablan de la república, pero no la conocen ni la aman. Lo que conocen y aman es su suelo, tal vez las tradiciones de su historia y el nombre de la patria, que sí sabrían defender aún bajo el régimen de los despotismos”.<sup>130</sup>

Las directivas tomadas por los civilistas, en el marco del liberalismo europeo y norteamericano, propugnaban que el Estado debía ser modesto en recursos y ajeno al intervencionismo, las funciones del Estado debían de ser limitadas y su principal tarea garantizar el orden institucional. Un presupuesto equilibrado era síntoma evidente de un gobierno decente y civilizado; por el contrario, el déficit era sinónimo de caos e inmoralidad. El gasto público debía ser muy reducido y la acción del Estado no debía interferir con la actividad privada, pues esta generaba la riqueza. Por ello, los servicios ofrecidos por el Estado eran pocos, dando importancia al orden (policía, ejército y justicia): “Para hacer la educación de la libertad, nada más fecundo que las instituciones locales”.<sup>131</sup> Tales directivas eran consensuadas en reuniones amistosas en el exclusivo Club Nacional. El espíritu positivista de los civilistas, les condujo a reformar la educación hacia el desarrollo de una educación técnica y científica, para optimizar la producción y tecnificar la mano de obra. La educación servía como modo eficaz de incorporar a los indígenas, de socializar a los inmigrantes y de promover el progreso. Surgió también la preocupación y afición por el deporte, como vía para mejorar la salud y la moral de la población, lo que debía tener un impacto positivo en el trabajo.

---

<sup>130</sup> Prado y Ugarteche, Jorge. (1920). Ideales democráticos (Discursos y artículos políticos). Lima. Unión. p. 25.

<sup>131</sup> García Calderón, Francisco (2001). El Perú contemporáneo. p.257.

Al parecer de Macera (1972), aquel contexto propiciaba el dominio de Estados Unidos:

“EE.UU. encontró durante la década 1920-1930 un firme aliado en la dictadura de Leguía, que había sustituido a la república civilista. Bajo la vigilancia norteamericana Leguía postulaba una relativa modernización del Perú, gestionada por una clase media que le fuera adicta. Su obsesión fue un ambicioso programa de obras públicas: puertos, carreteras, irrigaciones, mejoramientos urbanos. Para hacerlas no vaciló en contraer empréstitos usurarios y pactar onerosos arreglos de fronteras (Colombia, Chile)”.<sup>132</sup>

Contra tal proceder, los grupos intelectuales de las clases medias profesionales reaccionaron, deseosos de asumir el liderazgo de la naciente clase obrera, de los artesanos en vías de proletarización y de la masa indígena campesina. Desde aquel momento, estudiantes y trabajadores extenderán lazos de unión que permanecerá constante en el desarrollo político del Perú contemporáneo. Los movimientos obrero-estudiantiles de la década 1920-1930 se convirtieron en grandes partidos políticos modernos.

Macera señala que:

“Fue el tiempo del Partido Comunista Peruano, el APRA y la Unión Revolucionaria (versión peruana del fascismo). Todos esos partidos fueron, o quisieron ser, partidos de masas y no de elites, si bien todos utilizaron, en diverso grado y modo, el caudillaje personal. Aunque opuestos entre sí los programas de esos partidos coincidían formalmente en el planteamiento de cambios totales, fuese hacia la derecha o hacia la izquierda política”.<sup>133</sup>

---

<sup>132</sup> Macera, Pablo (1972). *Visión histórica del Perú. Síntesis histórica de los pueblos peruanos*. Lima: Editorial Milla Batres. p.15.

<sup>133</sup> *Ibíd*em, p.16.

Con Leguía y sus dos reelecciones, en 1924 y 1929, ayudaron a la hipertrofia del poder presidencial.<sup>134</sup> Todas las instituciones, hasta el Poder Judicial, las municipalidades, las universidades, el propio arzobispado, cayeron bajo la órbita de Leguía.<sup>135</sup> Estos acontecimientos y procesos políticos, hicieron posible la decadencia de su gobierno, derrumbándose en medio de la crisis financiera internacional que interrumpió los empréstitos, bajó los ingresos públicos y depreció la moneda, hasta perder su valor adquisitivo. Poco después, es derrocado por Luis M. Sánchez Cerro, quien inició una revolución militar en Arequipa en 1930, tras el colapso de la bolsa de valores de New York en octubre de 1929. Depuesto, fue recluido en la penitenciaría y falleció preso tras una penosa enfermedad en el Hospital Naval de Bellavista en 1932.

#### **2.2.1.2. Las corrientes autoritarias y la Constitución de 1933**

Durante el oncenio, el sector económico de mayor expansión fue el mercado urbano de Lima. La construcción civil estuvo en auge, el gobierno financió grandes obras de infraestructura que dieron impulso a las urbanizaciones particulares. Ese auge urbano se reprodujo en menor medida en algunas capitales departamentales. El automóvil comenzó a utilizarse y su uso se incrementaba entre el centro de Lima y las residencias de las nuevas urbanizaciones al sur de la capital. Había comenzado la gran segregación urbana por barrios definidos socialmente. Esta expansión del automóvil dio origen al primer seguro de vehículos motorizados, que comenzó a ser ofertado por las compañías de seguros hacia 1918 y fue reglamentado por la asociación de aseguradores en 1927. Al final del oncenio, circulaban en el Perú 15,000 vehículos a motor.<sup>136</sup>

---

<sup>134</sup> Basadre, Jorge Ob. Cit., pp. 156 y ss.

<sup>135</sup> *Ibidem*, p. 156 y ss.

<sup>136</sup> Zapata Velasco, Antonio. (2006). Instituciones de control del Estado peruano. Historia y políticas en la CGR, SBS y SUNAT. p.28.



Al terminar el periodo de Leguía, los diversos grupos hegemónicos de la clase dominante se presentaban políticamente desorganizados y divididos en múltiples facciones. Las viejas elites habían sido desintegradas y su influencia había desaparecido casi completamente:<sup>137</sup>

“La crisis económica aceleró violentamente la cristalización de todas las contradicciones y conflictos que venían madurando en el seno de la sociedad peruana, y nunca como entonces el Perú estuvo al borde mismo de una revolución popular. Desorganizada políticamente la clase oligárquica, debilitada económicamente por los efectos de la crisis, ausente la capacidad imperialista para intervenir en defensa de sus intereses, fraccionado el ejército por las ambiciones de caudillos momentáneos, los sectores populares parecieron, por un momento, tener la vía abierta hacia el poder. Sin embargo la revolución fue derrotada, lo que descubrió la debilidad de las organizaciones políticas anti oligárquicas (...)”<sup>138</sup>

En el contexto de la quiebra del Perú y Londres que afectó en elevada medida a la economía nacional porque era un banco muy compenetrado con el mundo empresarial peruano, se dio la caída de Sánchez Cerro y la formación de la Junta de Gobierno presidida por David Samanez Ocampo. A pesar de las reformas bancarias, la ausencia de reforma tributaria impidió dar solución al presupuesto público:

“(...) las rentas del estado habían colapsado a causa de la crisis mundial y los déficit presupuestales se hicieron difíciles de manejar. Los gobiernos posteriores a Leguía paralizaron las obras públicas hasta la recuperación de la economía nacional a mediados de los treinta. Pero, estos gobiernos no pudieron reducir la burocracia, cuyas

---

<sup>137</sup> Quijano, Aníbal. (1985). Imperialismo Clases Sociales y Estado en el Perú 1890-1930. Lima: Mosca Azul Editores. 2da edición. p. 118

<sup>138</sup> Ibídem, p.118.

filas se quintuplicaron bajo el Oncenio y cuyos salarios se habían incrementado en 33% entre 1925 y 1930. Así, la carga de gastos corrientes era bastante pesada en el presupuesto público”.<sup>139</sup>

Las elecciones de 1931 a la Presidencia de la República dieron el triunfo a Luis M. Sánchez Cerro sobre Víctor Raúl Haya de la Torre, después de una campaña electoral polarizada y controvertida. El 8 de diciembre de ese mismo año se instaló el nuevo gobierno y una Asamblea Constituyente, pero el gobierno fue breve, apenas 16 meses, signado por la insurrección civil, la guerra externa y las penurias económicas. Encontró así las arcas fiscales vacías, obligando a cambiar de ministro de hacienda en enero de 1932, quien expuso públicamente el crítico estado de las finanzas públicas:

“Desde 1929 hasta comienzos de 1933 se vivió una caída muy significativa de las exportaciones; su valor en dólares se redujo en 72%. En ese período también las importaciones cayeron por debajo del 50%, debido a la reducción del poder de compra y la devaluación de la moneda nacional. Los habitantes de las ciudades fueron golpeados en forma muy ruda por el desempleo. Por ejemplo, en la construcción civil el desempleo alcanzó al 70% de la fuerza laboral. El fuerte deterioro abarcó también a la antes próspera economía minera, donde los trabajadores disminuyeron de 32,000 en 1929 a solamente 14,000 en 1932. La crisis también golpeó a las clases medias; el ingreso de los profesionales independientes disminuyó marcadamente; las universidades fueron clausuradas y los maestros quedaron impagos durante largos meses”.<sup>140</sup>

En tales circunstancias, la nueva Constitución Política del Perú es dada por el Congreso Constituyente de 1931. Villarán presidió la comisión de notables

---

<sup>139</sup> Zapata Velasco, Antonio. (2006). Instituciones de control del Estado peruano. Historia y políticas en la CGR, SBS y SUNAT. p.40.

<sup>140</sup> *Ibíd.*, p. 41.

que elaboró en aquel año el anteproyecto de Constitución Política del Estado, que influyó sobre el texto fundamental aprobado en 1933, a favor o en contra. Aquel documento se mostraba a favor de la inclusión de los derechos fundamentales, de la existencia de los tres poderes clásicos del Estado, y el control de constitucionalidad de las leyes a cargo del Poder Judicial, así como la descentralización política y administrativa.<sup>141</sup> Este congreso con vigencia de 1931 a 1933 contó en sus inicios con la presencia de los diputados del Partido Socialista del Perú, Partido Comunista, Partido Aprista (la oposición, con 27 representantes), Partido Indigenista, Partido Descentralista y de la Unión Revolucionaria (partido de gobierno con 67 representantes incluido aliados) entre otros.

En aquel parlamento, se dio un gran debate, como lo reconoce Víctor Andrés Belaúnde en su obra *El Debate Parlamentario*, de los más vibrantes en torno al sufragio, proponiéndose el otorgamiento del voto a partir de los 18 años de edad, el voto a la mujer con ciertas restricciones, a los miembros de las fuerzas armadas y a los analfabetos, por parte de los representantes apristas, apoyados algunas veces por socialistas y descentralistas, pero sin éxito alguno. Los constituyentes atendieron la obligación y secreto del voto, la representación de las minorías con tendencia a la proporcionalidad, la autonomía del Poder Electoral, las garantías constitucionales individuales y sociales, la pena de muerte para contados casos, la traición a la Patria en época de guerra y el homicidio calificado. De menor interés fueron en estos debates, el régimen del poder ejecutivo y el legislativo, la supresión del veto presidencial a las leyes parlamentarias, la descentralización, las municipalidades, la religión y las comunidades indígenas. Sobre esta constitución, Chirinos Soto (1985) señala:

“Como reacción contra el despotismo de Leguía, los constituyentes de 1931, escogieron el camino de abolir en los textos, hasta donde fuese

---

<sup>141</sup> García Belaúnde, Domingo (2005). Doctrina constitucional peruana en el siglo XX. p.1.

posible el sistema presidencial. Le fue reducida al Presidente inclusive la capacidad de elaborar por cuenta propia mensajes al Congreso, sujetándola al requisito de la aprobación por el Consejo de Ministros; se le regateó el derecho de nombrar a los miembros del gabinete, disponiendo que los nombres de éstos serían propuestos al Jefe del Estado por el Presidente del Consejo; fueron confirmadas y ampliadas las disposiciones ya existentes en la Constitución de 1920 en cuanto a la actitud de cada una de las Cámaras para derribar gabinetes; no se otorgó al Poder Ejecutivo la facultad correlativa de disolver el Parlamento; y no se reconoció tampoco al Presidente de la República, en el articulado orgánico de la Constitución el derecho de devolver al Congreso, para una segunda deliberación, los proyectos de ley aprobados por este”.<sup>142</sup>

Por los constituyentes de 1931 se limitó el poder del presidente mediante el refrendo del ministro correspondiente, necesario para dar validez a sus actos jurídicos. El Presidente requiere la firma del Ministro, y el Ministro requiere la rúbrica del Presidente. Otro factor limitante fue por el Presidente del Concejo de Ministros, a cuya propuesta el Presidente puede nombrar Ministros, y solo con su acuerdo puede removerlos, limitado además por el propio gabinete. Los actos presidenciales son refrendados por los Ministros, los mensajes del Presidente aprobados en Sesión de Concejo. Está limitado por el Parlamento, las Cámaras están facultadas para censurar a los Ministros por separado o al Concejo en pleno, también pueden en última instancia acusar al Presidente y privarlo de su cargo. De otro lado, es limitado por la ciudadanía, la Constitución permite a cualquier ciudadano hacer uso del recurso llamado *Acción Popular* que procede contra los decretos y resoluciones emanadas por el Poder Ejecutivo. Este recurso fue un instituto de derecho procesal constitucional impracticable y solo se reglamentó en

---

<sup>142</sup>Chirinos Soto, Enrique (1985) Historia de la República. Tomo II. Lima: AFA Editores Importadores S.A., p. 85.

1963 en la Ley Orgánica del poder Judicial, para dar paso a su uso con la entrada en vigencia de la Constitución de 1979.

La labor se interrumpió por rumores de conspiración e intentos de asesinato en contra del presidente Luis Sánchez Cerro por parte de los apristas. Esto motivó que el gobierno de Sánchez Cerro propusiera una *Ley de Emergencia* para defender el orden público y la paz social, con el Poder Ejecutivo autorizado para imponer sanciones de carácter judicial: multas, expatriación, confinamiento; para suspender el derecho de reunión; para clausurar centros o asociaciones, etcétera. Esta ley fue aprobada tras una tumultuosa sesión realizada el 8 de enero de 1932, convirtiendo al gobierno en la práctica en una *dictadura legalizada*.<sup>143</sup> Víctor Raúl Haya de La Torre y otros líderes apristas fueron apresados, acusados de atentar contra la seguridad del Estado, de formar parte de una conspiración internacional y de haber complotado contra el gobierno, imputándoseles la responsabilidad de la revolución de Trujillo. El 30 de abril de 1933 Sánchez Cerro fue asesinado cuando pasaba revista a la formación militar que se enfrentaría con Colombia por la disputa de la zona de Leticia. Después, el Congreso elige Presidente Constitucional de la República a Oscar R. Benavides, promulgándose la Constitución el 9 de abril de 1933, durando hasta el 28 de julio de 1980.

Durante el gobierno de Benavides se negoció la paz con Colombia y mantuvo una política interna estable en medio de una latente guerra civil. La obra económica del Estado se concentró en las grandes obras de infraestructura (las carreteras de Benavides). En aquel período de tiempo, el ingreso nacional subió 66% gracias al buen desempeño del algodón, el petróleo y otros minerales. El gobierno mantuvo equilibrado el presupuesto, pese a que había aumentado los impuestos a los acaudalados, realizando

---

<sup>143</sup> En aplicación de esta ley, entre el 17 y 20 de febrero de 1932, la fuerza pública aprehendió a 23 congresistas (22 apristas y el descentralista Víctor Colina), enviados todos al destierro. Sin desafuero, se promulgó la vacancia de las 23 representaciones un año después.

un amplio programa de vivienda social compuesto por significativas inversiones en escuelas, carreteras e irrigaciones. Su instrumento fue la Junta Pro desocupados. Introdujo además el impuesto a la renta a través de la Ley 7094 que introducía este impuesto para las empresas y las personas naturales. El Ministro de Hacienda de Benavides había declarado que los impuestos directos eran escandalosamente bajos en el país, al grado que no alcanzaban siquiera para pagar el pliego de la policía.<sup>144</sup> Los problemas sociales básicos fueron ignorados, o tratados como problemas de seguridad policial. Bajo influencia del Partido Aprista, Benavides se vio obligado a convocar a elecciones generales en 1936, en las cuales los candidatos favorecidos por el APRA ganaron, siendo estas anuladas y prorrogándose su gobierno por tres años más. Después transfirió el cargo a Manuel Prado Ugarteche en 1939.

### **2.2.1.3. La dominación oligárquica (1939-1945)**

Después de Leguía y hasta 1945, uno de los tres presidentes que gobernaron fue civil, pero en la práctica el ejército había recuperado el papel decisorio que había perdido desde fines del siglo XIX. Este reingreso no fue sólo de su propia iniciativa, sino solicitado e instrumentado por aquellos mismos civilistas que habían fundado un partido para excluir a los militares del poder.

Manuel Prado Ugarteche, egresado de la carrera de Ingeniería Civil en la Escuela de Ingenieros y Ciencias en la Universidad de San Marcos, obtuvo el grado de alférez de caballería, con el que se incorporó al Ejército en 1910, e inició en 1912 la carrera docente en la Facultad de Ciencias como catedrático adjunto de Análisis Infinitesimal. Desterrado a Europa hasta 1932, retornó al Perú para ocupar primero la Dirección, luego la Gerencia General, y finalmente la presidencia, del Banco Central de Reserva; llegando

---

<sup>144</sup> Zapata Velasco, Antonio. (2006). Instituciones de control del Estado peruano. Historia y políticas en la CGR, SBS y SUNAT. p.43.

a ocupar el sillón presidencial en las elecciones de 1939. Su familia era propietaria del Banco Popular y el grupo económico que lideraba su hermano Mariano, era industrialista y defensor del mercado interno. Su gobierno no fue muy lejos en la línea de industrialización por sustitución de importaciones, política dominante en Latinoamérica de aquel tiempo; no quiso romper con los grupos económicos agro exportadores ni con los propietarios extranjeros de la minería y el petróleo, sino modificar el poder para permitir el ingreso de los industrialistas. Su apoyo a los Estados Unidos, le valió al Perú ser el primer país sudamericano en respaldar su esfuerzo bélico y diplomático después de *Pearl Harbour*. Se propuso multiplicar las emisiones de bonos para financiar el surgimiento de las corporaciones de fomento, lo que trajo como consecuencia una leve inflación. La industria creció moderadamente, pero al costo de una gran alza de las importaciones:

“Los bienes de capital y los intermedios eran escasos y caros a causa de la misma guerra. Durante estos años se fundaron la Compañía Peruana de Industrias Lácteas, PERLAC y la Compañía de Leche Gloria en 1940 y 1941 respectivamente; el Instituto farmacéutico Sanitas también en 1940, la fábrica Eternit e INRESA en 1941, Goodyear del Perú al año siguiente, además de fábricas de vidrios, textiles, zapatos y fertilizantes sintéticos. Asimismo, muchas industrias ya establecidas aumentaron su capacidad de producción. Durante esta época, el crecimiento industrial se hizo adicto del dólar barato para financiar las importaciones que requiere y también se concentró en Lima en mayor medida que en el pasado”.<sup>145</sup>

Prado promovió desde el Estado una reforma moderada de la distribución de la ganancia nacional, siendo un gobierno pro norteamericano, industrialista, desarrollista y bien conectado con el poder económico.<sup>146</sup> Según el censo de

---

<sup>145</sup> Zapata Velasco, Antonio. (2006). Instituciones de control del Estado peruano. Historia y políticas en la CGR, SBS y SUNAT. p.49.

<sup>146</sup> Portocarrero Suárez, Felipe. (1997). El imperio Prado: 1890-1970. Lima: CIUP. p.236.

1940, la población ocupada evidencia el accidentado proceso de expansión e industrialización de la primera mitad del siglo pasado. Se tiene allí una población trabajadora de casi 2.5 millones de personas, nunca antes conocida en la historia colonial o republicana. Alrededor del 60% del total es agropecuaria, pero la ocupación agropecuaria de Lambayeque, La Libertad e Ica (que incluyen casi toda la producción moderna dirigida a la exportación), equivale a menos del 10% de la ocupación agraria total. En la industria (15.2%), más la construcción (1.8%) y los servicios de infraestructura (2.1%), estaban ocupados menos del 20% de los trabajadores, que equivalían a menos de un tercio del sector primario. En el departamento de Lima, residían unos 60 mil trabajadores de la industria que son la sexta parte del trabajo nacional en este sector; otros departamentos del interior también tenían ocupación industrial significativa: 50 mil en Cajamarca, 40 mil en Cusco, 32 mil en Puno, más de 20 mil en La Libertad y Junín. Desde luego, la industria del interior tiene un mayor componente de sector artesanal que de plantas industriales. El eje industrial de Ate y Vitarte ya existía y residían también importantes fábricas en las afueras de Lima, previas al eje de la Avenida Argentina, hoy desaparecido. Otro dato significativo: la participación de Lima en el comercio y los servicios, incluido el empleo público, era más importante que su participación en la industria.

En la gestión del gobierno que va de 1940 a 1945, tuvo plena vigencia la Constitución de 1933 y el Código Civil de 1936, sobre su marco constitucional y legal se celebraron contratos internacionales y tratados. En este periodo concluyó el litigio de límites con el Ecuador mediante la suscripción del Protocolo de Río de Janeiro (1942), garantizado por Estados Unidos, Argentina, Brasil y Chile.

El Perú empezó a depender de importaciones de trigo, arroz y hasta de huevos. La importación de alimentos baratos fue paralela al control de precios sobre los bienes alimenticios producidos nacionalmente, que a la larga se mostró muy perjudicial para el campo. A pesar de que este período



significó un reforzamiento de la economía norteamericana, dominada por el desarrollismo, una latente crisis política era evidente, mientras la oligarquía continuaba siendo la fuerza principal del poder económico. Al término de su mandato, Prado entregó el gobierno al elegido Presidente Constitucional Doctor José Luis y Bustamante Rivero; quién gobernó tres años de relativa y frustrante democracia acompañado por el Partido Aprista Peruano hasta el 27 de octubre de 1948, ya que por una revolución iniciada en Arequipa entró a gobernar el General Manuel A. Odría.<sup>147</sup>

## **2.2.2 Las Aperturas Democráticas (1945-1948) y (1956-1968):**

### **2.2.2.1. El factor popular y los partidos políticos**

Ya García Calderón había descrito con acertada claridad en 1912 las características propias de los partidos políticos en el Perú:

“Los partidos políticos peruanos son agrupaciones inestables, formados por el poder de sugestión de una fuerte personalidad directora. Ponderan, teóricamente, reformas en todas las manifestaciones de la actividad nacional, tienen programas y objetivos ambiciosos o débiles; pero, en la realidad, se dividen por antipatías personales, por tradiciones diferentes, por separaciones determinadas por los hábitos. El prestigio personal era el único elemento de unidad en la época del militarismo y del caudillaje. Los hombres superiores creaban agrupaciones personales y efímeras, cuyo objetivo era la rápida conquista del poder”.<sup>148</sup>

---

<sup>147</sup> Geng Delgado, Federico (2005) Historia del Derecho Peruano. Lima: Ediciones Jurídicas. p.251.

<sup>148</sup> García Calderón, Francisco (2001). El Perú contemporáneo. p.248.

Por aquellos mismos años, Prado expresaría sobre los partidos políticos, que estos provendrían del estado espiritual de los pueblos:

“Hemos vivido y seguimos viviendo a merced del prestigio ocasional de los hombres y no de la influencia de los partidos políticos, porque su aparición y existencia no dependen de la voluntad de hacerlos, sino del estado espiritual de los pueblos. Antes que el predominio de las ideas, antes que el régimen de los principios, aparece como necesidad natural, el predominio del hombre; antes que la ley, la voluntad del fuerte; antes que la democracia niveladora, la omnipotencia del patriarca, el predominio del jefe del clan, la soberanía del déspota, la superioridad de la oligarquía: el gobierno personal”.<sup>149</sup>

Luego del fin de la II Guerra Mundial en 1945, se produjo en el Perú la ruptura del esquema político tradicional, que había dado al Perú 25 años de continuos gobiernos dictatoriales. En toda la América Latina fueron elegidos gobiernos democrático-reformistas. Sobrevino de esta manera un período de intensa crisis social que condujo al declive de la República Oligárquica, no obstante sus logros macroeconómicos durante los años 50. “Desde 1945 a 1950 se inició la «democratización» de la educación superior. La universidad, arcaica institución de la aristocracia, «abrió sus puertas al pueblo”.<sup>150</sup>

Al acercarse las elecciones de 1945, el General Ureta, quien comandó las Fuerzas Armadas durante la exitosa guerra contra el Ecuador, se presentó como candidato respaldado por el diario El Comercio, el partido Unión Revolucionaria y algunos sectores del ejército. Para contrarrestar esta

---

<sup>149</sup> Prado y Ugarteche, Jorge (1920). Ideales democráticos (Discursos y artículos políticos). p. 13 y 14.

<sup>150</sup> Macera, Pablo (1972). Visión histórica del Perú. Síntesis histórica de los pueblos peruanos. p.17.

candidatura se conformó el Frente Democrático Nacional, que buscaba representar a las nuevas clases medias y a los sectores industriales surgidos durante la guerra. El Frente eligió como candidato a José Luis Bustamante y Rivero, conocido abogado y diplomático arequipeño de clase media. Bustamante concretó una alianza con el APRA para llevar adelante un gobierno democrático y de reforma social. Poco antes de las elecciones, Prado devolvió la legalidad al APRA, que adoptó el nombre de Partido del Pueblo, para superar la restricción constitucional contra los partidos internacionales; por lo que este partido, después de 13 años de clandestinidad, reapareció con un multitudinario mitin desarrollado en la Plaza San Martín el 20 de mayo de 1945, donde Haya de la Torre pronunció su célebre discurso sosteniendo “que no es necesario tomar la riqueza de quien la tiene sino crear nueva riqueza”. Este concepto evidenciaba el nuevo posicionamiento del partido aprista planteando una reconciliación nacional, al sostener que el Perú tenía espacio para todos los grupos sociales, y que no era necesario terminar con unos para imponer a otros: la reforma sobre la revolución.<sup>151</sup> Las elecciones fueron una de las más abiertas y libres de la historia nacional y dieron como resultado la victoria del Frente Democrático Nacional por casi dos tercios de los votos.

Con Bustamante y Rivero como Jefe de Estado en Régimen Presidencial, según Plebiscito de 1939, y con el juramento en el cargo de Presidente de la República el 28 de Julio de 1945, el Congreso elegido en este año aprueba la ley que declara nula las enmiendas plebiscitarias introducidas en la Constitución por Benavides en 1939. La Constitución de 1933 concede enormes facultades al Congreso en el Perú, según la cual las Cámaras pueden aceptar o rechazar al presidente del Consejo de Ministros, censurar al gabinete en pleno o a los Ministros por separado, interpelar a los miembros del concejo, e incluso el Presidente carece del derecho a observar

---

<sup>151</sup>Klaren, Peter (2012). Nación y sociedad en la historia del Perú. p.352.

las leyes, derecho que Bustamante reivindicó y que desde entonces se respeta.<sup>152</sup>

El 30 de junio de 1946 se realizaron las elecciones complementarias convocadas para proveer quince vacantes en la Cámara de Diputados y cuatro en el Senado, los diputados por provincias y los senadores por departamentos. Los comicios electorales se realizaron con normalidad, los escrutinios en mesa, mecanismo utilizado por primera vez; terminada la votación en presencia de personeros de los candidatos, ya no se trasladaban las ánforas desde las mesas de sufragio a los jurados provinciales o departamentales. En estos comicios existe un avance gradual de control democrático de los votos. A decir de Chirinos Soto (1984), “en materia de legislación electoral no se retrocede. Una vez incorporada una conquista – como el voto secreto o el escrutinio en mesa – la conquista permanece”.<sup>153</sup> Sin embargo, para las elecciones generales de 1950, tuvo que observarse el escrutinio en mesa, los jurados departamentales cumplieron su papel de revisar, con el riesgo de que pudiera modificarse, dando lugar a un fraude. Desde 1956 en adelante no se modifica el sistema irrevisable de escrutinio de mesa. Los jurados departamentales pueden detectar, corregir y modificar errores aritméticos y deciden sobre la validez de los votos impugnados. Para la Asamblea Constituyente de 1978, se dispuso que únicamente los votos o cédulas impugnadas lleguen a los jurados departamentales, las demás cédulas se queman concluido el escrutinio. El gabinete de Bustamante estaría conformado por don José Gálvez, representante de la Cámara de Senadores, quien obtuvo la más alta votación como senador por Lima; y Fernando León de Vivero, Presidente de la Cámara de Diputados, líder aprista con mayoría de votos en Ica.

---

<sup>152</sup>Esa potestad se le concede al Presidente de manera amplia y expresa a partir de la Constitución de 1979.

<sup>153</sup>Chirinos Soto, Enrique (1985) Historia de la República. T. II.,p 140.

El triunfo en las elecciones generales de don José Luis Bustamante Rivero, condujo al Perú a la llamada *primavera democrática* de la postguerra. La transformación, reestructuración, reforma económica y afianzamiento de la libertad política, caracterizarían a este período breve, acompañada de un clima de estabilidad institucional y democrática. También se la califica como continuidad del régimen oligárquico, aunque esta sobrevivía a causa de la crisis económica que la habría debilitado. Socialmente, significó el abandono de la clase indígena y el desamparo por la clase trabajadora. Surgen entonces voces de protesta, intelectuales que se manifiestan en contra del pensamiento colonial e hispanista realizando su defensa desde los estudios sobre la realidad nacional, intelectuales como Jorge Basadre, Luis Alberto Sánchez, José Carlos Mariátegui y Víctor Andrés Belaunde, quienes trataron sobre aspectos vinculados a la participación de la multitud en la historia, el proceso de centralismo, el antiimperialismo, el indigenismo y el proceso económico.

Uno de los principales objetivos al inicio del gobierno de Bustamante fue el de democratizar el país, efectuar reformas sociales e integrar al APRA al sistema democrático.<sup>154</sup> El cambio político permitió insertar en la estructura social y política del Perú a los partidos políticos, devolviéndoles la legalidad y una participación abierta, como grupos de presión y opinión pública. Para 1946 el Partido Aprista crece, hallándose por el fragor popular en el más alto nivel de todos los tiempos:

“De un total de quince diputaciones en contienda, el APRA, logra conquistar trece, para afiliados o pretendidos independientes que, a renglón seguido se afilian en el Partido del Pueblo. Eligen diputados en la Provincia de Cutervo (Cajamarca), Huánuco (Huánuco) Huanta (Ayacucho), Oxapampa (Pasco), Andahuaylas (Apurímac), Rodríguez de Mendoza y Luya (Amazonas), La Unión (Arequipa), Mariscal

---

<sup>154</sup>Ibídem, p. 353.

Cáceres (San Martín), Tambopata (Madre de Dios), San Román y Hunacané (Puno), Paruro y Acomayo (Cusco), Bolívar (La Libertad)”.<sup>155</sup>

Así, el aprismo se robusteció en la Cámara de Diputados, mas no en el Senado. El jefe del Partido de la Unión Revolucionaria don Luis A. Flores, adversario frontal del APRA, fue elegido senador por la Provincia de Piura, imponiéndose al candidato aprista y al del Partido Socialista. En Madre de Dios gana un independiente, el Comandante León Velarde. En Huancavelica gana el aprista don Cirilo Cornejo, venciendo a don Celestino Manchego. En el Departamento de Pasco vence el aprista don Víctor Colina, ganando la batalla senatorial. Ciertamente, en el Senado no habrá quórum para iniciar la legislatura de 1947, receso parlamentario que trajo consigo el fin del gobierno de Bustamante y Rivero, desencadenando una crisis política. Los apristas lograron conseguir quórum para instalar la Cámara de Diputados, pero según la Constitución de 1933, las Cámaras deben funcionar de forma simultánea o no funcionar en absoluto. Se ha producido, pues, el receso parlamentario por una voluntad de minorías. Por tal situación, no prevista en la ley fundamental, entregan al Presidente de la República facultades de dictador. Bustamante expide sin embargo por virtud de las facultades del Poder Ejecutivo leyes como la Ley de Presupuesto de la República o el ascenso de los militares. Uno de sus logros fue extender la soberanía peruana en una extensión de doscientas millas marinas en 1947.

En el plano económico, la inflación crecía y los salarios perdían su poder adquisitivo. Continuó la escasez de productos de primera necesidad, que solo podían obtenerse en los *estanquillos* o en el mercado negro, si se presentaba el carné de militante aprista. Largas colas se hacían desde la madrugada para poder adquirir aceite, arroz y otros productos de primera necesidad. Frente al malestar social se desencadenó una serie de huelgas,

---

<sup>155</sup>Chirinos Soto, Enrique, Ob. Cit., p 140.

Bustamante aplicó una política de asistencia social de inspiración aprista, por lo que subsidió los productos de primera necesidad, es decir, importó alimentos para venderlos directamente al consumidor a precios más bajos de los normales, generando especulación, corrupción y el crecimiento del gasto público, sin mayor recaudación tributaria. Esta situación no cambió a pesar de medidas como el control de cambios y los controles de precios. Por su parte, los exportadores (el famoso *clan exportador* de oro, algodón, lana, arroz y azúcar) reclamaron la eliminación total del control de cambios y de la restricción de las importaciones, que afectaba sus bolsillos; quienes no viéndose atendidos, tramaron el golpe de estado con los militares. Este golpe que lo derrocó y exilió se dio el 29 de octubre de 1948 encabezado por el general Manuel A. Odría.

La esperanza de reemplazar al dominio oligárquico militar de las dos últimas décadas por un gobierno democrático que reforme el país y prevenga potenciales levantamientos revolucionarios se desvaneció. Señala Klaren (2012) que:<sup>156</sup> “en tres años la promesa democrática-reformista de 1945 fue hecha trizas por un golpe militar que dio inicio a una dictadura en 1948. No volvería a repetirse una oportunidad así durante toda una generación, hasta comienzos de la década de 1960”.

### 2.2.2.2 La Represión dictatorial

La política económica intervencionista promovida por el APRA que se expresó en una profunda crisis con el descenso de las exportaciones, la devaluación monetaria y el aumento de precios de los artículos de primera necesidad, y responsabilizado por ello el presidente Bustamante, Pedro Beltrán, diputado opositor del régimen y crítico de las acciones apristas, organizó un frente llamado “Alianza Nacional” con el objetivo de frenar la política reformista de Bustamante y combatir directamente desde el

---

<sup>156</sup>Ibídem, p. 353.

parlamento al APRA. El diario “La Prensa”, propiedad de Graña Garland, se había convertido en el baluarte de la oligarquía y el medio que denunciaba los actos de corrupción y nepotismo que involucraban al Partido del Pueblo.

La oposición aumentó con el Contrato de Sechura (apoyado por el APRA a cambio de mayores regalías para el Estado), pues la oligarquía denunciaba el entreguismo y solicitaba un mayor protagonismo de los capitales nacionales. Tras el asesinato de Francisco Graña, director del diario *La Prensa*, esta muerte fue adjudicada al APRA. La presión de la oligarquía, a través de la Alianza Nacional y la prensa defensora de los exportadores, llevó al presidente Bustamante a tomar la decisión de separar de su gabinete a los representantes apristas. La relación entre el Partido del pueblo (APRA) y Bustamante fue insalvable. En los primeros días de octubre de 1948, los apristas alentaron una sublevación de la Marina de Guerra en el Callao. Tal acto fue reprimido con severidad por el gobierno suspendiendo de inmediato las garantías constitucionales y reanudando la persecución a los militantes apristas. Unas semanas después, se sublevaba en Arequipa el que fuera ministro de Hacienda del régimen: Manuel A. Odría. Fue el final del esfuerzo fallido por instaurar un régimen democrático en el Perú y el inicio de la dictadura militar odríista que se prolongó hasta 1956.

Para legitimarse en el poder, Odría convoca a elecciones presidenciales en las que él era candidato en un contexto favorable al gobierno, pues era vigente la ley de Seguridad Interior. Continuaban suspendidas las garantías constitucionales y se imponían penas de cárcel y destierro a los delitos calificados de terroristas; las autoridades políticas tienen facultades de jueces, no pudiendo intervenirlas autoridades judiciales sino hasta que el gobierno lo disponga. Sin embargo, de acuerdo a la Constitución de 1933, el ciudadano que aspirara a la presidencia no debía ejercer al mismo tiempo el poder, al que debía renunciar, mínimo seis meses antes de las elecciones. Odría solucionó el inconveniente faltando apenas un mes para las elecciones dejando el poder, encargando la presidencia de la Junta General



de Gobierno al general Zenón Noriega (1 de junio de 1950). Este acto se conoce como la *bajada al llano*. Por su parte, la oposición reunida en una Liga Nacional Democrática, presentó la candidatura del general Ernesto Montagne Markholz, único competidor con la candidatura de Odría.

El 12 de junio de 1950 estalló en Arequipa una huelga de estudiantes del Colegio de la Independencia Americana, luego la Universidad San Agustín y finalmente la ciudad, a causa de la brutal represión de las autoridades que ordenaron actuar a las fuerzas armadas. El arequipeño Francisco Mostajo, representante de la Liga Nacional Democrática, encabezó el movimiento civil en Arequipa formando una Junta. Con barricadas en la ciudad, hubo saqueos, muertes, heridos y detenidos. Tras retirarse momentáneamente el 14 de junio, el ejército volvió a Arequipa y la tomó calle por calle. Carlos Bellido y Arturo Villegas, jóvenes arequipeños que iban a parlamentar, cayeron abaleados. Posteriormente, se acordó el cese de hostilidades. De ello, el gobierno culpó a la Liga Nacional Democrática y Montagne fue apresado y desterrado por su presunta relación con los hechos de Arequipa. Así Odría quedó como único candidato, resultando vencedor en las elecciones generales realizadas el 2 de julio de 1950.

### 2.2.2.3 El Odríismo

El gobierno de Manuel Odría se caracterizó por el retorno a una política económica de corte liberal, en el sentido de contar con una menor intervención del Estado en el aparato productivo. A esto se sumó un tipo de control sobre los movimientos sociales, que combina la represión y el autoritarismo con el paternalismo clientelista y una persecución mucho más despiadada, a los políticos y opositores al régimen.<sup>157</sup>

---

<sup>157</sup> Carlos Contreras y Marcos Cueto. (2012). Historia del Perú Contemporáneo. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, Cuarta edición, tercera reimpresión, p.311.

La represión política estuvo representada por Alejandro Esparza Zañartu, director y luego ministro de Gobierno, por la que fueron apresados y torturados miles de opositores al régimen y desterrados cientos de ellos. Como suele ocurrir en este tipo de gobierno, la corrupción campeó en todos los sectores del Estado, ante la falta de una rigurosa fiscalización. El gobierno tuvo que afrontar el problema del asilo de Haya de la Torre en la embajada colombiana. Odría se negó a darle un salvoconducto, aduciendo que el líder aprista debía dar cuenta de crímenes comunes ante la justicia peruana. La sede de la embajada fue rodeada de fosos y ametralladoras, peligrando con ello las buenas relaciones con Colombia. El asunto fue llevado ante la Corte Internacional de Justicia de la Haya. Finalmente, el gobierno peruano permitió que Haya de la Torre saliera de la embajada, para mandarlo de inmediato al exilio. A nivel internacional, este incidente desprestigió a Odría, Haya de la Torre era un perseguido político. Para ejercer el control de la situación política interna, Odría declaró ilegales al Partido Aprista Peruano y al Partido Comunista Peruano, declarándose su proscripción, al amparo legal de la Constitución de 1933, donde *“el Estado no reconoce la existencia legal de los partidos políticos de organización internacional”*.<sup>158</sup> A través de este mecanismo, le fue posible controlar y

---

<sup>158</sup> En este punto, tuvo una destacada participación don Víctor Andrés Belaunde, quien se opuso al anteproyecto del artículo 53 de la Constitución, sosteniendo en la sesión del 22 de setiembre de 1932: “El artículo propuesto no solo me parece opuesto a todos los principios de derecho público sino que viene a contrariar arraigadas y profundas convicciones mías. Cuando se discuta el anteproyecto, discusión que no me cansaré de repetir en la Cámara-fue meditada y absolutamente imparcial, extraña por completo a los intereses políticos, incluimos un artículo en el capítulo de los funcionarios públicos, que dice a la letra: “los empleados públicos no podrán tomar parte activa en la propaganda partidista o electoral”. Este ha sido el criterio de la Comisión. Si se agrega este enunciado a la libertad de creencias y de conciencia puede decirse que todo ideario tiene que ser respetado y no cabe establecer ninguna diferenciación respecto de los partidos políticos, tenga o no organización internacional”. Víctor Andrés Belaúnde, rechazó este mandato constitucional sosteniendo: “Recordemos que casi todos los movimientos de progreso han sido de carácter internacional. Los partidos liberales de los diferentes pueblos de América se considera como una identidad solidaria que se extendía por todo el continente. La organización internacional no puede decirse que sea característica de un partido de extrema izquierda, ha sido una organización que ha corrompido a muchos partidos de centro o simplemente de una política reformista (...) yo soy enemigo que se hagan esas declaraciones verbales”. En: Víctor Andrés Belaunde: “Obras Completas”. T IV. (1987) “El debate Constitucional”. Lima. pp. 347 y ss. Sin embargo, pese a las duras críticas y posturas de oposición, se insertó esta cláusula constitucional.

reprimir a los principales partidos con influencia en las organizaciones sindicales y populares, y a otros sectores de oposición a su gobierno. Además, con ello se daba la “paz social” necesaria para fomentar la inversión de los capitales privados y extranjeros.

Ocho años duraría la severa dictadura del general Odría, época de oro para las empresas privadas. El comercio exterior y la balanza visible de pagos mejoraron, aliviados por la demanda internacional creada por la guerra de Corea. Las liberales y excesivas concesiones consolidaron el dominio del capital extranjero en el sector minero. Algunas medidas proteccionistas moderadas y una absoluta libertad para la fijación de precios en el mercado interno permitieron la instalación de una modesta industria de tipo sustitutorio. La financiación de capital, por las empresas extranjeras o nacionales, siguió recurriendo al ahorro interno, dominado por la banca particular. Fue asimismo, la época del boom pesquero que prometió al Perú un auge similar al del guano, con el mismo resultado: agotamiento del recurso, enriquecimiento extranjero, despilfarro interno e intervención ineficaz y tardía del Estado. También contempló acciones sociales en torno a la educación, aunque cuestionada: “(...) *el gobierno de Odría se empeñó en la instalación de grandes unidades escolares, diseminadas por toda la ciudad. Los años siguientes demostraron la falacia de esta solución*”.<sup>159</sup>

En 1956 Odría convocaba a elecciones. Entre los que participaban en ella se encontraban: Hernando de Lavalle, político liberal, que representaba el continuismo económico del Ochenio; Fernando Belaúnde Terry, joven arquitecto de clase media, quien encarnaba el reformismo institucional; y el ex presidente Manuel Prado Ugarteche, vinculado a la oligarquía, al sector agro exportador y defensor de los intereses norteamericanos. A pesar de su discurso opuesto al antiimperialismo aprista, contó con el apoyo del líder del

---

<sup>159</sup> Macera, Pablo (1972). Visión histórica del Perú. Síntesis histórica de los pueblos peruanos. p.17.

APRA, Haya de la Torre, quien de este modo ganó la legalidad de su partido y detuvo la persecución a la que estaban sometidos sus militantes.

Hasta la década de 1960, prevalecieron políticas comerciales de corte liberal en una economía abierta, cuyo crecimiento se basaba en las exportaciones de materias primas. Esta postura se basó en el bajo nivel arancelario y ausencia de controles cambiarios, como al desarrollo de una industria pequeña y en gran medida ligada al sector exportador, una economía más abierta al comercio exterior que la economía latinoamericana promedio; y un sector público pequeño y poco sofisticado.<sup>160</sup> Según Rojas (1993), el Perú no estaba listo para políticas proteccionistas de industrialización. La razón de esta “inmadurez” se debía a la falta de una clase media articulada alrededor de intereses opuestos a aquellos de la élite exportadora. Desde los años 40, panorama similar a los años 60 en términos educativos, mostraba una clase media relativamente pobre en ingresos y pequeña en tamaño. De esta manera, el país no estaba listo para buscar un modelo de desarrollo alternativo al liberal.<sup>161</sup> A nivel internacional, el Perú rompió relaciones diplomáticas y comerciales con Cuba por su revolución socialista, a pesar de la digna presentación del diplomático peruano Raúl Porras Barrenechea al rechazar el bloqueo comercial y diplomático contra Cuba, promovido por Estados Unidos y avalado por la gestión de Prado. Nuestro país recibió ayuda de Estados Unidos al crearse la “Alianza para el Progreso” de John F. Kennedy.

Prado apoyó la candidatura de Víctor Raúl Haya de la Torre en 1962. Aquel mismo año fue derrocado por golpe de Estado por el Comandante General de las Fuerzas Armadas Ricardo Pérez Godoy, quien asumió la jefatura de la Junta de Gobierno el 18 de julio de 1962. La razón fue una nueva

---

<sup>160</sup> Rojas, Jorge. (1993). El Perú hasta 1960. Políticas liberales de una economía abierta. Lima: Serie Documentos de Trabajo N° 109. p.2.

<sup>161</sup> *Ibíd*em, p.21.

convocatoria a elecciones, pues las que se habían llevado a cabo favorecían a Víctor Raúl Haya de la Torre con 36% de los votos válidos.

El gobierno militar de Pérez Godoy dio la Ley de Bases de la Reforma Agraria, el Decreto Ley N° 14328, emitido en noviembre. En marzo de 1963, este gobierno de las Fuerzas Armadas emite el Decreto Ley 14444, dedicado a contraponer la reforma directa aplicada por los sindicatos campesinos, bajo la conducción de Hugo Blanco en la Convención y Lares en el Cusco. En las siguientes elecciones, convocadas por la Junta Militar en 1963, Belaunde fue elegido presidente con el apoyo de su partido Acción Popular y de la Democracia Cristiana. Pretendió realizar una política conciliadora entre los diversos sectores sociales y grupos políticos, otorgó facilidades de inversión al capital extranjero e intentó poner en marcha una moderada reforma agraria. Su actuación respecto a los problemas sociales, considerada conservadora, provocó la rebelión del campesinado (alzamiento de Cusco, 1964) y de la extrema izquierda (formación de guerrillas), que reprimió el ejército. En mayo de aquel año, refrenda la Ley de Reforma Agraria N° 15037. Sobre el particular, si bien con la norma dada por Pérez Godoy sólo se expropió la hacienda Potrero con 1,545 Has en La Convención; con Belaúnde Terry, fueron expropiadas apenas 834,370 Has de tierras y de ellas fueron adjudicadas sólo 384,254 Has.<sup>162</sup>

El 3 de octubre de 1968, Belaúnde fue derrocado por el golpe militar dirigido por Juan Velasco Alvarado y se vio obligado a abandonar el país.

Desde los inicios del siglo hasta este tiempo, Cotler (2006) observa un aspecto esencial: el del desarrollo y transformación del Estado. El Estado aristocrático, de “funcionarios públicos”, pocos y privilegiados, pasaría a ser cada vez más un Estado masivo, de “servidores”, hasta su crisis total para el último cuarto de siglo. Muestra cómo entre 1900 y 1965, el presupuesto

---

<sup>162</sup> Robles Mendoza, R. (1993). Legislación peruana sobre comunidades campesinas. p.85.

público deja de ser prioritariamente administrativo, financiero y militar, para pasar a gastarse en educación, salud y fomento, atendiendo al vuelco demográfico que definirá las siguientes décadas de historia.<sup>163</sup>

### **2.2.3. Dictadura militar, populismo y democratización (1969-1990)**

El gobierno militar del General Juan Velasco Alvarado inició un amplio proceso de reformas estructurales en el país, siguiendo el contenido del *Plan Inca*, con el cual asumió el poder de facto, el cual durará por más de once años. La reforma agraria será la más importante de sus acciones que modificará la tenencia de la tierra en el Perú. Este proceso contó con dos fases: la de profundización de las reformas (1969-1975), dirigida por el General Juan Velasco Alvarado; y la reforma moderada (1975-1980), liderada por el General Francisco Morales Bermúdez.

#### **2.2.3.1. La escena Política y La Constitución de 1979**

El golpe militar peruano del 3 de octubre de 1968 encabezado por el general Juan Velasco Alvarado había invocado el nombre de “revolución socialista” con el fin de evitarla. Esta acción reflejaba el pensamiento militar que venía gestándose desde los años 60 en torno al nacionalismo:

“A lo largo de los sesenta, algunos oficiales importantes apreciaron de mejor manera la intervención del estado en la economía y se hicieron partidarios de ampliar el mercado interno. Todo este nuevo andamiaje intelectual era presidido por el nacionalismo; el sentimiento patriota que siempre había sido el cemento que cohesionaba a los militares se

---

<sup>163</sup> Cotler, Julio (2006). Clases, Estado y Nación en el Perú. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.p.296.

dirigió en una nueva dirección. En ese momento, nacionalismo significó que el país sea dueño de sus recursos naturales y de las empresas que dirijan su desarrollo en forma autónoma. Los militares también pensaban que a los políticos les faltaba decisión y que entre ellos predominaban muchos intereses. En los cuarteles, la democracia política tenía una pobre imagen porque era vista como una mascarada que ocultaba intereses de particulares egoístas. De este modo, las FFAA de fines de los sesenta habían cruzado las líneas. Ahora estaban dispuestas a terminar con el régimen social que habían sostenido las tres últimas décadas. Con ello, llegaría el fin de la antigua oligarquía terrateniente”.<sup>164</sup>

Una disposición de la ley de reforma agraria estaba destinada en forma explícita a convertir el capital agrícola en industrial. Al ser expropiado un hacendado, un porcentaje de su propiedad le sería pagado en bonos de la reforma agraria pagaderos a veinte años, pero si decidía invertir en industria, hasta la mitad de su capital podría ser efectivizados inmediatamente por el Banco Industrial. Por ejemplo, el grupo Romero empleó esta norma para movilizar capital proveniente de la expropiación de sus haciendas algodonerías para su fábrica textil en Piura.<sup>165</sup> Este excepcional caso, le valió al grupo Romero posicionarse en una actividad industrial de agro exportación.

Respecto a las estatizaciones promovidas por el gobierno, éste evidenciaba su compromiso con una economía mixta donde el Estado tiene un fuerte control, sin eliminar de raíz la inversión privada. Se intentó una tercera vía entre el capitalismo y el comunismo, optando por una economía que combinaba lo privado con lo estatal. No hubo, pues, intención de transferir propiedad a los trabajadores, creando formas extendidas de autogestión,

---

<sup>164</sup> Zapata Velasco, Antonio. (2006). Instituciones de control del Estado peruano. Historia y políticas en la CGR, SBS y SUNAT. p.59.

<sup>165</sup> Reaño Álvarez, Germán.; Vásquez Huamán, Enrique. (1988). El grupo Romero: del algodón a la banca. Lima: Universidad del Pacífico. p.59.

sino que guardaba una mayor semejanza conceptual con el denominado “capitalismo de estado”, en el cual el Estado reemplaza a los trabajadores y la propiedad pública se convierte en sinónimo de socialismo. Este sistema estaba en boga en los países llamados de “detrás de la cortina de hierro”, pero en ellos el partido comunista era el representante del pueblo en el Estado, mientras que en el caso peruano serían las Fuerzas Armadas.<sup>166</sup>

Esta es la época de las migraciones masivas a Lima, por lo que se invadían los terrenos eriazos constantemente. Este fue el caso de Villa El Salvador, el gobierno militar había emitido la prohibición de las invasiones. En 1971 se había organizado una gran invasión en la zona Pamplona, en el naciente Cono Sur de Lima. Esto enfrentó al gobierno con la jerarquía católica, el cual luego de solucionado con la liberación del obispo Bambarén y la destitución del ministro del interior, el gobierno se inclinó hacia la izquierda. En 1972, el censo mostraba para el Perú una explosión demográfica que se concentraba principalmente en las ciudades, era la primera vez que la población urbana peruana (8,1 millones) superaba a la población rural (5,6 millones). Todo ello definía una nueva naturaleza para el país.

A comienzos de 1974 se presentó una crisis económica internacional desatada a raíz del embargo petrolero impuesto por la OPEP el año anterior. Las fuertes caídas de los precios de los principales productos peruanos de exportación y las debilitadas cuentas externas del país, creció el descontento laboral y se agudizaron los enfrentamientos sociales. Incrementados los sindicatos, reconocidos en su mayoría por Velasco, el poder sindical se manifestaría a través de una escalada huelguística a gran magnitud, dificultando el traslado de los costos de la crisis al factor trabajo. En este mismo año, la salud de Velasco se complicó cuando necesitó una operación de un aneurisma, condición que afectó su control político sobre el gobierno. A medida que la oposición laboral y de izquierda se intensificaba, la

---

<sup>166</sup> Quijano Obregón, Aníbal. (1971). Nacionalismo, neoimperialismo y militarismo en el Perú. Buenos Aires: Ediciones Península. p.92.



oposición civil y conservadora resurgió, que se expresaba fuertemente en la crítica al gobierno después de la expropiación de los diarios. El 5 de febrero de 1975 una huelga policial derivó en motín, la intervención militar para contener los desmanes provocó una fuerte represión dejando casi un centenar de muertos. Así cesó la confianza en la capacidad del gobierno.

En aquellas circunstancias, el general Francisco Morales Bermúdez se levantó en Tacna el 29 de agosto de 1975, por declaración adoptada por los Comandantes Generales del Ejército, Marina y Fuerza Aérea, constituidos en Junta Revolucionaria, asumió la presidencia. Velasco se retiró al ver que perdió el manejo de las principales guarniciones militares. Para Zapata (2006), el gobierno de Morales Bermúdez:

“(…) tuvo que sortear muchos escollos y contradicciones internas para definir su rumbo. Cuando finalmente halló su ruta, se orientó hacia la reducción del poder del estado sobre la economía y al mismo tiempo se propuso incrementar el papel de la economía de mercado. El procedimiento de Morales fueron los paquetes de medidas económicas que se asumían estaban enlazados entre sí para producir un efecto de saneamiento sobre las finanzas nacionales. Pero, la sensación ciudadana era que caían como severos golpes sobre las economías familiares. Estos paquetes eran medidas de austeridad y reducción del consumo nacional para poder afrontar las numerosas obligaciones fiscales y cerrar las brechas financieras”.<sup>167</sup>

Como medida contra la crisis económica y popular, Morales Bermúdez propició el retorno a la democracia y el entendimiento con los partidos políticos, anunciando el “Plan Túpac Amaru”, con el cual convocaba a un Congreso Constituyente que daría origen a la Constitución Política de 1979, sancionada por la Asamblea Constituyente el 12 de julio de 1979 y puesta en

---

<sup>167</sup> Zapata Velasco, Antonio. (2006). Instituciones de control del Estado peruano. Historia y políticas en la CGR, SBS y SUNAT. p.59.

vigencia el 28 de julio de 1980 por el presidente de la República Fernando Belaunde Terry. Duró del 28 de julio de 1980 hasta el 5 de abril de 1993.

La Constitución de 1979 fue una constitución modélica, fruto del consenso. En su elaboración participaron todas las tiendas políticas:<sup>168</sup> el Partido Aprista Peruano (PAP), el Partido Popular Cristiano (PPC), Partido Demócrata Cristiano (PDC), y varios grupos de izquierda, entre ellos el Frente Obrero Campesino Estudiantil Popular (FOCEP), el Partido Socialista Revolucionario (PSR), el Partido Comunista Peruano (PCP), el Frente Nacional de Trabajadores y Campesinos (FRENATRACA) y la Unidad Democrática Popular (UDP). Sagües señala que:

“Lo ideal es que una Constitución refleje un consenso social, que sea un instrumento para la concordia y no para la discordia, (...).De todas maneras cuando una Constitución es impuesta por una mayoría a una minoría bastante representativa, es posible que esa Constitución no tenga mayor futuro o prolongación en el tiempo”.<sup>169</sup>

Para elegir a los representantes de la Asamblea Constituyente de 1978, más de cuatro millones de peruanos concurren a las urnas en comicios generales que se desarrollaron sin mayores contratiempos. Terminado el conteo de los votos, el APRA sumó 1.241.174 votos, mientras que el PPC obtuvo 835.294. Sorprendió, asimismo, la alta aceptación de los grupos de izquierda entre la población, como el FOCEP, que logró 433,413, el PSR con 232.520 y el PCP con 207,612. El FRENATRACA obtuvo 135.552. De este modo, con el APRA habiendo obtenido 37 escaños, su líder Haya de la Torre, de 83 años, presidió el hemiciclo al lograr la mayor votación

---

<sup>168</sup>Bernales Ballesteros, Enrique. (2001) Una Constitución Estable para institucionalizar el Perú. En: Revista de Derecho Público. Lima: Editora Jurídica Grijley.p.29.

<sup>169</sup>THEMIS (1993). Revista de Derecho, Segunda Época, N° 26, p. 37. Entrevista a Néstor Pedro Sagües, quién realizó una visita a nuestro país, invitado por la Comisión Andina de Juristas, para participar como expositor en las Jornadas Constitucionales organizadas por la institución.

preferencial. El PPC obtuvo 25 escaños, el FOCEP 12, PSR y PCP 6 cada uno y los restantes estaban repartidos entre los grupos minoritarios.

La Asamblea Constituyente tuvo por única finalidad discutir, elaborar y otorgar una nueva Constitución y no de dar leyes como el Congreso Ordinario. Haya De La Torre reclamó autonomía y libertad para la Asamblea en dar la nueva carta política, alejado de las ideologías e influencias partidarias, en especial de la dictadura militar que en ese entonces se arrogaba para sí el parlamento. Frente a un contexto caracterizado por los desequilibrados crecimientos económicos, concentraciones excesivas de poder, profundización de desigualdades sociales, agudización de exclusión social, burocracia y sistemas públicos ineficientes, como expresiones propias del fracaso en la aplicación del liberalismo económico, surge una nueva propuesta denominada *Economía Social de Mercado*. En el Preámbulo del Texto Constitucional de 1979 se hace referencia a la necesidad de una sociedad justa donde la economía esté al servicio del hombre y no el hombre al servicio de la economía, siendo el artículo 115º el que precisa que “(...) la iniciativa privada es libre. Se ejerce en una Economía Social de Mercado. El Estado estimula y reglamenta su ejercicio para armonizarlo con el interés social”. Estas interrelaciones entre un Estado Social y Democrático de Derecho, aunado a un régimen económico de *Economía Social de Mercado* ponen de manifiesto que “la economía no constituye un fin en sí mismo, sino que es un instrumento al servicio de la persona humana y de su dignidad”. En tal sentido, el poder económico tiene que ser limitado por la Constitución, a fin de evitar que dicho poder degenera en un abuso del mismo.<sup>170</sup>

Curiosamente, en aquel mismo año fallecieron quienes sostuvieron el orden oligárquico durante los últimos 12 años de su existencia: Pedro Beltrán, Víctor Raúl Haya de la Torre y Eudocio Ravines. El general Manuel A. Odría

---

<sup>170</sup> Landa, César. (2008). Principios rectores y derechos fundamentales del administrado en el marco de la Constitución Económica de 1993. En: Revista de Jurisprudencia y Doctrina: Constitución Económica del Perú-Foro Económico-APEC, N° 6, Año III. p.53.

había muerto años antes. Comenzaba para el Perú una nueva era de democratización y el nacimiento de una clase económica. El proceso de modernización subyacente trae consigo una nueva clase empresarial, denominada *burguesía industrial* desplazando a la oligarquía imperante.

Después de la Asamblea Constituyente, se presenta nuevamente como candidato Belaunde Terry de Acción Popular en las elecciones presidenciales del 18 de mayo de 1980, ocupando la presidencia de la República en un contexto en el cual las empresas públicas habían crecido enormemente y eran administradas sin cuidado por un cuerpo de gerentes que no las sentía como propias, apetecidas por los gobiernos puesto que proveían empleos a sus partidarios, satisfaciendo de este modo el anhelo más profundo de los peruanos de estratos populares que sabían la importancia decisiva del empleo en sus vidas. Así, uno de los temas cruciales de la economía peruana en 1980 era la contradicción entre una economía de mercado y un conjunto muy significativo de empresas públicas, para las cuales los precios dependían de variables políticas. Con Belaunde en el cargo se restableció el orden democrático, devolviéndose los medios de comunicación a sus antiguos propietarios y con la consiguiente libertad de prensa.

Empero, constituye una gran paradoja en la historia peruana que el mismo día de las elecciones estallara la sublevación de Sendero Luminoso, que a diferencia del resto de la izquierda marxista que participaba en elecciones democráticas, había iniciado su lucha armada en el pueblo ayacuchano de Chuschi, donde sus militantes robaron material electoral para quemarlo públicamente. Sendero se había proclamado a sí mismo como la “Cuarta espada de la revolución mundial”, sólo detrás de Marx, Lenin y Mao. Este conflicto armado mostraría una connotada capacidad para remecer las estructuras de la nación a través de la violencia extrema. Increíblemente, junto con la democracia, el país había comenzado el período del terrorismo.

En la revisión de la literatura temática concerniente a este tema se tienen diversas concepciones: Históricamente, se dice que la violencia se perpetúa debido a los conflictos étnicos, el faccionalismo político y el racismo como legado de la conquista y la colonización; otra, destaca el papel del Estado y el uso y violencia de éste para forjar y perpetuar regímenes modernos de dominación; y una tercera, considera como ejes la violencia, el conflicto, el poder y la etnicidad presentes en la vida cotidiana y el trabajo de los Andes, una cultura de violencia donde antes prevalecía el gamonal.<sup>171</sup> Todos estos factores tropezaron con la puesta en vigencia de la nueva Constitución. Ella, considerada una Carta Política moderna, no recogió aspectos estructurales de una sociedad dual, que posiblemente hubiera mejorado la organización política de la sociedad y evitado en el futuro el desgaste institucional y la violencia política.

A causa de esta violencia política, desde principios de la década de 1980, se incrementaron significativamente los flujos migratorios, modificándose sustancialmente el escenario de las regiones y las condiciones de vida cotidiana de la población, sobre todo campesina. Como consecuencia apareció un nuevo tipo de migrante o actor social denominado “desplazado”, de carácter regresivo, alentado por el miedo, el terror y la inseguridad. 435 comunidades de la región sur central fueron arrasadas o abandonadas, de las cuales, aproximadamente 300, eran del departamento de Ayacucho. El Estado se replegó con la renuncia o asesinato de gobernadores, jueces de paz, alcaldes, regidores, etcétera. El tejido social se desarticuló, el movimiento regional y las organizaciones con sus actores sociales se redujeron, los partidos políticos prácticamente desaparecieron; pese a ello, en dicho contexto de violencia, surgieron nuevos actores sociales: las organizaciones de mujeres (clubes de madres, vaso de leche), las rondas campesinas, organizaciones de desplazados, asociaciones de residentes, iglesias evangélicas, etc. Todos ellos con nuevas demandas y a la vez

---

<sup>171</sup> Klaren, Peter F. (2007). El tiempo del miedo (1980-2000). p.9.

resistiendo como una condición necesaria para su supervivencia individual y colectiva.<sup>172</sup>

Tal realidad exigía en la Constitución una sociedad justa e igualitaria, sobre la preeminencia de la “Persona Humana” como fin supremo de la sociedad y el Estado. La Constitución de 1979 en este aspecto había mejorado notablemente, a diferencia de la Constitución de 1933 que establecía primero el Estado y después la Persona. Sin embargo, la Constitución del 79, no obstante de establecer una larga enumeración de los derechos fundamentales de la persona, en el artículo segundo, a lo largo de veinte incisos, en un listado que no se encontraba cerrado, dejó abierta la posibilidad de insertar, a futuro nuevos derechos (*numerus apertus*). Puesto que, según el artículo 4º:

“(…) no excluye los demás que la Constitución garantiza, ni otros de naturaleza análoga, o que derivan de la dignidad del hombre, del principio de soberanía del pueblo, del Estado Social y democrático de derecho y de la forma republicana de gobierno”. Por añadidura se establece, que “los preceptos contenidos en los tratados relativos a derechos humanos tienen jerarquía constitucional. No pueden ser modificados sino por el procedimiento que rige para la reforma de la Constitución”.

Alcanzaban, pues, esa jerarquía de precepto constitucional, la Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y el Pacto de San José de Costa Rica, pero muchos de los derechos enumerados en la Constitución de 1979 no se cumplieron debido a la violencia política desencadenada y la falta de articulación de la sociedad y el Estado.

---

<sup>172</sup> INEI (2009). Perú: Migraciones internas 1993-2007. p.39-40.

La Constitución de 1979, frente a la Constitución de 1933, demostró un avance notable en materia de democracia y derechos humanos. Sin embargo, la Carta de 1933, demostró deficiencias que ese modelo tenía para fortalecer la democracia y lograr mejores condiciones de vida para las mayorías nacionales. El modelo político de la Constitución de 1979, rigió sobre la base de un régimen mixto – entre presidencial y parlamentario – en comparación con el régimen establecido en la Constitución de 1933, fue objeto de importantes modificaciones. Tal vez, esas modificaciones – relativas a los poderes Legislativo y Ejecutivo – y a las relaciones entre ambos – fueron las más trascendentes del ordenamiento constitucional.

La Constitución de 1979, distinguió el origen y las atribuciones de las Cámaras de Diputados y Senadores, si bien ambas cámaras concurren, en igualdad de condiciones, a la función parlamentaria por excelencia, que es la de legislar. Los departamentos elegían a los diputados, y las regiones elegían a los senadores. Mientras, todavía no se constituían las regiones, los senadores eran elegidos por el sistema de votación de distrito electoral único. Cualquiera de las Cámaras podía invitar a los ministros. El ministro una vez invitado, tenía que concurrir al hemiciclo. Pero, solamente la Cámara de Diputados, podía interpelar, censurar o negar confianza a los ministros. En la Constitución de 1933, para interpelar a los ministros, se requería el voto del veinticinco por ciento del número legal de los senadores o diputados. En la Constitución de 1979, se requería el voto de “no menos del tercio del número de representantes hábiles”. En la Constitución de 1933, un solo senador o diputado, podía presentar moción de censura. En la Constitución de 1979, la moción de censura debía ser presentada por el veinticinco por ciento del número legal de diputados. En la Constitución de 1933, una simple pluralidad, en cualquiera de las Cámaras, podía derribar a un gabinete o a un ministro. En la Constitución de 1979, se requería el voto conforme de más de la mitad del número legal de diputados. En el último año del período constitucional se requería el voto de los dos tercios.

#### 2.2.4. Populismo militar del Fujimorismo y La Constitución de 1993

Después que Belaúnde fuera reemplazado por Alan García, líder del Partido Aprista, vencedor en las elecciones de abril de 1985; el Perú era un país debilitado por la prolongada crisis económica, la violencia subversiva de Sendero Luminoso y el MRTA, el colapso de los partidos y la corrupción del gobierno. Algunos analistas sostuvieron una tendencia a la disolución de la sociedad y del aparato estatal. Sin embargo, la opinión pública buscó una alternativa fuera del sistema de partidos y vio favorable la adopción de políticas económicas de ajuste para salir de la crisis inflacionaria, sustentada dentro de una matriz primaria exportadora, cuya expresión fue el autoritarismo, puesto en marcha ante el fracaso del sistema de partidos democráticos. Además, el Perú se insertó al proceso de globalización en respuesta al fracaso de la industrialización por sustitución de importaciones. La aplicación de estas políticas contó con la ayuda de organismos internacionales.<sup>173</sup>

La hiperinflación dio paso a la reforma liberal, generada en medio de una profunda crisis nacional. En aquel contexto, en 1990 Alberto Fujimori Fujimori, ingeniero agrónomo en la Universidad Nacional Agraria de La Molina, quien encabezó el movimiento Cambio 90, es elegido Presidente en elecciones de segunda vuelta derrotando al escritor Mario Vargas Llosa. El 8 de agosto de 1990 dio inicio a una de sus medidas llamada el *ajuste económico* que liberó los controles de precios y el tipo de cambio, en medio del respaldo ciudadano al presidente. El gobierno contaba con un gabinete multipartidario.<sup>174</sup> La reducción de la inflación y la recuperación de la recaudación tributaria ofrecieron resultados positivos, la inflación se mantuvo

---

<sup>173</sup> INEI (2009). Perú: Migraciones internas 1993-2007. p.21.

<sup>174</sup> Murakami, Yusuke. (2012). Perú en la era del Chino. La política no institucionalizada y el pueblo en busca de un salvador. Lima: Instituto de Estudios Peruanos. p.255.



debajo del 10% mensual y la recaudación se elevó a 9.6%. Las reformas habrían sido aceptadas también por las fuerzas políticas:

“En realidad, no sólo la sociedad sino también las fuerzas políticas aceptaron la necesidad de las reformas, pues en junio de 1991, el Congreso delegó al Ejecutivo la facultad de legislar en materia de promoción de la inversión, fomento del empleo y pacificación. El Ejecutivo presentó más de 120 decretos que profundizaron la orientación económica liberal, acompañados por la reducción significativa de los derechos laborales. Estos decretos también centralizaban el control de las Fuerzas Armadas en la Presidencia de la República y el SIN. Así, las primeras medidas fueron orientadas al control inflacionario, la eliminación de los subsidios y la liberalización del tipo cambiario, al mismo tiempo que se sentaban las bases para el proceso de privatizaciones y el ingreso de los capitales internacionales”.<sup>175</sup>

El gobierno de Fujimori, conforme tenía éxito en la reducción de la inflación y se fortalecía políticamente, hizo frente al Congreso acusándolo de obstruccionista, lo mismo hizo con el Poder Judicial, señalando la debilidad de esta frente a la subversión. Finalmente, tildó a ambos de corruptos en una clara confrontación que se fue acrecentando hasta culminar en el golpe del 5 de abril de 1992, denominado *fujigolpe* por ser un autogolpe desde arriba. Se dice también que Fujimori se hizo dictador porque su gobierno tenía en el Congreso una gran mayoría en contra, lo cierto es que a partir de aquel momento implantó el llamado Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional. El Presidente disolvió diversas instituciones, entre

---

<sup>175</sup> Zapata Velasco, Antonio. (2006). Instituciones de control del Estado peruano. Historia y políticas en la CGR, SBS y SUNAT. p.59.

ellas el Parlamento, asumiendo en solitario como Dictador todo el poder del gobierno.<sup>176</sup>

En realidad, esta idea de un golpe de Estado y de reformas económicas liberales se habría originado al interior de las Fuerzas Armadas, en medio de la crisis inflacionaria de los últimos años del gobierno de García, como una respuesta autoritaria a la desestabilización económica, el deterioro del aparato estatal y los avances de la subversión. Un grupo de oficiales de las Fuerzas Armadas, junto a tecnócratas civiles y políticos de vocación autoritaria, produjeron el documento denominado “Plan Verde” que sirvió de lineamientos generales al gobierno post golpe. La interrupción del orden constitucional selló el pacto entre Fujimori, Montesinos y los militares trasladándose el peso de las decisiones del Estado a este triunvirato. El golpe y los cambios en la estructura del Estado que reforzaron el poder del triunvirato fueron viables por la debilidad de los partidos políticos y el respaldo de la opinión pública. Realizado el cierre del Congreso, la aprobación de Fujimori en marzo de 1992 era de 53%, y en abril alcanzó el 81%. Este considerable apoyo popular permitió a Fujimori depender menos de los mecanismos del SIN, como ocurrirá durante su segundo gobierno. Las protestas fueron mínimas, sólo algunos sindicatos y grupos políticos alzaron su voz, frente al silencio de las mayorías. Sin embargo, la respuesta internacional se hizo escuchar con sorprendente estridencia: los Estados Unidos se opusieron y amenazaron con cortar la ayuda económica y los créditos provenientes de los organismos internacionales, y el gobierno de la República Federal de Alemania congeló de inmediato la ayuda para el desarrollo. De esta forma, Fujimori se vio obligado a convocar a elecciones para un Congreso Constituyente Democrático.<sup>177</sup>

---

<sup>176</sup>Jürgen Saligman, Von. (1995). La Constitución Peruana de 1993. Traducción directa del Alemán por el Dr. David Sobrevilla Alcázar. Lima: Universidad de San Martín de Porres, Facultad de Derecho. En : Vox Juris Suplemento, p.3-4.

<sup>177</sup>Jürgen Saligman, Von. (1995). La Constitución Peruana de 1993.p,4.

Una vez realizadas las elecciones, el conteo oficial del voto fue denunciado como fraudulento por un miembro del Jurado Nacional de Elecciones. La objeción principal era que en las remotas zonas de emergencia donde los comandantes militares eran la máxima autoridad, estos distorsionaban tanto el procedimiento de votación como los resultados. Esta manipulación explicarían los resultados oficiales en los departamentos de Huancavelica, Junín, Ayacucho y Cerro de Pasco, que fueron abrumadoramente favorables al “sí”. Se afirma también que sin la ayuda del SIN, Fujimori no habría logrado ganar ambas elecciones. No todos los partidos inscribieron a sus candidatos para participar en estas elecciones, se negaron a participar por ejemplo el Partido Acción Popular del ex Presidente Fernando Belaúnde Terry (1980-1985) y el APRA del antecesor de Fujimori, Alan García Pérez (1985-1990). Son tres las razones que principalmente se ofrecen para esta negativa: el golpe no debía ser legitimado por un acto electoral, existía una esperanza de un golpe de Estado por parte de los militares en apoyo de la (antigua) Constitución y del Estado de Derecho,<sup>178</sup> y los partidos establecidos temían un resultado electoral que les fuera adverso.<sup>179</sup>

El 22 de noviembre de 1992 ganaría el oficialismo con 44 de 80 escaños. La tarea del Congreso Constituyente Democrático fue redactar la nueva Constitución, que sería sometida a referéndum el 31 de octubre de 1993, la que fue favorable también al oficialismo. Pese a que se puede designar su aprobación realizada con una relativa reserva,<sup>180</sup> la cuota de abstenciones no deja de ser significativa.<sup>181</sup> En todo caso, se asegura que debido a las circunstancias radicalmente cambiantes de la política y de la sociedad, se debía redactar una nueva Constitución;<sup>182</sup> o quizá una reforma puntual.

---

<sup>178</sup>Federico Velarde, “Las elecciones en el Perú. Lo que se dice y lo que no se dice” En: Socialismo y Participación, N° 65 (marzo de 1994), p. 86. Citado por: Von Jürgen Saligman en: La Constitución Peruana de 1993. p.4.

<sup>179</sup>Ibidem, p. 4.

<sup>180</sup>Un 52% de los electores habían votado en favor del sí, y un 47.67% en favor del no.

<sup>181</sup>Un 8.98% de los electores no dieron su opinión en contra, ni emitieron un voto inválido; un 29.53% no tomaron parte en la votación, pese a su obligatoriedad de hacerlo.

<sup>182</sup>Así opina Carlos Torres y Torres Lara, “Alcances de la nueva Constitución del Perú de 1993” en: Análisis Internacional, N° 4 (oct.-dic. 1993), p. 4 y ss.

Ciertamente, al Congreso en 1992 se presentaron casi 100 propuestas de cambios constitucionales, el problema principal no era, muy probablemente, la reforma parcial sino más bien la puesta en práctica de los principios ya existentes de la Constitución a la realidad política y social.<sup>183</sup>

Para apoyar las ideas sobre una nueva Constitución, surgieron nuevos partidos políticos y movimientos dispuestos a apoyar lo ya iniciado por el Presidente. En los casi doce meses siguientes, se discutió y elaboró un proyecto de Constitución que fue aceptada el 31 de octubre de 1993 con una mayoría ajustada pero suficiente, a través de referéndum.<sup>184</sup> Se promulgó el 29 de diciembre de 1993 y consta de 206 artículos, subdivididos en 6 títulos, organizados en diferentes capítulos, a los que se agregan disposiciones transitorias y finales. El título I comprende normas fundamentales sobre la persona y sociedad. El título II trata a cerca de la organización del Estado y la Nación. El título III se refiere al régimen económico. El título IV, que consta de más de 100 artículos es el más amplio, describe la relación entre los diferentes órganos estatales. El título V contiene las garantías constitucionales, en tanto que el título VI, regula la posibilidad de una reforma constitucional.

Fujimori con el Ministerio de la Presidencia, creado en 1992, junto a organismos como FONCODES, INFES y PRONAA, contó con presupuesto para desarrollar el aspecto populista del régimen.<sup>185</sup> Desde el primer gobierno, Fujimori implementó un régimen autoritario en lo político, liberal en lo económico y populista en lo social. Es reelegido de manera fraudulenta por amplio margen a su contendor Javier Pérez de Cuéllar. Luego del escándalo de los vladivideos, en septiembre de 2000, convoca a elecciones

---

<sup>183</sup>De Belaunde López de Romaña, Javier (1992). "Apuntes para una agenda sobre reforma constitucional: poder judicial" en: Comisión Andina de Juristas, Lecturas sobre temas constitucionales. N° 8, p. 49. (cit; CAJ, N° 9).

<sup>184</sup>La Constitución de 1979 no fue aprobada por un referéndum, sino que la votación final tuvo lugar en el seno de la Asamblea Constituyente.

<sup>185</sup>Estas instituciones tenían la misión de diseñar e implementar políticas sociales, mejorar la infraestructura educativa y distribuir alimentos.

generales y aprovecha su viaje al Japón para huir del país, renunciando por fax a la presidencia de la República, modificándose el artículo 112° de la Constitución y quedando prohibida la reelección inmediata. A partir de entonces, quien culmina su mandato presidencial, puede volver a postular transcurrido como mínimo un período constitucional. Fujimori fue defenestrado de su cargo al declararse la vacancia por incapacidad moral el 21 de noviembre del 2000.

### 2.2.5. Recuperación Democrática

Entre los años 1992 y 2000, la violencia se redujo de manera muy significativa:

“Según cifras del Ministerio del Interior las acciones subversivas en todo el país descendieron de 2 mil 995 a 187. En ese mismo período, en el departamento de Ayacucho, las incursiones armadas provocadas por sendero luminoso cayeron de 247 a 50, en Apurímac disminuyó de 42 a 1 y en Huancavelica de 42 a 0” (INEI, 2009, p.40).<sup>186</sup>

Este sea quizá la característica más resaltante del *fujimorismo*, pero una vez ocurrido el escándalo de los vladivideos, la fuga de Montesinos y la renuncia presidencial, el Estado fue intervenido por la Organización de Estados Americanos y los Estados Unidos, mediante la presión para la formación de una mesa de diálogo entre el gobierno, la oposición política y la sociedad civil. La ciudadanía democrática logró imponerse, dándose la convocatoria a nuevas elecciones. El proceso de transición a cargo de Valentín Paniagua dio lugar a las investigaciones que demostrarían que, al final del gobierno, el Servicio de Inteligencia Nacional controlaba gran parte de las instituciones del Estado: Congreso, Poder Judicial, ministerios, instituciones

---

<sup>186</sup> INEI (2009). Perú: Migraciones internas 1993-2007. p.40.

constitucionalmente autónomas, etcétera. A fines del 2000, se derrumba un régimen que combinó una orientación económica liberal y autoritarismo con populismo en el trato con sectores populares. El elevado presupuesto del Ministerio de la Presidencia para políticas sociales llevó la presencia del Estado y la imagen del presidente a las áreas rurales y sectores urbano-marginales.

De otro lado, tenemos al Ministerio de Economía y Finanzas que dirige las reformas liberales, diseña el programa de privatizaciones, la recompra de la deuda externa, y al mismo tiempo promueve los contratos de estabilidad tributaria y el Decreto Supremo 120 que colisionan con la política tributaria original. En el terreno de la pacificación, se derrotó a la subversión apelando a las rondas campesinas, pero al mismo tiempo se cometieron graves violaciones de Derechos Humanos que implicó la formación del denominado grupo “Colina” en el engranaje del Servicio de Inteligencia del Ejército.

Más población y mucho menos recursos coinciden en la historia peruana de fines del siglo XX.

### **2.3. La escena política en el uso de las instituciones jurídicas de la Constitución**

Con un sistema jurídico en decadencia institucional porque se seguían aplicando normas derogadas y códigos influenciados por el viejo pensamiento colonial y liberal del siglo XIX, las nuevas concepciones jurídicas contemporáneas del siglo XX se ven mezcladas con las concepciones jurídicas del siglo XIX. Se mantienen aún las ideas liberales en las legislaciones modernas, pero con ciertas reticencias y mejoras de corte social y económico para el Estado y la sociedad. Se siguió también con la costumbre de seguir copiando las legislaciones foráneas, sin la necesidad de

innovar nuestro sistema jurídico, acorde con nuestra realidad social, política y económica, que mantuvo el atraso y retuvo el desarrollo de nuestro país por muchos años. Muchas de las instituciones jurídicas quedaron desamparadas y relegadas por el poder de turno, a tal punto que cayeron en desuso, por su falta de aplicación a la realidad social imperante. Regímenes, que se ufanaban por el logro de un gobierno democrático y respetuoso del Estado de Derecho, que a la postre trajeron consigo el menoscabo y el desaliento social. Por ello, Prado (1920) expresaría sobre el pensamiento liberal:

“(…) nuestras libertades políticas, son meramente teóricas, aparentes; libertades sin alma, verdaderas normas de libertad, violadas por el poder y por el país desamparadas, desprovistas por igual de opinión que las imponga, de autoridad que las acate y de pueblo que las viva”.<sup>187</sup>

Añadiendo que todo esto se debería a la falta de educación en los gobernantes con los que se ha contado hasta el momento:

“Es que el obstáculo mayor, el valladar insuperable que precisa combatir y vencer, consiste en la falta de educación política de los gobernantes. Es decir, en la negación de la esperanza; en la debilidad de quienes deberían ser los fuertes; en la ineptitud de la ignorancia y de la culpa en donde deberíamos hallar el milagroso poder del acierto y la virtud”.<sup>188</sup>

Rotas las estructuras jurídicas del Estado liberal en sus inicios, fragmentado y con una profunda escisión social entre las diferentes clases sociales, dirigentes, clase política y la nueva clase industrial, y con el derrumbe del

---

<sup>187</sup> Prado y Ugarteche, Jorge (1920). Ideales democráticos (Discursos y artículos políticos). p. 28.

<sup>188</sup> *Ibidem*, p. 29.

gamonalismo, la escena política peruana desde la Constitución de 1920, 1933, 1979, hasta la Constitución de 1993, se desarrolla en un clima de inestabilidad institucional, y en el uso indebido y no uso de instituciones jurídicas de la Constitución, por parte de las autoridades y de los gobiernos. Para comprender este análisis constitucional, se ha dividido de la siguiente forma:

### 2.3.1. Estructura del Estado

El Congreso que formularía la Constitución de 1920 creó una nueva cuestión legal en las discusiones sobre si tenía o no el Poder Constituyente, cuando en el Perú para dar una Constitución no se elige Diputados o Senadores, sino Representantes para una Asamblea única, los llamados Constituyentes. El Poder Ejecutivo convoca a los pueblos para elegir a éstos que por mandato del pueblo son más que diputados y senadores. Las Cámaras Legislativas pueden reformar una Constitución desde las pautas establecidas: dos legislaturas ordinarias en las cuales es leído el proyecto tres veces para ser aprobado en ambas. Una Constitución nueva escapa a sus funciones. Negándosele el carácter de Constituyente, se le confirió el de Congreso para incorporar los 18 puntos propuestos.

Entre aquellos puntos estaba la renovación del Poder Legislativo, el cual sería total y coincidiría con la del Ejecutivo, realizándose cada cinco años. Hasta aquel entonces, con la Constitución de 1860, el mandato del Jefe del Poder Ejecutivo duraba cuatro años, diputados y senadores seis años, mientras las Cámaras se renovaban en una tercera parte cada dos años, y no en su totalidad cada seis años. El objetivo era un elemento fijo a la renovación del Poder Legislativo. El Presidente duraba cuatro años y el Legislativo seis, encontrándose el Presidente con un tercio de elementos antiguos y fijos en el Parlamento. Esto cambiaría renovándose ambos para cinco años. El Poder Legislativo constaría de un Senado de 35 miembros y



de una Cámara de 110 diputados. Este número no podría alterarse sino por reforma Constitucional.

Asimismo, se propugna una ley que indicará a cada circunscripción el número de diputados y senadores que se deba elegir, cuyo número no podría ser alterado, sino a mérito de una Ley. La distribución se realizaba antes de esta ley, con la Constitución de 1860, en base a un coeficiente: *población* para diputados, y *provincia* para senadores; eligiéndose un diputado por cada 30,000 habitantes; y para el caso de los senadores: 1 senador por 1 departamento con 1 provincia, 3 senadores para departamentos con menos de 8 pero más de 5 provincias, y 4 senadores por departamentos que pasasen de 8 provincias. Con la Carta del 20, todos serán elegidos por el voto popular directo.

Otra de sus innovaciones fue que en caso de vacancia de la Presidencia de la República, por muerte, incapacidad mental o física, etc., gobernaría el Consejo de Ministros como máximo 30 días, tiempo en que el Congreso elegirá al ciudadano que culmine el tiempo presidencial. Anteriormente, la Carta del 60 establecía que le sucedía el primer Vicepresidente, y a la falta de éste, el segundo Vicepresidente, pero no para finalizar el mandato, sino convocar a elecciones a un nuevo período constitucional de cuatro años.

Entre las reformas, estuvo también determinar que el Congreso Ordinario duraría en sus sesiones un mínimo de 90 días y un máximo de 120 días, con prórroga si en los 90 días no se aprobaba el Presupuesto General de la República. Terminada una legislatura Ordinaria, las Extraordinarias debían ser convocadas únicamente por el Poder ejecutivo que verían con prelación los asuntos para la cual fueron convocadas. Estos Congresos Extraordinarios no pueden durar más de 45 días, quedando en su poder y a su juicio, convocar a nuevo Congreso. Con esta disposición, no cabía discusión alguna de si el Congreso podía o no por sí mismo convocarse en

sesiones extraordinarias. La instalación del Congreso debía realizarse el 28 de julio todos los años con convocatoria o sin ella.

Sobre el funcionamiento en conjunto de ambas Cámaras, se estableció la reforma plebiscitaria que sólo tendría lugar a casos de excepción, de gran importancia y solemnidad, como el pronunciamiento sobre tratados internacionales, o el cumplimiento de las funciones electorales que le encomienda la ley provenientes del Presidente de la República, Arzobispo de la Arquidiócesis, Vocales y Fiscales de la Corte Suprema. Para el debate, iniciativa y discusión de las leyes de cada Cámara se procede por separado y adoptada una resolución, esta es enviada a la otra Cámara que ser discutida y sometida a votación. Una ley puede nacer y ser procesada desde cualquier Cámara y, aprobada por una, pasa a la otra colegisladora para su debate y votación. Indistintamente, una es revisora de la otra.

Existía incompatibilidad entre el mandato parlamentario y todo cargo o empleo público. Con ello, se eliminó el vicio arraigado de los representantes nacionales, diputados o senadores, que eran a su vez empleados públicos de la administración central o local, empleados de Juntas Departamentales, de Municipios o de Beneficencias. Los Ministros Diplomáticos eran nombrados por el Gobierno con la necesaria aprobación del Senado. Las garantías individuales podrían suspenderse en el caso de que la Patria estuviese en peligro. Esto, pues, el gobierno se encontraba indefenso frente al pueblo que defendía su posición con extrema violencia.

La Constitución de 1933 establece que el Presidente de la República nombra al Presidente del Consejo de ministros, que refrenda su propio nombramiento, y nombra a los demás ministros a propuesta del Presidente del Consejo, con la refrendación de éste (Art. 154, inc. 7°, Arts. 158,159). Si presenta resistencia a la voluntad presidencial, la combinación fracasa. Obtiene quizás una que otra cartera para sus propios candidatos, a condición de no objetar a los favorecidos por el Jefe del Ejecutivo. Los

Ministros deben su nombramiento a la voluntad del Jefe del Estado y se inclinan por ese motivo a complacerlo.<sup>189</sup> Para vincular los poderes políticos, se dispuso que los ministros pudieran ser miembros del Congreso, lo que no excluía que fuesen interpelados o censurados. Circunstancias que nos plantean la preocupación por la separación de poderes, pues indistintamente se podía proseguir con la línea gubernamental como representante del régimen, y luego convertirse en fiscalizador como miembro del Legislativo.<sup>190</sup>

El Poder Legislativo, se mantuvo en la forma bicameral: Cámara de Diputados y Cámara de Senadores. Los primeros eran elegidos en función del distrito múltiple, conforme se estipulaba. La novedad se dio con la conformación del llamado “Senado Funcional”, que debía representar la participación de las fuerzas vivas e instituciones sociales. De lo contrario, “un Parlamento constituido exclusivamente por elementos políticos desconocen las realidades económicas y sociales del país, no permite la participación de las fuerzas vivas y de las instituciones organizadas en el Gobierno de la Nación (...)”.<sup>191</sup>

En un país donde la institucionalidad carecía de un protagonismo inquebrantable, no era posible generar por sí misma la presencia de sectores económicos. Al respecto, Enrique Bernales (1970) explica:

“Organizar fuerzas económicas y profesionales y darles facultad de construir el Senado es convalidar como derechos políticos exclusivos la situación de ciertas élites y es también la consagración de usos

---

<sup>189</sup> Villarán, Manuel Vicente (1994). Posición constitucional de los ministros del Perú. p.49.

<sup>190</sup> Gálvez, José Francisco. (2008) Historia del Derecho Peruano. Lima: Universidad Inca Garcilaso de la Vega. Fondo Editorial. p. 166.

<sup>191</sup> Pareja Paz Soldán, José. (1944) Historia de las Constituciones. Lima. Gráfica Zenit. p. 203.

antidemocráticos para la manipulación del poder en función de los intereses de grupo”.<sup>192</sup>

Es así, como en la práctica el Senado Funcional jamás existió, debido a la falta de participación de un sector importante de la sociedad civil como es el sector de los gremios sindicales, los profesionales y empresarios, que hacía imposible que esta cuota de participación se insertaran en el Parlamento, por un irreconciliable divorcio entre Estado y Sociedad. Aunque se mantuvo esta intención, los legisladores decidieron crear un mecanismo transitorio que terminó por convertirse en definitivo. La Comisión opinó que los gremios y corporaciones se organizaran conforme a las leyes, veinticinco senadores provendrían de los miembros de la Asamblea y quince se elegirían por votación popular.

Otra de las instituciones jurídicas relegadas fue la *Acción Popular*. Instituida desde la carta magna de 1933. La Acción Popular comenzó a funcionar treinta años después en 1963 cuando fue reglamentada en la Ley orgánica del Poder Judicial y donde se establece que hay acción popular ante el poder judicial contra los reglamentos y contra las resoluciones y decretos gubernativos de carácter general que infrinjan la constitución y las leyes, sin perjuicio de la responsabilidad de los ministros. La acción popular nació para declarar la inconstitucionalidad o ilegalidad de los decretos o resoluciones expedidas por el Ejecutivo.

En lo referente a los contrapesos entre órganos políticos, el Presidente de la República carecía de la facultad de disolver o dilatar el funcionamiento del Congreso. Tampoco podía vetar la ley, solo se le permitía observarla por un plazo de 30 días, al término del cual el Presidente del Congreso se irrogaba la facultad de promulgar la norma. Por el contrario, el Legislativo, tenía la

---

<sup>192</sup>Bernales Ballesteros, Enrique. (1970). La Estructura del Parlamento. Lima: Departamento de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica de Perú, texto mecanografiado. p.25.

potestad de interpelar y censurar a los Ministros a través de cualquiera de sus Cámaras. Estas medidas no guardaban ningún contrapeso e inclinaban todo el poder del Estado en manos del Congreso, creándose distorsiones políticas, donde el Ministerio dependía más del órgano fiscalizador que de aquel, que lo había nombrado. Este modelo de control de concentración de poder en el parlamento, con un excesivo parlamentarismo, se diseñó sobre la base de las experiencias anteriores ocurridas durante el gobierno de Leguía, a efectos de frenar los poderes del Ejecutivo.

El modelo político y jurídico de la Constitución de 1979, que rigió sobre la base de un régimen mixto entre presidencial y parlamentario, ofrece significativas diferencias de la Constitución de 1933. El sistema político era el de la democracia representativa. El Presidente de la República y los parlamentarios serían elegidos cada cinco años, ejerciendo el gobierno con plena libertad sin ser responsables por sus opiniones o acciones en el ejercicio de sus funciones, no pueden ser destituidos por ninguna razón política (salvo por comisión de delitos, con formulación de un antejudio político y suspensión en el ejercicio de la función), no se instituyeron mecanismos de democracia directa ni renovaciones periódicas parciales del órgano legislativo. Se mantuvo consciente y voluntariamente el mismo sistema político de la Constitución de 1933. Dos cambios fueron positivos: el otorgamiento del voto a los analfabetos y la eliminación de las restricciones a la existencia de los partidos políticos. En la estructuración de los poderes de Estado, se innovó más en el Ejecutivo que al Legislativo: se mantuvo la censura ministerial, pero se instituyó la posibilidad de la disolución de la Cámara de Diputados cuando sean censurados tres gabinetes; se otorgó al Presidente la posibilidad de ejercer el veto legislativo; y se le concedió asimismo mayor poder en materia presupuestal, lo cual le permitió tener una mayor capacidad de implementar sus políticas. En cuanto al poder Judicial, se mantuvo casi la misma organización, incluyendo el nombramiento de los magistrados por los poderes políticos, restándole independencia; y se restableció el Ministerio Público por mandato constitucional al interior de la

administración de justicia y la defensa de los derechos. Con todo ello, se dejó abierta la posibilidad de convertir al gobierno en una dictadura legal. La separación de Iglesia y Estado, y la plena libertad de cultos fueron también incluidas.

El modelo político y jurídico de la Constitución de 1993 obedece a un cambio estructural del Estado sobre la base de un proceso de descomposición social y política, surgida por la violencia y la desarticulación de las instituciones. A diferencia de la Constitución de 1979, esta establece un régimen político con mayores atribuciones presidenciales. El Poder Ejecutivo obtuvo mayores atribuciones, ampliadas a nivel de potestad legislativa mediante los decretos de urgencia. El Presidente puede disolver el Congreso si este censura a dos consejos de ministros (en la anterior Constitución eran tres). En el Poder Legislativo se abolió la bicameralidad parlamentaria y se impuso la unicameralidad con 120 representantes o congresistas (se ampliaría a 130 en el 2011), un número inferior al que tenía el antiguo Congreso bicameral (180 diputados y 60 senadores).

El mandato presidencial se mantuvo en cinco años pero se permitió una sola reelección inmediata o consecutiva (artículo 112). Al amparo de este artículo constitucional, Fujimori se reeligió en 1995; al año siguiente, mediante una controvertida *Ley de Interpretación Auténtica*, se le permitió otra reelección consecutiva. De acuerdo a esta interpretación, el segundo gobierno de Fujimori (1995-2000) era el primero sujeto a ese artículo constitucional, invocándose la no retroactividad de las leyes.

Respecto a las atribuciones del Presidente del Consejo de Ministros, este no es considerado como Jefe de Gobierno, por el contrario, su función, textualmente es “(...) coordinar las funciones de los demás ministros”. (Artículo 123º inciso 2 de la Constitución). De otro lado, el voto de confianza del Congreso no significa ningún fortalecimiento de su posición constitucional, pues según el artículo 122º “El Presidente de la República, nombra y remueve al Presidente del Consejo de Ministros”. Es decir, el

Presidente del Consejo de Ministros no es ningún poder intermedio en la constelación de los órganos del Estado: el nombramiento y la permanencia del Presidente del Consejo de Ministros dependen exclusivamente de la voluntad presidencial.

### 2.3.2. Ciudadanía, sufragio y sistema electoral

En las primeras décadas del siglo XX, voces como las de Prado (1920), asegurarían que: “Todas las instituciones electorales que hasta la fecha tuvimos fueron un desastre; todos pusieron los sufragios del pueblo a merced de los apetitos del gobierno, del predominio de la plutocracia; todas a merced de la quimera, del fraude y del cohecho”.<sup>193</sup>

En el Perú, un punto débil y limitante en la historia del sufragio, ha sido la propiedad, la edad el sexo y el analfabetismo. El sistema electoral ha sido sumamente endeble debido a su forma de estructuración, así la Constitución de 1920 estableció: “gozan de derecho a sufragio los ciudadanos en ejercicio que saben leer y escribir, mayores de 21 años o casados e inscrito en el registro militar” (artículos 65º y 66º); el sufragio se ejerce según la ley electoral, teniendo como base el registro electoral permanente, voto popular directo y la jurisdicción del poder judicial para garantizar el proceso electoral (artículo 67º). En este aspecto, el órgano encargado de garantizar el proceso electoral era el Poder Judicial. Y la participación de la ciudadanía como cuerpo electoral en las elecciones estaba limitada en función a la educación que pudiera tener la persona y la edad de 21 años, casados o para aquellos inscritos en el servicio militar. El grueso de la población peruana, era analfabeta, en especial la población rural que aún no había incrementado su nivel de educación.

---

<sup>193</sup> Prado y Ugarteche, Jorge (1920). Ideales democráticos (Discursos y artículos políticos). p. 22.

La Asamblea Nacional no aceptó el proyecto del conservador Celestino Manchego Muñoz, representante por Huancavelica, para otorgar el derecho de sufragio a las mujeres. De otro lado, ante una propuesta de ley sobre elección popular de alcaldes provinciales y distritales, se agregó un artículo provisorio, por el cual mientras se efectuaba la renovación legal de los municipios, el Estado quedaba autorizado para nombrar alcaldes. Todo quedó en el papel pues no hubo elección directa de representantes ediles hasta el año de 1963.

Un incremento masivo de participación ciudadana en los comicios electorales se vio aumentada en la década del 30, fundamentalmente, porque el cuerpo electoral de la masa campesina migrante creció, en función a una mejora en su nivel de educación; la concesión del derecho al voto a las mujeres, por Odría, fue también un factor importante de ampliación del sufragio a un cuerpo electoral restringido, y se dio dos décadas después:

“Es interesante anotar, que la influencia de Odría en la ampliación del sufragio se produce justamente, cuando el dictador, decide tomar distancia de la Oligarquía. La ampliación del sufragio por diversas razones, ensanchó el cuerpo electoral. Tomando como base el año de 1963, el electorado se incrementó en 113% para 1978, en 162% para 1980 y en 401% para 1990. En términos porcentuales, el electorado pasó del 2.5% de la población total en 1919 al 25% en 1978, y al 35% en 1990”.<sup>194</sup>

El Congreso de la República, optó por ampliar la base electoral a través de la Ley N° 12391, que modificó el artículo 84°, 86° y 88° de la Constitución de 1933, el cual originalmente concedía la ciudadanía a los varones mayores de 21 años de edad, emancipados o casados de 18 años. Este proceso

---

<sup>194</sup> López, Sinesio. (2005) Perú, 1930-1968: competencia y participación en el Estado Oligárquico. En: Historia de las Elecciones en el Perú. Estudios sobre el gobierno representativo. Cristóbal Aljovín de Losada y Sinesio López, editores. Lima: IEP, Instituto de Estudios Peruanos. p. 119.



normativo, que otorgó el derecho al voto a la mujer letrada en 1955, no sólo amplió la base electoral, sino que permitió que las mujeres tengan la posibilidad de ocupar las curules en el Poder Legislativo.

En la Constitución de 1979, se otorgó el voto a los analfabetos, lográndose de esta manera superar la odiosa discriminación y romper la resistencia de parte de las élites y el Estado a la participación electoral, debido los factores ya mencionados. La Constitución estableció: “Todos los peruanos mayores de 18 años, que estuvieran en el goce de su capacidad civil, tendrían el derecho al voto, que sería de carácter personal, secreto y obligatorio”. Quedó así derogada la restricción al voto de los analfabetos, consignada en la anterior Constitución. Solo los miembros de las fuerzas armadas y policiales en servicio activo no podían votar ni ser elegidos.

Por otro lado, el único ente electoral con capacidad de organizar y administrar los procesos electorales era el Jurado Nacional de Elecciones, quien se encargaba de velar por el respeto del escrutinio y el acto de proclamación de candidatos ganadores, durante los comicios electorales. A diferencia de la Constitución de 1993, que el sistema electoral se diversificó: ONPE, RENIEC y JNE, cada uno de ellos con funciones específicas, reservándose al Jurado Nacional de Elecciones únicamente en materia jurisdiccional electoral. Esta Constitución no estipuló los mecanismos de democracia directa, y en particular la del referéndum, argumentando que la conciencia democrática del país no estaba preparada para ejercitarlo.

La Constitución de 1993, enfatiza en el inciso 17 del artículo 2º que concede a los ciudadanos el derecho a participar en la vida política, económica, social y cultural de la Nación, no solo en forma global como sucedía en el inciso 16 del artículo 2º de la Constitución de 1979, sino normándose el derecho a la elección, remoción y revocación de autoridades estatales, así como el derecho de iniciativa legislativa y de referéndum como derechos

ciudadanos.<sup>195</sup> Únicamente se haría reconocible la verdadera sustancia de esta innovación, cuando ella sea volcada en las correspondientes leyes realizativas.<sup>196</sup>

La introducción de mecanismos de democracia directa mediante revocación de autoridades, la ampliación de la iniciativa legislativa y el referéndum,<sup>197</sup> el mecanismo del referéndum o consulta popular para la reforma total o parcial de la Constitución, la aprobación de normas con rango de ley, las ordenanzas municipales y las materias relativas al proceso de descentralización son propias de esta Carta:

“(…) la Carta de 1993, fue pionera en colocar al lado de la tesis de representatividad -vigente desde la Constitución de 1823 y que dio lugar al sistema de autoridades elegidas como garantes de las inquietudes y anhelos de los ciudadanos- la tesis de la participación ciudadana, la que no excluye a la anterior sino se complementa con el propósito de acercar más la sociedad civil con el Estado, manifestado a través del referéndum, cuyo consenso no tiene más requisito que la acreditación a través de la recolección de firmas (artículos 31° y 32°).<sup>198</sup>”

Así como es usual en otros Estados latinoamericanos, también en el Perú existe el deber general de votar entre los 18 y los 70 años, conforme al artículo 31°. Los ciudadanos de mayor edad están liberados de esta obligación, aunque siguen conservando el derecho de voto luego de este límite de edad. Esta disposición correspondía al artículo 65° de la Constitución de 1979.

---

<sup>195</sup>Carlos Torres y Torres Lara, Op. cit, p. 4.

<sup>196</sup>Comisión Andina de Jurista (1993). “Análisis del Proyecto de Constitución”, en: Del golpe de estado a la nueva constitución. Lima: p. 214.

<sup>197</sup>Rubio Correa, Marcial. (1994) “Análisis de un cambio constitucional”. En: Vox Juris. Lima: Universidad de San Martín de Porres-Facultad de Derecho. Palabras pronunciadas en la inauguración del semestre lectivo, en la Facultad de Derecho de la Universidad de San Martín de Porres, el 07 de abril de 1994.p.4.

<sup>198</sup>Gálvez, José Francisco. (2008). Historia del Derecho Peruano. p.87.

En ella se ha mantenido la norma según la cual los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional no pueden elegir ni ser elegidos, lo que dispuso el artículo 34<sup>o</sup> que corresponde el artículo 67<sup>o</sup> de la Constitución derogada. Por lo demás, se dice que la historia del Perú está marcada por la constante intromisión de los militares en la vida política, aunque en las constituciones esto no haya estado previsto.<sup>199</sup> Sin embargo, en marzo de 2005, a través de una reforma constitucional, se otorgó el voto a los militares, la misma que fue aprobado por el Congreso durante el gobierno de Alejandro Toledo.

El sistema electoral (artículo 176<sup>o</sup>) de la Constitución de 1993, a diferencia de la Constitución de 1979 que establecía que el único órgano encargado de organizar, vigilar y fiscalizar los procesos electorales, era el Jurado Nacional de Elecciones; en la nueva Constitución se crean dos órganos autónomos e independientes y delega parte de sus funciones a la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) y al Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC). En materia electoral, el Jurado quedó establecido como instancia jurisdiccional y acredita al ganador de los comicios generales y municipales.

### **2.3.3. La administración de justicia**

En la administración de justicia, las constituciones han tenido serias debilidades, al estructurarse un Poder Judicial sumamente frágil y sumiso a los poderes del Ejecutivo, debido a que el nombramiento de los magistrados provenía de él. Así, en la Constitución de 1920, respecto al proceso de elección de los magistrados del Poder Judicial, Vocales y Fiscales de la Corte Suprema, eran elegidos por el Congreso de una lista de diez

---

<sup>199</sup>Jürgen Saligman, Von. (1995). La Constitución Peruana de 1993. p.10.

candidatos propuestos por el gobierno. Mecanismo, que provocó que el diputado don Pedro Rada y Gamio se opusiera a la posibilidad del nombramiento de magistrados sin la intervención de los entes políticos, considerando que ello le daría total autonomía y no permitiría contrarrestar la acción fiscalizadora llevada a cabo en los comicios electorales:

“(..) la línea propuesta por la Comisión iba a un régimen de cooptación total, ya que la Corte Suprema designaría a todos los miembros de ese Poder, salvo a los de la Corte Suprema, pero como era la encargada de preparar la lista de candidatos resultaba que engendraba y completaba a sí misma. Su autoridad y existencia dependían de ella sola”.<sup>200</sup>

Pero, por otro lado, resultaba disminuida la injerencia del órgano judicial en el registro, y revisión de los procesos electorales, supeditándola a lo que determine la ley (artículo 67°). La discusión sobre la independencia del nombramiento de los jueces en relación al poder político, viene desde mucho tiempo atrás. Solo en vía de ejemplo podemos citar a Víctor Andrés Belaunde en una de sus intervenciones en el Congreso de 1933:

“Recordemos con serenidad lo que pasaba antes. Algunos miembros de la mayoría como algunos miembros de la minoría son demasiado jóvenes, y sólo saben a través de los libros o de las críticas, todo los inconvenientes provenientes de este sistema. Vaca un puesto de Juez de provincia, entonces vienen los ajetreos políticos; el gobierno tiene su candidato tiene que triunfar. Sería mejor que teniendo su candidato lo nombrara directamente, porque los nombramientos directos representan responsabilidad. ¿Cómo se obtiene el nombramiento, Señor Presidente? Es necesario que ese nombramiento este facilitado por la inclusión del candidato en la terna por la Corte Superior, viene

---

<sup>200</sup>Pareja Paz Soldán, José (1954). Las Constituciones del Perú. p. 172.

la presión del Ejecutivo y del partido político sobre el Tribunal Superior,

para que se incluya a su candidato en la terna. Entonces hay dos males, el mal de un candidato que puede ser incompetente y que no tiene otro título, el ser candidato gubernativo, y el mal que resulta de este triste proceso de presión del Poder Ejecutivo y de concesiones y compromisos en que queda mal parado el gobierno y peor parado el Tribunal. Y lo mismo pasa en el caso de las Cortes Superiores. En este caso la terna es preparada por la Corte Suprema y entonces vienen los ajetreos e influencias y los compromisos y las concesiones en la Corte Suprema (aplausos). Y el vocal nombrado de esa manera va con ese estigma, de la influencia gubernativa que no solamente lo nombró sino que también consiguió que la Corte Suprema lo pusiera en la terna”.<sup>201</sup>

Esta ha sido la singularidad que ha caracterizado al Poder Judicial, *el manejo político* en el proceso de selección y nombramiento de magistrados. Debido a esta fuerte injerencia política, al Poder Judicial le resultaba casi imposible mantener su independencia y autonomía al momento de administrar justicia y se llama jurisdicción, que significa *decir el derecho* aplicable al caso concreto, en la solución de controversias jurídicas. En la década del setenta, se procuró el arreglo de su realidad mediante la existencia de una Comisión de Reforma Judicial establecida al interior de la Corte Suprema de dicha época, pero no hubo mejoras.

La Constitución de 1979 instituyó un Consejo Nacional de la Magistratura estipulado “como un orden autónomo e independiente de cualquier otro poder” (Artículo 104°). El sistema de elección de los magistrados provenía necesariamente del poder político: El Concejo Superior de la Magistratura

---

<sup>201</sup>Belaunde, Víctor Andrés (1966). *El Debate Constitucional*. Lima: Talleres Gráficos P.L. Villanueva S.A., pp. 165-166.

estará presidido por el Presidente de la República. Formarán parte de él, como miembros natos, el Primer Presidente y el Fiscal General del Tribunal Supremo. Los demás componentes serán elegidos en sus dos tercios por la totalidad de los magistrados ordinarios, entre los pertenecientes a las diversas categorías, y en un tercio por el Parlamento en sesión conjunta entre catedráticos titulares de universidad en materias jurídicas y abogados con quince años de ejercicio.

En la década de los ochenta, a pesar de la entrada en vigencia de la Constitución de 1979, la administración de justicia continuó siendo uno de los temas que provocaba mayores protestas por parte de la opinión pública, pues se mantuvo casi la misma organización dispuesta en la anterior Constitución. Se restableció el Ministerio Público, cuya función sería velar por la independencia de los órganos judiciales y por la recta administración de justicia y la defensa de los derechos de los ciudadanos. Sin embargo, su manejo, caracterizado por la lentitud, el prevaricato, la elitización de la justicia y la corrupción entre los funcionarios, fue la problemática real. A ello, se le sumó el surgimiento del fenómeno subversivo y la configuración de nuevas e intrincadas modalidades de corrupción que agravaron la situación. Subsisten aún problemas deshonestos como el peso de los Poderes Políticos, la falta de independencia, la ausencia de recursos y la corrupción de Jueces, Vocales y Fiscales.

Al respecto, Ernesto Garzón Valdés, jurista y filósofo argentino, opina:

“Desde el punto de vista de una concepción normativa del Poder Judicial, puede afirmarse que su función principal es la de garantizar la estabilidad del respectivo sistema político. La estabilidad es una propiedad disposicional de un sistema político que consiste en el mantenimiento de su identidad a través de la tendencia de quienes ostentan el poder, a guiar su comportamiento de acuerdo con las reglas básicas del sistema. En el caso del Juez en regímenes

democráticos, ello requiere que cultive, por una parte, una firme adhesión interna a las normas básicas del sistema, es decir que sea partidario incondicional de las mismas y, por otra, que mantenga una manifiesta imparcialidad con respecto a los conflictos de intereses que tiene que resolver”<sup>202</sup>.

#### 2.3.4. El régimen económico

Con la Carta del 20, una nueva institución fue “la contribución sobre la renta será progresiva”. La contribución sobre la renta no había existido antes en el Perú, la cual establece que todo individuo debe declarar todas las rentas que por cualquier concepto perciba y su monto anual, es decir, todo su ingreso. Esta contribución no derogaba las contribuciones anteriores, tales como la contribución predial, industrial, de minas, de patentes, de renta al capital movable, etcétera.

Por primera vez, el arbitraje fue principio constitucional como solución obligatoria en los conflictos entre el capital y el trabajo, muchos de los cuales degeneraban en luchas sangrientas, incendios y saqueos, junto a la huelga de los gremios de obreros que paralizaban la ciudad. Con este principio:

“producida una desavenencia entre obreros y patrones, debe hacerse saber inmediatamente a las autoridades administrativas respectivas que citan a las partes, oyen sus razones y adoptan una resolución equitativa y justa, o la remitan a arbitrios. Lo resuelto por estas autoridades o por los arbitrios se hace cumplir coercitivamente por la fuerza pública en caso de desobediencia. Y es frecuente que el Gobierno en caso de rebeldía de los obreros para reanudar sus labores, habilite un personal ad-hoc. Así a menudo, los individuos de tropa son destacados para la elaboración del pan o el beneficio de las

---

<sup>202</sup>Garzón Valdés, Ernesto (2006) Tolerancia, dignidad y democracia. Lima: Universidad Inca Garcilaso de la Vega, Fondo Editorial., p.29.

reses, los maquinistas de la armada para ponerse al frente de los servicios ferroviarios y los alumnos de la Escuela de Artes y Oficios para los servicios tranviarios y de omnibuses, etcétera” .<sup>203</sup>

En esta misma carta se estableció la instrucción primaria obligatoria y gratuita como deber del Estado y fomentó los establecimientos superiores de instrucción. Fue la única que reconoció a las Comunidades Indígenas como personas jurídicas, evidenciando la influencia del medio sobre el proceder jurídico. La configuración de los derechos sociales comprendían la protección de la familia; en el ámbito laboral: la libertad de trabajo, las condiciones máximas del trabajo y los salarios mínimos en relación con la edad, el sexo, la naturaleza de las labores y las condiciones y necesidades de las diversas regiones del país, la obligatoriedad de la indemnización de los accidentes del trabajo en las industrias; el derecho de educación de los hijos, el derecho a la salud, la libertad de comercio e industria, la seguridad social, el derecho de propiedad, la intervención del Estado por Ley, para fijar la tasa de interés por préstamos de dinero y entre otros. Muchas de ellas “en clara semejanza con varias normas de la Constitución alemana”.<sup>204</sup>

Esta constitución fue precedida por intensos movimientos sociales que habían conmovido la vieja sociedad aristocrática peruana. Entre ellos figuran las luchas obreras por la jornada de ocho horas y la reforma universitaria:

“Ambos lemas fueron recogidos por Leguía en 1919 y fue con el apoyo popular y de las capas medias que ganó nuevamente la presidencia. La constitución de 1919 fue, en cierto modo, una respuesta a estas movilizaciones que afectaban a la sociedad peruana en su conjunto” (Rubio y Bernalles, 1988, p. 28).

---

<sup>203</sup> Alayza y Paz Soldan, T. (1928). Derecho Constitucional General y del Perú. p.21.

<sup>204</sup> Rubio Correa, Marcial; Bernalles Ballesteros, Enrique (1988). Constitución y Sociedad Política p.28



La mayoría de estas normas y otras como la protección del trabajo y la negociación colectiva pasaron a la Constitución de 1933 y han sido más orgánicamente integradas en la Constitución de 1979.<sup>205</sup>

Volviendo a la Constitución de 1920, este régimen se caracterizó por una mayor intervención del Estado con un mayor incremento de deuda pública externa, sobre todo proveniente de Estados Unidos de América. Asimismo, se introdujeron en la Constitución, aspectos vinculados de la consulta plebiscitaria de 1919: “No pueden crearse, modificarse ni suprimirse contribuciones, sino en virtud de una ley y para el servicio público. Sólo la ley puede exonerar en todo o en parte de pago de los impuestos; pero nunca por razón de las personas” (Artículo 7°). La contribución sobre la renta será progresiva (artículo 8°). Lo cual se complementaba con la transparencia del sistema monetario así como con los compromisos adquiridos y por adquirir con el régimen: La Constitución garantiza el pago de la deuda pública. Toda obligación del Estado contraída conforme a ley es inviolable (artículo 10°). No podrá crearse moneda fiduciaria de curso forzoso, salvo el caso de guerra nacional. Únicamente el Estado podrá acuñar moneda nacional (artículo 11).

Sin embargo, la Constitución mantuvo el fundamento propio del liberalismo que señalaba la utilidad pública, como razón prioritaria de la expropiación por parte del Estado peruano: “La propiedad es inviolable bien sea material, intelectual literaria o artística. A nadie se puede privar de la suya sino por causa de utilidad pública probada legalmente y previa indemnización justipreciada”. Bella declaración, que correría una suerte de institución inoperante, no se cumplió sus preceptos debido a las emociones y ambiciones del gobierno por el “poder”. Así ocurrió con la expropiación del Diario de “La Prensa”, tribuna de oposición de Luis Fernán Cisneros, director de este diario, quien es apresado y el gobierno dispone la expropiación de “La Prensa”. Cabe aclarar que Cisneros interpuso una acción de Hábeas

---

<sup>205</sup> *Ibíd*em, p.28

Corpus para que “La Prensa” le fuese devuelta. El Tribunal Correccional de Lima lo declaró fundado y el gobierno acató el mandamiento judicial.

En la Constitución de 1933 el régimen económico se enfocó como una preocupación que debería ser compartida por las fuerzas sociales a través de la formación del Concejo de Economía Nacional. Tanto estas instituciones como el Senado Funcional, y el Concejo Departamental no llegaron a funcionar, debido a su falta de implementación, de acuerdo con la voluntad del legislador, adoptándose medidas moderadoras. Respecto a la propiedad y del uso de los bienes, la Carta fue receptiva al incorporarse a dicho concepto la “armonía con el interés social” (artículo 34°), principio que provenía de la *Encíclica Rerum Novarum* de León XIII, conocido como el Papa de los obreros. Pese a ello, la misma Constitución persistió en recoger el espíritu individualista según el cual cada propietario tenía plena disposición de las atribuciones del bien como tal, propio del liberalismo que aún mantenía la expropiación<sup>206</sup> de acuerdo al concepto de *utilidad pública*. Ambigüedad que provocó una discusión por conocer finalmente qué aspecto era determinante en la propiedad, evidente más tarde con el proceso de la *Ley de Reforma Agraria* en 1964.<sup>207</sup>

La nueva Constitución recogió el proceso de transformación, a través del pluralismo económico, la planificación (que venía de 1962), la iniciativa privada y el papel del Estado como promotor, todo ello con el objetivo de otorgar a la sociedad una mayor presencia participativa y democrática que ampliaba el papel del hombre como ser social.<sup>208</sup>

El régimen económico de la Constitución de 1979 fue concebido como un Estado de Bienestar, preocupado por el desarrollo nacional (resolver los

---

<sup>206</sup> A la expropiación como institución jurídica se le otorgó una concepción diferente a la forma como se concibió en la Constitución, adecuándose a la forma desarrollada por la Reforma Agraria, rompiendo con ello todos los parámetros constitucionales.

<sup>207</sup> Gálvez, José. (2008). Historia del Derecho Peruano. p. 162.

<sup>208</sup> *Ibíd*em, p. 181.

problemas de empleo, educación, desarrollo económico de la sociedad en general) a diferencia de la Constitución de 1993, la misma que trae un cambio sustancial referente al pluralismo económico, al margen que lo limita pues deja la potestad a que el gobierno pueda intervenir en la actuación de las reglas económicas para que pueda operar de forma rápida y eficaz en el desarrollo de soluciones a problemas emergentes en relación con el marco constitucional.

Las reglas básicas del sistema económico eran la economía social de mercado, el pluralismo empresarial y la libertad de comercio e industria, aunque la normatividad fue ambigua entre un régimen liberal y un régimen donde el Estado cumplía el rol empresarial y de regulación de las relaciones sociales, apreciándose en: la libertad de industria y comercio y el sistema de planificación, bajo control o fiscalización del Estado que reconocía formas asociativas autogestionarias destacando las cooperativas o empresas de propiedad social, la expropiación y nacionalización fueron restringidas pero no fueron normadas expresamente en la Constitución del 79, la explotación de los recursos naturales y el comercio exterior fueron reservadas en su mayor parte al Estado; en el agro se mantuvo el principio de la conducción de la tierra por el propietario reconociéndose formas individuales y asociativas de conducción empresarial, pero por su normativa confusa y contradictoria para definir la conducción directa, se dio el restablecimiento de las sociedades de capitales, ocasionado un proceso regresivo con consecuencias funestas para la economía, la política y la sociedad.

En la Constitución de 1993 se estableció que la iniciativa privada es libre y se ejerce en una economía social de mercado (artículo 58°), dejando de lado la regulación de la carta de 1979, por la aplicación de los criterios de eficacia y eficiencia en el régimen económico y en los actos gubernamentales y administrativos, provenientes del análisis económico del derecho. La anterior Constitución consagraba el ejercicio de la actividad empresarial por parte del Estado; ahora el Estado vigila y facilita la libre competencia, legaliza la libre

tenencia de moneda extranjera y el libre cambio y defiende los intereses de los consumidores y usuarios. Se siguen mencionando a las Comunidades Campesinas y Nativas, pero ya no a la reforma agraria, como ampliamente lo hacía la anterior carta magna. Se garantiza la privatización de la tierra aplicándose el libre mercado; las tierras abandonadas pasan al dominio del Estado para su adjudicación en venta. Respecto a los derechos sociales, se dejó de garantizar plenamente la estabilidad laboral, regulada explícitamente en el artículo 48 de la Constitución anterior. Ahora solo se dice: “El Estado otorga al trabajador adecuada protección contra el despido arbitrario” (Artículo 28). Sólo se habla de una estabilidad relativa.

A lo largo de la historia republicana se ha visto que nuestras constituciones en el aspecto económico se han orientado de ordinario en los aspectos financieros y tributarios a temáticas propias de las políticas económicas gubernativas. Las Constituciones no lograron cumplir con los objetivos y principios regulados en ellos, así como con la tan ansiada “*planificación*” que quedó proscrita donde “*el Estado mediante planes de desarrollo debió regular las actividades de los demás sectores (en especial de los más necesitados)*”. El principio casi absoluto del liberalismo imperante en todo el siglo XX, en nuestras constituciones, hicieron casi imposible concretar y corregir la igualdad y desarrollo entre las personas y la sociedad en general.

### 2.3.5. La descentralización

El problema de la descentralización proviene desde el virreinato con la división entre el Alto Perú y el Bajo Perú, y luego la creación del virreinato del Río de la Plata en 1777, la corona española trasladó esta circunscripción alto peruano al recién creado Virreinato. Sin embargo, con las guerras de la independencia, el General don José de San Martín reincorporó el territorio del Alto Perú a su jurisdicción. Pero, el centralismo y la situación de las provincias continuaron siendo un problema grave y permanente en el Perú desde inicios de República. Esto debido a un diseño superficial del aparato

estatal al construir las provincias. Una vez, proclamada la independencia del Perú, en Julio de 1821, la mitad del territorio aún seguía ocupado por tropas españolas, y fue por eso, que don Simón Bolívar, fue invitado al Perú para consumir precisamente la obra iniciada por don José de San Martín. Así surgió al interior de la sociedad alto peruana, tres tendencias marcadamente definidas: a) buscaba su anexión al Perú; b) su anexión a las Provincias Unidas del Río de la Plata (lo que sería luego la argentina); y c) que buscaba ser un país independiente.

Esta última expectativa es la que cultivó más el General Sucre, representante de Bolívar en el Alto Perú, y por eso apoyó decididamente la creación de una nueva república, que llamó Bolivia en homenaje al Libertador (agosto de 1825). En tanto que se pensaba en una reunificación, se esbozó los esfuerzos de crear la Confederación Perú-Boliviana, compuesto por tres repúblicas: el Estado Nor Peruano, el Estado Sur Peruano y el Estado de Bolivia, todos bajo el mando de don Andrés de Santa Cruz. Todo este proceso sin embargo fue en vano, por cuanto guerras y revueltas de los opositores a constituir un Estado Confederado lo concluyeron definitivamente en 1841. A partir de esa fecha, el Perú y Bolivia fueron países independientes.

Luego de declarada la independencia del Perú en 1821 se encontraba dividido en siete intendencias como unidades políticas. De ellas San Martín hizo la conversión a departamentos: Arequipa, Ayacucho, Cusco, Junín, La Libertad y Puno. Este modelo lo adoptó del modelo Francés. El Perú republicano nació, pues, como un país unitario, dividido en siete departamentos. A su vez, cada departamento se dividía en provincias, y éstas en municipios. Siendo esta distribución la que se mantiene hasta la fecha, sólo que han ido en aumento. Teniendo hoy en día el espacio político dividido en regiones. De todo ello se puede establecer que el Perú tiene un viejo problema: el centralismo. Así nació a la vida independiente y a lo largo

de la República ha crecido hasta configurar una estructura que resiste a los deseos de muchas administraciones.<sup>209</sup>

En las Constituciones de 1823 y 1826 se trató de configurar la descentralización pero bajo otro nombre. Ninguna de estas constituciones tuvo vigencia efectiva por la guerra y los desórdenes que hubo en los inicios de la gestación de la república. Sin embargo, la Constitución de 1823 previó la existencia de “Juntas Departamentales” que no llegaron a funcionar. Fueron nominales, y por lo contrario fueron reiteradas en la Constitución de 1828, que es en realidad la primera Constitución operativa que tiene el Perú independiente. Las características de estas juntas departamentales eran básicamente las siguientes: Constituían un eslabón entre el Estado y los municipios y coincidían con los departamentos existentes, eran elegidas por el voto popular, apoyaban a las autoridades locales y promovían los intereses del departamento; emitían opinión, obligatoria algunas veces y otras no, sobre aspectos de desarrollo del respectivo departamento. Fueron, tanto en teoría como en la práctica, un experimento interesante que en cierto sentido, como ha señalado el historiador Jorge Basadre, “*eran los gérmenes de futuros parlamentos regionales*”. Estas juntas tuvieron un funcionamiento irregular, pues no fue constante ni lineal, fue efectiva de 1828 a 1834, y se repite en 1856 y 1867, pero en forma recortada.

En 1873 Pardo propició lo que llamó “descentralización fiscal”, reiterada en 1886 y que daría nuevo nacimiento a las “juntas departamentales” que se mantuvieron hasta 1919. Al entrar en vigencia la Constitución de 1920, se presenta una exageración del centralismo, pues en su artículo 140º considera el funcionamiento de congresos regionales que fueron el Congreso Regional del Norte, del Centro y del Sur. Estas tenían capacidad para dictar leyes y sus miembros eran designados por elección popular, pero el problema es que no tenían rentas y sus leyes tenían que pasar por el visto

---

<sup>209</sup>Bernales Ballesteros, Enrique (1999). La Constitución de 1993. Análisis comparado. Lima: Editora RAO. p 783.

bueno del Poder Ejecutivo nacional para su cumplimiento. Sus observaciones eran sometidas al Congreso para su pronunciamiento. Sesionaban con una duración improrrogable de treinta días al año. Cuando el régimen autoritario se fue estableciendo, estos parlamentos regionales cada vez más complacientes se reunían solo para pronunciar discursos de ocasión. Para Chirinos (1985) se trata de descentralizar la República. Para lo cual sirve, como papel en blanco, el texto constitucional. Tal es la teoría. En la práctica los Congresos regionales no sirven para nada. Se convierten en vacías asambleas deliberantes, huera de toda virtualidad, sin otro efecto que el oneroso que acusan contra el Presupuesto.<sup>210</sup>

En la Constitución de 1933 se hizo un verdadero esfuerzo doctrinario y político para lograr una efectiva descentralización, diseñándose los concejos departamentales sobre la base de los departamentos existentes con amplias facultades, con representantes en elección popular, actores de la actividad del departamento en materia agrícola, minera, industrial, comercial, educativa, etcétera. Empero, nunca fue puesto en práctica. Una vez más, otra de las instituciones jurídicas puestas en la Constitución se torna inoperante. Los sucesivos gobiernos que se instalaron en 1939, 1945, 1948, 1956, 1962, 1963 y 1968, algunos democráticos y otros simplemente de facto, jamás hicieron nada para hacer efectivo este esquema descentralizador. Durante todo este periodo funcionaron en forma limitada los municipios, los cuales durante un largo periodo (1920-1963 y 1968-1980) sus miembros no fueron designados por el voto popular, sino por el poder político de turno.

Con la Constitución de 1979 el tema de la Descentralización se abordó desde dos ángulos: por un lado, se reafirmó el municipio democrático, y por otro, creó las regiones como unidades neoeconómicas, con competencias amplias pero no muy definidas. Aún más, no señaló cuáles eran ni precisó

---

<sup>210</sup>Chirinos Soto. Enrique (1985). Historia de la República. Tomo II., p. 9.

todas sus competencias, y adicionalmente creó una Asamblea Regional al frente de cada región, que tenía una composición parlamentaria (ella elegía al presidente de la región), a contrapelo del gobierno nacional que era presidencial. Por tanto, la Constitución de 1979 acertó al diseñar el municipio democrático, pero no diseñó un modelo regional, sino que lo dejó a la decisión del legislador futuro, estableciendo plazos para hacer un Plan Nacional de Regionalización y desarrollos posteriores que poco o nada concretó por la falta de acuerdo entre los constituyentes, pues ningún grupo parlamentario tenía mayoría; por la falta de tiempo, pues la asamblea constituyente de ese año soportó demasiadas presiones que nada tenían que ver con el debate constitucional; y porque quizá los constituyentes no tenían nada definido sobre las regiones y prefirieron dilatar el problema hacia el futuro, sentando sólo sus lineamientos generales. Pero, los defensores de la regionalización ya se pronunciaban:

“Por medio de las instituciones locales, la región adquiere la conciencia de sus necesidades y derechos. Para la creación de un ideal nacional, de una legislación flexible, hay que conocer la voluntad de las regiones. La comuna autónoma se convierte en órgano de colaboración política y la ley deja de ser una entidad ineficaz, un *caput mortuum*”.<sup>211</sup>

Mucho tiempo le tomó al legislador establecer las competencias de las asambleas regionales, cómo se integrarían y precisar los límites y las rentas con las que contarían. En las amplias discusiones de asamblea, mucho se problematizó si las regiones serían doce, por lo que no se llegó a diseñar el mapa regional instalándose once regiones y quedando pendiente el caso de Lima como ciudad capital y el puerto del Callao. Sin embargo, todo se frustró con el golpe de Estado del 5 de abril de 1992 que Fujimori realizó, disolviendo las asambleas al poco tiempo.

---

<sup>211</sup>García Calderón, Francisco (2001). El Perú contemporáneo. p.256.



La Constitución de 1993 consagró las regiones, pero lo hizo en el papel, sin autoridades, sin competencias, sin órganos de dirección y sin recursos. A través del Ministerio de la Presidencia se inició un proceso de centralización del país, a tal punto que a los pocos meses todo dependía del Poder Ejecutivo. El Perú arribó a un *hipercentralismo* de dimensiones jamás imaginadas. Por ello, el siglo XX va a representar un retroceso en comparación con el siglo XIX. Esto es, a despecho de las intenciones de los legisladores de entonces y de los logros alcanzados, el siglo XX rindió un culto decorativo a la descentralización, pero no hizo nada para fomentarla. Y esto es fácilmente detectable.<sup>212</sup>

En mayo de 2002, mediante Ley N° 27680, se modifica el título sobre la descentralización de la Constitución vigente de 1993, modificándolo sustancialmente, e introduciendo, esta vez, un modelo regional más definido. En síntesis, esta modificación constitucional ha perfeccionado el modelo municipal, restaurando algunas de las facultades que la dictadura de Fujimori había cercenado y precisando las regiones que antes existían sólo en el papel. Esta modalidad adoptada es la siguiente: división en 24 departamentos y la provincia constitucional del Callao, con lo cual suman 25 regiones en todo el país.

Sin diseño científico y sin considerar afinidades geoeconómicas, se descartó la propuesta de 1980 de doce regiones y se procedió a la reforma de 2002 con 25 regiones con la idea de que en el futuro puedan fusionarse entre ellas y reducirse en número, pero en el entendido de que será de manera consensuada y paulatina, a fin de no violentar tradiciones políticas arraigadas en ciertas poblaciones. Aparentemente práctica y operativa,

---

<sup>212</sup> García Belaúnde, Domingo. La descentralización en el Perú actual (antecedentes, desarrollo y perspectiva. Ponencia presentada al Seminario Internacional "Federalismo y Regionalismo", Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Tribunal Superior de Puebla y Gobierno del Estado de Puebla (México), 10-14 de noviembre de 2004.p.9.

aunque basta ver la realidad geoeconómica in situ para constatar lo limitante de esta medida.

Marcial Rubio Correa, al referirse al diseño de las regiones en la actualidad, a raíz de la reforma del 2002, explica:

“El diseño de las funciones que tienen los actuales gobiernos regionales y el carácter democrático de la elección de los miembros de los concejos, así como de los propios presidentes, indican que hay un avance significativo en la concepción de un sistema descentralizado de gobierno en el Perú. Con seguridad, la que tenemos desde el año 2002, es una estructura mucho más moderna y adecuada que los antecedentes históricos de gobiernos regionales que se han propuesto en diferentes etapas de nuestra república”.<sup>213</sup>

Las regiones tienen órganos conformados de la siguiente manera: el presidente del Consejo Regional es el ejecutivo, y el Consejo Regional es su cuerpo normativo. Se eligen mediante votación popular y su periodo es de cuatro años y se instalaron a fines de 2002. Existe además el Consejo de Coordinación Regional que está compuesto por los alcaldes y por representantes de la sociedad civil, elegidos directamente y por un periodo igual de cuatro años. La ley de elecciones regionales se aprobó en marzo de 2002.<sup>214</sup>

---

<sup>213</sup>Rubio Correa, Marcial. (2004) Enciclopedia Temática del Perú. Organización del Estado. Tomo IV. Lima: Editora el Comercio.p.87.

<sup>214</sup>García Belaúnde, Domingo. “La descentralización en el Perú actual” (antecedentes, desarrollo y perspectiva. p.10-11.

## Capítulo 3

### Pensamiento Constitucional en el Perú del Siglo XX

*"Quienes únicamente se solazan con el pasado, ignoran que el Perú, el verdadero Perú es todavía un problema. Quienes caen en la amargura, en el pesimismo, en el desencanto, ignoran que el Perú es aún una posibilidad. Problema es, en efecto, el Perú; pero también, felizmente, posibilidad."*  
(Basadre, "Perú: Problema y Posibilidad"; p. 7).

En el Perú, la República nació como una promesa, como una esperanza basada en la unión de todos los peruanos. Sin embargo, la unión no ha sido característica que se haya impuesto en el devenir histórico. Fuera en las horas de la Independencia o la confrontación entre los monárquicos y los republicanos y, dentro de estos últimos, entre unitarios y federalistas, conservadores y liberales, la intolerancia frecuentó al pensamiento del siglo XIX y continuaría durante todo el siglo XX, como se evidencia en el debate que enfrentó a hispanistas e indigenistas.

Se pretendió institucionalizar el Estado, a través de una organización eficiente donde confluyan los tres poderes, cuya ordenación y colaboración se efectuó a través de controles recíprocos entre los órganos, para lo cual se

pensó en una Constitución, si bien de corte liberal, pero garantista de los derechos de los ciudadanos y con miras a un progreso y desarrollo económico social para todos los peruanos. Cada una de las tendencias en pugna, con visión unilateral, buscó defender la primacía de unos elementos constitutivos de la peruanidad en desmedro de otros. Al pensar de Basadre, lo que faltaba en nuestros dirigentes era el ingrediente humano. Unos ponían toda su esperanza en el Estado eficiente; otros en el progreso material. Necesarios ambos; pero insuficientes si no están provistos de sensibilidad social, de un proyecto unitario que acabe con discriminaciones, injusticias y abusos.

El pensamiento crítico de aquella época pugnó por construir un Estado eficiente, institucionalizado, con miras a convertirse en un Estado desarrollado, tema de contrapunto entre los diversos representantes en el debate nacional, el cual fue enriquecido a través de las llamadas *Asambleas Constituyentes* y las *tendencias constitucionales* propias de cada líder político, tocándose aspectos tan centrales como: la reforma estructural del Estado con una protección social y una economía social de mercado, acorde con los principios rectores de la división de poderes, garantías a los derechos individuales y sociales, la preocupación por el régimen político de corte presidencialista, la descentralización del país, la reforma de los gobiernos locales, la autonomía e independencia del Poder Judicial.

### **3.1. Realidad política e intelectual en el Perú del Siglo XX.**

#### **3.1.1. El Positivismo en el Perú de inicios del Siglo XX**

En los primeros años del siglo XX la influencia del positivismo fue muy grande. Su enseñanza fue la norma en la universidad y en particular en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Pero, además de ser una

postura filosófica, fue también una actitud intelectual distinta a lo que el pensamiento peruano había tenido antes. Su influencia se dio en tres ámbitos diferentes: el derecho, las ciencias sociales y la medicina. Los principales intelectuales que ejemplifican esta corriente son:

- Juan Federico Elmore, profesor de derecho de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. En 1871 se declara partidario de la teoría evolucionista de Spencer.
- José Antonio Barrenechea, Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. En aquellos años reconoció que el positivismo es esencial para poder fundamentar el desarrollo de las ciencias sociales.
- Mariano H. Cornejo, jurista, maestro universitario, parlamentario y político, considerado el verdadero fundador de la sociología científica en el Perú y quizá el más destacado del movimiento positivista en las ciencias sociales. Su ingreso al positivismo lo demostró a través de su brillante tesis de bachillerato denominada “El progreso indefinido”, publicada en 1886.
- Jorge Polar, gran difusor de la filosofía positiva en el Perú conjuntamente con Javier Prado; su obra principal dedicada a una disciplina de carácter filosófico denominada “Nociones de Estética” (1903). Aunque su tesis de 1878, sobre Sócrates (Archivo de la Universidad de San Marcos, t. I), es considerada de gran valía para la filosofía contemporánea.
- Javier Prado, uno de los intelectuales más importantes y representativos del movimiento positivista en nuestro país. En 1890 realiza un trabajo sobre la aplicación del método positivo al derecho penal y la evolución de la idea filosófica en la historia (1891).
- Celso Bambarén, maestro de la Facultad de Medicina de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. En 1878 defiende el Comtismo. Afirma que la teoría es reducible a los contenidos de la observación.

- Manuel Muñiz, sostiene puntos de vista que podría considerarse como perteneciente al materialismo filosófico.
- Manuel Vicente Villarán, profesor de Derecho Constitucional en la Universidad Mayor de San Marcos. Plantea su tesis positivista vinculada al derecho y la educación, se opuso a las ideas del iusnaturalismo y de la escolástica, e intentó conciliar las doctrinas de Durkheim con la moral sin obligaciones ni sanciones de Guyau.

Nuestro período positivista no fue tan fuerte como el de Brasil o México. A pesar de ello, es un momento esencial dentro de la historia del pensamiento peruano. Su declive se da en la segunda década del siglo XX. Podemos decir, de manera esquemática, que su duración e influencia en los ámbitos intelectuales de nuestro país fue por un período de unos 25 años.

Un factor predominante fue la discrepancia política alrededor de las concepciones vigentes en los intelectuales de la época:

“(…) la teoría de los derechos constitucionales no es una teoría en abstracto, sino que responde a concepciones ideológicas y políticas que están inmersas en cada teorización particular, que a su vez corresponde con intereses concretos dominantes en una situación histórica dada. Esto determinará por ejemplo, que se dé prioridad a determinados derechos sobre otros, que se rechace la constitucionalización de algunos derechos por discrepancia política y no teórica, y que en su aplicación concreta, se privilegie determinados aspectos de cada derecho sobre los otros aspectos que contiene tal el caso de la libertad de expresión o de la libertad individual que por ser considerados derechos individuales, pueden sin embargo, ser atropellados mediante la represión política, o el hecho de que se asigne a la propiedad privada el rango de derecho personal fundamental cuando, en realidad, es solamente una manera de

organizar el acceso a la riqueza producida” (Rubio y Bernal, 1988, p. 20).<sup>215</sup>

Los intentos de llevar a cabo la construcción de un Estado y una identidad nacional que conlleve a formalizar las relaciones de poder entre gobernantes y gobernados fue determinante para la época, sobre todo las respuestas a los ideales indigenistas, de protección al trabajador asalariado no se hizo esperar por parte de las Constituciones de 1920 y 1933. Que si bien la primera inserta estos derechos, la segunda los desarrolla, estableciéndose una mayor protección a nivel procesal constitucional a través de las llamadas garantías individuales. Y en este aspecto la supera la Constitución de 1979, con un catálogo amplio de derechos fundamentales y acciones de garantía para la protección de los mismos.

### 3.1.2. Las Asambleas Constituyentes

El Poder Constituyente es la capacidad que posee el pueblo en función a su soberanía de darse su propia Constitución y establecer el orden jurídico del Estado y de la sociedad. Según Jorge Xifra Heras, “el Poder Constituyente refleja la más genuina expresión de la actividad política, se exterioriza en las decisiones fundamentales aptas para crear e imponer un orden jurídico nuevo”. La Asamblea Constituyente es el cuerpo político que detenta el Poder Constituyente, el cual tiene como misión fundamental la elaboración de la Constitución, que es el documento que contiene el conjunto de aspiraciones y reglas fundamentales de una sociedad organizada en Estado.

En las sociedades democráticas, el nacimiento de una nueva Constitución se realiza mediante una Asamblea Constituyente desde la democracia y no de intervenciones golpistas o revoluciones ideológicamente contrarias a ella. El

---

<sup>215</sup> Rubio Correa, Marcial; Bernal Ballesteros, Enrique. (1988). Constitución y Sociedad Política p.20

pueblo, como titular de la soberanía, elige a los constituyentes y acepta o rechaza mediante referéndum la Constitución redactada. Para que este procedimiento funcione con eficacia, se requiere que una nación presente madurez democrática y conciencia cívica. En este proceso se elaboraron la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica de 1787, las constituciones francesas de 1791, 1848 y 1875, la Constitución Peruana de 1979, la Constitución de la República del Brasil de 1988 y la Constitución Colombiana de 1991, entre otros.

En el Perú, la Asamblea Constituyente de 1978 constituye fuente fundamental del derecho constitucional peruano, en función a que los planteamientos y principios emanados del seno de la propia Asamblea, establecidos en los Diarios de Debates, enriquecieron la filosofía política y jurídica, con que se elaboró y condujo la propia Constitución de 1979, al ser considerada una constitución humanista. Y que esta, más tarde serviría de modelo para la elaboración de la Carta política de 1993. Recordemos que esta Constitución se elaboró sobre la plantilla de su predecesora, pero con variantes en aspectos vinculados a la forma de democracia directa, régimen económico, régimen político y derechos sociales.

La instalación de esta Asamblea Constituyente se debió al desgaste del gobierno militar, que permitió la convocatoria a elecciones a través de la participación popular. Con la instalación, el APRA consiguió establecer una alianza con el Partido Popular Cristiano para obtener mayoría, contando también con el apoyo de los pocos representantes de los tradicionales UNO y MDP. La izquierda se ubicó en la oposición política exigiendo que la Asamblea no sólo se dedique a redactar la Constitución sino a legislar, en la medida que ésta nacía de la voluntad popular, legalizando de esta manera la permanencia de los militares en el poder.

En aquel entonces, el Presidente de la Asamblea Constituyente don Víctor Raúl Haya de la Torre, en el Acto de Instalación señaló:



“Esta Asamblea encarna el Poder Constituyente y el Poder Constituyente es la extensión suprema del poder del pueblo. Como tal, no admite condicionamientos, limitaciones, ni parámetros. Ningún dictado extraño a su seno puede recortar sus potestades. Cuando el pueblo se reúne en Asamblea Constituyente, que es el primer poder del Estado, vuelve al origen de su ser político y es dueño de organizarse con la más irrestricta libertad, nadie puede fijarle temas, ni actitudes como no sean sus propios integrantes por la expresión democrática del voto. No reconoce poderes por encima de ella misma, porque es fruto indiscutido y legítimo de la soberanía popular” (Diario de Debates de la Asamblea Constituyente de 1978-1979, 1978, p. 33).<sup>216</sup>

Sin embargo, la Asamblea Constituyente convivió con el gobierno militar, centrándose en su única tarea, la de redactar una nueva Constitución, pero mantuvo su total independencia frente al gobierno de turno.

La coalición con el PPC, permitió al APRA controlar políticamente la Asamblea, durante el año de su duración, que transcurrió entre 1978 y 1979. A lo largo de este período, la temperatura política aumentó, puesto que la Asamblea, pese a la limitación de sus funciones, apareció ante la ciudadanía como un espacio en donde puedan canalizar sus reclamos y un espacio también de debate político y jurídico y, desde luego, público.

La Constitución que nació de aquel momento otorgó, luego de un intenso debate, el voto a los analfabetos, constitucionalizando la última ampliación del cuerpo electoral. Se reconocía, de esta manera, la calidad de ciudadanos a una gran mayoría de peruanos marginados por décadas en nuestra

---

<sup>216</sup>Diario de Debates de la Asamblea Constituyente de 1978-1979. Sesión de Instalación de la Asamblea Constituyente. Viernes 28 de Julio de 1978. Tomo I, p. 33.

historia republicana. Asimismo, la constitución otorgó a los partidos políticos la función de canalizadores de la voluntad popular. Por primera vez, los partidos políticos tenían un reconocimiento positivo de una Constitución. Se mantuvo el sistema bicameral para el legislativo, así como el período presidencial por cinco años y la prohibición de la reelección presidencial.

La izquierda se abstuvo de firmar la Constitución y los militares le hicieron observaciones, la cual a pesar de tales obstáculos fue aprobada. Pocas semanas después, el 2 de agosto de 1979, moría el viejo líder aprista y presidente de la Asamblea Constituyente, Víctor Raúl Haya de la Torre.

### 3.1.3. Los Debates Constituyentes

En el siglo XX, los debates parlamentarios fueron fuente fundamental del derecho constitucional peruano, pues en ellos figuran los planteamientos y tendencias constitucionales de cada uno de los constituyentes en las sesiones diarias, respecto al análisis de alguna institución o articulado novedoso que pasaría a formar más adelante parte esencial de la nueva Carta Fundamental a aprobarse. Estos debates o discusiones se celebraban en las Cámaras o sus órganos, en las que la formación de opiniones contribuía a la formación de la voluntad de aquellos, articulada después mediante la votación. Regulados de forma estricta en los Reglamentos de las Cámaras, el Presidente es quien dirige el debate y concede el uso de la palabra, normalmente limitado en el tiempo. Los oradores intervienen en los debates y tienen derecho a réplica y duplica, el Presidente llama al orador a la cuestión de orden si uno de los participantes pronuncia palabras ofensivas o malsonantes, cuya conducta puede recaer en una sanción hasta la expulsión de la sala.

En el Perú, la costumbre de otorgar publicidad a las deliberaciones de una Asamblea Parlamentaria se origina el 21 de agosto de 1855, donde el diputado José Gálvez presenta un pedido que es aprobado previa

justificación de trámite de lectura y de envío al seno de la Comisión. La propuesta fue aprobada y dispuso lo siguiente:

“Autorizase a la Mesa para que haga una invitación privada a los periódicos e impresores de la Capital para que presenten las propuestas convenientes, a fin de crear un Diario de Debates o para que consagren a este objeto ciertas columnas de sus diarios; ofreciéndoles las garantías necesarias para que sus publicaciones tengan un carácter oficial”.

Conforme lo señala Basadre, los diarios de la época enviaban a su personal, “los cronistas parlamentarios”, para que tomaran nota de los debates de las largas sesiones del Congreso. Estos cronistas parlamentarios relataban lo acontecido durante la sesión, cuyo resumen en forma de crónica se publicaba en el diario “El Comercio” de aquellos años, los cuales pasaron a tener carácter oficial. El Diario de Debates más antiguo data de 1833, Diario de los Debates de la Convención Nacional, con las deliberaciones de la Asamblea Parlamentaria designada para examinar y reformar, en todo o en parte, la Constitución de 1828, contándose con colecciones del Diario de Debates a partir de 1860. Posteriormente, en la sesión del 24 de octubre de 1910, el diputado por Yungay, doctor Plácido Jiménez, formuló que los extractos de los debates que hacía el diario El Comercio, de la Convención de 1856, se publiquen por el Congreso como “Diario de Debates”, a fin de “subsanan, en cuanto es posible, esta verdadera necesidad para todos los que se interesen por conocer la historia parlamentaria del Perú”. A partir de 1862, el Diario de Debates se encuentra separado por Cámaras, la revisión o redacción de la sesión estaba a cargo de un redactor, y la publicación de las sesiones se hacía en forma completa.

Es así como los debates en el Congreso cobran singular importancia y se hace una costumbre en el Perú, así en los debates del Congreso Constituyente de 1931, los cuales se prolongaron por un año y cuatro

meses, los parlamentarios tuvieron como base el anteproyecto de la Comisión Villarán. Los más vivos debates se produjeron en torno al sufragio. Dichos debates fueron plasmados en el Diario de Debates de aquella época.

#### 3.1.4. Tendencias constitucionales

Todo desarrollo social involucra la participación de sus actores y la evolución del derecho constitucional en el Perú responde a su momento histórico y a quienes representaron sus diferentes tendencias:

“(…) los derechos constitucionales, en su diversas clases, aparecieron históricamente como respuesta a las realidades concretas, es decir, a las características de cada sociedad, a las presiones y movilizaciones que emergían de la base social, a los problemas y posibilidades que presentaba su grado de desarrollo social, económico y político, y también como respuesta a particulares concepciones sobre la vida social general”.<sup>217</sup>

Después de la dación de la Carta de 1933, pasados los regímenes militares de Benavides, Odría y Velasco, resurge el movimiento constitucional. Pero es a partir de la Constitución de 1979 que la bibliografía constitucional peruana se reaviva y acrecienta. Esta Carta abrió un nuevo horizonte en el estudio del derecho constitucional, promoviendo que se teorice y se plasme en la realidad, y esto solo era posible retornando a la institucionalidad. En ella, se contará con personajes que ilustrarán la realidad constitucional desde diversos puntos de vista.

---

<sup>217</sup> Rubio Correa, Marcial; Bernalles Ballesteros, Enrique (1988). Constitución y Sociedad Política p.20

Sin embargo, no podemos desmerecer los aportes a la teoría constitucional peruana, de un gran estudioso como lo fue don Mariano Hilario Cornejo Zenteno, sus estudios se centraron en un análisis profundo del régimen representativo, a través de su tesis denominada “El Gobierno parlamentario”, y que el parlamento sea una verdadera institución política de representación nacional, planteamiento que será analizado líneas adelante.

Otro de los pensadores fue, don José Pareja Paz Soldán, quien realizó un análisis profundo de *Las Constituciones del Perú*, editada por gestión de Manuel Fraga Iribarne en Madrid en 1954, que completa sus estudios de historia constitucional iniciados en 1944. Empezó después el estudio de las cartas políticas vigentes, con un estudio exhaustivo; primero la Carta de 1933 y posteriormente la de 1979, en dos volúmenes, editadas sucesivamente por su gran acogida. Estas obras, no solo se basaron en un análisis exegético, sino que comprendieron estudios de historia constitucional peruana. Otra de sus obras *Historia de las Constituciones Nacionales (1812-1979)*, fue inicialmente publicada en Lima en 1944, cuyo estudio abarca desde la Constitución de 1812, hasta la Constitución de 1933; y en una segunda edición por el Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica en el año 2005, al cuidado de Domingo García Belaúnde, a la cual se agrega fechas que cubren el período de la Constitución de 1979. Pareja, en estas obras, sigue una metodología de análisis histórico, y emplea varios campos del saber: historia, derecho, economía, política y sociología. Estas obras, fueron el fruto de sus estudios realizados durante largos períodos de su vida.

Es a partir de la década del setenta que los estudios del derecho constitucional se ven enriquecidos con los aportes de los juristas como don Vicente Ugarte del Pino, en su obra *Historia de las Constituciones del Perú (1978)*, que con un análisis profundo de las constituciones del siglo XIX y XX, hasta llegar a la Constitución de 1933, se orienta a un derecho constitucional histórico estructural, desde un punto de vista multidisciplinario

y con una integración cabal de las ciencias sociales. El enfoque histórico de su obra parte de la perspectiva de la ciencia política y de la economía, insertada en las nuevas tendencias del derecho constitucional que fueron valederas para los estudios constitucionales.

En la misma tendencia, se halla Domingo García Belaunde, quien en la década del ochenta profundiza los estudios históricos constitucionales. Este jurista, de corte liberal, con su análisis exegético, histórico y comparativo de la Constitución Peruana de 1979, en su obra denominada *Teoría y práctica de la Constitución Peruana*, 2 volúmenes, representó un pensamiento actualizado del constitucionalismo histórico. Lo mismo ocurre con su obra *Las Constituciones del Perú*, obra publicada en 1992, que reúne un total de 42 documentos institucionales que van desde 1812 a 1992, editada por Gaceta Jurídica, cuya nueva edición se encuentre a cargo del Fondo Editorial de la Universidad de San Martín de Porres.

Durante la década del ochenta, en el Perú y en América Latina se desarrollan en los principios constitucionales que caracterizan a las democracias liberales. Nuevas constituciones fueron promulgadas y las Cortes Constitucionales y Supremas reforzaron su papel como guardianes de la Constitución. En Perú, se promulga la Constitución de 1979, que nace como una constitución modelo y de avanzada en materia de derechos fundamentales, y se instaura el Tribunal de Garantías Constitucionales, encargado de proteger los derechos y controlar las arbitrariedades en contra de la Constitución. En esta época, Enrique Bernal Ballesteros y Marcial Rubio Correa dan a conocer su obra *Constitución y Sociedad Política*, la cual marca un derrotero en el análisis histórico, político y comparativo de la constitución peruana de 1979, utilizando una metodología de análisis integrado y multidisciplinario, estableciendo un contraste entre la Constitución formal y la Constitución real, con un análisis jurídico profundo sobre las relaciones de poder existentes, los principios constitucionales emanados de la propia esencia de la Carta.

En la década del noventa, con la promulgación de la Constitución de 1993, se establece una nueva tendencia de análisis constitucional, impulsada por los estudiosos del derecho constitucional que anhelaban retornar a la democracia expresando sus ideas a través de la tribuna universitaria con sus escritos o ensayos. Ellos parten de una perspectiva histórica, complementan con un estudio crítico y comparativo de la realidad política y constitucional del país, y con un análisis rico de los postulados liberales de la propia Carta de 1993. Uno de aquellos estudiosos fue Pedro Planas, con su obra “Democracia y tradición constitucional en el Perú: materiales para una historia del derecho constitucional en el Perú” (1998), obra que realiza un análisis histórico constitucional de la realidad peruana a lo largo de la evolución constitucional durante la República del Siglo XX.

Por su parte, Enrique Bernales, con una metodología similar a la utilizada en la obra *Constitución y Sociedad Política* en coautoría con Marcial Rubio Correa, introduce un análisis sistemático de la Carta de 1993, cuya obra se denomina *La Constitución de 1993: Análisis Comparado*, la cual se destaca por la originalidad en los diversos enfoques empleados para el análisis cabal de las instituciones del Derecho Constitucional, que recurre a otras vertientes del Derecho, la Ciencia Política, la Economía y la Historia. Desde la perspectiva jurídica, parte de un exhaustivo estudio de la doctrina, del derecho constitucional comparado y del derecho positivo, en función a fuentes legales, como el Código Civil, Código Penal, leyes de desarrollo constitucional y la propia normativa internacional.

Marcial Rubio Correa, en su obra denominada *Estudios de la Constitución de 1993*, realiza un análisis exegético y comparativo, utilizando el derecho constitucional comparado, la jurisprudencia y el análisis histórico de la evolución constitucional del Perú. Su magna obra es de seis volúmenes, la misma que merece una atención especial como fuente complementaria de consulta en los estudios constitucionales.

Cesar Landa Arroyo, desde una vertiente comparativa y de análisis de doctrina jurisprudencial, estudia los nuevos enfoques del Derecho Procesal Constitucional en la realidad peruana, apelando a su vasta experiencia como docente, investigador y ex magistrado del Tribunal Constitucional. Da mayor importancia a la jurisprudencia constitucional, dejando en segundo plano al Derecho Procesal Constitucional positivista-formalista-abstracto, para generar una nueva tendencia de estudio del Derecho Procesal Constitucional llamado Derecho procesal concreto y garantista, insertado en una cultura jurídica determinada, aplicable a las nuevas realidades jurídicas de forma abierta y dinámica; que será desarrollado con mayor amplitud, líneas más adelante.

La tendencia de los diferentes autores en el análisis de las constituciones peruanas, y el estudio de esta nueva disciplina llamada *Derecho Procesal Constitucional*, se centra en el estudio histórico comparativo, jurisprudencial y doctrinal, manteniéndose en la misma línea tendencial casi uniforme; a diferencia de los constitucionalistas del siglo XIX, cuyos análisis efectuados a las constituciones, era meramente histórica y exegética, apartándose de los legados del Derecho Constitucional Comparado, y la Ciencia Política.<sup>218</sup> Estas ciencias ayudan a establecer un marco más amplio en la labor de investigación y comprensión de las diferentes instituciones jurídicas.

### **3.2. Los Pensadores en el Derecho Constitucional del Siglo XX**

En el derecho constitucional peruano del siglo XX, la influencia del pensamiento liberal fue la piedra angular para la elaboración y desarrollo de

---

<sup>218</sup>El derecho constitucional comparado como disciplina autónoma surge en el Congreso Internacional de Derecho Comparado en París, Francia en 1900. Y la Ciencia Política, como disciplina científica, surge posterior a la Segunda guerra mundial.



las constituciones, fundamentadas a través de los postulados doctrinarios de los profesores de derecho constitucional de la prestigiosa casa de estudios de San Marcos y de la Pontificia Universidad Católica del Perú, quienes contribuyeron con su pedagogía a la formación de la doctrina constitucional peruana. Entre los principales pensadores del Derecho Constitucional podemos mencionar:

### 3.2.1 Mariano Hilario Cornejo Zenteno y su Tesis “EL GOBIERNO PARLAMENTARIO”.

Este distinguido jurista, nació en la ciudad de Arequipa, el 29 de octubre de 1867. Fue hijo de don Mariano Lino Cornejo y Dorlisca Zenteno Infantas. Lino Cornejo fue Diputado suplente por Cotabambas (1872-1876 y 1879-1881); y por San Martín (1907-1912). Durante este último periodo fue detenido y procesado a raíz del frustrado golpe de Estado, encabezado por los pierolistas, contra el Presidente Augusto B. Leguía, el 23 de mayo de 1909.

Mariano Cornejo cursó la educación primaria y parte de su educación secundaria en el Colegio Nacional San Carlos de Puno, llegando a concluir en el Colegio Nacional de la Independencia Americana de Arequipa. Sus estudios superiores los cursó primero en la Universidad Nacional de San Agustín de Arequipa (1884-1886), y luego se trasladó a la Universidad Nacional Mayor de San Marcos de Lima, donde se graduó de bachiller en Letras a mérito de su tesis titulada “*El progreso indefinido*”, inspirada en una visión providencialista de la historia: repasando el “*progreso*” humano, consideraba que el destino de las cosas se hallaba sujeto a un plan superior trazado por Dios (1886). En seguida obtuvo su doctorado con su tesis “*Sociología del arte*”, en el cual procuraba delinear esa disciplina, apelando a

elementos históricos y al ambiente social en que la obra artística es creada (1887). Igualmente se graduó de bachiller en Jurisprudencia con su tesis *“El sistema hipotecario que nos rige es una institución defectuosa de nuestro Derecho Civil que exige pronta y radical reforma”* (1887), y tiempo después se recibe de Abogado (1889). En 1890 se incorporó al Ateneo y al Colegio de Abogados de Lima. Posteriormente se graduó de bachiller y de doctor en Ciencias Políticas y Administrativas (1896), en San Marcos, a mérito de sus tesis sobre *“Las ventajas del jurado”* y *“El gobierno parlamentario”* respectivamente. Esta última tesis le serviría de derrotero para la elaboración de una *“Teoría del Gobierno Parlamentario”* singular aporte al derecho constitucional.

Luego de graduarse como abogado regresó a la ciudad de Puno, dedicándose al ejercicio de su profesión en aquella ciudad. En dicha ciudad, fue elegido alcalde de Puno (1892), caracterizándose su gestión por la defensa de la libertad de prensa, la libertad de conciencia y de la autonomía de los gobiernos locales. Posteriormente contrajo matrimonio con Clorinda Cano, con quien tuvo una hija: Cristina Luz Cornejo Cano.

Fue elegido Diputado Suplente por Huancané (1889-1891) y Diputado titular por Azángaro (1892-1894), Cornejo se trasladó a Lima a iniciar su labor parlamentaria, en el último periodo legislativo fue elegido Prosecretario de la Cámara de Diputados. En el recinto legislativo Cornejo se distinguiría por su gran capacidad de elocuencia y convencimiento. Por entonces estaba en auge el segundo militarismo, establecido en el país después de la derrota en la guerra con Chile (1879-1883). El general Remigio Morales Bermúdez, candidato del Partido Constitucional, gracias al respaldo del Presidente de la República, mariscal Andrés Avelino Cáceres, había resultado victorioso en la elección presidencial de 1890.

Cornejo se unió al bloque parlamentario liderado por Mariano Nicolás Valcárcel y se resistió a la intervención de los militares en la política. Pensaba que el régimen parlamentario era el único remedio contra la

anarquía y el militarismo; que el bien común debía estar orientado por el respeto de los derechos individuales y que la libertad debía estar en un equilibrio permanente con el orden y progreso. El 1 de abril de 1894, al producirse la muerte del Presidente Morales Bermúdez, el mariscal Cáceres impuso como sucesor al Segundo Vicepresidente, general Justiniano Borgoño Castañeda, dejando de lado al Primer Vicepresidente, Pedro Alejandrino Del Solar, al que, de acuerdo con la Constitución, le correspondía el cargo. Esto, en realidad, se debía a que Del Solar no estaba de acuerdo con el apoyo gobiernista a la candidatura presidencial de Cáceres. Borgoño convocó a nuevas elecciones. En aquella época la Constitución disponía que el Congreso se renovase por tercios; sin embargo, Borgoño convocó no solo a elecciones presidenciales sino, también, a una inconstitucional renovación total del Congreso, argumentando que este no gozaba de ningún prestigio. Así, lo que realmente hizo fue allanar el camino para la elección del general Cáceres, quien como candidato único, y representando al Partido Constitucional, ganó y asumió el poder el 10 de agosto de 1894. El resultado de las elecciones fue impugnado por los partidos Civil y Demócrata, que formaron la Coalición Nacional, liderada por Nicolás de Piérola, iniciándose así una sangrienta guerra civil. Cornejo participó activamente en esta rebelión, pues, desde Tacna, donde editó *La voz del sur*, se trasladó a La Paz (Bolivia), para organizar partidas armadas con las cuales se unió al movimiento revolucionario.

En marzo de 1895 las fuerzas revolucionarias ocuparon Lima y Cáceres tuvo que abdicar. Este mismo año, después del triunfo de la revolución encabezada por Nicolás de Piérola, Cornejo fue elegido Diputado por Puno (1895-1897), siendo reelegido (1897-1901). En el Parlamento abogó por la descentralización, a través de las Juntas Departamentales, el matrimonio civil y la adopción del Habeas Corpus.

Además, participó en la Comisión encargada de estudiar el proyecto de Reforma Electoral que formuló el gobierno pierolista (1896). Paralelamente,

se dedicó a la docencia en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, en cuya Facultad de Letras fundó la cátedra de Sociología (1896). Los mayores aportes intelectuales de Cornejo se dieron en esta especialidad, considerándosele el padre de la Sociología peruana. Uno de sus principales libros estuvo dedicado a este tema<sup>219</sup>.

Sin embargo, en el campo de las ciencias jurídicas, fue decidido partidario del sistema parlamentario y en tal sentido publicó un folleto en 1915 titulado “Las reformas constitucionales”. Otro de sus singulares aportes, años anteriores está vinculado a la tesis “*El gobierno parlamentario*”. Tesis para optar el grado de Doctor, en la Facultad de Ciencias Políticas y Administrativas, en la Universidad Mayor de San Marcos, publicada en 1896 y publicada en los Anales Universitarios de 1898. Todo su pensamiento gira en torno a ella, es sin lugar a dudas, una de las obras más brillantes que ha servido de plataforma al Derecho Constitucional Peruano, sobre todo vinculada al régimen representativo y democrático.

También, tuvo una decisiva participación en la discusión y promulgación del Código de procedimientos penales de 1920. Su contribución fue determinante para lograr imponer el juicio oral y público, pero no logró que se aceptara el sistema de jurados, debido sobre todo a la oposición de don Manuel Vicente Villarán, decano del Colegio de Abogados de Lima en 1915. Desde entonces no se ha vuelto a plantear con fuerza la instauración en el Perú de los jurados a la manera del derecho angloamericano.

Como legislador y presidente de la Asamblea Nacional Constituyente de 1919, Cornejo logró imponer en el nuevo texto constitucional diversas reformas fundamentales, entre ellas la renovación total del Congreso en simultáneo con la elección del Presidente de la República, que se aplicó

---

<sup>219</sup> Cornejo Zenteno, Mariano Hilario, *Sociología General*, Madrid: 1908-1910. En: Artículo elaborado por Fernando Ayllón Dulanto, sitio <http://www.congreso.gob.pe>, p.2.

durante la corta vigencia de dicha Constitución y que mucho tiempo después retomaría la Constitución de 1979. Otro de sus planteamientos fue la supresión de las vicepresidencias, que a la larga no sería tomado en cuenta. (Anales Universitarios, 1898. Tomo XXIV, pp. 43 y ss.)

En el campo de la Sociología Mariano H. Cornejo realizó sus principales aportes, basándose en las corrientes intelectuales más novedosas de entonces, como el positivismo. Su libro más célebre, fue “Sociología general” publicada en España (Madrid, 1908-1910, en dos volúmenes), donde plasma una visión global de dicha disciplina. Fue prologado por José Echegaray, destacado intelectual español. Fue traducida luego al francés y sirvió de texto fundamental en la Universidad Nacional Autónoma de México. Es considerado como el iniciador del positivismo filosófico y difusor del evolucionismo spenceriano; pero en su obra se percibe igual la influencia de otros autores como Comte, Levi-Bruhl, Wundt, Simmel, Frazer, entre otros.

Para Cornejo la ciencia estudia “hechos positivos” y las leyes que los someten; la sociología, por consiguiente, examina los fenómenos sociales y las leyes que de ellos se derivan<sup>220</sup>.

Por otro lado, Cornejo tuvo una participación decisiva durante el gobierno de Leguía, no sólo apoyó el golpe de Estado encabezado por Leguía; sino, también fue el primer Presidente del Consejo de Ministros y Ministro de Gobierno y Policía de su segundo gobierno. Asimismo, intervino en la redacción del manifiesto de los golpistas. Se convirtió en el ideólogo de dicho régimen, autodenominado “La Patria Nueva”.

Renunció a sus funciones ministeriales para intervenir como candidato en las elecciones para representantes de la Asamblea Nacional Constituyente. Colaboró con la redacción de los diecinueve artículos de la reforma

---

<sup>220</sup> Editores, Lexus. (2001). *Grandes Forjadores del Perú*. Colombia: Creación Editorial de Lexus Editores, p. 130.

constitucional que fueron sometidos al voto plebiscitario en agosto de 1919, entre ellos el que sancionaba la renovación total del Poder Legislativo – haciendo coincidir dicha elección con la presidencial –; el que creaba los Congresos Regionales; y el que autorizaba la instalación de la Asamblea Nacional Constituyente. Instalada esta Asamblea, le correspondió presidirla, siendo el inspirador de las reformas esenciales que se plasmaron en una nueva Constitución Política, que fue promulgada el 18 de enero de 1920.

Cornejo fue el inspirador de varias de las principales reformas que se plasmaron en la nueva Carta Magna (algunas de ellas ya aprobadas anteriormente en el plebiscito), entre ellas la renovación total del Congreso de la República en forma simultánea con la elección del Presidente de la República y por un periodo de cinco años. Esta Constitución estableció el voto directo en las elecciones presidenciales y parlamentarias, la elección popular de los municipios y las Legislaturas Regionales del Norte, del Centro y del Sur de la República, entre otras reformas. Estuvo vigente hasta el 9 de abril de 1933, fecha en que el Congreso Constituyente de 1931 aprobó una nueva Constitución.

Reelegido senador por Puno, presidió su cámara en 1920, Cornejo, más tarde se alejaría de las labores legislativas al ser nombrado ministro plenipotenciario de nuestro país en Francia y delegado permanente ante la Liga de las Naciones (1920). Durante el resto del *Oncenio* leguista desempeñó diversos cargos diplomáticos. Eventualmente retornó al país, por tres veces durante dicho período, a fin de desmentir las calumnias que sus adversarios le levantaron ante el presidente Leguía; y luego en 1934 y 1936. Permaneció en París hasta aún después de la ocupación alemana en plena segunda guerra mundial y allí le sorprendió la muerte el 25 de marzo de 1942. Fue enterrado con honores en el cementerio del Père-Lachaise, en París.

El doctor Cornejo fue miembro correspondiente de las reales academias de La Lengua, de la Historia y de las Ciencias Morales y Políticas; miembro honorario de la Real Academia de Legislación de Madrid, de la Real Sociedad Geográfica de Lima (1919); miembro Fundador del Instituto Histórico del Perú, (1905) Presidente del Ateneo en 1913–, la Academia Peruana de la Lengua, la Sociedad Geográfica de Lima, el Instituto Internacional de Sociología –vicepresidente en 1922– y el Colegio de Abogados de Lima. Asimismo, fue juez de la Corte Permanente de La Haya.

Entre sus principales obras se pueden mencionar: *Artículos literarios* (1888); *Discursos parlamentarios y políticos* (1902); *Sociología general* (1908-1910); *La solidaridad, síntesis del fenómeno social* (1909); *Discursos políticos* (2ª serie, 1913; y 3ª serie, 1919); *Novísimo Código de Procedimientos en materia Criminal* (1920); *Memorandum adicional presentado a la Comisión de Arbitraje de Límites de Perú y el Ecuador* (1928); *L'organisation de la paix* (1928); *La guerre au point de vue sociologique* (1930); *El equilibrio de los continentes* (1932); *La lutte pour la paix* (1934); *Le desequilibre constructif* (1936); y *La gravitación de la paz* (póstuma, 1966). Además, en colaboración con Felipe de Osma, *Memoria del Perú en el arbitraje sobre límites con el Ecuador* (1905-1907).

### 3.2.1.1 El Gobierno Parlamentario

En su tesis, Cornejo, partiendo de un análisis de la Ciencias señala: “Si las diversas ciencias pudieran constituir una escala científica así como constituyen las especies en el planeta una escala orgánica, yo digo que las ciencias políticas ocuparían la cima por la altura de sus principios y la nobleza de sus fines”<sup>221</sup>.

---

<sup>221</sup> Cornejo Zenteno, Mariano Hilario (1898) *El Gobierno Parlamentario*. Lima: Anales Universitarios, Tomo XXIV, año universitario de 1896.p.44.

En ese sentido, “las ciencias políticas cuyo objeto es la manera como el Estado ha de organizarse y dirigirse para alcanzar el bienestar tienen por fin directo desarrollar en el espíritu el amor a los organismos superiores, la Nación, la raza, la humanidad, cuya concepción sintética eleva a la criatura humana, desde lo accidental y efímero de la vida individual a lo necesario y eterno de la vida del derecho”<sup>222</sup>.

Y vuelve a señalar, que las ciencias políticas, ciencias de inmediata aplicación a la realidad no pueden prescindir del método positivo, si no que quieren perder en las abstracciones de la teoría pura, que en la sociedad engendra esos sueños de la utopía que fanatizan los espíritus y provocan esas luchas que han ensangrentado la Historia, porque como alguien ha dicho, toda utopía política lleva como recuerdo o consecuencia, un mar de sangre”<sup>223</sup>.

Por otro lado Cornejo, al referirse al Gobierno representativo apunta: “El gobierno representativo que, por el solo mérito de ser el producto último de la evolución política hasta nuestros días, tiene comprobada su superioridad, requiere como condición esencial mandatarios elegidos por la nación”<sup>224</sup>.

Cornejo señala, que “El gobierno representativo que podemos llamar puro, tal como lo idearon los filósofos del siglo XVIII, esto es la división de los poderes con absoluta separación entre ellos y la elección popular como base, se ha modificado en la práctica bajo la irremediable presión de las circunstancias, constituyendo tres formas principales:

I El régimen *ad referendum* o plebiscitario que domina en Suiza y que obliga a cierta clase de leyes a ser llevadas ante la sanción suprema del pueblo, sistema solo posible en un pueblo pequeño y culto, libre de amenazas

---

<sup>222</sup> Cornejo Zenteno, Mariano Hilario. Ob, cit, p. 48 y ss.

<sup>223</sup> *Ibidem*.

<sup>224</sup> Cornejo Zenteno, Mariano Hilario. Ob, cit, p. 50.



exteriores por una neutralidad legalmente declarada para consultar los intereses de las grandes potencias y que por este solo hecho está exento de esas exigencias de seguridad exterior que tanto pesan en la constitución interna de otros pueblos; en resumen, ese sistema solo es posible en Suiza(...) <sup>225</sup>.

*La segunda forma es el régimen presidencial* de los Estados Unidos, en el que si bien el Parlamento ha aumentado su poder por la intervención del Senado en los nombramientos diplomáticos y en la formación del Gabinete; sin embargo, tiene el Presidente un poder propio no solo por el veto suspensivo, sino porque sus Ministros una vez nombrados, se reducen a la esfera de simples Secretarios sin intervención en el movimiento parlamentario ni político. En Estados Unidos la forma federal que disminuye notablemente las atribuciones del Gobierno Nacional, permite que funcione fácilmente gobierno y congreso, aunque en ocasiones falte la unidad de plan entre ambos poderes que exige el verdadero sistema parlamentario. <sup>226</sup>

El régimen representativo tiene que concluir *por el parlamentarismo o por la dictadura plebiscitaria*, en la imposibilidad de conservar en la práctica la separación ideal de los poderes legislativo y ejecutivo. No se puede gobernar sin que se den nuevas leyes o se modifiquen las antiguas. Las leyes se cumplen mal si el que está obligado a reglamentar no está animado al mismo espíritu que las dictó. Sobre todo, hay leyes como las leyes sobre finanzas que deben renovarse todos los años. Al gran movimiento industrial de las sociedades contemporáneas tiene que responder otra gran movilidad en el Presupuesto. Esto solo exige que el Gobierno tenga armonía de ideas con el Parlamento. Con el arma del Presupuesto este puede siempre impedir el funcionamiento regular de la administración. En la práctica pues, el sistema representativo, sino se detiene con la dictadura engendra en un porvenir más o menos largo el gobierno de las mayorías parlamentarias

---

<sup>225</sup> Cornejo Zenteno, Mariano Hilario. Ob, cit, p.51.

<sup>226</sup> *Ibidem*.

mediante ministros ante ellas responsables. Y esta preponderancia del Parlamento depende de leyes ineludibles que están en la naturaleza de las cosas. Así como todo principio lleva en germen una consecuencia y todo un organismo un instinto, halláis en toda institución una tendencia. Y esa tendencia en las instituciones políticas es ejercer la mayor suma de poder posible. Así en los poderes legislativo y ejecutivo la lucha se establece porque ahí donde se abre un mismo campo de acción a dos organismos es irremediable la competencia. Y entonces, si la Constitución no ha establecido el natural predominio de uno u otro, viene el predominio de hecho. Si se impone el Parlamento, falta su acción de límites y precauciones, resulta la dictadura parlamentaria, la peor de las dictaduras, la dictadura irresponsable y anónima (...)<sup>227</sup>.

“El sistema parlamentario establece la verdadera responsabilidad ministerial ante el Parlamento responsabilidad efectiva porque su sanción es la pérdida inmediata el poder y no la terminación casi imposible de un juicio político. De aquí dos necesidades par que esa responsabilidad sea absoluta para que sea exigida en el interés de la Nación. La primera necesidad, que el gobierno sea exclusivamente ejercido por los ministros porque solo estos pueden ser amovibles según las exigencias del Parlamento. El Jefe del Estado, Monarca o Presidente en el régimen parlamentario, ha de limitarse a representar la majestad del Estado, la unidad nacional, al ser el consejero alto y neutral de los ministros, a buscar a los hombres de más méritos entre los partidos que el movimiento parlamentario envíe al poder, en una palabra a traducir en nombres la política del Parlamento; pero el gobierno efectivo ha de estar en manos de los ministros para que la responsabilidad total de los actos de gobierno sea una verdad”<sup>228</sup>.

“La segunda necesidad es que la dirección política solo resida en una de las cámaras por lo común en la cámara baja es la que más inmediatamente

---

<sup>227</sup> Cornejo Zenteno, Mariano Hilario. Ob, cit, p. 51-52.

<sup>228</sup> Cornejo Zenteno, Mariano Hilario. Ob, cit. p. 52.

retrata la voluntad nacional. La otra ha de limitarse a ejercer el control representando los elementos de estabilidad social, libre en cuanto sea posible, del movimiento político para poder ser guía y antorcha en la competencia de los partidos”<sup>229</sup>.

Cornejo, precisa para que este sistema funcione “(...) necesita condiciones especiales para no convertirse en elemento de desgobierno y anarquía. La primera condición es sin duda que el Parlamento este a la altura de su misión; y segundo que represente genuinamente la voluntad nacional. Esta última condición depende de una buena ley electoral y de la honradez de las costumbres políticas que se implantan cuando las clases dirigentes se abstienen de las intrigas que desprestigian toda democracia”<sup>230</sup>.

Así mismo Cornejo explica: “que la solidez parlamentaria de los Estados Unidos tiene por base sus dos grandes partidos: los republicanos con su tendencia unitaria y los demócratas con su tendencia a la confederación (...)”. Y agrega, la gran fuerza política de Inglaterra está en sus dos partidos históricos los *tory* y los *whigs*, hoy conservadores y liberales que con su alternabilidad en el poder han llevado a la perfección del sistema parlamentario, a tal punto que Inglaterra no ha tropezado jamás el parlamentarismo con los grandes inconvenientes que en Francia por la excesiva movilidad de los gobiernos”<sup>231</sup>.

Cornejo concluye, este análisis señalando “es pues condición indispensable para el funcionamiento regular del sistema parlamentario la existencia de vigorosos y disciplinados partidos nacionales”<sup>232</sup>.

“Otro problema es la renovación del Parlamento que debe tener lugar en periodos relativamente cortos. Casi todas las Constituciones europeas fijan

---

<sup>229</sup> Cornejo Zenteno, Mariano Hilario. Ob, cit, p, 53.

<sup>230</sup> Cornejo Zenteno, Mariano Hilario. Ob, cit, p. 55.

<sup>231</sup> Cornejo Zenteno, Mariano Hilario. Ob, cit, p. 56.

<sup>232</sup> Cornejo Zenteno, Mariano Hilario. Ob, cit, p.57

el periodo de cuatro años y también establecen que la renovación sea total en la Cámara baja, esto es, en la encargada de la dirección política. Cuando la renovación es parcial fácilmente se llega a la formación de camarillas que separan cada vez el Parlamento de la voluntad nacional, hasta constituir un país legal distinto y a veces opuesto al país real, que es el germen de irremediables crisis. La única razón alegada en favor de la renovación parcial, mantener la tradición parlamentaria, queda salvada con la existencia de partidos que mantienen permanentemente a ciertos políticos en el Parlamento”<sup>233</sup>.

Cornejo, plantea el derecho de disolución de la Cámara baja, y precisa: “que la renovación en periodos fijos resulta a veces insuficiente, llegan momentos en que el fraccionamiento de los partidos imposibilita la formación de una mayoría gubernamental y entonces es imposible todo gobierno. Pueden llegar otros casos, aunque más raros, en que sobreviene un acontecimiento internacional en que la nación tenga divergencia de opiniones con el Parlamento. En este y sobre todo en el caso anterior es indispensable que exista en la Constitución la facultad de disolver la Cámara baja y consultar a la soberanía nacional. Los inmensos poderes que tiene en sus manos un parlamento cuando forma gobiernos deben estar equilibrados por el derecho constitucional de la disolución”<sup>234</sup>

Y concluye su tesis afirmando “es indispensable que en el gobierno parlamentario el Senado este formado de manera que represente los elementos conservadores y estables de la sociedad. No se puede confiar el gobierno a un parlamento, si no hay un control asentado en diversa base evite los extravíos a que fácilmente te llega el sufragio universal cuando se apasiona y cae en el vértigo a cuyo término se halla solo la ruina nacional”<sup>235</sup>.

---

<sup>233</sup> *Ibidem*.

<sup>234</sup> Cornejo Zenteno, Mariano Hilario. Ob, cit, p. 57.

<sup>235</sup> Cornejo Zenteno, Mariano Hilario. Ob, cit, p. 58.

### 3.2.2. La obra y el pensamiento constitucional de Manuel Vicente Villarán

Manuel Vicente Villarán Godoy nació en Lima el 18 de octubre de 1873. Sus padres fueron el jurista Luis Felipe Villarán y Rosalía Godoy. Fue bautizado en la parroquia de Santa Ana de Lima. Cursó estudios secundarios en el Colegio Nacional Nuestra Señora de Guadalupe, y superiores en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (1980). Se graduó de bachiller con la tesis “Del imperio extraterritorial de las leyes civiles según Laurent y la escuela italiana” (1893) y doctor en Jurisprudencia con la tesis “Libertad civil y libertad política” (1895). Se recibió de abogado el 9 de noviembre de 1895. Además, estudió Ciencias Políticas y Administrativas, graduándose de bachiller con la tesis *El factor económico en la educación nacional* y de doctor con la tesis *La educación nacional y la influencia extranjera* (1908).

Fue vocal de la Corte Suprema y miembro de la Junta de Gobierno en 1895, año en el que integró la plana docente de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos con la cátedra de Derecho Natural (1895-1900). En el acto de apertura del año universitario de 1900 pronunció un famoso discurso sobre las profesiones liberales en el Perú, donde criticaba la educación formalista e improductiva que se impartía en escuelas y universidades y proponía su sustitución por una enseñanza práctica, discurso que figura en sus Estudios sobre educación nacional (1922). Más tarde, dictaría Filosofía del Derecho (1901-1908), y Derecho Constitucional (1908-1924 y 1935-1936), iniciando así el estudio de la evolución del Derecho.

Integró la comisión encargada de redactar el proyecto de ley de accidentes de trabajo en 1903, el cual no llegó a ser debatida por el Congreso. Y ministro de Justicia, Culto e Instrucción entre los años 1908 y 1909, durante el primer gobierno de Augusto B. Leguía, desde el cual favoreció

orientaciones en la educación y la formación del profesorado, y otorgó el terreno para la edificación del nuevo local para la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Permaneció al lado de Leguía cuando ocurrió la asonada golpista del 29 de mayo de 1909, protagonizada por un grupo de militantes del Partido Demócrata, que lideraba Piérola, quienes sacaron violentamente del Palacio de Gobierno al presidente y lo pasearon por las calles hasta la Plaza del Congreso, donde inútilmente quisieron obligarle a firmar su renuncia a la presidencia. Poco después la fuerza pública dispersó a los revoltosos y restituyó el orden. Tanto Leguía como Villarán mostraron durante dicho trance serenidad y firmeza de carácter.

Llegó a ser decano del Colegio de Abogados (1914, 1915), tiempo en el que inició la edición de la "Revista del Foro"; y fue también decano de la Facultad de Derecho (1918). Fue Senador por Junín (1917-1918), asumió la defensa de los títulos alegados por los propietarios de La Brea y Pariñas frente a los derechos del Estado. En 1921, tras la represión violenta a una protesta en San Marcos, declaró - junto con estudiantes y profesores - un *receso* de las actividades universitarias dirigido a forzar la renuncia de los ministros de Instrucción y Gobierno. En 1922, al reanudarse las clases, fue elegido rector, cargo al que renunció el 1 de julio de 1924 para combatir la reelección del presidente Augusto B. Leguía. Lanzó hasta tres manifiestos, rindiendo homenaje a la juventud y alertando del peligro que entrañaba la perpetuación en el poder de un caudillo. Desterrado en 1925, volvió en 1927 y se mantuvo alejado de la actividad pública.

Tras la caída del régimen de Leguía, presidió en 1931 la comisión encargada de preparar el anteproyecto de una nueva Constitución Política. Esta, tras ser debatida por un Congreso Constituyente, fue sancionada y promulgada en 1933, pero no acogió las grandes reformas que se planteó en dicho anteproyecto, aunque sí mantuvo en principio y aun textualmente algunos de sus enunciados. También integró las comisiones de reformadores de los Códigos Civil, de Procedimientos Civiles y de Comercio. En 1936 fue

candidato a la presidencia de la República, en unas elecciones donde también participaron Luis Antonio Eguiguren y Jorge Prado Ugarteche, pero que fueron anuladas por la dictadura de Óscar R. Benavides. En 1939 fue acreditado como embajador ante la Santa Sede, cargo que desempeñó hasta 1941.

En 1885 se introduce en el Perú las ideas filosóficas de positivismo, la expansión y predominio de esta corriente alcanzó pretendientes de todas las ciencias.<sup>236</sup> El positivismo conducirá al espíritu humano hacia el campo de los hechos concretos, de la realidad material, social, económica e histórica. Con su tendencia anti metafísica, orientación empírica y afirmación del progreso será la expresión de la reacción contra la filosofía y la ciencia de cepa escolástica. Con él comienza en el Perú la medicina experimental, la sociología, el derecho procesal civil y el estudio del pensamiento metódico.<sup>237</sup>

Como positivista, Villarán veía en la ciencia el principal instrumento para la liberación progresiva del ser humano. La ciencia era el factor preeminente del progreso social, a través del cual, el hombre lograría en todo el mundo dominar la naturaleza, poniéndola a su servicio para el progreso social y económico. Creía necesario crear nuevas formas educacionales basadas en una actitud y metodología científica, cancelatoria de los sistemas metafísicos-ontológicos tradicionales. Esta forma de pensamiento, compartida por los pensadores positivistas de la época, llevaría a Villarán a considerar que la educación científica es un factor determinante en la vida del hombre y de la sociedad en que vive, por lo cual, el nuevo hombre peruano debe dejar atrás la preparación verbalista y abstracta, la ambición por los títulos universitarios, las preferencias literarias y emprender una nueva formación educacional basada en los principios empíricos de la

---

<sup>236</sup> Mesia Ramírez, Carlos Fernando. (1987). El pensamiento constitucional del siglo XIX. Tesis para optar el grado de magíster en Derecho Constitucional. Lima PUCP., p.143.

<sup>237</sup> *Ibíd*em, p.144.

ciencia experimental, modificando con ello sustancialmente cada comunidad y llevándola al progreso económico.<sup>238</sup>

Su papel como jurista irá estrechamente unido a la de maestro universitario, planteando el estudio de la evolución constitucional peruana desde una perspectiva basada en el desarrollo social, al introducir el derecho positivista en reemplazo del *jusnaturalismo*:

“De acuerdo con la nueva orientación doctrinaria se desenvuelve la docencia de Villarán y se lleva a cabo la reforma que él encabeza en los estudios jurídicos peruanos. Los remanentes escolásticos y la última forma del Jusnaturalismo enseñado entre nosotros, que es el idealismo Krausista se debaten en retirada. Contra ellos desplazándolos en la docencia universitaria, Villarán enseña y difunde las ideas de la escuela sociologista y pone en vigencia el método histórico y comparativo en el estudio de derecho, al par que introduce a los autores de la escuela analítica inglesa de jurisprudencia, cuyas doctrinas, logra balancear elegantemente con las de la Escuela Sociológica”.<sup>239</sup>

Sostuvo además que para dar leyes, éstas no deben ser copiadas de legislaciones extranjeras, sino adecuadas y aplicables a la realidad social y cultural, posibilitando con ello el que sean respetadas y cumplidas. Entre sus diversas críticas, Villarán tomaría como prueba los incidentes electorales de 1851 en Yanaguara, Condesuyos, Arequipa, de que los peruanos no estaban preparados para una vida republicana y que las elecciones del siglo XIX eran una farsa y un fraude, por tanto una tacha vergonzosa para el país.<sup>240</sup> Muy a pesar de la insistencia de los líderes congresistas en las

---

<sup>238</sup> Ministerio de Educación. (2003). Grandes educadores peruanos. p.33-35.

<sup>239</sup> Salazar Bondy, Augusto. (1965). Historia de las ideas en el Perú Contemporáneo. Francisco Moncloa. Editores, Lima, p. 125.

<sup>240</sup> Peloso, Vincent C. (2001). Reformas electorales liberales y el voto popular durante la época del guano en el Perú. p.256.



reformas constitucionales tan arduamente debatidas que configuraban otra orientación.

Formó un importante bufete, conocido como el *Estudio Manuel Vicente Villarán*, en el que trabajaron renombrados abogados peruanos de la primera mitad del siglo XX, como Carlos Arana Santa María, Luis Echeopar García, Manuel Gallagher, Héctor Marisca (abogado de José de la Riva Agüero y Osma), Enrique Moncloa, José Quesada y Víctor Villarán. A este despacho retornó Villarán en sus últimos años, alejándose definitivamente de la vida política. Los últimos años de su vida la dedicó al estudio y la investigación. Falleció el 21 de febrero de 1958.

Figuran entre sus obras las siguientes: *Lecciones de Derecho Natural* (1895); *Las profesiones liberales en el Perú* (1900), *Programa de Filosofía del Derecho* (1915), *Apuntes de Derecho Constitucional* (1915-1916), *Las Constituciones de 1860 y 1920, concordadas...* (1920), *El gobierno de Alemania* (1920, y aumentada en 1936), *Programa detallado de Derecho Constitucional* (1920), *Estudios sobre educación nacional* (1922), *El gobierno de los Estados Unidos* (1922), *Cuestiones generales sobre el Estado y el gobierno* (1923 y 1936), *El arbitraje de Washington en la cuestión peruano-chilena* (1925), *La Universidad de San Marcos de Lima: Los orígenes, 1548-1577* (1938), *Vida y pensamiento de Luis Felipe Villarán* (1945), *Apuntes sobre la realidad social de los indígenas del Perú ante las Leyes de Indias* (1964).

### **3.2.3. Toribio Alayza y Paz Soldán: “El Derecho Constitucional General y del Perú” y el “Derecho Constitucional Comparado”.**

Don Toribio Alayza y Paz Soldán nació en 1885 y falleció en el año 1941. Conocido por sus obras de obligatoria revisión en el Derecho Constitucional,

para este pensador: “Una Constitución es una reforma; la reforma de la constitución política de un país”.<sup>241</sup>

Alayza (1928) en pro de comprender el derecho constitucional del Perú apunta como principales fuentes del Derecho Constitucional las siguientes:<sup>242</sup> a) las *constituciones anteriores*, pues podrá derogarse una Constitución, pero no desaparecen los órganos constitucionales consagrados por ella, podrán modificarse, pero su huella queda perenne; b) el *momento ideológico*, dando importancia a las ideas que reinan en el momento en que se da una Constitución, pues en los personajes que le dan vida influyen las ideas vigentes de su tiempo y no hay pues ley que no evidencie el modo de ser y de pensar del legislador; c) los *útopicos*, cuyas innovaciones no funcionan porque no se encuentran en el medio que las propicia, lo que ha sucedido con algunas de las reformas dadas en el país: “No es natural que se importen necesidades exóticas, que no otra cosa significa traer instituciones para necesidades que aquí no existen”; d) el *momento político*, en el cual se vive, por la efervescencia que conlleva la política, acompañada en muchos casos de reacciones violentas, momentos en los que se dan las disposiciones de carácter político, que hacen variadas las Constituciones conforme a la influencia que ejercen sobre los hombres que las elaboran; y finalmente, e) los *tratadistas, escritores y demás*, considerados fuentes subsidiarias que influyen en el pensamiento manifestando la ideología política media o de avanzada, de los hombres de vanguardia en su época.

Alayza y Paz Soldán cuestiona la Constitución de 1920 con respecto a la armonía pretendida entre el Jefe del Poder Ejecutivo y los hombres del Poder Legislativo, por lo que diría a su opinión que esto era “más especioso que efectivo”. Dado que en la Constitución de 1860 quedaba un tercio que se renovara por los elementos del partido del Presidente, quedando dos tercios en el régimen constitucional a modo de control y persistencia de

---

<sup>241</sup> Alayza y Paz Soldan, Toribio (1928). Derecho Constitucional General y del Perú. p.5.

<sup>242</sup> *Ibíd*em, pp.5-7

orientaciones fijadas para el país con anterioridad. Aduce, sin embargo, que lo que debilita esta misma posición es la falta de partidos políticos organizados: “Cierto es que nosotros no tenemos partidos políticos organizados. Por lo regular han sido partidos políticos del momento, pero hay que reconocer que los últimos gobiernos se han definido por un plan de política”.<sup>243</sup>

Sobre el régimen bicameral del Perú opinará que: “aquí tenemos dos Cámaras, pero no el principio de la bicameralidad”. Se sostenía en que el estudio de las leyes no solo pasaba por el tamiz de dos Cámaras, sino en dos clases de pensamiento: uno cambiante, político, en los diputados; y otro conservador en el senado. Lo que le llevó a sugerir una forma de organizar el Senado, con una duración mayor que la Cámara de Diputados “evitando esa coincidencia en el término de sus funciones, en el plazo de la renovación se consigue que el Senado no represente intereses políticos de momento, sino otros valores, otras orientaciones”.<sup>244</sup>

Otro de sus acertados enfoques fue en torno a la vacancia presidencial sucedida por el Congreso con la Constitución de 1920, que a su pensar habíamos retrogradado:

“¿(...) los Congresos representan la opinión del país, o los Congresos representan más bien intereses de orden político? Y es así como, muchas veces, puede presentarse el caso que resulte elegido por el Congreso el ciudadano que tiene más influencia política en el Congreso, pero sin raigambre en el país”.<sup>245</sup>

Refiriéndose a la carrera judicial, criticó la inexistencia de la ley sobre la reforma constitucional del 20 que decía: “la carrera judicial será determinada

---

<sup>243</sup> Ibídem, p.11.

<sup>244</sup> Ibídem, p.13.

<sup>245</sup> Ibídem, p.14.

por una ley que fijará las condiciones del ascenso”, por lo que la inexistencia de tal ley hizo arbitrarios los ascensos:

“De allí que tengamos que los nombramientos judiciales sean a base de la influencia política, ya de los elementos del Poder Legislativo o del ejecutivo que intervienen a favor de determinados candidatos, muchas veces llevando elementos de fuera, elementos que no han pertenecido a la Magistratura, no pocas veces abogados que ni siquiera han ejercido la profesión, postergando a los elementos del Poder Judicial. Un mal Juez puede pasar a ser Vocal si goza de influencia política. Todo ascenso presupone una ley, cierta organización, en que el ascenso es un derecho. Entre nosotros no es un derecho, sino una gracia”.<sup>246</sup>

Asimismo, sobre los Miembros de la corte Suprema, en la elección de los Magistrados en Primera y Segunda Instancia, ratificados cada 5 años, diría: “El espíritu de la Constitución, al hacer las ratificaciones cada cinco años, fue desplazar a los incapaces, llenar deficiencias existentes por miembros incapaces por afecciones y demás, es decir, para seleccionar”.<sup>247</sup>

Entre sus principales obras figuran: *Derecho Constitucional General y del Perú* (1928); *Derecho Constitucional del Perú y Leyes Orgánicas de la República*: curso dictado en la Universidad Católica del Perú, el año universitario de 1934; *Derecho Constitucional General y Comparado* (1935).

#### **3.2.4. Víctor Andrés Belaunde: “El Debate constitucional”**

Considerado uno de los más importantes autores de la realidad peruana, Víctor Andrés Belaunde planteó el problema nacional desde la óptica de la Doctrina Social de la Iglesia, iniciada en 1903 con su ingreso al Archivo de

---

<sup>246</sup> Ibídem, p.17.

<sup>247</sup> Ibídem, p.19.

Límites para precisar nuestros derechos territoriales, adoptando el positivismo predominante en el ámbito universitario de la época, pero sólo en el método, pues rechazaba profundamente sus supuestos teóricos, al igual que el análisis materialista.

Nació el 15 de diciembre de 1883 en Arequipa. Sus padres fueron Mariano Belaunde de la Torre y Mercedes Diez-Canseco y Vargas. Estudió en los colegios San Vicente y San José, para ingresar después a la Universidad Nacional de San Agustín de Arequipa. Pasaría a la Universidad Nacional Mayor de San Marcos en 1901, obteniendo los grados de doctor en Jurisprudencia (1908), Ciencias Políticas (1910) y Letras (1911). Se casó con Sofía Yrigoyen Diez-Canseco, con quien tuvo dos hijas, volviéndose a casar nuevamente en 1923 con Teresa Moreyra y Paz-Soldán, con la que tendría siete hijos.

Participó en 1912 en el periódico gráfico *Ilustración peruana*, en cuyo primer número dio a conocer su pensamiento en torno al alma nacional: “existe en nuestra psiquis una especie de incapacidad no sólo para la acción en común y coordinada sino aún para alcanzar un pensamiento o una idea rectora”. Muy probablemente, refiriéndose a la psicología nacional, encontró en el Perú, enfrentamientos inútiles basados en la servilidad e ignorancia de la inteligencia peruana: “La política es el cumplimiento del deber, es colaboración del mayor número posible de elementos sanos”.<sup>248</sup>

En el discurso de apertura del año académico de la Universidad de San Marcos en 1914, analizó las dificultades de la época, señalando como causas: el excesivo endeudamiento, acentuación del régimen personal del Presidente, falta de representatividad parlamentaria, burocratización, centralismo, crisis de la clase media y de la clase dirigente. Este análisis se reflejaría posteriormente:

---

<sup>248</sup> Belaunde, Víctor Andrés. (1983). Obras Completas. Tomo IV: El debate constitucional (1932), p.150

“Frente al caos económico en estos días en que el país se debate viviendo deficitariamente, ante la amenaza de la huida del oro, ante esta crisis económica que no puede conjurar el talento de ningún hombre, frente a esta crisis política que es más profunda de lo que imagináis, pues la revolución social no lo harán los apristas sino el hambre, y las revoluciones se hacen solamente en momentos de grandes crisis nacionales y en momentos de desconcierto político; frente a esa situación de crisis nacional, yo proclamo, hoy como ayer: ¡Crisis nacional, gobierno nacional! (Aplausos)” (Belaunde, 1983, p. 148).<sup>249</sup>

Frente al pensamiento radical e indigenista de Mariátegui que se remontaba a las tradiciones coloniales, asumiendo un cariz fascista hacia la década de 1930, Belaunde se situaría entre el indigenismo y el hispanismo, que consideraba posible superar el atraso del indígena mediante la educación, la integración y la reforma agraria: “En debates doctrinarios he combatido a los hombres de extrema izquierda, su ideología y muchas veces su actitud política”.<sup>250</sup> Belaúnde cuestionó vigorosamente la posición socialista y revolucionaria de Mariátegui, cuyos Siete Ensayos (1928) se convertirían en el texto fundador de la izquierda en materia de examen de los problemas del Perú y la manera de resolverlos.<sup>251</sup>

En 1931 fue elegido como representante en el Congreso de la República por Arequipa, su trabajo constituyente quedaría registrado en la Constitución de 1933. En esta época se recuerda su participación en el debate constitucional:

---

<sup>249</sup> Ibídem, p.148

<sup>250</sup> Ibídem, p.139

<sup>251</sup> Klaren, Peter F. (2007). El tiempo del miedo (1980-2000). p.24.

“La eficiencia de un gobierno no está en los instrumentos que se pongan a su disposición; está en el concepto que tenga de su deber y está, sobre todo, en su actividad, en su celo en lo que podríamos llamar la bondad de sus servicios; está en su dinamismo, en su acierto. Una buena política hace imposible la revolución. Esta ley que el gobierno considera necesaria, ya en desmedro de su prestigio. En cambio si hubiera pedido la suspensión de las garantías individuales, aun cuando sea por muy corto tiempo, en el sitio de inminente peligro, el gobierno habría conservado su prestigio y su fuerza moral” (Belaunde, 1983, p. 139).<sup>252</sup>

Su pensamiento en torno al debate constitucional se distingue cuando dice:

“El parlamento es una unidad moral indivisible. Yo decía que hay una conciencia parlamentaria por encima de la conciencia partidarista. Cada representante es una célula viva del Parlamento; se puede decir que la unidad viva del Parlamento está integrada por todos y cada uno de los señores representantes. Por este principio no hay partidos no hay individuos, sino hay una entidad, una unidad indivisible: el Parlamento cubierto con el manto de la inviolabilidad que es a su vez el símbolo de la inviolabilidad nacional” (Belaunde, 1983, p. 142).<sup>253</sup>

Negándose a participar si no se reconocía la libertad parlamentaria en la medida que defendía: “Yo por lo pronto debo declarar que no me consideraría con dignidad en este Parlamento si pesa sobre él la ley de emergencia. No tendría libertad para opinar. No podría adoptar actitud de ningún orden; la libertad parlamentaria exige la absoluta inviolabilidad”.<sup>254</sup>

---

<sup>252</sup> Belaunde, Víctor Andrés. Ob. Cit., p.139.

<sup>253</sup> *Ibidem*, p.142

<sup>254</sup> *Ibidem*, p.147

Reconocido en la actividad académica desde su experiencia docente en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, dictó cátedra durante su exilio en Francia y en Estados Unidos (Middlebury College, Williams College, Rice Institute y Universidad de Miami). A su retorno al Perú, fue decano de la Facultad de Letras, Ciencias Políticas y Económicas, vicerrector y rector interino de la Pontificia Universidad Católica del Perú (1946). Fue gestor, además, de la creación del Instituto Riva-Agüero en 1947, y rector emérito de la PUCP en 1965.

Como líder del socialcristianismo en el Perú, formó parte de acción popular desde 1956, influyendo en su ideología, así como posteriormente en Democracia Cristiana y Partido Popular Cristiano. Fue, además, uno de los principales defensores del voto femenino. Falleció en Nueva York el 14 de diciembre de 1966.

Entre sus obras, se cuentan las siguientes: *La filosofía del Derecho y el método positivo* (1904), *El Perú antiguo y los métodos sociológicos* (1908), *Ensayos de psicología nacional* (1912), *La crisis presente* (1914), *Meditaciones peruanas* (1917), *La realidad nacional* (1931), *El Cristo de la Fe y los Cristos literarios* (1936), *Peruanidad* (1942), *La síntesis viviente* (1950), *Inquietud, serenidad, plenitud* (1951), *El planteamiento del problema nacional* (1962), *Veinte años de Naciones Unidas* (1966).

### **3.2.5. El Pensamiento Constitucional de Lizardo Alzamora Silva**

Lizardo Alzamora Silva nació en Lima el 18 de noviembre de 1900. Realizó sus estudios en el Colegio de la Recoleta y luego en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, en donde estudió Derecho y se recibió de abogado en 1923, luego Doctor en Derecho en 1924 en la Facultad de Jurisprudencia, Doctor en Ciencias Políticas y Administrativas en 1925, y Doctor en Filosofía y Letras en 1926. Se desempeñó como profesor de Derecho Constitucional y de Derecho Romano en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos.



Su estudio fue fecundo para el Perú en materia de historia constitucional peruana y Derecho Constitucional General, aportes doctrinarios a través de textos publicados en 1940 y que fueron reeditados por Editora Jurídica Grijley, Lima 2004, con el título de *Estudios Constitucionales*, con prólogo y edición de Domingo García Belaunde, bajo el auspicio de la Asociación Peruana de Derecho Constitucional.

Este eminente jurista ocupó el cargo de secretario general de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos entre 1924 y 1930, Director de la Biblioteca Central en el año de 1927 y Decano de la Facultad de Derecho entre los años 1939-1945. Dio a conocer sus ideas vinculadas al pensamiento constitucional contemporáneo de la época, basadas en el Derecho Constitucional General y a la Historia Constitucional del Perú. Su debate doctrinario fue desarrollado en las aulas universitarias y en las esferas de la administración pública.

La obra de Lizardo Alzamora Silva constituye una de las contribuciones mayores para el Derecho Constitucional peruano en el siglo XX, reflejando en sus textos el pensamiento constitucional del autor, en torno al cual giran sus concepciones modernas y doctrinarias acerca de la organización del Estado, el gobierno y sus formas fundamentales, el sufragio, el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo, los ministros de Estado y la Organización del Poder Judicial.

Entre ellas, al referirse al régimen constitucional, afirma que el fin de éste es establecer en el Estado un equilibrio fundamental a favor de la libertad, asegurando a la vez el desenvolvimiento de la actividad del Estado: equilibrio entre las fuerzas de acción, que son el poder y la libertad, y la fuerza de resistencia, que es el orden<sup>255</sup>. Los medios de acción del régimen

---

<sup>255</sup> Alzamora Silva, Lizardo. (2004). *Estudios Constitucionales*. Presentación y edición al cuidado de Domingo García Belaunde. Lima: Editora Jurídica Grijley, p. 71.

constitucional consisten en la organización de un orden constitucional formal objetivo y sistemático, a base de tres elementos que son: 1° las ideas morales, políticas y sociales que dominan la colectividad; 2° el derecho de la Constitución; y 3° una organización constitucional de poderes.<sup>256</sup>

La formación del régimen constitucional es el resultado de la colaboración del poder público y de la libertad de los ciudadanos, de tal manera que la Constitución viene a estar fundada jurídicamente por el poder y la libertad, del mismo modo y correlativamente que el poder público y la libertad vienen a estar reglados jurídicamente por la Constitución<sup>257</sup>. El fin del régimen constitucional es establecer un equilibrio entre estos tres principios: el orden, el poder y la libertad. Estos principios no se pueden confundir entre sí; pero están tan vinculados, que no se les puede considerar aisladamente, sino complementándose.<sup>258</sup>

Cuando Alzamora analiza el régimen constitucional, su pensamiento gira en todo momento sobre la base de un equilibrio funcional y sistemático, si se quiere de colaboración eficaz del poder público, frente a la libertades de los ciudadanos, buscando un punto medio que sustente un adecuado bienestar general para los mismos y que se encuentran reglados por la Constitución, la misma que tiene una fuerza normativa que inspira una sólida organización del Estado y un cabal respeto por las libertades fundamentales, en función a un orden establecido.

Al referirse al régimen bicameral opinará que: “En un régimen bicameral imperfecto, las atribuciones son diferentes: una Cámara es la que ejerce el verdadero poder y la otra es solo un cuerpo revisor”.<sup>259</sup> Sin embargo, para este autor, el régimen bicameral perfecto, es aquel donde las dos Cámaras funcionan de un modo perfecto, en términos de igualdad de condiciones y

---

<sup>256</sup> *Ibidem*, pp. 71 y ss.

<sup>257</sup> *Ibidem*, p. 72.

<sup>258</sup> *Ibidem*, p.72 y ss.

<sup>259</sup> *Ibidem*, p. 142.

tienen los mismos poderes e influencia. Y cuando hace mención a la reelección presidencial señala:

“(…) se hace notar que el fundamento de los gobiernos democráticos radica en la temporalidad de sus mandatos, de modo que con relativa frecuencia se remuevan los individuos que los ejercen: Por otra parte, el Presidente, en el cargo tratará de ejercer coacción y de valerse de su autoridad para hacerse elegir”.<sup>260</sup>

Luego señala una posición a favor de la reelección:

“(…) no es justo que al país se le prive- al prohibirse la reelección-de los servicios de un hombre que ha demostrado su capacidad. Precisamente el hecho de haber gobernado durante un período, de conocer ya los problemas de la administración y de haber demostrado capacidad en sus funciones, justifica que pueda ser designado para el segundo mandato”.<sup>261</sup>

Por otro lado, al referirse al veto como atribución reconocida al Jefe del Estado de solicitar al Congreso la revisión de una ley sancionada por este alto cuerpo. Refiere que:

“El veto debe ser motivado, debiéndose precisar las observaciones del Ejecutivo. Una ley vetada vuelve al Congreso para una nueva discusión, y éste se pronuncia ratificándose o rechazándola: en el primer caso queda definitivamente válida. Y recalca que el veto sólo importará una verdadera atribución del Ejecutivo, cuando, vetada una ley, la ratificación debe hacerse por mayoría calificada, es decir que no basta la mayoría simple”.<sup>262</sup>

---

<sup>260</sup> *Ibíd*em, p. 154.

<sup>261</sup> *Ibíd*em, p. 154.

<sup>262</sup> *Ibíd*em, p.156.

Del Poder Judicial sobre la designación de los jueces e inamovilidad, refiere:

“(...) primero, su carácter electivo y segundo su inamovilidad. En cuanto al primero, se comprende fácilmente: si la justicia es manifestación de la soberanía, esta debe expresarse mediante la designación popular de los jueces. En cuanto al segundo, la inamovilidad se consagra como medio de impedir a los otros poderes que ejerzan acción sobre el judicial, subordinando lo que ocurriría si los Jueces, siendo destituibles, fueren reemplazados por las personas designadas por ejecutivo o por legislativo (...)”.<sup>263</sup>

Asimismo, sobre las ventajas de la independencia del juez, señala también las desventajas de la misma:

“(...) la elección popular ofrece la ventaja de asegurar al juez completa independencia al Poder Ejecutivo, pero tiene dos inconvenientes: el primero consiste que el juez está sujeto a los caprichos y veleidades de la opinión popular, cuando precisamente el desempeño de su cargo requiere que se sustraiga a toda influencia circunstancial, el segundo en que siendo electivo el cargo necesariamente es temporal, lo que produce gran variedad en la calidad de elementos que ejercen la administración judicial (...)”.<sup>264</sup>

Lizardo Alzamora precisa que el régimen constitucional sea un régimen de ponderación, de equilibrio perfecto entre las tres fuerzas: la libertad que es fuerza de impulsión, el orden que es fuerza de resistencia, y el poder público que juega un rol preponderante de balanza, inclinándose hacia una u otra, según lo requiera el equilibrio comprometido. Para él los regímenes políticos no se fundan únicamente en el Estado y el derecho anterior, sino que pone

---

<sup>263</sup>Ibídem, p.176.

<sup>264</sup>Ibídem, p.176.

de relieve el fundamento del poder público, la libertad de los ciudadanos y la idea objetiva que inspira su formación.

Entre las principales obras publicadas por este maestro sanmarquino, destacado en el campo estrictamente constitucional, se encuentran: *La evolución política y constitucional del Perú independiente*, editada por la Facultad de Derecho de la Universidad Mayor de San Marcos, texto sumamente conciso sobre las conferencias impartidas en la facultad de Derecho y que tratan sobre la Historia Constitucional del Perú; *Derecho Constitucional General y del Perú*, cuya primera parte: Derecho Constitucional General, fue editada por la Facultad de Derecho de la Universidad Mayor de San Marcos, síntesis de la versión taquigráfica del curso dictado en la Facultad de Derecho en el primer semestre académico de 1936, la segunda parte nunca fue publicada. A tenor del programa analítico que él publicó en 1930, el curso comprendía además dos apartados muy comprensivos dedicados a la organización administrativa y a la organización comunal que serían materia de la segunda parte, que nunca se publicó.<sup>265</sup> Otra de sus obras fue *Programa razonado de Derecho Constitucional del Perú: Primera Parte, Historia Constitucional del Perú*. Edición de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Esta primera parte abarcó un recuento histórico jurídico de todas las Constituciones del Perú, desde la Constitución española de 1812 hasta la de 1933, vigente en aquella época. Enumeración bastante sintética de datos fechas y algunos acontecimientos más importantes de la época. La segunda parte, que debió seguirla, nunca se publicó, y es probable que haya estado designada al análisis puntual de la entonces vigente carta de 1933.<sup>266</sup>

### 3.2.6. Mario Alzamora Valdez y su filosofía del Derecho en el Perú

---

<sup>265</sup>Ibídem, p. xvii.

<sup>266</sup>Ibídem, p. xvii.

Don Mario Alzamora Valdez nació en 1909 en la ciudad de Cajamarca y falleció en Lima en 1993, a la edad de 84 años. Notable jurista y humanista, abogado y Doctor en Filosofía por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Ha sido profesor de la Universidad de San Marcos y de la Pontificia Universidad Católica del Perú y Decano del Colegio Abogados de Lima.

La obra de Mario Alzamora Valdez es de carácter filosófico y pedagógico, pero fundamentalmente jurídico. A lo largo de su trayectoria profesional, demostró ser un luchador constante e incansable por la defensa de los derechos humanos. Su pasión por la enseñanza e investigación por la filosofía del Derecho en el Perú y el Derecho Procesal Civil, le ganaron discípulos conspicuos.

El positivismo jurídico en el Perú cobra auge con Alzamora Valdez, corriente que llegó en 1860 y que se expresó a través de obras de sociología que consideraban el pensamiento de Comte y de Spencer, destacando el método empírico.<sup>267</sup> Muchos juristas renombrados pertenecieron a esta corriente, entre ellos Lisson, Javier Prado y Mariano H. Cornejo. Según Alzamora, el Doctor Carlos Lisson, con su estudio titulado *Breves Apuntes sobre la Sociología del Perú* aborda las constituciones del siglo XIX, los factores religiosos, educativos, geográficos y económicos que influyen sobre la realidad social del país y las causas de nuestros defectos y males políticos; así como amplia y múltiple fue la obra de Javier Prado Ugarteche con el estudio titulado *El método positivo en el Derecho Penal*, con el cual incursionó en el ámbito jurídico,<sup>268</sup> y el sociólogo más destacado de la época sin duda fue el Doctor Mariano H. Cornejo, con la obra *Tratado de Sociología General*, que empezó a publicarse en 1908.<sup>269</sup>

---

<sup>267</sup> Alzamora Valdez, Mario. (1968). *La Filosofía del Derecho en el Perú*. Lima: Librería Editorial Minerva, p.98.

<sup>268</sup> *Ibidem*, p. 99 y ss.

<sup>269</sup> *Ibidem*, p. 100.

Alzamora señala que Manuel Vicente Villarán se incorporó dentro de la nueva corriente positivista en la segunda etapa de su magisterio, debido al necesario sustento de los conocimientos jurídicos sobre bases exactas y rigurosas y por el atractivo que generaba la observación de los hechos como fuente segura para alcanzar la verdad y llegar a la formulación de las leyes científicas. La relación con la sociología condujo a la explicación de los fenómenos de la vida humana colectiva, lo que motivó que los estudios se renovaran en el Perú sobre esta base positivista:

“Las disciplinas jurídicas fundamentales corresponden, dentro del campo de la cultura a tres grupos. Aquellas que tratan de la existencia interrelacional humana; las que se ocupan de los objetos jurídicos culturales; y las que miran hacia los valores del derecho. Al primer grupo pertenece la Sociología Jurídica; al segundo todas las ciencias que se integran dentro de la Dogmática Jurídica (todas las ramas del derecho público y privado) y al tercero, la Filosofía del Derecho, cuyo rango se desprende de la jerarquía de su objeto y propósito<sup>270</sup>. El personalismo proyecta la investigación hacia los dos fundamentos del derecho: la persona como ser espiritual, y los valores, a través de los objetos específicamente jurídicos: las normas”.<sup>271</sup>

Alzamora concibe el Derecho en sí mismo como un sistema de instituciones y de normas dirigidas a regular la conducta social de los hombres y cuya eficacia está garantizada por la autoridad: “El derecho pertenece, pues al mundo de la cultura constituido por las objetivaciones del espíritu humano que, a la vez expresan valores, señalan un debe ser”.<sup>272</sup> Asimismo, el derecho trasciende la simple legislación y constituye un sistema con “autonomía trascendental, ontología y metafísica”.<sup>273</sup> Por tanto, el derecho no está encerrado en un conjunto normativo rígido, va más allá de lo

---

<sup>270</sup> *Ibidem*, p.132.

<sup>271</sup> *Ibidem*, p. 132.

<sup>272</sup> *Ibidem*, p. 132.

<sup>273</sup> *Ibidem*, p.126 y ss.

normativo, cuya trascendencia ontológica conlleva a una regulación de las conductas sociales con variables diversas, de acuerdo a los cambios que presentan las personas y la propia sociedad según los tiempos, costumbres y acontecimientos históricos: “La persona humana es unidad ontológica que tiene conciencia de sí misma y que mediante ella se enfrenta a las cosas para afirmar su existencia, su conocimiento y libertad”.<sup>274</sup>

Asimismo, se pronuncia contra la posibilidad de una filosofía del derecho nacional y reconoce la necesidad de dirigir la investigación filosófica hacia los temas propios: “La vida social humana, las relaciones interindividuales, la existencia de grandes masas marginadas, los sistemas de gobierno y el modo de ejercicio en la dación de la ley (...) constituyen otros tantos problemas que se ofrecen a la reflexión para cumplir con el imperioso deber de dar a nuestro derecho un sentido auténtico”.<sup>275</sup> La justicia es considerada como “una instancia superior al derecho mismo” y desde tal idea, en la deducción de los conceptos fundamentales del derecho se tienen cuatro grupos: concepto relativo al deber ser jurídico (institución, norma, obligación), a la actividad jurídica (acto relación, prestación), al ejercicio del derecho (persona, imputación, pretensión), y a la vigencia del derecho (cumplimiento, infracción, sanción).<sup>276</sup>

Posterior a esta magna obra, Alzamora publicó su propia *Filosofía del Derecho*, (1976), en el cual señala:

“Orientando a despertar la inquietud por estudios jusfilosóficos, el presente libro trata en la primera parte de la naturaleza y contenido de la Filosofía del Derecho; en la segunda señala sus más destacados hitos en el camino de la historia; en tanto que en la tercera ofrece,

---

<sup>274</sup>Ibíd., p.126 y ss.

<sup>275</sup>Ibíd., pp.126-133.

<sup>276</sup>Ibíd., p.126 y ss.



inspirado en Santo Tomás, los fundamentos del derecho arraigados en la esencia de la persona humana”.<sup>277</sup>

Según se puede ver de la última frase, Alzamora Valdez califica su posición como personalista inspirada en el tomismo. Según su planteamiento, aunque el individuo no puede prescindir de la sociedad, es esta la que se halla subordinada a la persona y no al revés:<sup>278</sup> “El derecho en su aspecto de regulación de los poderes que corresponden al hombre como persona humana orientada a su fin, se caracteriza por las notas de bilateralidad, generalidad, imperatividad y coercibilidad”.<sup>279</sup> El derecho es el objeto de la justicia.

En su obra *Introducción a la Ciencia del Derecho* (1963, 1987) en su prólogo a la primera edición manifiesta:

“Mientras la Filosofía del Derecho lo estudia en su «universalidad lógica» e «investiga los fundamentos y los caracteres generales de su desarrollo histórico, y lo valora según el ideal de justicia trazado por la razón pura», según la conocida definición del Vecchio, la Sociología se ocupa del fenómeno jurídico dentro del mundo social y la Historia del Derecho investiga «el ser, el desarrollo y la acción del derecho» para expresarlo en el lenguaje de Radbruch, la «Introducción a la Ciencia del Derecho» trata de los principios que sirven de fundamento a dicha ciencia, tanto desde el punto de vista de su contenido como de su método y de los problemas comunes a las diversas ramas del saber jurídico”.<sup>280</sup>

---

<sup>277</sup> Alzamora Valdez, Mario. (1976) *Filosofía del Derecho*. Lima: EDDILI, p. 8.

<sup>278</sup> Alzamora Valdez, Mario. (1976). Citado por: Sobrevilla Alcázar, D. (1980) *Las ideas en el Perú Contemporáneo. Procesos e Instituciones. Historia del Perú*, Tomo XI. Lima: Juan Mejía Baca. p. 351.

<sup>279</sup> Alzamora Valdez, Mario. Ob. Cit., p.191.

<sup>280</sup> Alzamora Valdez, Mario. (1987) *Introducción al Derecho*. Lima: EDDILI, Décima edición, prólogo a la primera edición. (prólogo).

Alzamora dividió el estudio del derecho de su obra en este orden: la primera, la persona humana en su dimensión social, la norma y el valor; la segunda, trata de la ciencia del derecho; la tercera, el derecho y otras formas de cultura (las relaciones entre el derecho y la moral y las reglas de trato social); la cuarta, trata de la norma; la quinta, del deber jurídico y del derecho subjetivo; la sexta, de las fuentes del derecho; y la séptima, de los problemas de la técnica judicial. Símbolo para la comunidad jurídica en general, Alzamora Valdez representó el ideal de un gran maestro, imbuido de positivismo, cuya prolija obra ha dejado aportes valiosos para el derecho contemporáneo y para las futuras generaciones del Derecho.

Entre sus principales obras figuran: *La Filosofía del Derecho en el Perú* (1968), texto editado por la Editorial Minerva, esta obra comprende un análisis sintético y con un razonamiento preciso sobre la Filosofía del Derecho en el Perú. Alzamora Valdez, como uno de los iniciadores de la Filosofía del Derecho en el Perú, con su *positivismo jurídico*, comprende el intento positivista: sentido del positivismo jurídico, el positivismo jurídico en el Perú. *Derecho Procesal Civil, Teoría General del Proceso* (1953, 1975), que señala: “el Derecho Procesal Civil no constituye una rama del derecho Privado. La acción es un derecho público subjetivo que tiene por objeto la prestación de la actividad jurisdiccional del Estado que es el deber correlativo que corresponde a esa potestad” y resumía el contenido de esta obra de la siguiente forma:

“destinado a estudiantes universitarios, contiene una exposición sencilla de las nociones que integran (...) referentes a la relación procesal, a la norma jurídica procesal, a la acción, a la jurisdicción, a las personas que intervienen en el proceso, a los principios, a los actos jurídicos procesales y a la influencia del tiempo sobre estos”.<sup>281</sup>

---

<sup>281</sup> Alzamora Valdez, Mario. (1975) *Derecho Procesal Civil. Teoría General del Proceso*. Lima: EDDILI, (introducción).p.4.

### **3.2.7. La obra y el pensamiento de Raúl Ferrero Rebagliati: “Ciencia Política, Teoría del Estado y Derecho Constitucional”.**

Raúl Ferrero Rebagliati nació el 20 de noviembre de 1911 y falleció el 22 de abril de 1977, jurista y político peruano, fue hijo de Alfredo Ferrero Dominici y Amelia Rebagliati Raybaud. Realizó sus estudios escolares en el Colegio Sagrados Corazones Recoleta y sus estudios superiores los cursó en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos y la Pontificia Universidad Católica del Perú, donde obtuvo los grados académicos de Bachiller y de Doctor en Historia y Letras (1934), así como el de Bachiller en Derecho, recibiendo el título de Abogado y Doctor en Ciencias Políticas en 1937. Ese mismo año contrajo nupcias con Yolanda Costa Elice.

A la edad de 19 años ingresó a la docencia llamado por don Raúl Porras Barrenechea, labor que realizó hasta el final de sus días. Publicó libros y ensayos de gran valía, desde muy temprana edad. Enseñó en el Colegio Italiano Antonio Raimondi, y posteriormente en el Colegio Nacional Nuestra Señora de Guadalupe, en el Colegio San Luis de Barranco, y en el Colegio Santa María. Su carrera docente superior se inicia en 1934 en la Facultad de Letras de la Pontificia Universidad Católica del Perú, donde enseñó Derecho Constitucional en la Facultad de Derecho y también ejerció allí el Decanato (1960-1963). Fue igualmente profesor en la Escuela Militar de Chorrillos, en la Escuela Superior de Guerra Naval, en la Escuela de Policía, en la Academia Diplomática, y en el Centro de Altos Estudios Militares (CAEM), y elegido Decano del Colegio de Abogados de Lima (1962-1963).

En el plano político Ferrero era independiente, y fue convocado por esta condición por el Presidente Belaúnde para que presidiera su Consejo de Ministros y asumiera la cartera de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Hacienda. El régimen belaundista se hallaba entonces atravesando un

período de crisis, originada por la devaluación monetaria de septiembre de 1967 y la derrota de sus candidatos en las elecciones complementarios para el Parlamento en noviembre de ese mismo año. Ferrero aceptó el encargo y juró el 17 de noviembre de 1967 como Presidente del Consejo de Ministros y Ministro de Relaciones Exteriores. Entre el 23 de febrero y 20 de marzo de 1968 fue ministro de Hacienda y Comercio, reteniendo la presidencia del Consejo. En su mayoría los integrantes de su gabinete eran independientes. Pero la situación política continuó deteriorándose, complicándose aún más con el descubrimiento de un gigantesco caso de contrabando, en el que se hallaban involucrados allegados del gobierno y altos mandos militares. Consecuentemente, el presidente de la Cámara de Diputados y secretario general del APRA, Armando Villanueva del Campo, en mensaje televisado le quitó la confianza al gabinete presidido por Ferrero. Éste renunció el 1 de junio de 1968 y Belaunde conformó otro gabinete aún más independiente, presidido por el médico Oswaldo Herculles.

Este pensador se adhirió en sus inicios al fascismo, luego su pensamiento giró hacia un humanismo cristiano que defendía un Estado de Derecho tradicional, como puede observarse en su obra mayor denominada “Ciencia Política” (Teoría del Estado y Derecho Constitucional) (1975) (2003).

Su pensamiento constitucional gira en torno a su obra denominada Ciencia Política Teoría del Estado y Derecho Constitucional, la misma que constituye un verdadero clásico de la literatura constitucional, en cuya publicación dedicó gran parte de su vida. Aspira a dar una imagen global del Estado, compatibilizando con los conceptos políticos modernos sucedidos durante los últimos años del siglo XX. Asimismo, el estudio de esta obra comprende tres partes fundamentales: Teoría del Estado, Derecho Constitucional General y Derecho Constitucional Comparado. En la segunda parte, sobre el estudio del Derecho Constitucional General, se abordan conceptos relativos a la Ciencia Política, a fin de no apartarse del funcionamiento real del estudio de las instituciones del marco jurídico y con una visión

comparativista, evoca instituciones políticas jurídicas de los principales estados de democracia clásica: Estados Unidos, Inglaterra, Francia; llegando a analizar la Ex Unión de República Socialista Soviética hoy Rusia, y la República Popular de China. A diferencia de su obra editada en 1975, la última editada en el año 2003, edición póstuma, contiene una actualización de estos últimos países mencionados, con un amplio dominio y análisis de sus instituciones que han variado con la modificación de su régimen político.

La Constitución tiene singular relevancia para Raúl Ferrero:

“La Constitución es la norma fundamental de la que descende por grados el resto del orden jurídico. Puede ser definida como el conjunto de reglas que organizan los poderes públicos y aseguran el ejercicio de los derechos políticos y civiles. Por lo tanto tiene un doble carácter: 1° Es la norma que regula las funciones del Estado; 2° Es la ley fundamental de garantías, respecto de los derechos humanos”.<sup>282</sup>

Esta definición de Constitución adoptada por el autor encierra una idea que la Constitución se halla en la cúspide, enfocando un sistema de gradación de las normas jurídicas; y cuyo carácter es doble respecto a la regulación de las funciones del Estado y garantía de los derechos fundamentales. Al referirse a la constitución material señala: “La Constitución en sentido material significa régimen político, modo de estructurar el Estado a determinada concepción (...)”.<sup>283</sup> Por tanto, hay una realidad constitucional que adecua el Estado a la estructura económica, a la religiosidad, a las tensiones sociales, a la cultura de una época.<sup>284</sup> De ahí que los cambios de una Constitución no siempre se operan por los medios que ella ha previsto,

---

<sup>282</sup> Ferrero Rebagliati, Raúl. (2005) Ciencia Política, Teoría del Estado y Derecho Constitucional. Lima: Editora Jurídica Grijley, p. 221

<sup>283</sup> *Ibíd*em, p. 228.

<sup>284</sup> *Ibíd*em, p. 228.

de manera autónoma, sino por medios heterogéneos extraños a su previsión.<sup>285</sup>

Asimismo, define el Poder Constituyente como la facultad originaria de la Comunidad política para darse una organización jurídica constitucional. Es, por tanto, un derecho natural y no se somete al ordenamiento positivo.<sup>286</sup> La teoría del poder constituyente es útil porque acentúa la distinción entre la legislación ordinaria y la legislación constitucional. Uno de sus principales objetivos es dificultar las alteraciones de la carta fundamental cuyo texto está resguardado, casi universalmente, por los requisitos de una mayoría especial o de una revisión de la enmienda en otra legislatura.<sup>287</sup>

Sobre el examen de constitucionalidad de las leyes, refiere:

“(…) modernamente por efecto del ejemplo de los Estados Unidos, varias Constituciones democráticas consignan la facultad judicial de analizar la Constitucionalidad de las leyes, declarándolas inaplicables al caso «sub litis» cuando existe oposición con la norma constitucional”.<sup>288</sup> En el Perú se adoptó un sistema prudencial, pues el artículo XXII del Título Preliminar del Código Civil de 1936, estableció, que cuando hay incompatibilidad entre una disposición constitucional y una legal, prevalece la primera. La Ley Orgánica del Poder Judicial de 1963 señaló el procedimiento de su artículo 8°, atribuyendo la decisión a la Primera Sala de la Corte Suprema”.<sup>289</sup>

Al referirse a la administración de justicia señala: “El poder que administra justicia es una rama del Estado que goza de independencia total en sus funciones, pese a que la designación de los jueces se hace con intervención

---

<sup>285</sup> *Ibidem*, p. 228.

<sup>286</sup> *Ibidem*, p. 229.

<sup>287</sup> *Ibidem*, p. 230.

<sup>288</sup> *Ibidem*, p. 232.

<sup>289</sup> *Ibidem*, p. 232.

del Ejecutivo y también del Parlamento, según los países”.<sup>290</sup> Lo patente es que la potestad de administrar justicia ha de estructurarse mediante un sistema de nombramientos que sea apolítico y una supervisión de conductas que entrañe la máxima imparcialidad.<sup>291</sup> La valoración que hace el Juez tiene una alta importancia. Aplica su estimativa a las circunstancias del caso, así como a la estructura legal, sobre una estructura legal “a priori” hace incidir el contenido contingente de cada caso y efectúa una valoración. Esta vivencia del juzgador es un ingrediente de la experiencia jurídica y puede llegar hasta la normación cuando media silencio en el ordenamiento positivo.<sup>292</sup> Sobre el Concejo de la Magistratura, refiere que existen organismos destinados a facilitar que el nombramiento de los jueces garantice un desempeño independiente y técnico.<sup>293</sup> En el Perú, el Concejo Nacional de Justicia posee atribuciones de la mayor amplitud. Además de proveer los cargos judiciales, puede destituir a los magistrados del más alto nivel, tiene derecho de iniciativa en lo que estime pertinente para perfeccionar el ordenamiento nacional y le corresponde absolver las consultas que los Poderes le formulen.<sup>294</sup>

Muchas de las ideas de este pensador han sido recogidas por la Constitución Peruana de 1979, por ejemplo cuando se estableció el famoso Consejo Nacional de Justicia, encargado del nombramiento de magistrados. Sin embargo esta institución fue inoperante por impracticable porque se siguió nombrando jueces con favores políticos en función al gobierno de turno. Para luego ser superada por la Constitución de 1993, con la creación del llamado Consejo Nacional de la Magistratura.

Entre sus principales obras figuran: *Culturas Orientales* (1935); *Marxismo y nacionalismo*; *Estado Nacional Corporativo* (1938); *El renacimiento* (1944);

---

<sup>290</sup>Ibídem, p. 281.

<sup>291</sup>Ibídem, p 281 y ss.

<sup>292</sup>Ibídem, p 281 y ss.

<sup>293</sup>Ibídem, p 284.

<sup>294</sup>Ibídem, p 285 y ss.

*Los Poemas Homéricos* (1946); *Renacimiento y barroco* (1948); *Legislación social* (1954) en colaboración con Carlos Scudellari y que hasta 1975 alcanzó la decimocuarta edición bajo el título de *El Derecho del Trabajo en el Perú: Sistematización y concordancias*; *Derecho Constitucional: Teoría del Estado de Derecho* (1956), obra con la cual ganó el Premio Nacional de Fomento a la Cultura de 1957 y que después fue editada bajo los títulos de *Teoría del Estado* (1967) y *Ciencia Política* (1975); la novena edición póstuma, actualizada que data del año 2003, bajo el título de *Ciencia Política, Teoría del Estado y Derecho Constitucional*, editada por la editora Jurídica Grijley; *El Liberalismo Peruano* (1958), “contribución a una historia de las ideas”; *Derecho Internacional Público* (1962); *Tercer Mundo* (1972); *El humanismo de nuestro tiempo* (1973); *Ideología marxista* (1975).

### **3.2.8. José Pareja Paz Soldán y su tratado de Derecho Constitucional Peruano**

José Pareja Paz Soldán, distinguido jurista, periodista, diplomático y estudioso del Derecho Constitucional Peruano, ha desarrollado la disciplina de la historia constitucional en nuestro país. Nació en Lima el 27 de junio de 1913, hijo de don José Pareja y Llosa y de doña Carmen Paz Soldán, realizó sus estudios en la Recoleta, y luego estudió Derecho en la Pontificia Universidad Católica del Perú. Se le conoce por su insoslayable labor de servicio desinteresado a nuestra patria y por su labor docente como estudioso del derecho. Pareja ingresó desde muy joven a trabajar en la Cancillería, siendo llamado por su maestro Víctor Andrés Belaúnde para que lo asista como secretario cuando ejercía el cargo de Plenipotenciario Peruano en las Conferencias de Río de Janeiro (durante 1933 y 1934) para resolver el problema de Leticia con Colombia.

En el campo diplomático Pareja desempeñó los cargos de representante alterno de la delegación permanente del Perú en las Naciones Unidas,



embajador de Costa Rica y Dinamarca, y Director de la Academia Diplomática.<sup>295</sup> Se le conoce también por su destacada labor en la docencia universitaria, dictó la cátedra de Derecho Constitucional en la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, por más de 30 años, enseñando también dicho curso en la Universidad Mayor de San Marcos, así como el curso de Ciencia Política en la Universidad del Pacífico y de Derecho Constitucional Peruano en la Facultad de Derecho de la Universidad de San Martín de Porres.

Como participante de la Comisión que realizó el anteproyecto de la Constitución peruana de 1979, este pensador se preocupó siempre de la prodigalidad excesiva de textos constitucionales en el Perú. Es que para este estudioso de la historia constitucional, resultaba primordial explicar las causas de esta situación.<sup>296</sup> Él sostiene que el fracaso y la falta de aplicación o de respeto a nuestras constituciones es la nota dominante de nuestra historia republicana, es decir, la disconformidad entre el contenido constitucional y la realidad política, pues asevera que una constitución no inventa el orden y el respeto a la ley ni garantiza el buen funcionamiento del Estado:

“Una Constitución puede estimular u orientar un régimen político, pero no puede inventarlo ni asegurar mediante sus disposiciones el orden, el respeto, a la ley y el buen funcionamiento del Estado. Las costumbres políticas responden a la tradición y a tendencias incoercibles. La quiebra constitucional del Perú en el siglo pasado y primeras décadas de la actual, proviene de un defecto específico: el desprecio a la ley” (Eguiguren, 1997, p. 22).<sup>297</sup>

---

<sup>295</sup>Eguiguren P., Francisco. (1997). *José Pareja Paz Soldán y la historia constitucional*. En: *El Comercio*, 13 de julio, p.22.

<sup>296</sup>Ibídem, p.22.

<sup>297</sup>Ibídem, p.22.

En su obra Tratado de Derecho Constitucional Peruano, al referirse acerca del Referéndum dice textualmente:

“El Referéndum sólo puede funcionar acertadamente en un país de alta cultura como es Suiza. En el Perú crearía muchos problemas y complicaciones. No se practica en Latinoamérica. La Asamblea Constituyente por delegación electoral, era plenamente soberana e independiente para dictar la Constitución. De aquí que sagazmente la mayoría de los constituyentes rechazaron esa propuesta y radical demagógica de que la Carta de 1979 fuera ratificada o no por el referéndum popular”.<sup>298</sup>

Esta alternativa del jurista resulta interesante para la época, quizá por ello no fuera insertada tal institución por la Constitución de 1979. Sin embargo, años más tarde, la Constitución de 1993 se pronunció a favor del Referéndum, mecanismo de democracia directa para beneficio de la participación del pueblo. Es de notar que este pensador observaba la inmadurez de la nación en la asimilación del Derecho y sus alcances hacia el bienestar común.

Entre sus numerosas publicaciones destacan: *Historia de las Constituciones Nacionales* (1944), *Derecho Constitucional Peruano* (1952) que reúne sus trabajos *Comentarios a la Constitución Nacional* (tesis universitaria de 1939), para ampliar dicha publicación en una segunda edición que llevaría el nombre *Derecho Constitucional Peruano* de la cual aparece una tercera edición en 1963, la cuarta en 1966 y una quinta en 1973. Asimismo, su libro *Historia de las Constituciones del Perú* publicada en Madrid en 1953 como tomo VI de la obra *Las Constituciones Hispanoamericanas*, obra que le mereció el Premio Nacional de Cultura García Calderón en 1954. Con motivo de la convocatoria de la Asamblea Constituyente de 1978, integró el grupo de especialistas convocados por el General Francisco Morales Bermúdez,

---

<sup>298</sup>Pareja Paz Soldán, José. (1980) *Derecho Constitucional Peruano y la Constitución de 1979*. Lima: Justo Valenzuela V. editor, Capítulo XLII, p. 846, tomo II.

publicando por ello una serie de artículos reunidos en *Temas constitucionales y la Constituyente* (1978); los comentarios doctrinarios y políticos a la Nueva Constitución de 1979 son publicados en 1980-1981 bajo el título *Derecho Constitucional Peruano y la Constitución de 1979*, Editorial Justo Valenzuela, por el cual recibió el Premio Nacional de Cultura (especialidad Ciencias Humanas) en el año 1982. Esta última obra al igual que los *Comentarios a la Constitución Nacional*, convirtieron a Pareja en uno de los más prestigiados exegetas del derecho constitucional.

### 3.2.9. Pensamiento Constitucional y obra de Domingo García Belaunde

Domingo García Belaúnde nació en Lima el 13 de Julio de 1944, sus estudios primarios y secundarios los cursó en el Colegio Inmaculada, realizó sus estudios universitarios en la Facultad de Letras de la Pontificia Universidad Católica del Perú entre 1961 y 1962, para luego estudiar en la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú (1963-1967), graduándose de Bachiller en Derecho en 1966 y de Abogado en 1967, en la misma casa de estudios. Luego continuaría sus estudios de Doctorado en Derecho en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos en el año de 1968, graduándose de Doctor en Derecho en 1974. Realizó investigaciones en la Escuela de Derecho de la Universidad de Wisconsin (Madison, U.S.A.) dentro de un Programa cooperativo entre dicha Universidad y la Universidad Católica (1969). Profesor Principal del área de "Derecho Constitucional" de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú desde 1968 y profesor de la Maestría en Derecho Constitucional de la Pontificia Universidad Católica del Perú, este distinguido jurista ha participado en calidad de ponente en diferentes congresos y eventos académicos, tanto a nivel nacional e internacional, así como ha publicado una serie de libros, artículos y folletos, sobre temas constitucionales y de carácter procesal constitucional.

Todas sus obras resultan trascendentes y valiosas como aporte a la doctrina nacional e internacional en materia constitucional, sobre todo en el caso peruano. En la década de los 80 resultaba casi imposible contar con un texto o manual fundamental sobre esta materia que desarrolle de una forma didáctica, con amplios conceptos y un cabal manejo de la doctrina constitucional y comentarios sobre la nueva constitución peruana de 1979, en la que aparece la obra de Domingo García Belaunde, denominada *Teoría y Práctica de la Constitución Peruana*, 2 volúmenes, con un análisis profundo de la carta de 1979, que aborda la segunda parte de esta obra y sus problemas de aplicación, la primera parte trata acerca de los antecedentes históricos, previos a la Constitución de 1979, la tercera parte trata acerca de aspectos metódicos sobre el estudio del derecho constitucional; la cuarta parte de la obra está vinculada al estudio de los personajes, sucesos o eventos constitucionales, de los últimos años; la quinta parte denominada “la Constitución puesta a prueba” está integrada en su totalidad por artículos periodísticos de los principales acontecimientos ocurridos en esos años.

Sobre las constituciones latinoamericanas, este pensador señala que no existen en las constituciones facultades expresas para poder revisar las medidas que se adopten con motivo de los estados de excepción. Como quiera, el autor había pensado en elaborarse un modelo o listado mínimo que deben contener las constituciones latinoamericanas sobre los alcances de los regímenes de excepción, en especial qué medidas se adoptan y por cuanto tiempo. Y concluye que los estados latinoamericanos deberán adoptar medidas de protección en defensa de los derechos humanos cuando ocurren tales medidas sobre todo cuando los estados latinoamericanos se han adherido al Pacto de San José de Costa Rica, y en consecuencia se hace necesario una Reforma Constitucional a fin de que los estados latinoamericanos se adapten a dicho pacto.

Domingo García Belaunde (1996), cuando considera la Reforma Constitucional en su obra *La Constitución en el Péndulo*, en referencia a la Carta Política de 1979, se pregunta si es necesaria una reforma constitucional y su respuesta es negativa, por lo que precisa:

Estrictamente hablando, entendemos que una reforma Constitucional no es necesaria. Y no lo es porque en realidad la vigente Constitución es una Carta bastante buena, fruto acumulado de experiencias políticas muy ricas y variadas y además porque fue discutida con gran paciencia, pluralidad de opiniones y tiempo suficiente para ello. Sin la urgencia inmediata de la contienda política ni mucho menos de la presión de los hechos cotidianos (pues la Asamblea Constituyente no se dedicó a legislar). Además por el momento histórico en que se dio, supo aprovechar los logros de constituciones muy avanzadas de carácter reciente (como lo fueron la española y la portuguesa, además de la ecuatoriana y algunas, más antiguas, latinoamericanas como la venezolana), y porque adicionalmente se dio en un contexto mundial muy avanzado en lo relacionado con los derechos humanos, en torno que estuvo ausente en las anteriores constituciones, y que es explicable por razones cronológicas. Por eso creemos que en rigor una reforma sustancial no es necesaria.<sup>299</sup>

Además, existe otro factor importante y es que todos los problemas y cabos sueltos que dejó la Constituyente, han sido oportuna y sagazmente llenados y completados por la labor interpretadora de las cortes, en especial por la inmensa legislación complementaria de los últimos años.<sup>300</sup> Con buen sustento, este jurista se opuso a la reforma constitucional en su totalidad, debido a que el propio legislador ha ido completando esos vacíos, a través de mutaciones constitucionales realizadas a la Carta. Además, el propio

---

<sup>299</sup>García Belaunde, Domingo. (1996). *La Constitución en el Péndulo*. Arequipa: Editorial UNSA.p.131.

<sup>300</sup>Ibídem, p.132.

Tribunal de Garantías Constitucionales no logró en parte llenar dichos vacíos, con su labor interpretativa en el grado de máximo intérprete de la Constitución, si bien la Constitución de 1979 crea el Tribunal de Garantías Constitucionales por primera vez en la historia republicana como la de 1993, conciben al Tribunal Constitucional y al Poder Judicial como los únicos órganos dotados de jurisdicción constitucional, atribuyéndose a ambos indistintamente su propia autonomía e independencia como órganos constitucionales detentadores de una cuota de poder del Estado.

La Constitución de 1979, tomó como modelo el Tribunal de Garantías Constitucionales Español, pero restringió sus facultades a tal extremo que impidió su propio desarrollo y eficiencia. Las leyes de desarrollo constitucional de esa época frustraron la posibilidad de este órgano constitucional en el cumplimiento de sus fines: la Defensa de los Derechos Fundamentales, Defensa de la Constitución, así como la labor interpretativa sobre los vacíos de la carta política de 1979. Este sería uno de los factores por lo que fuera necesaria una reforma constitucional en el aspecto jurisdiccional y la aparición del denominado Tribunal Constitucional con la Constitución de 1993.

García Belaunde, cuando trata la Jurisdicción Constitucional y el Modelo Dual o Paralelo en su obra “Derecho Procesal Constitucional”, define a la Jurisdicción Constitucional como el conjunto de mecanismos procesales destinados a defender la Constitución sea en su aspecto orgánico o en el dogmático. Dentro de ella, tienen destacada importancia el control constitucional de las leyes y la defensa de los derechos humanos.<sup>301</sup> Al respecto, al referirse al modelo dual o paralelo en la jurisdicción constitucional, que puede llamarse indistintamente es aquel que existe cuando en un mismo país, en un mismo ordenamiento jurídico, coexisten el modelo americano y el modelo europeo, pero sin mezclarse o

---

<sup>301</sup>García Belaunde, Domingo (2001). Derecho Procesal Constitucional. Colombia: Editorial Temis S.A, p.129.

desnaturalizarse. Y esto que no es frecuente, tiene su partida de nacimiento en la Constitución peruana de 1979, y ha sido reiterado en la vigente Carta de 1993.<sup>302</sup>

Y al referirse al control difuso señala:

“(…) que la Constitución de 1979 elevó por vez primera a jerarquía constitucional, el llamado sistema o control difuso. Pero a la vez, por temor a la poca iniciativa del Poder Judicial y temiendo que este, como había sucedido antes por interferencias políticas, no tuviera un buen desempeño, crearon, al margen y fuera del Poder Judicial, un órgano autónomo, no profesional, que no era instancia y que condensaba el llamado sistema concentrado europeo. Fue creado así el Tribunal de Garantías Constitucionales, de carácter permanente, nombrado por tercios por el Congreso por el Poder Ejecutivo y por la Corte Suprema (…)” (Belaunde, 2001, p. 134).<sup>303</sup>

Por su parte, el destacado historiador Jorge Basadre señala sobre el trabajo de Domingo García Belaunde en su obra *El Constitucionalismo peruano y sus problemas* (1970) que rompe la perspectiva legalista en el estudio del derecho constitucional, el culto a la norma e incluye las instituciones políticas y las fuerzas y realidades que, sin estar reconocidas oficialmente o estándolo, tienden a crear lazos en torno al poder, con fines de dominio.

Entre sus diversos aportes, Domingo García Belaunde ofrece una enriquecedora bibliografía en torno al Derecho Constitucional peruano, tratando sobre el Habeas Corpus (1971), y aspectos recientes del constitucionalismo peruano (1973), *Derecho Constitucional y Ciencia Política* (1978) y un recuento sobre cuarenta años del constitucionalismo peruano (1936-1976). En materia procesal, sobre todo en aspectos relevantes del

---

<sup>302</sup>Ibídem, p.134.

<sup>303</sup>Ibídem, p.134.

Derecho Procesal Constitucional, su obra *De la Jurisdicción Constitucional al Derecho Procesal Constitucional*, refiere la Historia del Derecho Procesal Constitucional a partir del año 1920 en Europa de entreguerras, en un período crítico con la doctrina Alemana y la creación del Primer Tribunal Constitucional en Austria de 1920.

Entre sus principales obras figuran: *Teoría y práctica de la Constitución peruana*, 2 volúmenes (Lima 1982-1987) quien además inicia el interés por el estudio de los instrumentos procesales de defensa de los derechos humanos y de la jerarquía normativa.<sup>304</sup> *Constitución y Política* (1981), Biblioteca Peruana de Derecho Constitucional; 2da. Edición, revisada y ampliada (1991), EDDILI; 3ra. Edición revisada y corregida (2007), Biblioteca Peruana de Derecho Constitucional; *Mar y Constitución* (1984), Universidad de Lima; primera reimpresión (1987), Universidad de Lima; *El constitucionalismo peruano en la presente centuria* (1990), Temas de Derecho Público N° 19, Universidad Externado de Colombia, Bogotá; *Esquema de la Constitución peruana* (1992), Ediciones Justo Valenzuela; *Las Constituciones del Perú*, (1993), Edición oficial, Ministerio de Justicia, (con la colaboración de Walter Gutiérrez C.); 2da. Edición revisada y ampliada (2006), Fondo Editorial de la Universidad San Martín de Porres; *La Constitución traicionada* (1993, con Pedro Planas), Seglusa Editores; *La Constitución peruana de 1993* (1994, con Francisco Fernández Segado), Editorial Grijley; *La Constitución en el péndulo* (1996), Editorial UNSA, Arequipa; *Derecho Procesal Constitucional* (2001), 2da. Edición, revisada y ampliada, Editorial Temis, Bogotá; *De la jurisdicción constitucional al Derecho Procesal Constitucional* (2000), 1ra. Edición, Biblioteca Peruana de Derecho Constitucional; 2da. Edición, revisada y aumentada (2000), Biblioteca Peruana de Derecho Constitucional; 3ra. Edición, revisada y aumentada (2004), FUNDAP, Querétaro (México); 4ta. Edición, revisada y aumentada (2004), Biblioteca Peruana de Derecho Constitucional; *La*

---

<sup>304</sup>Cf. De la jurisdicción constitucional al derecho procesal constitucional, Lima: 2000.



*Constitución y su dinámica* (2004), UNAM, México; 2da edición revisada y ampliada (2006), Editorial Palestra; *El Derecho Procesal Constitucional en perspectiva* (2008), Biblioteca Porrúa de Derecho Procesal Constitucional, México.

### 3.2.10. Pensamiento Constitucional y obra de Alfredo Quispe Correa

Alfredo Quispe Correa nació en Lima en 1936. Abogado, Periodista y Doctor en Derecho, de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Fue profesor emérito de la Universidad Mayor de San Marcos, de la cual fue director de la Unidad de Postgrado. Se doctoró en la Facultad de Derecho de esta universidad el 3 de noviembre de 1960. También fue profesor de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú y de la Academia Diplomática del Perú, dos veces Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad de San Martín de Porres y profesor de Derecho Constitucional de pre y postgrado. Como periodista, fue director del Diario La Prensa de Lima. Siguió cursos de perfeccionamiento dedicado a Decanos de las Facultades de Derecho de Iberoamérica en Estados Unidos, organizado por la *América Bar Association*, desarrollado en Washington y Milwaukee. Fue Ministro de Justicia en el periodo julio de 1997 a enero de 1999. Fue Vice Decano del Colegio de Abogados de Lima y ha colaborado con otros autores peruanos en la *Enciclopedia del Perú en el Diccionario Enciclopédico Océano Uno*, editado en España (1988).

El pensamiento de este maestro es vasta y prolífica, gira en torno a sus escritos y disertaciones magistrales impartidas en clases y conferencias a sus alumnos en las diferentes Facultades de Derecho en las cuales enseñaba. Siempre impartía sus clases con anécdotas y ejemplos sencillos, por lo que fue considerado siempre como un profesor didáctico y “maestro” preocupado siempre por la problemática nacional y por el porvenir de la Universidad peruana. Entre sus discípulos figura el profesor Edgar Carpio

Marcos. Continuó escribiendo sobre Derecho Constitucional hasta su desaparición.

Entre sus diversas ideas, Alfredo Quispe Correa considera la interpelación en el Congreso:

“La Interpelación es el contrapeso efectivo del que goza el Congreso. Si no está de acuerdo con una política o actos de un Ministro o de la totalidad de los Ministros, los cita para interpelarlos”.<sup>305</sup> La interpelación consiste en la formulación de un conjunto de preguntas que, luego de respondidas por los funcionarios que han sido citados, puede dar lugar a repreguntas. La interpelación se formula por escrito. Las preguntas en el hemiciclo se hacen oralmente.<sup>306</sup> Si luego del debate el Congreso estima que el Ministro o el Concejo de Ministros no ha satisfecho la inquietud parlamentaria, puede presentar una moción de censura que, en caso de ser aprobada, conduce a la renuncia inevitable de los afectados”.<sup>307</sup>

También es de interés el cómo aborda la disolución del Congreso por parte del Presidente de la República, institución a la que calificaba como propia de las democracias clásicas a partir de la carta de 1979. Decía Quispe (2003) que este hecho puede ocurrir si el Congreso ha censurado o negado la confianza a dos Concejo de Ministros. En todo caso, es una facultad presidencial, no es imperativa esta acción. El Presidente puede o no apelar a esta medida extrema que algunos analistas lo han estimado como un contrapeso de las prerrogativas parlamentarias.<sup>308</sup> Si se disuelve, se debe convocar a elecciones para un nuevo Congreso. Lo que debe estar contenido en el mismo decreto de disolución. Las elecciones se realizan

---

<sup>305</sup> Quispe Correa, Alfredo. (2003). El Estado Peruano. Lima: Grafica Horizonte S.A., p.96.

<sup>306</sup> *Ibíd*em, p.96.

<sup>307</sup> *Ibíd*em, p.96.

<sup>308</sup> *Ibíd*em, p.97 y ss.

dentro de los cuatro meses de la fecha de disolución y deben organizarse bajo el sistema electoral vigente en ese momento.<sup>309</sup>

Esta facultad presidencial tiene sus límites, por cuanto no podrá ejercerse en el último año de mandato presidencial ni bajo el Estado de sitio, pero se sobrentiende que sí se puede ejercer en un Estado de Emergencia. Disuelto el Congreso, continúa en funciones la Comisión Permanente, hasta la instalación del nuevo Congreso. Instalado el nuevo Congreso podrá censurar al Consejo de Ministros o negarle la Confianza, posteriormente que el Presidente del Consejo de Ministros haya expuesto en el Parlamento los actos del Poder Ejecutivo durante el tiempo que ha permanecido disuelto el Congreso.

Quispe Correa al referirse al Poder Judicial sobre la fórmula empleada en el sentido que “la potestad de administrar justicia emana del pueblo”, señala al respecto:

“El Perú tiene un gobierno representativo. El pueblo elige a los representantes que en su nombre ejercerán el poder por un lapso determinado, pero los congresistas no designan a los jueces. Las dos últimas cartas han quitado esas atribuciones al parlamento. Tampoco el pueblo elige a los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura, que son los encargados de nombrarlos; entonces, ¿de dónde viene esa delegación popular para que los jueces administren justicia? Esta redacción parece innecesaria, salvo que se demuestre cual es el sentido de la afirmación”.<sup>310</sup>

Otro acierto en el análisis efectuado a la Constitución de 1993, respecto a la Defensoría del Pueblo, infiere: “La Constitución ha consagrado la institución del Defensor del Pueblo u *Ombudsman*. Con esta propuesta supera a la

---

<sup>309</sup> *Ibidem*, p. 98.

<sup>310</sup> *Ibidem*, p. 112.

anterior en cuanto aquella confundía dos instituciones diferentes bajo un mismo rubro: El Ministerio Público”;<sup>311</sup> pues “(...) la virtud de esta carta vigente es que ha independizado a la Defensoría del Pueblo (la institución), del Ministerio Público, mediante los artículos ciento sesenta y uno y ciento sesenta y dos: ahora goza de autonomía y todos los órganos públicos están obligados a colaborar con la Defensoría del Pueblo”.<sup>312</sup>

Quispe Correa cuestiona la forma de elección del Defensor del Pueblo, el cual es elegido y removido por el Congreso con el voto de los dos tercios de su número legal, esto es con un mínimo de ochenta votos favorables y goza de inmunidad y de las prerrogativas de los congresistas; no está sujeto a mandato imperativo, ni a interpelación.<sup>313</sup> Sin embargo, esta fórmula de designación podría resultar muy peligrosa porque todavía recibe influencia política al momento de su elección. El sistema de designación puede perfeccionarse si se traslada esta responsabilidad al pueblo, como fuente de soberanía.<sup>314</sup> Quispe Correa al respecto señala:

“Creemos que si el Defensor del Pueblo es elegido por el pueblo, en votación directa y secreta, habríamos avanzado aún más en su autonomía al desligarlo totalmente de cualquier influencia del poder político. Paralelamente se debe ampliar su período de ejercicio de cinco años a siete, para evitar que en lo posible su designación se haga conjuntamente con las elecciones generales. Hemos observado que durante esos procesos de renovación de cargos, se producen tendencias que conceden notables ventajas al vencedor. Quien salga elegido en el gobierno por un período de cinco años, puede tener un “Defensor del Pueblo” muy singular que confunda política de Estado con Política de partido”.<sup>315</sup>

---

<sup>311</sup>Ibídem, p. 158

<sup>312</sup>Ibídem, pp. 160-161.

<sup>313</sup>Ibídem, pp. 162 y ss.

<sup>314</sup>Ibídem, pp. 162 y ss.

<sup>315</sup>Ibídem, p. 163.

Cuando trata la inconstitucionalidad por omisión, parte primero del concepto de inconstitucionalidad:

“(…) incompatibilidad de la ley con la Constitución, por lo que resulta inapropiado emplear la denominación “incompatibilidad por omisión”. La Incompatibilidad se infiere comparando normas de diferentes jerarquías, lo que no es posible entre un texto de la Constitución, que existe, con lo que no existe, porque la “omisión” es un no hacer. Y lo que no se ha “hecho”, no existe”.<sup>316</sup>

Alfredo Quispe Correa ha publicado las siguientes obras: *Problemas Constitucionales* (1975), *Temas de Sociología del Derecho* (1977), y artículos sobre tópicos constitucionales en diversas revistas jurídicas, los cuales fueron aporte valioso en la década de los ochenta, en especial cuando los constituyentes de aquel entonces (1978) no encontraban material o manuales que contengan doctrina constitucional peruana y comparada. No podemos dejar de mencionar su obra *“La Constitución Económica”*, editada en dos ediciones, la última edición publicada en el año 2007, en dicha obra el profesor Alfredo Quispe Correa al referirse a la Constitución Económica, en referencia a la Constitución de 1993, precisa que la Constitución Económica tal como es concebida en la carta para que sea puesta en práctica requiere del convencimiento del pueblo de las bondades del sistema. Resalta además que un pueblo desintegrado, sin la vertebración adecuada por una cultura de libertad, servirá de poco para que el sistema de libertades funcione. Manifiesta “que desde la Independencia nacional, la ideología imperante en nuestro país ha sido el Liberalismo. Nacida y exportada de la Revolución francesa, el liberalismo ha cubierto todas y cada una de las constituciones que ha tenido el país, aunque diferenciándose en

---

<sup>316</sup>Quispe Correa, Alfredo. (2006). *El Ocaso de los Dogmas*. Lima: Gráfica Yovera S.A. p. 138.

matices, sobre la responsabilidad social del Estado y su rol en la Economía”.<sup>317</sup>

Publicó más de catorce libros, entre ellas tenemos: *Constitución y defensa nacional* (1994), *Fronteras Constitucionales* (2001), *el Estado Peruano* (2002), *Los Derechos Humanos* (2002), *Las Garantías Constitucionales* (2003), *La Constitución Peruana* (2003), *Estado, Constitución y Política* (2003), *La Infracción Constitucional* (2005), *EL Ocaso de los Dogmas* (2006) y la *Constitución Económica, 1ra. Edición (2003) y 2da. Edición (2007)*, entre las más recientes.

### **3.2.11. Enrique Bernales Ballesteros: Aspectos relevantes del Derecho Constitucional y la Ciencia Política**

Enrique Bernales Ballesteros realizó sus estudios universitarios en la Pontificia Universidad Católica del Perú. Es Doctor en Derecho por la Universidad de Grenoble (Francia). Reconocido por su especialidad en Derecho Constitucional, Derechos Humanos, Ciencia Política (regímenes políticos) y Relaciones Internacionales; actualmente es Director Ejecutivo de la Comisión Andina de Juristas, miembro de la Comisión de Estudio de las Bases Constitucionales de la Reforma Constitucional del Perú. Ha sido Primer vice-Presidente del Senado de la República, así como Senador de la República desde 1980 durante tres períodos hasta 1990. Profesor de diversas universidades peruanas y europeas, y miembro de centros de investigación. Participó en la Asamblea Constituyente de 1978, como asesor de las Comisiones de trabajo para redactar la Constitución de 1979. Llegó a ser Relator Especial de la Comisión de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, donde llegó a ocupar la Presidencia de este organismo.

---

<sup>317</sup> Quispe Correa, Alfredo (2007). *La Constitución Económica*. Lima: Maxi Graphica Impresores. 2da edición, pp. 21 y ss.

Bernales es uno de los más preclaros juristas del siglo XX y del presente siglo XXI. Sus aportes a los estudios del Derecho Constitucional Peruano y la Ciencia Política se hallan en sus obras escritas que sirven de fuente de consulta para los hombres de derecho y personas interesadas en el quehacer constitucional, debido a una redacción clara, sencilla y didáctica, en las explicaciones vertidas sobre el análisis de los grandes temas del derecho constitucional y de la ciencia política. Por ejemplo, con inusitada brillantez, este pensador conceptúa los términos constitucionales en torno a su utilidad, tarea compartida con Marcial Rubio en *Constitución y sociedad política*. Parte desde la configuración de un Estado que responde a la relación existente entre fuerzas sociales en pugna:

“El Estado es, en primer lugar, expresión de una relación social particular: una relación de poder. Su esfera particular es por tanto la política. En segundo lugar, el Estado (en tanto relación social) es la expresión de las relaciones de fuerzas globales existentes en una sociedad determinada. Su base material son las clases, sus relaciones y sus conflictos. (...) El Estado que surge de esta base material, es fundamentalmente aunque no exclusivamente, expresión de los intereses generales de dichas clases. Son ellas las que le dan el contenido esencial al Estado, en el marco de las relaciones de fuerza y los conflictos existentes, con los intereses del conjunto y las clases sometidas a la dominación de la burguesía”.<sup>318</sup>

Sus observaciones entre las luchas sociales y los enfrentamientos entre las clases ubicándolas en el terreno superestructural, capaz de afectar a las diversas instituciones jurídicas son de interés, pues asegura que estas introducen cambios en las relaciones de fuerzas presentándose en todo texto constitucional *entremezclados y subordinados* elementos o aspectos que recogen y cristalizan reivindicaciones y conquistas del bloque social

---

<sup>318</sup> Rubio Correa, Marcial; Bernales Ballesteros, Enrique (1988). *Constitución y Sociedad Política* p.12

dominado, cuya actuación y presión se definen en cada momento histórico concreto. Empero, permanece la direccionalidad y contenidos dominantes que definen el carácter esencial o básico de las normas constitucionales: “Toca al análisis integral desenmarañar el tejido normativo, descubriendo sus aspectos dominantes y sus aspectos dominados, así como la lógica central y las lógicas subyacentes”.<sup>319</sup>

En esta línea de reflexión es fundamental contrastar el texto constitucional con el grado de desarrollo de la sociedad concreta en la que se pretende aplicar. Toda Constitución conlleva más o menos explícitamente un *modelo* o un proyecto político. Este deberá ser contrastado con las principales tendencias que actúan en la sociedad a fin de determinar su carácter esencial en relación con los procesos históricos. En otros términos, la pretensión de principios generales que la Constitución contiene se convierte en ejercicios reales de tales prescripciones, según la capacidad y la energía que las clases consuman para apropiarse de tales derechos.<sup>320</sup>

El profesor Bernal, al analizar los aspectos vinculados al proceso constituyente que consagró la carta de 1979, precisó que la representación constituyente en aquel entonces estaba dividida en distintos porcentajes, pese a ello se dieron ciertos niveles de acuerdo para definir la organización política, social y económica de la Constitución de 1979. Por ello, resultado de un consenso democrático es esta carta política con un régimen político mixto inclinado a la protección de los derechos fundamentales, respeto a la propiedad privada y a un pluralismo económico con una economía social de mercado. Sobre esta Carta, hito en la historia constitucional peruana, se eligieron varios gobernantes de diferentes tendencias políticas e ideológicas. Sobre ella Bernal (2012) señala: “(...) a lo largo de la década de 1980 se plantearon algunas críticas y observaciones de carácter parcial, referidas

---

<sup>319</sup> Rubio Correa, Marcial; Bernal Ballesteros, Enrique (1988). Constitución y Sociedad Política p.15

<sup>320</sup> *Ibíd.*, p.15



principalmente al título IV, sobre estructura del Estado. En ese aspecto llegaron a presentarse varios proyectos de reforma constitucional (...)”<sup>321</sup>. Reformas que no llegaron a concretarse: “Esta reforma debió producirse en el curso de esa década, lamentablemente hubo demoras burocráticas e innecesarios purismos constitucionalistas. Tal demora no creó, sin embargo, un clima colectivo de rechazo a la Constitución de 1979 e insurgencia popular contra ella” (Bernaes, 2012, p. 29).<sup>322</sup>

Bernaes, respecto a la Constitución de 1993, señala que:

“Una Constitución sabiamente elaborada tiene que inspirarse en la historia, apelar al conocimiento sociológico y al derecho constitucional comparado, pero buscando en la combinación de elementos y en la proporción que garantice el equilibrio de las partes, que ella sea clara concisa y eficiente. Al parecer los constituyentes se olvidaron no quisieron consultar la historia. De haberlo hecho, probablemente hubieran trabajado con mayor criterio de justicia y equidad el capítulo de los derechos económicos o no se hubiera atrevido a aprobar por ejemplo la reelección inmediata”.<sup>323</sup>

Sin duda, los Constituyentes de 1993 tampoco demostraron mucho conocimiento sociológico y de Derecho Constitucional Comparado, porque no se explica Bernaes ¿cómo pudieron ser cometidos los errores del desarme del Estado, al que se le privó de elementos y universales instrumentos de supervisión y planeamiento?.<sup>324</sup> En todo caso, asegura este pensador que la planificación no se dio en el Perú a causa de que esta figuraba inmersa en una Constitución de tendencia liberal como la

---

<sup>321</sup>Bernaes Ballesteros, Enrique (2012). La Constitución de 1993. *Veinte años después*. Lima: IDEMSA, p. 29.

<sup>322</sup>Ibídem, p.29.

<sup>323</sup>Ibídem, p.69.

<sup>324</sup>Ibídem, p.70

Constitución de 1979, signada por la hegemonía de la economía privada, contraria por tanto a la planificación, debido a que esta solo se utiliza para ejercer la hegemonía sobre otros Estados e implantar mecanismo de injusticia social y económica. Sobre ella dirá en su obra *La Constitución de 1993 Veinte años después*:

“No puedo dejar de decir que esta Constitución, que amenaza llegar viva a la conmemoración del Bicentenario patrio, tiene una lectura diferente de aquella que se usaba en los tiempos de Fujimori y que sirvió para ejercicios en los que, vaciándola de principios y de su estructura orgánica quedaba convertida en un estropajo con el que se afectaba sistemáticamente el estado de derecho. De algún modo la democracia que vive el país ha permitido descubrir en estas Cartas virtudes y modernidades institucionales que habían permanecido ocultas o que habían sido deformadas hasta extraerle sus esencias. Los cambios parciales han cerrado el camino de las reelecciones presidenciales y permitido avances en materia de descentralización y regionalización; las garantías legales a la inversión privada tienen relación directa con el crecimiento económico del que disfruta nuestra sociedad; el sistema de administración de justicia funciona, no muy bien, pero sin trabas a su autonomía e independencia; en fin, el Parlamento sigue sufriendo prolongada crisis de los Partidos Políticos y de los improntus de su precipitada organización unicameral; finalmente, la aplicación del control Constitucional, ha permitido una copiosa jurisprudencia constitucional, que es indudablemente la fuente que renueva y rejuvenece a esta Carta, que vive ahora mejor y con más salud que en los tiempos del fujimorismo”.<sup>325</sup>

Se puede apreciar que con ideas claras y precisas, este pensador explica los motivos de cómo esta carta política de origen antidemocrático logró vivir

---

<sup>325</sup>Ibídem, p. 70.

tanto tiempo a lo largo de veinte años de nuestra historia republicana, y aun se sigue manteniendo en vigencia, acomodándose a los cambios sociales, políticos y económicos, en función a mutaciones constitucionales, buscando una adecuación basada en una interpretación enriquecedora por parte del propio Tribunal Constitucional quien ha precisado los alcances de la propia Constitución en materia económica, medio ambiente, social, cultural y entre otros aspectos relevantes a su desarrollo constitucional, lo cual ha permitido integrarse a la sociedad, basándose en principios democráticos de respeto a los derechos fundamentales y al Estado Constitucional de Derecho.

De otra parte, asevera que el objetivo central del gobierno de Fujimori fue incorporar los objetivos políticos de concentración autoritaria del poder al nuevo texto constitucional y como marco jurídico el proyecto político-militar de reestructuración autoritaria del Estado y de la sociedad. En ese sentido, Bernaldes (2012) aclara que:

“(…) básicamente se buscó asegurar la inclusión en la Carta de los siguientes elementos: la relativización y flexibilización de los derechos económicos y sociales; el debilitamiento del Estado en cuanto a su participación de la actividad productiva; el giro de la economía hacia una opción neoliberal constitucionalmente protegida. Y en lo político, la reelección presidencial inmediata; el fortalecimiento absoluto de los poderes presidenciales; la minimización del Parlamento; el debilitamiento constitucional de los partidos políticos y la liquidación de la descentralización”.<sup>326</sup>

Todos estos elementos lo encontramos en la Constitución de 1993, tratando de engranarse en un modelo concentrador de poder.<sup>327</sup> Para Bernaldes esta no es una Constitución desprovista de ideología, pues su fuente de inspiración es el neoliberalismo, corriente que ha adquirido gran fuerza y

---

<sup>326</sup>Ibídem, p. 43.

<sup>327</sup>Ibídem, pp. 71 y ss.

expansión en el mundo globalizado al término de la guerra fría, que es la tendencia actual que caracteriza a las relaciones internacionales.

Puede notarse que las críticas a la Constitución de 1993, se dirigen a demostrar la actual Carta no registra ninguna innovación progresista al régimen político, y que por el contrario, rompe los más elementales criterios de equilibrio de poderes, configurándose entonces un anti-modelo: el cesarismo presidencial, que también es conocido por la doctrina como la dictadura presidencial,<sup>328</sup> la cual no es una invención creada por la doctrina, sino es una corriente principalmente latinoamericana a través del cual el presidencialismo busca crear un instrumento aniquilador del Estado Constitucional y Democrático de Derecho.

De otra parte, en su destacada labor profesional, Bernaldes sobresale en el Derecho Constitucional y en la Ciencia Política, con los aspectos relevantes que emergen en su trabajo como en *El derecho de observar leyes en la Constitución de 1933* (1965, publicado en 1971), *el Parlamento en el Perú, Análisis político-jurídico. Tema: la estructura del parlamento* (1970), *Análisis Comparado de la Constitución de 1993* (1995), y su última obra denominada *La Constitución de 1993 Veinte años después* (2013), que trata aspectos vinculados a la problemática de la aplicación de la Carta de 1993 enfocados en la protección a los derechos fundamentales. Finalmente, como señalaba Basadre, estas obras contienen una severa crítica al Poder Legislativo en su concepción y en su funcionamiento.

### 3.2.12. Pensamiento constitucional y obra de Marcial Rubio Correa

Marcial Rubio Correa nació en Lima el 28 de setiembre de 1948, cursó estudios primarios y secundarios en el Colegio de la Inmaculada de Lima. Estudió Derecho en la Pontificia Universidad Católica del Perú, donde obtuvo

---

<sup>328</sup>Ibídem, p. 72.

el Grado de Magister en Derecho Civil (1989) y el doctorado en Derecho Constitucional (1997). Realizó investigaciones de Postgrado en el Institute of Development Studies de la University of Sussex (Inglaterra), entre 1974 y 1975. Fue Subdirector y Presidente del Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo (DESCO), director de la revista “Que hacer” editada por DESCO, y docente en la Pontificia Universidad Católica del Perú, donde llegó a ser profesor principal del Departamento Académico de Derecho, y poco después Jefe. En el año 1980 incursionó en la Política siendo elegido Regidor de la Municipalidad Metropolitana de Lima.

El 25 de noviembre del año 2000 fue nombrado Ministro de Educación durante el gobierno de transición de don Valentín Paniagua. En el año 2004 fue elegido Vicerrector administrativo de la Pontificia Universidad Católica del Perú, donde también ejerció como Vicerrector Académico, para luego ser nombrado en el año 2009 como Rector de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Actualmente, es miembro del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional y miembro Numero de la Academia Peruana de Derecho.

El pensamiento constitucional del Doctor Marcial Rubio Correa se refleja en su obra inicial de Derecho Constitucional, en coautoría con el profesor Enrique Bernales, *Constitución y Sociedad Política*, luego en su magna obra denominada *La Constitución Política del Perú de 1993*, 6 tomos, obra que fue materia de su tesis para optar el Grado de Doctor en Derecho Constitucional en la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Al referirse al estudio y al análisis jurídico de la Constitución, observa:

“El estudio de una Constitución no puede quedarse en el plano del análisis político global; es necesario que este sea desarrollado y enriquecido con el estudio de los aspectos propiamente jurídicos. La experiencia constitucional ha permitido recoger una serie de conceptos, sistemas y técnicas legislativas que requieren ser

profundizados para analizar un texto constitucional. (...) la elaboración de una Constitución técnicamente deficiente estaría expresado a su nivel, la fragilidad de las instituciones de la democracia representativa y, detrás de ello la incapacidad hegemónica de las clases dominantes que muestran así la imposibilidad de establecer una forma de organización política que obtenga el consenso necesario y la estabilidad política consecuente”.<sup>329</sup>

Para Rubio (1988) la Constitución no se aplica en su integridad y muchas veces es negada en la práctica diaria del poder ejercida por los gobiernos. Por ello, asevera:

“Para el tratamiento de estas cuestiones, el análisis constitucional ha recurrido a instrumentos conceptuales tales como las mutaciones constitucionales, vigencias constitucionales, que en definitiva aluden a una cuestión central: el contraste entre la Constitución real y la Constitución formal. En todo Estado se producen vigencias constitucionales que no se ajustan a los textos formales y que constituyen normas obligatorias o generalmente aceptadas por la sociedad derogando «de hecho» el texto constitucional. Constituyen, en realidad, mutaciones del texto formal de la Constitución y en la medida que su importancia se acrecienta, se va pasando sensible o insensiblemente, de una Constitución formal (la escrita) a una Constitución real: conjunto de vigencias y mutaciones que se dan en la práctica pero que no se encuentran formalizadas en el texto”.<sup>330</sup>

Este procedimiento llamado mutación constitucional, ha sido utilizado con mayor frecuencia por el propio Tribunal Constitucional Peruano, en sendas sentencias sobre todo en el último decenio del siglo XXI, donde este órgano

---

<sup>329</sup>Rubio Correa, Marcial; Bernal Ballesteros, Enrique (1988). Constitución y Sociedad Política, p.15-16.

<sup>330</sup>Ibídem, p. 17.

jurisdiccional ha extendido su práctica en la interpretación de la norma fundamental. La interpretación constitucional es *concretización*.

Al analizar los derechos constitucionales manifiesta:

“En nuestro medio se ha tenido a considerar los derechos constitucionales no como producto del proceso histórico, sino como una materia susceptible de copiarse de textos constitucionales extranjeros. Ello tiene graves consecuencias porque la normatividad jurídica no es sino la mejor manera de ordenar determinar conductas de toda sociedad. En ese sentido, dos sociedades con distintos características culturales, distinta organización, historia y modo de vida, requerirán maneras distintas de elaborar la ley”.<sup>331</sup>

Con ello, Rubio pone en claro que en el Perú la democracia liberal carece de observancia y no se cuenta con una organización social y política capaz de exigir su cumplimiento, lo que ha permitido el ejercicio arbitrario del poder. Por tanto, pese a que muchas de nuestras constituciones en lo que va del Siglo XX han tenido normas jurídicas de aseguramiento de derechos, como la Constitución de 1920 y la de 1933, los gobiernos de turno han hecho caso omiso a tales mandatos constitucionales, so pretexto de salvaguardar el Orden Público y la Seguridad Nacional, como fue el caso de los gobiernos de Leguía y Oscar R. Benavides.

Marcial Rubio (1999)<sup>332</sup> al referirse a la interpretación constitucional señala que la jurisprudencia en materia constitucional es importante por las siguientes razones: a) es una forma de volver concretas las normas constitucionales al aplicarlas a la realidad (resolución de conflictos reales); b) la jurisprudencia actualiza los significados constitucionales en función de

---

<sup>331</sup> *Ibidem*, p .21.

<sup>332</sup> Rubio Correa, Marcial. (1999). Estudios de la Constitución de 1993. Lima: PUCP, Fondo Editorial. Tomo I, p.56 y ss.

las nuevas realidades; c) las sentencias que contienen principios generales funcionan como precedentes vinculantes en el Perú; y d) las resoluciones contienen dentro de sus fundamentos los principios y conceptos que el ente que administra justicia considera pertinente aplicar. La jurisprudencia constitucional resulta trascendental en el proceso interpretativo de la norma constitucional y la jurisprudencia constitucional no es menos importante que la judicial.

Frente a las novedosas instituciones insertadas en la Constitución de 1993, el Derecho Comparado permite comprender su utilidad y alcances. Rubio confirma la importancia del Derecho Comparado o el método comparativo como una herramienta indispensable en el análisis constitucional:

“El método comparativo estudia diversas maneras de regular los mismos fenómenos en la intención de entender los cambios las modificaciones sucesivas las ventajas y desventajas de cada sistema. Y añade que el Derecho Comparado puede hacerse en el plano de las grandes generalidades de cada uno de los dos sistemas o en planos concretos. Los dos mecanismos son útiles y tienen ventajas y desventajas (...). El Derecho comparado no requiere una investigación de realidad muy profunda cuando relaciona normas o pequeños grupos normativos entre sí. La comparación de los textos y las opiniones de los comentaristas pueden colaborar a aclarar ciertas dudas o a precisar conceptos. Evidentemente, el comparativismo en planos globales requiere un trabajo profundo en la realidad jurídica de cada uno de los Estados que son comparados entre sí”.<sup>333</sup>

Y en cuanto al Tribunal Constitucional y la interpretación sobre los dispositivos, Rubio se refiere a los *tipos de sentencia* que emite el tribunal

---

<sup>333</sup>Ibídem, p.62 y ss.



constitucional:<sup>334</sup> a) Sentencias interpretativas, que elige la interpretación constitucional de un dispositivo y la establece como obligatoria, señalando que las otras interpretaciones son inconstitucionales y que, en cada caso de aplicarse, se declarará la inconstitucionalidad en la aplicación de la norma mediante el control difuso; una sentencia interpretativa puede ser estimatoria o desestimatoria, así como extensiva o restrictiva, y se emite para evitar vacíos y lagunas en las disposiciones legislativas;<sup>335</sup> b) Sentencias aditivas, que declaran inconstitucional la omisión de una norma dentro de un dispositivo legal: este debía contener la regla pero ella no fue establecida, por lo que se corrige constitucionalmente la norma de rango inferior, el Tribunal Constitucional no es *legislador sino intérprete* de la Constitución como lo señala expresamente (...);<sup>336</sup> c) Sentencias sustitutivas que declaran inconstitucional una parte de un dispositivo y que sustituye esa norma con otra diferente que enmienda el problema y es compatible con la Constitución, reconstruyendo el dispositivo existente; d) sentencias exhortativas que contienen una declaración de incompatibilidad entre norma inferior y la Constitución, de manera que el Tribunal Constitucional requiere al órgano competente para que, dentro de un lapso razonable, haga las modificaciones legislativas correspondientes, las cuales de no realizarse y un proceso en relación con el tema llegase a conocimiento del Tribunal, el Tribunal ejercerá el control difuso sobre la materia de dicho proceso; y e) sentencias estipulativas, que exponen los conceptos, alcances y efectos de la sentencia, de manera que, más adelante, no se tenga que volver a explicarlos”,<sup>337</sup> con lo que contribuye a definir instituciones, conceptos, principios.

Este insigne maestro, a lo largo de su vida académica, ha publicado una vasta lista de libros de su especialidad, en materia civil y constitucional, entre

---

<sup>334</sup> Rubio Correa, Marcial. (2005). *La Interpretación de la Constitución Según el Tribunal Constitucional*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, pp. 400-416.

<sup>335</sup> *Ibídem*, p. 406.

<sup>336</sup> *Ibídem*, p. 410.

<sup>337</sup> *Ibídem*, p. 416.

ellas se destaca la obra *Constitución y Sociedad Política* en coautoría con el profesor Enrique Bernalles Ballesteros, obra que ha servido a varias generaciones de abogados, jueces y estudiosos del derecho como fuente fundamental de consulta respecto al análisis de la Constitución de 1979, principalmente en un tiempo en el cual existía poca bibliografía especializada en materia constitucional.

Entre sus obras podemos mencionar: *La interpretación de la Constitución según el Tribunal Constitucional* (2005), *Para Conocer la Constitución de 1993*, *El Sistema Jurídico. Introducción al Derecho*, *La Constitucionalización de los Derechos en el Perú en el siglo XIX*, *El Título Preliminar del Código Civil*, *El Ser Humano como Persona Natural*, *Error e Ignorancia*, *El Saber Jurídico sobre la Ignorancia Humana*, *Prescripción y Caducidad*, *La extinción de Acciones y Derechos en el Código Civil*, *Estudio de la Constitución Política de 1993*, Lima: PUCP, 6 tomos.

### **3.2.13. El pensamiento constitucional y obra de César Rodrigo Landa Arroyo.**

Cesar Rodrigo Landa Arroyo nació en Lima el 15 de Junio de 1958. Estudió Derecho en la Pontificia Universidad Católica del Perú, graduándose de Abogado en 1984. Doctor en Derecho por la Universidad Alcalá de Henares, Madrid (1987), con la mención máxima de *apto cum laude*. Realizó su postdoctorado en Derecho (1998) en Bayreuth Universität y Max-Planck Institut Für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (MPI), y un Master en Administración Pública (1986) en el Instituto Nacional de Administración Pública en convenio con la Universidad Alcalá de Henares, Madrid, España (revalidado por el Grado de Magíster en Derecho, PUCP, noviembre, 1989).

En el año 2001 fue miembro de la Comisión de Estudio de las Bases de la Reforma Constitucional, creada por el gobierno democrático transitorio del ex Presidente Valentín Paniagua; y en el año 2002, fue designado como miembro del Comité Jurídico Asesor de la Comisión de Constitución del Congreso de la República, encargada de la reforma constitucional. Es profesor de Derecho Constitucional en la Pontificia Universidad Católica del Perú y en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Decano de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú (2012) y ponente en diversos Congresos nacionales e internacionales sobre diferentes temas constitucionales.

Landa Arroyo desarrolló una línea de investigación vinculada al Derecho Procesal Constitucional, preferentemente el peruano, con énfasis en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre Derechos Fundamentales y Procesos Constitucionales, a partir de la dación del nuevo Código Procesal Constitucional, enriqueciendo la doctrina procesal constitucional. Es de notar su acercamiento a la teoría de la interpretación constitucional, sobre el cual observa: “la interpretación constitucional se convierte en un problema jurídico del derecho constitucional contemporáneo. Lo cual se afirma con la judicialización de la Constitución a través de los Tribunales Constitucionales, en tanto se convierten en los supremos intérpretes de la Constitución”, proceso que ha puesto en movimiento a las corrientes iusfilosóficas, a la Teoría del Derecho, y a la Jurisprudencia de los tribunales constitucionales y a la dogmática constitucional,<sup>338</sup> mientras como dinámica ha llevado a la construcción de una teoría propia de la interpretación constitucional, debido a la demanda social y a las respuestas, sobre todo de la jurisdicción constitucional en torno a los derechos fundamentales.<sup>339</sup>

---

<sup>338</sup>Landa Arroyo, César. (2003) Teoría del Derecho Procesal Constitucional. Lima: Editorial Palestra, p. 220

<sup>339</sup>Ibídem, p. 482.

Explica, de este modo, que basta señalar que en el constitucionalismo clásico no existía como problema la interpretación constitucional, en tanto, por un lado, los derechos y garantías de la Constitución se realizaban en el marco del Código Civil y el Código Penal, mediante las técnicas de interpretación del Derecho Privado, que fueron asumidas como la teoría general de la interpretación, a través de la hermenéutica jurídica. La parte orgánica de la Constitución era un asunto político no interpretable jurídicamente. En general, no era una necesidad jurídica interpretar la Constitución, dado el carácter y la comprensión fundamentalmente política de la norma suprema.<sup>340</sup> Por tales razones, *la interpretación* se convierte en un tema de interés constitucional, solo cuando la propia norma suprema se transforma en norma exigible, directamente, por los ciudadanos. Esto sucede a partir de dos procesos sucesivos:<sup>341</sup> a) cuando la Constitución se legitima como norma jurídica suprema con carácter vinculante para los ciudadanos y para los poderes públicos; y b) cuando los derechos públicos subjetivos del Estado liberal se transforman en derechos fundamentales e incorporan valores, principios constitucionales y derechos socioeconómicos en el Estado Social de Derecho, a partir de la segunda postguerra. Este último hecho obligó a jueces, tribunales, y a la dogmática constitucional, a proveer de técnicas y método de interpretación para dar respuestas a las lagunas y demandas de aplicación directa de la Constitución.<sup>342</sup>

Como es natural, Landa (2003) propone que la interpretación constitucional requiere de sus propias técnicas y métodos de interpretación: Interpretación hermenéutica, interpretación tópica, interpretación institucional e interpretación alternativa. La interpretación hermenéutica considera que la Constitución está subordinada a las reglas de interpretación válidas para las leyes: “Con esto la Constitución se hace patente en su sentido y es controlable en su ejecución. Su estabilidad se obtiene de los límites que

---

<sup>340</sup> *Ibíd.*, p. 482

<sup>341</sup> *Ibíd.*, p. 483 y ss.

<sup>342</sup> *Ibíd.*, p. 484.

prevé las dificultades de su modificación que ha trazado la ley a través de su objeto”.<sup>343</sup> A partir de la *praxis* se ha intentado replantear algunas bases de la teoría de la interpretación hermenéutica. Pese a ello, dado que la hermenéutica está afincada en un concepto de conocimiento normativo, resulta insuficiente como método de interpretación constitucional, en la medida que la existencia que la Constitución se debe a la realidad social; más aún, si se toma en consideración que las Constituciones de la postguerra tienen una importancia *iusnaturalista*, antipositivista.<sup>344</sup>

Por su parte, la interpretación tópica es un método abierto de razonamiento concreto orientado a la interpretación de un problema a resolver y a los lugares comunes o *topoi* que convergen en los procesos de interpretación jurídicos.<sup>345</sup> En este método, la interpretación utiliza el contenido normativo y el sistema dogmático constitucionales, sólo como puntos de vista para la solución del caso a interpretar,<sup>346</sup> planteándose la necesidad de la pre comprensión del problema y la pre comprensión de la norma constitucional. No obstante la validez de la pre comprensión no se encuentra en sí misma, sino en función de la aplicación a cada caso concreto, precisándose además que “la pre comprensión del intérprete debe insertarse dentro del consenso social, en el cual se ubica el sujeto, el problema y la norma constitucional a interpretar”.<sup>347</sup> Por ello, no se postula sólo un catálogo de tópicos o de premisas de uso en la interpretación, pues resulta insuficiente, sino que es necesaria su inmersión social.

La interpretación institucional parte de concebir a la Constitución como un material normativo que debe ser trabajado sin desconocer el material sociológico de la realidad. Precisamente lo que no aparece de forma clara como contenido de la Constitución es lo que debe ser determinado mediante

---

<sup>343</sup>Ibídem, p. 485 y ss.

<sup>344</sup>Ibídem, p. 486.

<sup>345</sup>Ibídem, p. 488 y ss.

<sup>346</sup>Ibídem, p. 489.

<sup>347</sup>Ibídem, p. 490.

la incorporación de la *realidad* de cuya ordenación se trata.<sup>348</sup> Para ello, es necesario empezar por la *pre comprensión* del problema mediante pasos: 1º) Busca ubicar al sujeto y al objeto de la interpretación en una relación dialéctica de conciencia subjetiva del intérprete y objetiva del problema, y 2º) se pasa a la elaboración de un programa normativo y su ámbito normativo. En tanto que, la interpretación alternativa se caracteriza por fundarse en la realidad social, en la medida que la Constitución es concebida como expresión jurídica del proceso de integración estatal, que reside en el desarrollo dinámico de la sociedad, por lo que es necesario distinguir entre la Constitución formal entendida como texto normativo y la Constitución material, como expresión de los reales operadores del poder, la norma jurídica constitucional a interpretar no es más que la expresión de la normalidad constitucional.<sup>349</sup>

Cuando Landa se refiere a la posición del Tribunal Constitucional en el Sistema de Control y Balance de Poderes, resalta la necesidad de este en reforzar un espacio propio de competencias, como árbitro final de resolución de conflictos constitucionales, no dentro del originario modelo de división de poderes, sino dentro del moderno modelo de control y balances de poderes-*check and balances*,<sup>350</sup> que requiere del reajuste permanente de las relaciones entre el Tribunal Constitucional y los Poderes Públicos, tarea que no es pacífica, puesto que pone en tensión las relaciones entre el Derecho y la Política. A esta institución corresponden grandes competencias y, por ende, grandes decisiones, pues es un tribunal social, que expresa un pacto social vivo. Por ese motivo, se sostiene que el Tribunal Constitucional puede ser entendido no solo como un órgano jurisdiccional, sino también como un órgano constitucional y un poder político.<sup>351</sup>

---

<sup>348</sup>Ibidem, p.235.

<sup>349</sup>Ibidem, p. 242.

<sup>350</sup>Landa Arroyo, César (2011). Organización y funcionamiento del Tribunal Constitucional Entre el Derecho y la Política. Lima: Editorial Palestra, p.66.

<sup>351</sup>Landa Arroyo, César (2011). Ob.Cit.,p 67.

El pensamiento del profesor Landa Arroyo, fue de gran aporte para el país mediante sus estudios en el derecho procesal constitucional, desarrollando esta disciplina joven, y expresando su contribución en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y su doctrina constitucional, haciéndolo infaltable en la literatura procesal constitucional peruana. Como autor de diferentes obras de derecho constitucional, se cuentan: *Derecho Político del gobierno y de la oposición democrática* (1990), *Tribunal Constitucional y Estado Democrático* (1999), *Constitución Política del Perú de 1993. Sumilla, reformas constitucionales, índice analítico* (2002), en coautoría con A. Velazco, coeditor con Julio Faundez de *Desafíos Constitucionales Contemporáneos* (1996); y colaborador en el *Diccionario Electoral* (CAPEL, 2000); *Teoría del Derecho Procesal Constitucional* (2003); *Estudios de Derecho Procesal Constitucional* (2006); *Constitución y Fuentes del Derecho* (2006); *Los Procesos Constitucionales en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional* (2010); *Los Derechos Fundamentales en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional* (2010); *Organización y Funcionamiento del Tribunal Constitucional* (2013); entre otras.

### **3.3. La Pontificia Universidad Católica del Perú y su aporte a los estudios y desarrollo del Derecho Constitucional del Siglo XX.**

La Pontificia Universidad Católica del Perú se destacó como baluarte fundamental en los estudios y desarrollo del derecho constitucional contemporáneo. Llamada a convertirse en un centro de investigación científica, forjadora de generaciones y pléyade de juristas, su aporte en las ciencias jurídicas en el siglo XX fue de vital importancia. La escuela de Derecho Constitucional, gestada por la universidad, muestra un singular impulso a partir de la década del ochenta gracias a Domingo García Belaunde, quien encontró en la obra de Germán Bidart Campos como en su participación en los Congresos Nacionales de Derecho Constitucional, y en

el dictado de cursos, conferencias y coloquios, una fuente permanente de inspiración para el desarrollo de un Derecho Constitucional humanista.<sup>352</sup>

El Profesor Bidart cultivó la escuela del trialismo jurídico, influenciado por el gran jurista alemán Werner Goldsmit y el iusfilósofo Carlos Cossio a través de su teoría egológica del derecho, e incorporando sus principios al estudio del Derecho Constitucional, lo que le sirvió para desarrollar un camino propio para el Derecho Constitucional, apartándose de la escuela de la exégesis del derecho en la medida en que el positivismo y el actual neopositivismo jurídico terminan por convertir a la Constitución en una “hoja de papel”.<sup>353</sup> Es en el marco del enfoque del trialismo jurídico, impulsada también por otro gran jurista como Miguel Reale, que el profesor Bidart buscó incorporar los preceptos constitucionales en la dinámica social, sobre la base de la justicia.<sup>354</sup>

Vale aclarar que el humanismo jurídico y el trialismo jurídico se cultivaron también en profesores españoles de derecho constitucional como el maestro Pablo Lucas Verdú, Manuel García Pelayo, Pedro de Vega, Francisco Fernández Segado y Alvaro Gil Robles. Entre los juristas mexicanos destacan Héctor Fix Zamudio, Ignacio Burgoa, Jorge Carpizo, Diego Valadés. Entre los argentinos emergen figuras representativas en materia constitucional como Néstor Pedro Sagües, Jorge Reinaldo Vanossi; en Colombia, Carlos Restrepo Piedrahita, Luis Carlos Sáchica y Ernesto Rey Cantor; en Perú, Domingo García Belaunde, Marcial Rubio Correa y Enrique Bernal Ballesteros; en Venezuela, Carlos Manuel Ayala Corao. En Guatemala, destaca Jorge Mario García Laguardia. Todos ellos contribuyeron no solo con su producción bibliográfica especializada sino con la difusión de esta temática en Derecho Constitucional desde la cátedra o en

---

<sup>352</sup>Landa Arroyo, César. Documentos: *Presentación a cargo del Coordinador del Área de Derecho Constitucional del Departamento Académico de Derecho*. La trascendencia de un acto académico de colación de Profesor Honoris Causa del Doctor German Bidart Campos. En: *Pensamiento Constitucional*, Año VII N° 7., p. 601.

<sup>353</sup>Ibídem, p. 602.

<sup>354</sup>Ibídem, p. 603.



conferencias y congresos. La mayoría de constitucionalistas peruanos recibió influencia española, en especial el maestro Pablo Lucas Verdú, discípulo de ese otro gran maestro Enrique Tierno Galván.

Toda la doctrina constitucional peruana en el siglo XX, gira en torno al reconocimiento de la Constitución como *símbolo político integrador*, “la pretensión de una ordenación racional de convivencia”, la esperanza de supervivencia del Derecho Constitucional sobre los deseos absolutistas del Derecho Administrativo y un férreo respeto a los valores democráticos del Estado Constitucional de Derecho. Sobre la base del humanismo jurídico se fue edificando la doctrina constitucional peruana, imbuida por el carácter vinculante de la Constitución Política y el reconocimiento e incorporación en su plexo normativo de los derechos fundamentales, con una doctrina profusa y acorde con las convicciones éticas desarrolladas por los juristas de la Pontificia Universidad Católica del Perú. La Teoría Tridimensional del Derecho Constitucional sobre el positivismo jurídico guarda muchos puntos en común con la teoría institucional del Derecho Constitucional establecida embrionariamente por Maurice Hauriou, Santi Romano, Georges Renard en el período de entreguerras mundiales, en tanto superación del viejo positivismo jurídico de la escuela de la exégesis dominante en el siglo XIX.<sup>355</sup>

De esta manera, el positivismo jurídico alcanzó su máxima expresión en la etapa de la segunda postguerra mundial, cuando la Constitución se convierte en la norma política y suprema vinculante directamente a todos los ciudadanos.<sup>356</sup> Es por ello que, muchos de los profesores de la Pontificia Universidad Católica, formados con postgrados en Francia, España, Alemania, se orientan a una nueva escuela de pensamiento constitucional, vinculados al humanismo jurídico de tipo liberal y cristiano, sobre la base de una Constitución material.

---

<sup>355</sup>Ibídem, p. 603.

<sup>356</sup>Ibídem, p. 603.

Por otro lado, en materia bibliográfica, en cuanto a manuales de lectura sobre Derecho Constitucional General, la Pontificia Universidad Católica del Perú, a través de su Fondo Editorial en el año de 1986, elabora el texto denominado *Derecho Constitucional General* en dos volúmenes, cuyos autores son: Carlos Blancas Bustamante, César Landa Arroyo y Marcial Rubio Correa. Este texto de gran valía para los estudios del Derecho Constitucional General fue utilizado como manual de consulta para los alumnos y estudiosos de esta disciplina. Es a raíz de ello que comienza el interés por el estudio del Derecho Constitucional y la Ciencia Política, debido a la escasa producción bibliográfica en esta área del derecho. Mientras, por parte de los profesores Rubio y Bernal, la obra denominada *Constitución y Sociedad Política*, editorial mesa redonda, publicada en el año de 1980, sirvió de derrotero y soporte para los estudios constitucionales peruanos que, a través de un lenguaje claro y sencillo, analizan las diferentes instituciones constitucionales y la Carta Política de 1979, en cuya metodología de trabajo se comparte un análisis comparativo y doctrinal de las Constituciones.

Si bien, causa inmediata de esta *explosión constitucional* fue el retorno del país a la vida democrática a partir de 1980 y es de mérito lo producido intelectualmente, el basamento teórico de la nueva generación de estudiosos de la Constitución requiere un universo de conocimientos constitucionales más amplio en la actualidad. El orden político del país y del mundo contemporáneo en la última década evidencia la necesidad de reestructurar los viejos sistemas constitucionales a la nueva realidad ideológica y política de las instituciones democráticas, lo que sin duda es un reto para los nuevos gobiernos en consolidar regímenes constitucionales para instaurar un sistema de libertad e igualdad, así como desterrar los vestigios de la

autocracia política.<sup>357</sup> Por esta razón, los profesores de Derecho Constitucional más destacados de la Pontificia Universidad Católica del Perú, durante la década del ochenta, emprendieron la tarea de desarrollar los estudios del derecho constitucional mediante sus publicaciones, ensayos y artículos científicos, construyendo con ello la democracia constitucional en el Perú. Los más destacados constitucionalistas de esta década son: Enrique Bernalles Ballesteros, Carlos Blancas Bustamante, Marcial Rubio Correa, Cesar Landa Arroyo, Domingo García Belaunde, Samuel Abad Yupanqui, Aníbal Quiroga León, entre otros.

Entre sus aportes en los estudios del derecho constitucional y su ulterior desarrollo a partir de la jurisprudencia constitucional, se encuentra el llamado *Método de casos* aplicado a la enseñanza del Derecho Constitucional que cobró realce no solo en el Perú sino en todo Latinoamérica. El Método de Casos Jurisprudenciales (*Case method*) es un método de enseñanza activa creado en la Escuela de Derecho de Harvard por el profesor Christopher Columbus Langdell en 1870, con amplia aceptación dentro de la educación jurídica norteamericana. Con él suele estudiarse las sentencias de los tribunales sobre asuntos de la más variada índole extrayendo con un razonamiento inductivo la comprensión de los principales campos o clasificaciones en el derecho y sus reglas generales o principios.<sup>358</sup> Los maestros de la Universidad Católica se perfeccionaron en este tipo de estudio de análisis de casos en un post grado en la Universidad de Harvard y, al retornar al Perú, las clases se impartieron con este nuevo método de

---

<sup>357</sup> Blancas Bustamante, Carlos; Landa Arroyo, César y Rubio Correa, Marcial (1992) *Derecho Constitucional General*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú Fondo Editorial., 3ra edición, p.13.

<sup>358</sup> El Método de Casos se basó en el estudio de los principios del Derecho, por inducción desde las reales situaciones legales (casos), permitiendo superar la visión más conservadora de los profesores que apoyaban una formulación abstracta del derecho, pues a partir de la lectura de casos relevantes se inducían las reglas generales. Este método es propio de los sistemas angloamericanos, pero no es privativo de ellos. Pueden existir dos supuestos: a) casos reales terminados con sentencias, por el cual se entrega al alumno el razonamiento ya hecho y la solución de la controversia; y b) asuntos o problemas hipotéticos elaborados por el profesor, en el cual el estudiante se enfrenta a la necesidad de efectuar dicho razonamiento.

estudio de análisis jurisprudencial, contribuyendo al desarrollo del Derecho Constitucional, particularmente la Ciencia de Derecho Procesal Constitucional, en las diferentes Facultades de Derecho del país. Así cambió la enseñanza legal en la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, mientras otras universidades continuaban con el modelo continental europeo de modelo tradicional con visión vertical de la clase, en la cual el profesor ocupaba un lugar central activo y los estudiantes realizaban el seguimiento de la clase en un rol pasivo de escasa participación. Pese a la resistencia al nuevo método, este se mantuvo por décadas en el ámbito académico de las Facultades de Derecho del país y Latinoamérica desde su aparición.<sup>359</sup> Rompiendo los esquemas tradicionales, realizando críticas, aplicando esquemas y conceptos teóricos a los casos judiciales y a las nuevas realidades que debe enfrentar la sociedad, esta universidad hizo frente a los constantes desafíos de los cambios científicos y tecnológicos de la época.

La conciliación del derecho constitucional con el cambio histórico es también uno de los tantos aportes dados por esta universidad, producido también en la década del ochenta con la instalación de la Asamblea Constituyente de 1978. El objeto material de la disciplina fue el régimen constitucional peruano, establecido por la Constitución de 1979, y su objeto formal, un método abierto a la realidad social, política y a los valores emanados de ella. En ello, fueron de aporte en ideas y teorías para la respectiva elaboración, los profesores Enrique Bernal Ballesteros y Domingo García Belaunde, quienes participaron en el seno de la Asamblea Constituyente como asesores y docentes. El dinamismo concebido por la democracia que afirma la Constitución, proclamó como objetivo *el establecimiento de una sociedad democrática avanzada*. Por lo tanto, se entiende como señala Bobbio que, “para un régimen democrático estar en transformación es natural; la

---

<sup>359</sup>Es de notar que la Universidad Católica fue la primera en promover un nuevo modelo educativo y nuevas estrategias educativas en todos los niveles educativos del país, en un ambiente de críticas muy sonadas a la enseñanza tradicional.

democracia es dinámica, el despotismo es estático y siempre igual así mismo” (Bobblio, citado por Tajadura, 2001, p. 103).<sup>360</sup>

Frente a los condicionamientos políticos, sociales, económicos y culturales, registrados con rapidez y por los cuales el Derecho Constitucional requiere de nutrir la formación de profesionales capaces de asumir esos cambios y de interpretar textos constitucionales, la Universidad Católica creó la Maestría en Derecho Constitucional en 1990, impartándose desde aquel mismo año. Es la más antigua de la especialidad en América Latina. Con ella, se fortaleció la formación de especialistas en derecho constitucional, a cuya exigencia se planteó como objetivo brindar una formación que permita profundizar los estudios de derecho constitucional con el estudio de las principales instituciones del derecho constitucional, sus nuevas tendencias y desarrollo más reciente, en especial sobre derechos fundamentales, derecho procesal constitucional, interpretación constitucional, régimen político e historia constitucional del Perú. De tal forma que los especialistas egresados de ella puedan desempeñarse como docentes universitarios, investigadores, magistrados o asesores, y consultores en instituciones públicas y privadas.

### 3.4 Interpretación y aplicación de la Constitución del Siglo XX

La interpretación constitucional es *concretización*, y es precisamente, lo que no aparece de forma clara en el contenido de la Constitución durante el siglo XX. A decir de Konrad Hesse (2011), el contenido constitucional debe ser determinado mediante la incorporación de la *realidad* de cuya ordenación se trata,<sup>361</sup> es de carácter creativa y *actualizada*.<sup>362</sup> En ese sentido, los intérpretes de la Constitución juegan un rol fundamental en el proceso

<sup>360</sup> Tajadura Tejada, Javier. (2001). El Derecho Constitucional y su Enseñanza. Lima: Grijley, p.103.

<sup>361</sup> Hesse, Konrad (2011) Escritos de Derecho Constitucional. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. p. 63.

<sup>362</sup> *Ibíd*em, p. 57.

interpretativo, en el cual la Constitución es una *norma viva* de adaptación de los preceptos constitucionales a la realidad social, política, económica de una nación. Este proceso interpretativo se realiza por una pluralidad de intérpretes, como señala Habërle (2005) en *la sociedad abierta de los intérpretes de la Constitución*:

“(…) quien “vive” la norma, también interpreta. Toda actualización de la Constitución (por cualquiera) es, cuando menos, un pedazo de interpretación constitucional anticipada. Tradicionalmente se entiende por “interpretación” una actividad que está encaminada consiente e intencionalmente, a la comprensión y explicación de una norma (un texto). (...) Sin embargo, un examen realista del surgimiento de la interpretación constitucional puede requerir un concepto de interpretación más amplio, para el cual los ciudadanos y los grupos, los órganos del Estado y la opinión pública (Öffentlichkeit), son “fuerzas productivas de la interpretación”, es decir intérpretes de la Constitución en sentido amplio. Estos intérpretes actúan al menos como “intérpretes previos” (“Vorinterpreteten”); la responsabilidad permanece en la jurisdicción constitucional como intérprete de “última instancia” (a reserva de la fuerza normativa de los votos de minoría). Si se quiere, se trata de la democratización de la interpretación constitucional, en la medida en que la teoría de la interpretación tenga que obtener respaldo en la teoría democrática y viceversa. No hay interpretación de la Constitución sin los ciudadanos activos y los poderes públicos citados” (Häberle, 2005, pp. 150-151).<sup>363</sup>

Por tanto, el rol que cumplen los intérpretes de la Constitución en una sociedad democrática es fundamental, pues en sentido amplio y estricto, este no solo se realiza donde ella se encuentra institucionalizada, sino que puede tratarse de grupos sociales, representantes de los trabajadores y

---

<sup>363</sup>Häberle, Peter (2005) El Estado Constitucional. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú Fondo Editorial. p.150-151.

empresarios, los protagonistas de la acción política; surgiendo en su seno los *expertos* e *interesados* provenientes de la sociedad pluralista que se convierten en intérpretes de derecho estatal.<sup>364</sup>

En el Perú del siglo XX, la sociedad civil cobró importancia en este proceso de interpretación de la Constitución, acompañada de los clamores sociales y reivindicaciones de derechos a favor de la clase trabajadora y movimientos indigenistas en pro de la defensa de los derechos de los indios. En forma recurrente, durante el período que se inicia a mediados de 1920 y dura hasta la década del 80, se buscó la justicia ordinaria de quien interpreta y aplica la Constitución. En tanto que, a partir del 80 hacia adelante, ingresa la jurisdicción o justicia constitucional que logra uniformizar los criterios interpretativos sobre la norma fundamental. No obstante, este proceso interpretativo es realizado por los propios protagonistas de la acción política, por los operadores políticos, conducentes a ordenar la marcha de la sociedad política, alejados en gran medida de realizar una interpretación unificadora de la norma fundamental, pues sus criterios interpretativos se veían reflejados en posiciones o tendencias políticas e ideologías, en lugar de enriquecer la norma constitucional con un proceso interpretativo acorde con la realidad.

### 3.3.1. Por los protagonistas de la acción política

Los actores de la acción política ostentan poder en mayor o menor medida, lo que hace muy difícil ejercer coacción para ponerlos en camino frente a cualquier desviación. Por lo que se dieron una serie de cartas políticas, redactadas solo para servir a los intereses de una élite política dominante como fue la clase política y social de los llamados oligarcas que coparon las diversas esferas del gobierno: el parlamento, el poder judicial, el Ministerio

---

<sup>364</sup>Ibídem, pp.150-151.

Publico, el Ministerio de Economía (antes Ministerio de Hacienda), el Ministerio de Trabajo, etcétera.

Durante el primer cuarto del siglo XX, las voces de los grandes movimientos sociales fueron escuchados en el seno de la Asamblea Constituyente de 1919, debatiéndose sobre los derechos sociales y derechos de las comunidades indígenas, que serán plasmadas luego en la Constitución de 1920. Sin embargo, las preocupaciones de los constituyentes, como por parte de la sociedad peruana no fue tan solo el reconocimiento de tales derechos o reivindicaciones sociales, sino “que las actividades culturales e intelectuales del Perú de comienzos del siglo XX, van a estar marcadas por las preocupaciones de cómo lograr el progreso material, cómo establecer una autoridad legítima, estable y reconocida y cómo alcanzar la integración social”.<sup>365</sup> Es decir, se reconocían el atraso económico, la falta de relación entre el Estado y la sociedad y la fragmentación social, manifestada en la marginación de los indígenas y a veces de los grupos sociales urbanos como problemas nacionales, considerándose las cuestiones académicas desde el Conversatorio Universitario y la proyección de las universidades más allá de su entorno como las universidades populares *Gonzales Prada*. La ciudadanía vio con esperanza el plebiscito convocado por el presidente Leguía para realizar cambios en la nueva Constitución, inclusive el Ejecutivo propuso 19 temas con ese fin.

Es lamentable que la Carta Política de 1920, si bien reconoce derechos sociales y derechos a las comunidades nativas, no recogiese mecanismos de control y de garantía de la propia norma fundamental y del cómo hacer cumplir estos derechos frente a actos discriminatorios o violatorios de los derechos fundamentales. Los mismos protagonistas de la acción política no se preocuparon en establecer un Estado legítimo, fuerte y capaz de contribuir con el desarrollo nacional. Surgen así los gremios sindicales, que

---

<sup>365</sup>Ibídem, pp.150-151.



pugnaban por alcanzar una legislación protectora, y, por otro lado, la reacción en contra de la postración de la población indígena en la Universidad de San Marcos, liderada por Pedro Zulen, quién concentró a un grupo de alumnos y profesores para dar origen a la Asociación Pro-indígena, que propiciaba sendos debates sobre la educación y el problema indígena. Esta asociación inició sus tareas en 1909 y las prolongó hasta 1916. En aquella Constituyente, las medidas y posiciones por parte del Gobierno empañaron la participación de los actores políticos y de los propios protagonistas de la acción política, violentando el respeto a los principios democráticos. Estos actores se encontraron maniatados por las represiones que podrían surgir si protestaban en contra de Leguía. Todos esos años no se pudo participar en un proceso previo de interpretación de la norma constitucional, pese al origen de leyes inconstitucionales, a la vez que se contaba con un Poder Judicial al servicio del Gobierno de turno y por lo tanto restringida su labor de intérprete.<sup>366</sup>

Años más tarde, aun el país se encontraba en convulsión, Sánchez Cerro convocó a elecciones para una constituyente, la que además debía elegir presidente provisional.<sup>367</sup> El Congreso constituyente de 1931 culminó con su

---

<sup>366</sup> En la nueva Constituyente participaron notables personalidades, pero su labor se vio interrumpida por la represión dictatorial de Leguía y una supuesta conspiración en su contra. Muchas personalidades fueron detenidas y una plebe azuzada desde el poder atacó con violencia los diarios opositores al gobierno *La Prensa* y el *El Comercio*. Este último se pretendió incendiar, lográndose en parte, pues los propietarios a punta de balazos lo defendieron; sin embargo, los saqueos al domicilio del director Antonio Miró Quesada y al derrotado candidato Antero Aspíllaga fueron inevitables, ocurriendo lo mismo a otros opositores en Lima y algunas capitales de departamento. Así, Leguía fue consolidando su poder arbitrario, a la vez que iba ensayando medidas legislativas de alguna significación para la vida del país, como la ley de conscripción vial (1920), forma de servicio obligatorio extendido a toda la República, en el cual los varones entre los 16 y 60 años debían trabajar entre 16 y 20 días al año en tareas de construcción de carreteras, labor que se podía redimir mediante el abono en efectivo del valor de los jornales correspondientes.

<sup>367</sup> El 6 de febrero de 1931, mediante Decreto Ley se reiteró la Convocatoria a la Constituyente y también a la Presidencia de la República. El ministro de Justicia, José Luis Bustamante y Rivero, renunció a la cartera ministerial como protesta. La oposición al intento de Sánchez Cerro de postular al gobierno, en el sur del país no se hizo esperar. El Cusco rechazó la Convocatoria a elecciones a través de David Samanez Ocampo. Las elecciones fueron duras, entre los candidatos figuraban Haya de la Torre y el mismo Sánchez Cerro. El 11 de octubre de 1931 salió vencedor Sánchez Cerro con más de 152,000 votos sobre los 106,000 que obtuvo Haya. El APRA denunció fraude. El 8 de diciembre de 1931 asumió el

labor de redacción de la Constitución, aprobada el 9 de abril de 1933, la cual si bien desarrolla los derechos sociales de su predecesora, omite contemplar derechos a favor de las mujeres como el derecho al sufragio, que en el seno de la constituyente despertó un encendido debate, quedando establecido de la siguiente manera: “gozan del derecho del sufragio los ciudadanos que sepan leer y escribir, y en las elecciones municipales las mujeres peruanas, mayores de edad, las casadas o las que lo hayan estado y las madres de familia, aunque no hayan llegado a la mayoría de edad”(Artículo 86º). Esta omisión de derechos a un grueso de la sociedad, entendida como parte de los protagonistas de la acción política, ocasionó serios problemas al momento de realizar una interpretación de la Constitución en función al principio de igualdad que estaba inserta en la propia carta política. Los actores políticos se olvidaron de la participación ciudadana. Estos derechos se encontraron postergados por muchos años, en el caso del voto femenino tuvo que pasar más de 22 años para reconocer a la mujer a través del sufragio como parte y protagonista de la acción política.

Años más tarde, las elecciones de 1956 fueron también duras para el gobierno por las pretensiones del general Manuel A. Odría en reelegirse en el mandato, desencadenando en el fracaso. Incluso, para lograr su cometido, otorgó el voto femenino.<sup>368</sup> En este proceso electoral se pensó en devolver al país la civilidad democrática, pero las accidentadas elecciones de 1956 demostraron lo contrario. La historia constata cómo, desde el poder, se quiso

---

poder Luis Miguel Sánchez Cerro. Ese mismo año en Trujillo se desarrollaba un mitin presidida por Víctor Raúl Haya de la Torre, quien sentenció: “Mientras los que conquistaron el mando con el oro o el fusil mandan desde el palacio, nosotros continuaremos gobernando desde el pueblo”, manifestación que fueron interpretadas como un acto de rebeldía. Desde allí el país vivió por muchos años una agitada convulsión y polarización social.

<sup>368</sup>Todo conduce a pensar que tampoco le fue favorable esta medida, aunque durante su gestión y campaña política hubiera utilizado el apoyo de su esposa María Delgado de Odría como imagen de muchas “obras sociales”. Lo cierto es que aquel ambiente de reivindicación democrática le fue adverso a la continuidad pretendida por el dictador. Don José Luis Bustamante y Rivero, volvió en medio de un clamor popular, pese a que el Poder Judicial quiso impedirle el regreso al Perú.

deslegitimar la candidatura que encabezaba Belaunde Terry.<sup>369</sup> Las elecciones estuvieron teñidas de numerosas irregularidades.<sup>370</sup> Prado ganó las elecciones, a cuyo término del período presidencial en 1962 convocó a elecciones. La vigente Constitución de 1933 establecía que sería elegido quien obtuviera la mayoría de los sufragios, siempre que esa mayoría no fuese menor de la tercera parte de los votos válidos. En tal caso el Congreso tendría que elegir entre los tres candidatos más votados.<sup>371</sup> Con Haya como triunfador, el 18 de julio de 1962 los militares desconocen el proceso electoral. En el proceso electoral de 1963 vence Belaúnde hasta que en 1968 Velazco Alvarado entra en escena con su gobierno de carácter personalista.<sup>372</sup> En aquellas circunstancias se colocaron los cimientos para convertir el pronunciamiento *institucional* en un régimen de caudillaje. La prepotencia en el ejercicio del poder, a pesar del convencimiento de hacer el

<sup>369</sup>En muchos lugares se festinó la voluntad popular perjudicando a Belaunde; la candidatura de Lavalle apareció inicialmente respaldada por el gobierno y el APRA, que de manera extraña finalmente dio su apoyo a Prado, fue la promesa de recuperar la legalidad, lo que hubiera estado asegurado por cualquiera de los tres candidatos.

<sup>370</sup>Participaron siete agrupaciones políticas: la llamada Alianza Democrática, que agrupaba al APRA, el viejo partido de Izquierda, con el Movimiento Democrático Pradista, que representaba a los mayores sectores de poder económico; su candidato era Haya de la Torre, que luego de 31 años retornaba a la contienda electoral; Acción Popular presentó a Belaunde Terry, que en los seis años transcurridos había conseguido estructurar una organización partidaria; Manuel Odría, quien aspiraba volver a ocupar la presidencia con su Partido Unión Nacional Odríista; Héctor Cornejo Chávez por la Democracia Cristiana; el general César Pando Egúsqiza por el Frente de Liberación Nacional, aparente fachada del sector comunista; Luciano Castillo representando al Partido Socialista; y Alberto Ruíz Eldrege por el Movimiento Social Progresista. En esa contienda electoral Haya resultó vencedor con más de 558,237 votos, seguido por Belaunde con 534,828 y Odría con 481,404.

<sup>371</sup>Cayo Córdova, Percy. (2004) Enciclopedia Temática. República. Lima: Empresa Editora El Comercio S.A. pp. 154-155.

<sup>372</sup>El pronunciamiento militar revelaba manipulación desde el poder económico y oligárquico tradicional por un lado, y por otro mostraba unidad en las Fuerzas Armadas. Era el primer golpe militar institucional de nuestra historia. Esto llevó al gobierno de la Junta Militar del general Ricardo Pérez Godoy, quien cuando quiso dar un sesgo personal al gobierno para mantenerse en el poder, las Fuerzas Armadas le hicieron a un lado, ocupando la presidencia de la Junta Militar de Gobierno el general Nicolás Lindley López desde marzo de 1963. En el proceso electoral de ese año, se presentaron nuevamente los tres candidatos Haya, Belaunde y Odría, a quienes se sumó Samamé Boggio. El Partido Demócrata Cristiano se unió a la candidatura de Belaunde en una alianza denominada AP DC. Belaunde Terry obtuvo 708,662 votos, Haya alcanzó 623,501 y Odría 463,085. Velazco irrumpe en la precaria democracia peruana en 1968 con su golpe revolucionario. Comienza la dictadura Militar conocida como el *Docenio Militar*.

bien a las mayorías, no permitió que la sociedad ejerciera realmente sus derechos ciudadanos, causando una reacción cada vez más manifiesta.

Todos este acontecer sesgó una participación activa de los protagonistas en la acción política, la dictadura gobernó en función al Estatuto Revolucionario de Gobierno, no en función a la Constitución de 1933, debido a ello en este período no se interpretó y aplicó la Constitución, sea por parte del Poder Judicial, Poder Legislativo y menos aún por la propia sociedad civil. Los partidos políticos prácticamente estaban aniquilados. Esta Constitución había encargado a los militares “garantizar la constitución y las leyes de la república, y la conservación del orden público” lo cual sirvió como base legal para sus intervenciones en 1948, 1962 y 1968.<sup>373</sup> Esta escena legal sirvió a los militares para apoderarse del gobierno, bajo la mirada de establecer “un orden institucional en el aparato del Estado”. El Gobierno de Morales Bermúdez implicó una apertura a la civilidad democrática.<sup>374</sup>

Convocadas las elecciones para la constituyente el 4 de junio de 1977, aplicándose la cifra repartidora, el triunfo fue para Haya por sus dotes conciliadoras y de estadista, cuando enfermo de cáncer se aproximaba al final de su vida. Haya, estableciendo un equilibrio entre los extremos de derecha e izquierda, logró producir un documento que incorporó las principales reformas de la Primera Fase, concedió el sufragio universal a todo ciudadano de dieciocho años de edad o más, redujo el período presidencial de seis a cinco años sin contemplar la reelección, y limitó el ámbito de los militares en los asuntos nacionales. Esta última disposición fue tal vez la más significativa, pues reducía el papel de las fuerzas armadas a

---

<sup>373</sup>Masterson (1991). Citado en Klaren, P. (2012) Nación y Sociedad en la Historia del Perú, p.440.

<sup>374</sup>En su Concejo de Ministros, ocuparon el Ministerio de Economía civiles de pensamiento ortodoxo como Luis Barúa y Walter Piazza. En 1978 asumió esa cartera Javier Silva Ruete, considerado un técnico y estadista con preocupaciones sociales. En esta etapa segunda del docenio militar existía una clara apertura democrática, sentándose las bases de una economía menos intervencionista por parte del Estado y permitiendo el quehacer político de los partidos.

“garantizar la independencia, soberanía, e integridad territorial de la república”,<sup>375</sup> así se llegó a la Carta Política de 1979.

El nuevo documento constitucional consagró innumerables derechos a la luz de las tendencias recientes de las constituciones latinoamericanas, como por ejemplo el incremento y protección de los derechos constitucionales, incluidos el recurso de inconstitucionalidad de las leyes y el amparo, la tecnificación del aparato constitucional denominada *racionalización del poder* que consistía en una mejor técnica constitucional en el texto y en la redacción de las nuevas constituciones, la constitucionalización de los partidos políticos e incorporación de principios de derecho internacional, protección y defensa de los regímenes democráticos y proscripción de los totalitarios. Su estructura la inició con la parte relativa a los derechos de la persona, que si bien se halla taxativamente señalados deja la posibilidad para aquellos innominados o no declarados que de la lectura de los anteriores pueden derivarse: “La enumeración de los derechos reconocidos en este capítulo no excluye los demás que la Constitución garantiza, ni otros de naturaleza análoga o que derivan... del Estado social y democrático de derecho...” (Artículo 4º). Lo cual forma parte del concepto de organización estatal: “El Perú es una República Democrática y social independiente y soberana basada en el trabajo...” (Artículo 79º).<sup>376</sup> En un proceso de interpretación constitucional y su aplicación por parte de los actores políticos, significó y comprometió su cabal respeto no solo por parte de la sociedad civil sino por parte del Estado. A diferencia de los otros periodos de gobierno, existió un equilibrio democrático moderado. Para ello, se ideó el Tribunal de Garantías Constitucionales como garante de la Constitución y de las leyes. Empero, sus principios fueron de carácter programático y no desarrollado por leyes constitucionales, lo que generó serios problemas en su aplicación a la realidad social, por su falta de regulación y las omisiones

---

<sup>375</sup>Klaren, Peter. (2012) Nación y Sociedad en la Historia del Perú. p.440.

<sup>376</sup>Gálvez Francisco, José (2008) Historia del Derecho Peruano. Lima: Universidad Inca Garcilaso de la Vega, Fondo Editorial. p.182.

legislativas contenidas. La Carta recogió la estabilidad laboral y el derecho a contar con una vivienda digna impulsadas por los movimientos sociales, pero le faltó al Legislativo y al propio Ejecutivo la adecuación de las normas y principios constitucionales a la realidad existente. Los grupos alzados en armas, las protestas sociales, intensas en tiempos del gobierno de Alan García, la crisis económica por la sobrerregulación de los precios que limitaron la máxima libertad de la riqueza, fueron factores que ocasionaron una crisis institucional y falta de aplicabilidad de la norma fundamental a la realidad existente del país.

En la década del 80 la Constitución de 1979 fue puesta a prueba. Esta vez, la desfase no empezó por el texto sino en los hombres dispuestos a respetarla y a establecer consenso legítimo sobre ella; pero, en medio de la crisis económica, la violencia terrorista y la irresponsabilidad de los grupos políticos la Constitución era suspendida el 5 de abril de 1992, tras doce años de esperanza, contemplación y frustración.<sup>377</sup> Era, pues, una versión mejor a la Constitución de 1993, desnaturalizada por desmedidas ambiciones de caudillos o grupos que usaban la Carta Política en función de sus intereses circunstanciales. Hacían falta hombres, élites y partidos políticos, que brindaran continuidad a un orden político que reclamaba cambios pero a su vez estabilidad institucional, orden y libertad, los cuales nunca llegaron a fusionarse.<sup>378</sup> La Constitución debía reflejar la realidad del país para que no existiese diversificación entre país real y país legal,<sup>379</sup> con ello se hace posible interpretar y aplicar los principios y derechos contenidos en ella, de acuerdo a las reglas, principios de derecho internacional y tratados sobre derechos humanos, superando cualquier crisis social o institucional.

---

<sup>377</sup> Chanamé Orbe, Raúl (2005) Comentarios de la Constitución Política. Historia-Análisis-Evaluaciones. Lima: Jurista Editores E.I.R.L. p. 81.

<sup>378</sup> *Ibíd*em, 81.

<sup>379</sup> Pareja Paz Soldán (2005) Historia de las Constituciones Nacionales (1812-1979).p.214.

El Congreso Constituyente democrático de 1992, presidido por Jaime Yoshiyama Tanaka, promulgó la Constitución de 1993.<sup>380</sup> La Constitución se interpretó y aplicó al arbitrio e interés del gobierno, estableciéndose la posibilidad de una reelección presidencial inmediata, eliminada durante el gobierno de transición democrática de Paniagua.<sup>381</sup> Esta Constitución como sus predecesoras, si bien trajo consigo cambios fundamentales en diferentes aspectos, no se cumplió a cabalidad; por lo tanto, en su aplicación e interpretación que no consideraban la realidad del país, fue necesario su perfeccionamiento a través de sendas sentencias dictadas por el Tribunal Constitucional, incluso hasta modificar normas constitucionales por medio de sus sentencias interpretativas. Superar la crisis constitucional y democrática se logró en parte con la defensa de la legalidad y el Estado Constitucional de Derecho, permitido por los gobiernos de Paniagua, Toledo, el segundo gobierno de Alán García, el Tribunal Constitucional y la sociedad civil, que fueron voces vivas del proceso de concretización de las normas constitucionales, voces que hicieron posible su respeto, aplicación y cumplimiento. Lamentablemente, este batallar es permanente en el Perú, porque la norma constitucional no se ajusta a la realidad aceleradamente cambiante.

### 3.3.2. Por los operadores políticos

Un operador político es aquél capaz de articular acuerdos políticos o políticas puntuales por sobre los roles institucionales, manejando el poder

---

<sup>380</sup> Esta carta política optó por un congreso unicameral de 120 representantes, (hoy 130) un Tribunal Constitucional cuya sede fue trasladada a Lima que hacía las veces de Cámara Alta, puesto que podía observar como inconstitucionales las leyes dadas por el Congreso o los decretos dictados por el Ejecutivo. Sin embargo, este Tribunal no cumplió con su papel de garante de la Constitución, por estar controlado por el régimen fujimorista.

<sup>381</sup> Otras de sus novedades es la creación de un Concejo Nacional de la Magistratura autónomo que debía elegir y ratificar a los jueces, sin embargo, no cumplió con estas facultades de nombramiento de magistrados, pues durante todo el régimen fujimorista sus facultades estuvieron inoperantes. Solo en el gobierno de Paniagua y luego el gobierno de Alejandro Toledo, se rescató este proceso democrático de nombramiento de magistrados. También con esta Constitución, se otorgó la concesión de voto a los miembros de las Fuerzas Armadas.

informal en contacto con el formal. Es ante todo un organizador del poder político, incluso prepara el terreno adecuado para la contienda electoral, puede ser catalogado como el vocero oficial del candidato del partido o del gobierno, son los que ejecutan y negocian los proyectos políticos directamente con los que apoyarán o participarán en los eventos a planear, incluso desde una reforma legislativa, la organización de un mitin y hasta la preparación de la contienda electoral, considerados muchas veces los *jefes de campaña*.

En el Perú, a lo largo del siglo XX, hemos tenido muchos operadores políticos, desde el gobierno de Leguía con la Constitución de 1920, pasando por el gobierno de Luis M. Sánchez Cerro y la Constitución de 1933, el gobierno de Francisco Morales Bermúdez Cerruti y el de Fernando Belaunde Terry con la Constitución de 1979, hasta llegar al gobierno de Fujimori y la Constitución de 1993. Estos operadores políticos jugaron un rol importante en el proceso de interpretación y aplicación de la Constitución durante el siglo XX.

Durante el gobierno de Leguía, las elecciones fueron controladas y como candidato único de 1924 y 1929, este pudo reelegirse sin contratiempos, tras introducir cambios en la Constitución de 1920 que permitieran sus nuevas postulaciones. Con la ayuda de un intelectual de trayectoria positivista, Mariano H. Cornejo, quien llegó a ser presidente del Senado, Leguía construyó la noción de que su gobierno crearía la *Patria Nueva*, racionalización autoritaria como base ideológica en nombre del progreso social en respaldo a Leguía, el Partido Democrático Reformista; uno de cuyos propósitos fue la ruptura del control político de las élites civilistas, para incorporar a las clases medias, y limitadamente, demagógica o simbólicamente, a las clases trabajadores e indígenas.<sup>382</sup>

---

<sup>382</sup>Contreras, Carlos y Marcos Cueto (2013) Historia del Perú Contemporáneo. 5ta edición, Lima: IEP Instituto de Estudios Peruanos. p. 244.



Esta construcción autoritaria del poder político de Leguía, trajo consigo cambios estructurales en las élites civilistas, afectadas política y económicamente, al exigírseles a través de una ley tributaria una mayor entrega de sus ganancias al Estado; asimismo, los opositores al régimen político fueron perseguidos o alejados con los favores, prebendas o sobornos. Todos estos acontecimientos giraron en torno a sus operadores políticos, quienes a fina paciencia se preocuparon solo por perpetuar en el poder político a su líder, prolongando el régimen de la *Patria Nueva*. Sin embargo, la Constitución de 1920 es modificada por Leguía dos veces: el artículo 113º y 119º de la Ley N° 4687 del 19 de setiembre de 1923 que impedía la reelección presidencial y la Ley N° 5857 del 4 de octubre de 1927 con la cual modificó la Constitución para permitir otra reelección presidencial. Estos hechos significaron que los partidos políticos de la república aristocrática desaparecieran de la escena nacional y generasen la tensión social que terminarían después con él. Durante el régimen, sus operadores políticos, no se preocuparon por interpretar y aplicar la constitución de acuerdo a los cánones del derecho, se ciñeron únicamente a los intereses personales y el apetito por el poder.

El 08 de diciembre de 1931 se instala en solemne ceremonia el Congreso Constituyente, donde Luis M. Sánchez Cerro jura el cargo de Presidente Constitucional de la República.<sup>383</sup> Desde el punto de vista estrictamente jurídico el gobierno de Sánchez Cerro rompe la legalidad al proponer la Ley de Emergencia, y obtener de buena o mala manera su aprobación por el

---

<sup>383</sup> Hay que precisar, que los apristas al concurrir al Congreso Constituyente, y al tomar parte de los debates, aceptan tácitamente el hecho consumado de la elección. Alcanzan veintisiete representaciones, entre los cuales figuran: Manuel Seone, Carlos Manuel Cox, Luis Alberto Sánchez, Arturo Sabroso, Luis Heysen, Pedro Muñiz, Alcides Spelucín, Manuel Arévalo. Del lado de la Unión Revolucionaria, los parlamentarios más combativos son Luis A. Flores, Alfredo Herrera y Carlos Sayán Álvarez. Más moderados José Matías Manzanilla y Gerardo Balbuena. Ni con la UR ni con el APRA, están independientes o descentralistas como Víctor Andrés Belaunde o Manuel J. Bustamante de la Fuente, ambos representantes minoritarios por Arequipa.

Congreso. La *ley de emergencia* se inspira en la *ley de defensa de la república*, que ha adoptado España en el gobierno de don Manuel Azaña.<sup>384</sup>

Es la primera de una serie de leyes de excepción que van a acudir la mayoría de gobernantes autoritarios. Se llaman así porque pretenden exceptuarse, sustraerse del orden constitucional, siendo leyes ordinarias o vulgares decretos leyes que pretenden valer más que la Constitución, propósito jurídicamente imposible.<sup>385</sup> Esta famosa ley es violatoria a la Constitución de 1920, alegando la defensa del orden público y de la paz social, el Poder Ejecutivo queda autorizado, mediante ley de emergencia, para imponer sanciones de carácter judicial: multas, expatriación, confinamiento; para suspender el derecho de reunión; para clausurar centros o asociaciones, etcétera. Esta no era otra cosa que la pretensión de legalizar la dictadura. Por otro lado, la inmunidad parlamentaria es y ha sido siempre una prerrogativa de jerarquía constitucional y para desconocerla se invocó una ley ordinaria,<sup>386</sup> desterrándose a 23 representantes en su mayoría apristas. El Ministro Luis A. Flores escudó el acto de la fuerza con las atribuciones extraordinarias que le concedía la *ley de emergencia*. Ya que este personaje era un colaborador y parte del entorno político del presidente Luis Sánchez Cerro, el Congreso votó favorablemente una moción de la mayoría que aprobaba las medidas adoptadas por el gabinete “en defensa de las instituciones políticas y sociales de la República”. A partir del 29 de marzo de 1933, se promulga la ley que declaraba la vacancia de las veintitrés representaciones.

En lo que refiere al *docenio militar*, de 1968 a 1980, no hubo Congreso ni Poder Electoral. El Concejo Nacional de Justicia reemplazó a la Corte Suprema, la Constitución de 1933 quedó abolida por un Estatuto

<sup>384</sup>Chirinos Soto, Enrique. Historia de la República. Tomo II, p.79.

<sup>385</sup>Ibídem.

<sup>386</sup>Ley por la cual, entre el 17 y el 20 de febrero de 1932, se aprehendió en sus domicilios o en el propio recinto del Congreso a veintitrés representantes (veintidós apristas y el descentra lista Víctor Colina). El gobierno los mandó al destierro, prácticamente toda la célula constituyente aprista fue aniquilada.

Revolucionario, los partidos políticos permanecieron cerrados o en la clandestinidad y acabó clausurándose la libertad de expresión y todos los medios de comunicación contrarios al régimen de facto. A diferencia de los regímenes castrenses anteriores, este régimen denominado por Jorge Basadre como el tercer militarismo, se efectuó a través de Juntas Generales de Gobierno, entendido el golpe militar de este período y su continuidad como un movimiento institucional y no caudillesco. En este periodo es visible que no se respetó la Constitución por parte del Ejecutivo y los operadores políticos se preocuparon únicamente por afanes personalistas y de ensalzarse en el poder.

En retorno a la democracia, los militares presionados por la radicalización de la lucha gremial y política, llamaron a elecciones para la formación de una Asamblea Constituyente en 1978. Esta daría a luz una nueva Constitución y facilitaría el retorno a la institucionalidad democrática. Esta se centró en establecer un catálogo amplio de derechos fundamentales y regular mecanismos procesales de control constitucional a través del Tribunal de Garantías Constitucionales, que había tomado el modelo del Tribunal de Garantías Constitucionales español de la Constitución de 1978, cuya implantación obedecería a una clara motivación político-jurídica: la desconfianza que se tenía en el Poder Judicial, cuyo comportamiento institucional no había sido, en la inmediata experiencia anterior, ni audaz ni generoso en la labor protectora de los derechos fundamentales. Muy probablemente, los constituyentes crearon este *órgano de control de la Constitución*, en la definición poco afortunada que del mismo daba el artículo 296<sup>o</sup> de la Constitución, conceptualización que debía ser entendida en el sentido de ver en este órgano la autoridad máxima, especializada y autónoma de la Constitución, y en especial de sus atributos vitales: los derechos humanos.<sup>387</sup>

---

<sup>387</sup>El Tribunal fue reglamentado mediante la Ley número 23.385, Ley Orgánica del Tribunal de Garantías Constitucionales de 13 de mayo de 1992, uno de cuyos capítulos normaba la acción de inconstitucionalidad.

El Primer Ministro del régimen belaudista fue el financista Manuel Ulloa, que era conocido a nivel internacional por su gran capacidad de técnico y estadista. Tanto él como otros<sup>388</sup> ocuparon cargos importantes en el Estado, fueron destacados técnicos y empresarios peruanos, que habían estudiado y vivido en el extranjero, con amplia experiencia en la administración pública. Estos operadores políticos al mando del Jefe del Ejecutivo, llevaron a cabo reformas estructurales importantes desde el gobierno, cuyas medidas fueron orientadas a restablecer el orden económico y la estabilidad política perdidas. Así se diagnosticó la austeridad del gasto fiscal, la reducción del rol del Estado en la economía, el fortalecimiento del sector privado a través de créditos, empresas públicas al borde del colapso, inflación galopante, y la promoción de la inversión extranjera. Sin embargo, estas medidas eficaces no arribaron a buen puerto, debido a la injerencia política por parte de la oposición de Izquierda, el APRA y la herencia del decenio militar, estas medidas no se llegaron a ejecutar con suficiente decisión.

Todos los gabinetes del segundo gobierno de Belaunde tienen que hacer frente a dos gravísimos problemas: el problema de la inflación galopante y la crisis económica; y el problema de la subversión que desata *Sendero Luminoso*. Los operadores políticos durante este gobierno se ven ensombrecidos por esta aguda crisis económica, política y social que afecta al Perú. Si bien en este periodo se respetó la Constitución y los derechos humanos, la violencia política trajo consigo que la Constitución muchas veces sea suspendida en materia de garantías constitucionales so pretexto del Estado de Emergencia y la defensa del Estado Constitucional de Derecho.

Durante el gobierno populista de Alán García Pérez, la violencia política y el terrorismo ocasionaron una crisis de legitimidad institucional y la falta de

---

<sup>388</sup>Pedro Pablo Kuczynski, Carlos Rodríguez Pastor, Juan Carlos Hurtado Miller.

aplicabilidad de la norma fundamental a la realidad existente del país, dando como resultado el fracaso de la Constitución de 1979.<sup>389</sup> Una vez más, la constitución no se aplicó a la realidad existente del país, debido a la falta de adecuación de sus normas y principios constitucionales.<sup>390</sup>

En el gobierno de Alberto Fujimori, de 1990 al año 2000, la escena política se agravó para el orden constitucional del Perú. Después del cierre del congreso entre 1992 y 1993, el *Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional*, Fujimori ostentaba el poder absoluto, con un poder legislativo disuelto, el Poder Judicial intervenido y el Tribunal de Garantías Constitucionales secuestrado. En esta realidad jugó un papel importante el operador político Vladimiro Montesinos, asesor presidencial y Jefe del Servicio de Inteligencia Nacional, construyéndose la Constitución de 1993, con el fin de la reelección para el periodo 1995-2000, venciendo a Javier Pérez de Cuéllar en primera vuelta.<sup>391</sup> Montesinos fue responsable en gran medida de la política contra el terrorismo y fundador de la entidad paramilitar *Grupo Colina*, implementada en genocidios, violaciones a los derechos humanos y terrorismo de estado. Envuelto en numerosas acusaciones y escándalos de corrupción, Montesinos usó su posición para acumular poder y beneficiarse económicamente mediante intimidaciones y acciones cuestionables e ilícitas, nunca antes vistas en la historia peruana. Bajo tales circunstancias, la Constitución de 1993 no se interpretó ni aplicó adecuadamente por parte de los operadores políticos.

---

<sup>389</sup> Para contrarrestar la violencia política se recurrió a la suspensión de las garantías constitucionales, las mismas que fueron recurrentes, además de la reiterada violación de derechos humanos por parte “de Sendero Luminoso”, grupos paramilitares y del propio Estado, que libraban una guerra interna, que desangro al país, y ocasionaron un resquebrajamiento de todo el andamiaje jurídico nacional.

<sup>390</sup> La Constitución de 1979 señala al referirse al poder Judicial: los jueces pueden y deben en efecto, dejar de aplicar la ley inconstitucional, aprobada por el Congreso y promulgada por el Presidente de la República, para aplicar con preferencia, en la hipótesis de tal inconstitucionalidad, la norma constitucional que tiene primacía sobre todas las demás del ordenamiento jurídico. Sin embargo, este precepto constitucional durante el gobierno de García Pérez no fue aplicada debido a que hicieron caso omiso a lo señalado por el Poder Judicial, muchas leyes inconstitucionales como la Ley de Estatización de la Banca, entre otras.

<sup>391</sup> Las elecciones tuvieron lugar el 9 de abril de 1995: Alberto Fujimori obtuvo el 64% y Javier Pérez de Cuéllar obtuvo el 22%.

Fujimori inició maniobras legales para presentarse por tercera vez como candidato en el año 1996, desatando la controversia política en torno a la Constitución al promulgar una ley denominada de *Interpretación Auténtica de la Constitución*, en la que se facultaba a sí mismo para presentarse por tercera vez a la presidencia. El 23 de agosto de aquel año se promulgó la Ley No 26657 o Ley de Interpretación Auténtica del artículo 112° de la Constitución.<sup>392</sup> Frente a ello, el Colegio de Abogados de Lima presentó una acción de inconstitucionalidad contra esta ley ante el Tribunal Constitucional el 29 de agosto, por la violación del artículo 112° de la Constitución peruana. El 20 de noviembre de se conoció dicha causa en audiencia pública con la presencia de los siete magistrados del Tribunal Constitucional. El 27 de diciembre se discutió y votó la ponencia sobre la materia, con cinco votos a favor y dos en contra, declarando la inaplicabilidad de la norma y no su inconstitucionalidad. Al respecto, el artículo 4° de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional establece que se requieren seis votos conformes para resolver las demandas de inconstitucionalidad, mientras que para la declaratoria de inaplicabilidad de las leyes sólo se requiere la mayoría simple de los votos emitidos. En enero de 1997 se solicitó una nueva votación, cuatro magistrados reservaron su opinión y dos votaron por la inaplicabilidad de la *Ley de Interpretación Auténtica*; días después se volvió a emitir una sentencia con tres votos a favor y cuatro abstenciones, declarándose la inaplicabilidad de la ley.

Tras estos hechos, en el Congreso se formó una Comisión Investigadora que denunció a los Magistrados Manuel Aguirre Roca, Guillermo Rey Terry y Delia Revoredo Marsano de Mur por emitir sentencia sin que haya sido discutida por el tribunal y por emitir resoluciones aclarando la ley sin haber sido discutidas. La Comisión Permanente del Congreso acusó a los tres

---

<sup>392</sup> El argumento de esta ley señalaba que si bien el artículo 112° indicaba que: “el presidente puede ser reelegido sólo para un periodo inmediato o después de transcurrido otro período constitucional”, la elección de Fujimori el año 1990 no contaba porque no se encontraba vigente la Constitución de 1993 sino la de 1979.

magistrados e incluyó al Presidente del Tribunal Constitucional Ricardo Nugent por facilitar los hechos. En mayo de 1997, el Congreso destituyó a los Magistrados Aguirre Roca, Rey Terry y Revoredo Marsano de Mur.

### 3.3.3 Por los Órganos Jurisdiccionales

La interpretación y aplicación de la Constitución durante el siglo XX por parte de los órganos jurisdiccionales se originó a partir de 1980 con la promulgación de la Constitución de 1979, la creación del Tribunal de Garantías Constitucionales y con el retorno a la democracia. El Poder Judicial por un lado tenía serios problemas de aplicar un auténtico control constitucional e interpretar la Constitución en función a los principios, derechos y garantías que establecía la propia Constitución, en cambio la Constitución de 1920 y la Constitución de 1933 no instituyeron el control de la Constitución.

Como la recepción de la Jurisdicción Constitucional fue reciente, el problema era si se encargaba el control de constitucionalidad y la función jurisdiccional a un órgano especializado; el problema se centró en contar con el ejercicio de un *control concentrado* “que confía a un solo órgano, el Tribunal Constitucional, único competente para declarar la inconstitucionalidad de una norma” o de un *control difuso* (proveniente de la doctrina norteamericana) “que todos los jueces están habilitados para inaplicar aquellas leyes que juzguen contrarias a la Constitución”;<sup>393</sup> y al no determinarse los alcances y límites del control constitucional se generó confusión en los diferentes órganos de poder. En las sociedades democráticas, las dos corrientes de control constitucional de las leyes

---

<sup>393</sup> Fernández Segado, Francisco. (1998) El Sistema Constitucional Español. Madrid: Dykinson., p.1036.

establecen frenos a la soberanía del legislador, es decir, controlan la capacidad legislativa de los representantes de la voluntad nacional.<sup>394</sup>

La doctrina moderna concibe al Tribunal Constitucional, como un órgano necesario de protección de los preceptos y salvaguarda frente a los actos lesivos que en la forma o en el fondo contravengan la Constitución o los derechos fundamentales, “(...) surge al interior de la doctrina constitucional la necesidad de promover la aparición de un organismo que, a la vez de controlar la vigencia de la Constitución, sea también un órgano jurisdiccional premunido de facultades decisorias”.<sup>395</sup> Esto es entendido como un control contra los actos ilegales en la interpretación de la norma realizada no solo por el parlamento sino por los diferentes poderes públicos. También en regímenes de democracia débiles se pueden crear dichas instituciones de control constitucional, pero es claro que no cumplen plenamente con su función o peor aún termina sirviendo al Poder de turno.<sup>396</sup>

Los constituyentes del 78 crearon toda una jurisdicción especializada para velar por la propia primacía de la Constitución: El Tribunal de Garantías Constitucionales. Para que se instituya como órgano independiente e imparcial, tuvo que pasar por una ardua discusión en el seno de la Asamblea Constituyente, donde se armó un debate sobre la posibilidad de organizar una jurisdicción especializada y otorgarle dichas facultades a un Tribunal específico o solo ampliar las atribuciones de la Corte Suprema:

“Según expusieron durante el debate constitucional, los constituyentes se han inclinado por organizar un Tribunal específico porque no es ofender a la Corte Suprema, crear un órgano propio como existe en otros países más demócratas como: Alemania occidental, Italia,

<sup>394</sup> Landa Arroyo, César. “El establecimiento de la Justicia Constitucional en el Perú”. p. 59. En: Teoría del Derecho Procesal Constitucional. Lima: Palestra 2003.

<sup>395</sup> Bernales Ballesteros, Enrique. (1999) La Constitución de 1993: Análisis Comparado. Con la colaboración de Alberto Otárola Peñaranda. 5ª edición. Lima: Editora RAO., p. 863.

<sup>396</sup> Leibholz, Gerhard, Problemas fundamentales de la democracia moderna. Madrid: IEP. 1971, pág. 15-30. cit. Landa, César, Op, cit. p. 60.



Francia y España, porque jamás el Poder Judicial ha tenido la facultad ni ha aplicado el principio jurídico de dejar de aplicar una ley inconstitucional (...).<sup>397</sup>

Finalmente, la Constitución de 1979 estableció por vez primera en el Perú la jurisdiccional constitucional concentrada, a través del denominado Tribunal de Garantías Constitucionales, tomado tardíamente de la experiencia constitucional española de la segunda República<sup>398</sup>. En el anteproyecto del título de Garantías Constitucionales se consignaba una extensa relación de atribuciones y competencias,<sup>399</sup> sin embargo el pleno de la Asamblea Constituyente la restringió confiriendo sólo al Tribunal de Garantía Constitucionales competencias para declarar la inconstitucionalidad de las leyes y para expedir resoluciones casatorias de las sentencias denegatorias del Poder Judicial en materia de habeas corpus y acciones de amparo.<sup>400</sup> Pero, no se consideró la fiscalización de los derechos humanos en el Perú para garantizar su plena vigencia. Instituido el Tribunal de Garantías Constitucionales, funcionó en el departamento de Arequipa por razones políticas, se instaló en 1982 y duró hasta 1992 cuando fue clausurado por el autogolpe de Estado de Fujimori, reinsertado posteriormente en 1996.

Pese a considerarse al Tribunal Constitucional como supremo intérprete y defensor de la Constitución, no cumplió su papel de tal, debido al temor hacia el gobierno de turno de parte de algunos magistrados a su servicio, desnaturalizando la institución y creando un clima de inestabilidad y desconfianza por parte de la opinión pública. Chirinos Soto se opuso al tribunal, pues consideraba que el proyecto otorgaba a dicho órgano competencias que lo implicaba un sometimiento de la Corte Suprema. “Es

---

<sup>397</sup>Pareja Paz Soldán, José. Derecho Constitucional Peruano y la Constitución de 1979. Tomo I. Lima: Editorial y Distribuidora de Libros S.A. 1980. p. 487 y ss.

<sup>398</sup>García Belaunde, Domingo. Teoría y Práctica de la Constitución Peruana. Lima: Editorial y Distribuidora de Libros S.A. 1989. Pág. 194.

<sup>399</sup>Diario de Debates de la Comisión Principal de la Asamblea Constituyente, 1978-1979, tomos III y VII.

<sup>400</sup>Pareja Paz Soldán, José. Op. cit. p. 487.

obvio que el Tribunal Constitucional no es una segunda cámara legislativa- carece de funciones legislativas y de control político- y que tampoco somete a la Corte Suprema. Cada uno de estos órganos con atribuciones diferentes”.<sup>401</sup> Hoy en día ejerce amplias atribuciones, debido a su especialidad y se ha convertido en el intérprete máximo de la Constitución y de las Leyes, facultades conferidas por la Constitución y su propia Ley orgánica<sup>402</sup>.

La Constitución de 1993 incrementó las funciones del Tribunal, en el sentido de que puede resolver conflictos de competencia, conocer los casos como instancia única y definitiva, y entre otros. En ese sentido como señala Jorge Danos cuando sostiene “que la innovación más importante estriba que se amplían los sujetos u órganos legitimados para instalar el control de constitucionalidad, lo que le otorga más posibilidad de actuación”<sup>403</sup>. Así a diferencia del desaparecido Tribunal de Garantías constitucionales, este tribunal, con amplias atribuciones, se preocupó de manera constante por tratar de restablecer el Estado democrático en el país y volver la confianza a la opinión pública de su papel como defensor y garante de la constitución y de los derechos humanos.

El Tribunal Constitucional y el Poder Judicial ejercen función jurisdiccional, y por ende de acuerdo a lo establecido por la norma fundamental, cada uno interpreta la norma de acuerdo a la Constitución y dentro de su competencia.<sup>404</sup> Por su parte *García de Enterría* señala que “el carácter

---

<sup>401</sup> Abad Yupanqui, Samuel. La Jurisdicción Constitucional en la carta peruana de 1993, antecedentes balances y perspectivas. p. 211. En. Comisión Andina de Juristas, Nro 4. Lima. Setiembre 1995.

<sup>402</sup> El Tribunal Constitucional es el órgano de interpretación y control de la constitucionalidad. Es autónomo e independiente de los demás órganos constitucionales. Se encuentra sometido sólo a la Constitución y a su Ley Orgánica (Artículo 1° de la LOTC Ley 28301).

<sup>403</sup> Danos Ordoñez, Jorge. (1995) Aspectos orgánicos del Tribunal Constitucional. p. 24. En la Constitución de 1993. Análisis y Comentarios. Tomo I. Lima: Comisión Andina de Juristas.

<sup>404</sup> Primera disposición Final (LOT, Ley Nro. 28301). Los Jueces y Tribunales interpretan y aplican las leyes y toda norma con rango de ley y los reglamentos respectivos, según los preceptos y principios constitucionales, conforme a la interpretación de los mismos que

normativo de la Constitución vincula inmediatamente a la totalidad de jueces y Tribunales del sistema y no solo al Tribunal Constitucional (...)”<sup>405</sup>, es decir, dichos órganos estarán en la posibilidad de declarar la inconstitucionalidad de las leyes y reglamentos, contrarios a la Constitución, esto como previo a la aplicación de los mismos, con la consecuencia de su inaplicación de dichos reglamentos o leyes que juzguen inconstitucionales.



## Capítulo 4

### Influencia del pensamiento constitucional en el desarrollo de la Constitución en el Perú del siglo XX

---

resulte de las resoluciones dictadas por el Tribunal Constitucional en todo tipo de procesos, bajo responsabilidad.

<sup>405</sup> García De Enterría, Eduardo. (1994) La Constitución como Norma y el Tribunal Constitucional. 3ª reimpresión. Madrid: Editorial Civitas S.A., p. 66.

#### 4.1. El pensamiento constitucional y el desarrollo de la Constitución

La influencia del pensamiento liberal en la elaboración y desarrollo de la Constitución surge a partir del Siglo XIX con el advenimiento de los Estados modernos, proveniente de Francia, cuya revolución aceleró el cambio como fenómeno social, político y jurídico, impactando en los ideólogos peruanos.<sup>406</sup>

Durante la primera década del siglo XIX vino el cambio en la formulación de la norma que se orientó al tecnicismo legal. La facultad de producción legal se encausó como resultado del ejercicio del poder político derivado de un órgano plural denominado *Asamblea Nacional* en el caso francés.<sup>407</sup> Desde entonces la teoría de la legitimidad como resultado de un consenso comenzó a ser el parámetro que justificase los hechos en el proceso de cambio acontecido primero en España y luego en América.<sup>408</sup> El surgimiento de un nuevo orden jurídico y político en el país, al final del dominio español y el inicio del Estado independiente, trajo consigo cambios en el Derecho, que sirvió como elemento de estabilidad y agente de cambio, promoviendo nuevas pautas en los lineamientos de la sociedad y los roles de los individuos, impulsada por la ley, acorde con el liberalismo.<sup>409</sup>

De este modo, es posible encontrar un estado de desconcierto en el país desde 1821:

“(...) el Perú ha tenido veintisiete congresos, de los cuales siete han sido constituyente y los otros constitucionales, ordinarios o

---

<sup>406</sup> Esta forma de pensar se basó en el acatamiento de la ley por la razón, ya que su elaboración obedecía a características generales e impersonales, con el objetivo de servir de freno y contrapeso a los poderes arbitrarios o intereses particulares de quienes detentaban el poder. El Racionalismo fue el ingrediente típico en el modo de pensar de los ideólogos criollos. Este acatamiento se basaba en la voluntad general y la soberanía inalienable, indivisible e infalible y absoluta del filósofo Jean Jacques Rousseau.

<sup>407</sup> Aljovin de Losada, Cristóbal. (2000). Caudillos y Constituciones. Perú 1821-1845.,p.85.

<sup>408</sup> *Ibíd.*

<sup>409</sup> *Ibíd.*, p. 86.

extraordinarios; que esos congresos han dado ocho constituciones políticas; que en Lima ha habido sesenta y seis gobiernos, de los cuales cinco han sido juntas o consejos de gobierno; y que de todos los presidentes solo dos han cumplido sus períodos, habiendo sido depuesto el penúltimo Presidente diez días, y asesinado seis días antes de cumplir su período”.<sup>410</sup>

Ninguna de las ocho constituciones del Perú representó un adelanto lógico en sus principios, postulados filosóficos o normas jurídicas, pues no se observa en ellas un adelanto progresivo, sin embargo existen avances, algunas veces mayores otras menores, como retrocesos, en las atribuciones concedidas a cada uno de los poderes del Estado.

“Pueblos agitados, siempre oprimidos, siempre confinados en nuevas y pomposas promesas y siempre burlados; gobiernos siempre combativos y casi exclusivamente ocupados en conjurar peligros y en sostenerse; congresos procediendo sin plan político, sin concierto y formados, en su mayor parte, de hombres incapaces, elevados por los fenómenos naturales de la revolución: he aquí lo que ha formado la historia contemporánea del Perú”.<sup>411</sup>

En un contexto en el cual la política tiene una gran influencia en el Perú, lo gobierna todo: la finalidad de las actividades, la opinión, la educación y la vida diaria. El valor de los hombres y la realidad de las cosas se definen mediante una relación estrecha con los asuntos del Estado.<sup>412</sup> Se establecía así la centralización:

---

<sup>410</sup> Fuentes, Manuel Atanasio (1873). Derecho Constitucional Filosófico. p.XVI.

<sup>411</sup> Fuentes, Manuel Atanasio. (1873). Derecho Constitucional Filosófico. p. XVII.

<sup>412</sup> García Calderón Rey, Francisco. (2001). El Perú Contemporáneo 1912. Prólogo de Francisco Tudela. Prólogo a la primera edición en castellano de Luis Alberto Sánchez. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú. 239 y ss.

“Como resultado de esta centralización, la política tenía características de gran uniformidad. Se estableció el mismo estado jacobino de Napoleón (último de los ideólogos) fundado en Francia, con el objetivo dominador e igualitario. Las repúblicas americanas aplicaron en todo el continente, con algunas excepciones- México y Argentina-, este sistema excesivo (abusivo) opuesto a la diversidad de razas y regiones; y que desde su origen, destruyó toda espontaneidad en la organización social” .<sup>413</sup>

Como bien explica Manuel Vicente Villarán, varias veces durante la República la Constitución o las leyes orgánicas han intentado la reforma administrativa sobre las bases de las descentralizaciones. Fueron descentralistas la Constituciones de 1823, 1828, 1856, y 1867; lo fue la ley orgánica de municipalidades de 1873, la ley de descentralización fiscal de 1886, y, en una forma nueva y extraña la Constitución de 1920.<sup>414</sup> En su artículo 140º proclama una exageración al centralismo al señalar el funcionamiento de congresos regionales en el centro y en el sur de la república, centralismo que se profundizará al establecerse Lima como sede central del poder a lo largo del siglo XX.

En el Perú del siglo XIX predominaron las ideas liberales en los pensadores del derecho constitucional, políticos, clérigos e intelectuales de la época, influenciados por estos ideales y convertidos en sus portavoces en las constituyentes, actuando directamente sobre la elaboración de las constituciones. El pensamiento constitucional en este siglo oscilaba entre el sufragio y el fortalecimiento del poder para el Ejecutivo, pero principalmente reinó el liberalismo:

---

<sup>413</sup> *Ibíd*em, p. 241.

<sup>414</sup> Villarán, Manuel Vicente (1964) Páginas Escogidas. En: Exposición de motivos del anteproyecto Villarán de Constitución de Estado., p.224.

“En las Constituciones de 1823, 1828, 1834, 1856 y 1867 intentaron el debilitamiento del Ejecutivo y pusieron en todo instante una fe excesiva en el sufragio, cuya máxima ampliación buscaron. Por su parte, los conservadores fueron incrédulos ante la ilusión del sufragio, criticaron la acción del Poder Legislativo (léanse, por ejemplo, las páginas de La Verdad en 1832 y las notas de Bartolomé Herrera al texto de Derecho Público de Pinheiro Ferreira) y quisieron fortalecer el Ejecutivo. Pero a veces les caracterizó su falta de espíritu de progreso, su carencia de fe en el país y su poca cohesión. Los liberales, en cambio tuvieron seducción en su propaganda, optimismo, inquietud por los humildes” (Basadre, 1990, p. 6).<sup>415</sup>

Iniciativas liberales hubo muchas, pero la responsabilidad de que toda iniciativa no se concretara recayó sobre los presidentes de las Cámaras pues nombraban para la comisión de legislación individuos que no eran abogados, confinando a los miembros de la minoría en comisiones sin importancia. Por otra parte, la labor económica de los Congresos conllevó a la no inversión de las riquezas ni se vigiló su administración. Un Estado que obtenía en 1863 las cuatro quintas partes de sus cuantiosas rentas, carecía de recursos. En la extracción y venta del guano la arbitrariedad era la ley, y la ley constituía la excepción. El presupuesto resultaba subordinado a eventualidades políticas. Los contratos, las concesiones ferroviarias, los billetes de banco, las emisiones clandestinas de papel, el uso y abuso de las autorizaciones, los derroches durante toda la gestión financiera de los gobiernos, así como la complacencia del parlamento conformaron las características de la historia legislativa del Perú. A decir de José Matías Manzanilla (1903), existió sin duda una tendencia generalizada:

“(…) a ver con despreocupación la existencia y las causas del déficit y a improvisar expedientes para corregir los desaciertos del aumento de

---

<sup>415</sup> Basadre, Jorge (1990). La promesa de la vida peruana. p.6.

pensiones de gracia, de empleos inútiles y de sueldos, sin el plan de retribuir más generosamente todos los servicios públicos”.<sup>416</sup>

A partir del siglo XX, aún sigue primando las ideas liberales, en este nuevo contexto las ideas saltan a la vista por una profunda preocupación en lo social, económico y el problema del indio. Surgen grandes transformaciones en el Estado, por efecto de las revoluciones de Rusia de 1917 y su Constitución Socialista de 1918, la Alemana de Weimar de 1919, y la Constitución Mexicana de Querétaro de 1917.

La cuestión del voto de los analfabetos llenó muchas páginas de los debates de las Cámaras. Los doctrinarios liberales siempre se preocuparon por insertar el voto de los indios en las constituciones, como explica Vicente Villarán, sin darse cuenta de que hacían el juego de los caudillos y sátrapas locales.<sup>417</sup> Es decir, solo servían de compañía a los candidatos locales que se emprendían en la dura contienda electoral, encendían la guerra eleccionaria, se daban duros enfrentamientos en los que la violencia era infaltable. Otro tanto mereció el voto femenino por el cual participaron en las elecciones generales de 1956, 1962, 1964, 1980, 1985, 1990, 2000; en las municipales de 1963, 1966, 1980-2000; y en las Constituyentes de 1978, 1993 y en la que muchas candidatas mujeres resultaron elegidas. El voto para indios y analfabetos se consagrarían en la Constituyente de 1979.

La tradición jurídica del *estado social* se inicia en el Perú con la Constitución de 1933, pero sin la riqueza social ni la aplicación real en la sociedad. En todo caso sirvió de marco jurídico y político semántico, más a gobiernos militares que a gobiernos civiles, quizás por su origen espurio y antidemocrático de aprobación.<sup>418</sup> A este respecto, Landa (1989) explica:

---

<sup>416</sup> Manzanilla, José M. (1903). El Poder Legislativo del Perú. Discurso académico de apertura del año universitario de 1903. Lima: Imprenta La Industria. p.XII.

<sup>417</sup> Villarán, Manuel Vicente. Páginas Escogidas. p. 234.

<sup>418</sup> Landa Arroyo, César. (1989). La Constitución diez años después. El proceso de formación contemporáneo del Estado peruano. p. 58.



“Este modelo de Estado social que se gestó en el presente siglo XX, rompió con los modelos jurídico-políticos liberales; sin embargo, no incorporó la problemática de la democratización del Estado y de la sociedad. Lo cual era importante, porque si bien con dichas constituciones se quiebra un modelo de Estado y democracias liberales, que falsearon los supuestos básicos de las revoluciones burguesas de libertad, igualdad y fraternidad; no previeron, en cambio, que bajo las banderas del Estado social se podían incubar, más aún se constituyeron, sistemas políticos y jurídicos totalitarios”.<sup>419</sup>

Pero, es en la Constitución de 1979, que se continúa con el pensamiento liberal por la protección y desarrollo de los derechos fundamentales. Los constituyentes ponen énfasis en la *Persona Humana*, como fin supremo de la Sociedad y del Estado, imbuido por un profundo humanismo. Particularmente social por su reconocimiento y contenido de derechos, como la estabilidad laboral, el derecho de sindicación y huelga, amplio marco de protección a la familia, el derecho a la seguridad social, economía social de mercado, entre otros derechos. Chirinos, describe:

“Los Constituyentes de 1979 tienen a la vista los abusos y atropellos de toda clase que se han cometido bajo la primera fase de la revolución peruana, y los que aún de menor identidad, se han conseguido cometiendo bajo la segunda. De allí que el texto constitucional sea tan amplio y generoso en todo lo que se refiere a derechos, libertades y garantía de la persona”.<sup>420</sup>

Esa fue la idea de los pensadores constitucionales del siglo XX, de querer una Constitución estable con proyección a futuro, por sus sólidos principios de corte liberal y social, con amplias garantías procesales de defensa de la

---

<sup>419</sup>Ibídem, p. 58.

<sup>420</sup>Chirinos Soto, Enrique. Op. cit. p.333.

Persona Humana y el Estado Social de Derecho. A criterio de estos pensadores, solo bastaba con introducir ligeras reformas o enmiendas a la Carta del 79. Más, en este marco de democracia constitucional, también se inició la etapa de violencia política y crisis económica que marcó el desarrollo de la Constitución en la década de los 80 y el funcionamiento de la justicia constitucional,<sup>421</sup> llegando a su fin con Fujimori en 1992.

La filosofía y pensamiento dominante a finales del siglo XX para el Perú sigue siendo liberal, pero con un temperamento mejorado en su crucial concepto de protección de derechos fundamentales y mecanismos procesales eficaces de control constitucional, que lejos de convertir las pasiones políticas en realidades que exalten el espíritu de dominación al pueblo, busquen la libertad, igualdad y justicia: "(...).Desde el punto de vista material, la experiencia demuestra que las constituciones no cambian nada. Al contrario, a veces las pueden empeorar. Las Constituciones son simplemente marcos de referencia para hacer las cosas (...)".<sup>422</sup> Esto ocurrió con el desarrollo constitucional de los derechos sociales que se vieron ensombrecidos con la promulgación de la Constitución de 1993, con casi el 80% de su articulado proveniente de la Carta de 1979, con algunas variantes en cuanto a la inserción de instituciones tan novedosas traídas del Derecho Constitucional Comparado.

La promulgación en 1993 fue de corte fundamentalmente liberal, trajo como consecuencia una ruptura del *estado social* de la Constitución de 1979 y abrió la posibilidad de una *economía neoliberal* de mercado, basada en un pensamiento neoliberal que quebró el tan ansiado constitucionalismo social, que en la práctica fue nominal más que real, por la falta de adecuación de sus normas constitucionales a la realidad imperante del país, y por el desánimo, desacierto y desconcierto de líderes políticos y gobernantes. Su

---

<sup>421</sup>Landa Arroyo, César (1997) La Evolución Constitucional del Perú Contemporáneo. En: La Constitución diez años después. p.2.

<sup>422</sup>García Belaunde, Domingo y Pedro Planas. (1993). La Constitución Traicionada. p. 20.

aplicación, sin embargo, es hoy en día muy diferente a la dada en sus inicios:

“(…) esta Constitución, que amenaza llegar viva a la conmemoración patrio, tiene una lectura diferente de aquella en que se usaba en los tiempos de Fujimori, en los que sirvió para ejercicios, vaciándola de principios y de su estructura orgánica, quedaba convertida en estropajo con el que se afectaba sistemáticamente el estado de derecho” (Bernaes, 2012, pp. 7-8).<sup>423</sup>

Bernaes también señala que la aplicación del control constitucional, ha permitido una copiosa jurisprudencia constitucional que es indudablemente la fuente que renueva y rejuvenece a esta Carta, que vive ahora mejor y con más salud que en los tiempos del fujimorismo.<sup>424</sup>

Lo cierto es, que una constitución institucionalizada echa raíces en la sociedad a través del tiempo, percibida por la sociedad dentro de un proceso democrático permanente.

#### **4.2. Eficacia en la protección de los derechos fundamentales**

Lamentablemente en el siglo XX, no existió el control jurisdiccional o la instauración de un Tribunal Constitucional defensor de los derechos fundamentales, a pesar de existir un Tribunal de Garantías Constitucionales. En el primer cuarto del siglo XX, los Códigos Constitucionales de 1920 y 1933 establecían las garantías individuales o sociales, pero sencillamente estos no se cumplían. Asimismo, se establecieron mecanismos procesales de tutela a partir de la Constitución de 1979 y la Ley 23506, Ley de Habeas Corpus y Amparo, mediante las cuales la protección y eficacia de los

---

<sup>423</sup>Bernaes Ballesteros, Enrique (2012) La Constitución de 1993. Veinte años después. p. 7-8.

<sup>424</sup>Ibídem, pp. 7-8.

derechos fundamentales fue mínima, pues lo que sucedió fue una excesiva amparización de derechos, en detrimento de otros.

Así, la Constitución de 1920, en materia de protección de derechos fundamentales, trae un título referente a las *Garantías individuales* y el artículo 35° de la referida Carta declara: “Las garantías individuales no podrán ser suspendidas por ninguna ley ni por ninguna autoridad”. Incumplidas estas por parte del Presidente Leguía alegando la defensa del orden interno y la seguridad pública, perpetrándose muchas violaciones de derechos fundamentales, detenciones arbitrarias, penas de confinamiento, destierro, expatriación, entre otros. A su turno, la Corte Suprema al amparar uniformemente recursos de habeas corpus que interponen los familiares de las víctimas sobre detenciones arbitrarias y deportaciones, ordena que las personas que han sido vulneradas en sus derechos, sean puestas en libertad, y aquellas que fueron deportadas retornen al país. El gobierno opta por un recurso tan sencillo como antijurídico de hacer caso omiso de las resoluciones judiciales.

En la Constitución de 1933 se observa en su Título II: Garantías Constitucionales. El Capítulo I se refiere a las Garantías Nacionales y Sociales y el Capítulo II: Garantías Individuales. Referente a las garantías individuales el artículo 69° de la Constitución señala: “Todos los derechos individuales y sociales reconocidos por la Constitución dan lugar la acción de hábeas corpus”. Entre tales derechos figuraban la libertad laboral, derecho de huelga, sindicalización, seguridad social, derechos de la mujer trabajadora, la prohibición de prisión por deudas, la libertad de conciencia y de creencia, el derecho de petición, la inviolabilidad del domicilio, y de la correspondencia, nadie puede ser detenido sino por mandamiento escrito y motivado por juez competente, excepto en caso de flagrante delito y debiendo el detenido ser puesto dentro de las 24 horas de la distancia, a disposición del Juzgado, garantiza las libertades de reunión y de prensa, y el derecho de no ser expatriado.

Sin embargo, el Hábeas Corpus no fue utilizado conforme mandaba la Constitución, fue ineficaz a causa de la profunda inestabilidad institucional que vivía el país, a las pseudo democracias y a los gobiernos de facto y regímenes de excepción, a los que es necesario añadir un Poder Judicial a servicio del gobierno de turno. Sobre este tema, Eguiguren (1990) apunta que:

“Es así como Domingo García Belaunde, tras rigurosos estudios para identificar y analizar las resoluciones dictadas y publicadas en el país en materia de habeas corpus, señala, que entre 1963 y 1970 se produjeron 182 de estas acciones, principalmente en defensa de la libertad individual y el derecho de propiedad, y en segundo orden por libertad de trabajo y recursos interpuestos contra los municipios. Asimismo, para un periodo más amplio, comprendido entre 1898 (desde la aplicación de la primera ley de hábeas corpus dictada en 1897) y 1973, consigna un total de 264 resoluciones, que son aquellas de cuya existencia se tiene evidencia”.<sup>425</sup>

Por el contrario, con la Acción de Amparo, a partir de la dación de la Ley 23506 (diciembre de 1982), existió proliferación incluso en contra de resoluciones judiciales. Tal exageración en la interposición de Amparo, *amparitis*, obedeció a la cuestión de beneficiarse económicamente tanto por parte de los abogados litigantes o jueces, por las prácticas dolosas e inmorales de admitir el recurso, muchas veces sin cumplir con los requisitos esenciales, que a veces, so pretexto de defender un derecho constitucional, lesionaba otros bienes constitucionales, como por ejemplo un conjunto de derechos laborales contenidos en un convenio colectivo de trabajo, eran

---

<sup>425</sup> Eguiguren, Francisco. (1990) Los retos de una democracia Insuficiente. Diez años de régimen constitucional en el Perú 1980-1990.p. 51.

suspendidos de forma inmediata a través de una medida cautelar de amparo, pese a tener plena validez jurídica y constitucional.

Por parte de la Constitución del 79, la Asamblea escogió el proyecto parlamentario de Javier Valle Riestra Gonzales Olaechea para incorporar del Tribunal de Garantías Constitucionales al sistema jurídico-político, siendo su principal misión la: "...anticonstitucionalidad de las normas promulgadas por un Parlamento, tanto en su contenido como en su forma". El parlamentario Héctor Cornejo Chávez señalaba su preocupación por esta joven institución y por la manera cómo se vincularía con los casos que se ventilaban ante el Poder Judicial y en qué medida se alterarían las cuestiones procesales. De ahí que era necesario que se indique en la Constitución lineamientos sobre el funcionamiento del Tribunal de Garantías.<sup>426</sup> Es así como nace un Tribunal de Garantías Constitucionales, autónomo e independiente, Artículo 296º, como órgano de control de la Constitución, que de conformidad con el Artículo 298º es competente para: 1º) declarar a petición de parte, la inconstitucionalidad parcial o total de las leyes, decretos legislativos, normas regionales de carácter general y ordenanzas municipales que contravienen la Constitución por la forma y el fondo; y 2º) conocer en casación las resoluciones denegatorias de la acción de *habeas corpus* y la acción de amparo agotada la vía judicial.

En el Perú hemos tenido un sistema tímido de no aplicación de las leyes inconstitucionales que reglamentado en 1963, se ejerció tarde, mal y nunca por la Corte Suprema.<sup>427</sup> Por su parte el Tribunal de Garantías trató de superar estos inconvenientes surgidos en el pasado, aunque con algunas deficiencias en materia de control constitucional de las leyes. En cuanto a acciones de inconstitucionalidad fueron pocas las presentadas ante el Tribunal de Garantías. Entre los años 1980 y 1990 se presentaron unos

---

<sup>426</sup> Gálvez Montero, Francisco. (2008) Historia del Derecho Peruano. p. 180-181.

<sup>427</sup> Gálvez Montero, Francisco. (2008) Historia del Derecho Peruano. p. 181.

cuarenta y cinco aproximadamente, y desde 1992 esta jurisdicción constitucional fue obstruida por la dictadura de Fujimori, hasta su recomposición en 1997, aunque manejado desde el poder por Fujimori.

Podemos decir, entonces, que durante todo el siglo XX, los derechos fundamentales no se cumplieron de forma efectiva

### 4.3. ¿El Perú necesita una nueva constitución para el siglo XXI?

En el siglo XIX la historiografía clásica consagró el pasado como objeto de la historia y el documento como la fuente del historiador. Revisando la historia al siglo XX peruano, la historia constitucional, es posible avanzar hasta el presente. Dicen Rubio y Bernaldes (1988) sobre una Constitución avanzada y progresista:

“Así, ateniéndonos exclusivamente a la letra de los textos, si el contenido central de una Constitución expresa una regresión en cuanto al desarrollo social y político de la realidad concreta y restringe, comparativamente, por ejemplo, los márgenes democráticos, tanto en el terreno político como en el económico estaremos frente a un proyecto predominantemente reaccionario. Si la Constitución se limita a recoger y sancionar el orden existente, estaremos ante una Constitución conservadora. Por el contrario, si la Constitución recoge los avances y las transformaciones sociales, incorporando elementos progresivos en el ordenamiento social y político, estaremos ante una Constitución avanzada o progresista”.<sup>428</sup>

Para el caso peruano, el presente coincide con un suceso importante, como el año 1993, que representó la sanción de una nueva Constitución, luego del golpe de Estado de 1992 y que marca el inicio del periodo autocrático. Este

---

<sup>428</sup> Rubio Correa, Marcial; Bernaldes Ballesteros, Enrique (1988). Constitución y Sociedad Política p.15

hecho fundamenta el presente constitucional porque es sobre sus bases que se construirá cualquier reforma.

#### 4.3.1. La Reforma Constitucional de la Constitución de 1993

Dice Álvarez (2009): “Los jueces que apliquen las constituciones y códigos, los abogados que los utilicen, los administradores que deben reglamentarlos, traicionarán el espíritu de cualquier reforma si continúan pensando y actuando dentro de los antiguos moldes”.<sup>429</sup> Es que no es posible ejercer la profesión sin conocer, no sólo la jurisprudencia constitucional en relación con la especialidad de práctica, sino también la motivación y la línea argumentativa de los jueces constitucionales y ordinarios, en cuanto a la interpretación de la Constitución.

La reforma constitucional despertó interés en todos los sectores, siempre se ha suscitado un intenso debate para determinar si el Congreso tiene las facultades para efectuar la reforma, como órgano legislativo y no como órgano constituyente, total de la Constitución de 1993 o de forma parcial. Karl Loewenstein señala que “La doctrina en forma unánime considera que en el pueblo reside de forma originaria el poder constituyente”. Este poder se expresa en un referéndum para generar consenso. En la Constitución de 1993 no existió consenso, fue aprobada por 51 votos contra 43 en el Congreso Constituyente Democrático.

Cuando la Constitución hoy vigente, se refiere a *reforma constitucional* en su artículo 206º, pareciera que deja la posibilidad de reformar la carta solo de forma parcial, se trata de generar al respecto dudas en cuanto a su reforma, refiriéndose solo a la *reforma*, no precisando si se trata de una reforma total o parcial. En ese sentido, podemos citar al estudioso alemán Carl Schmitt

---

<sup>429</sup> Álvarez Miranda, E. (2009). El Derecho Constitucional en la formación del abogado. p.2.



(2011), quien distingue los conceptos de destrucción, supresión, reforma o revisión, quebrantamiento y suspensión de la Constitución:

“La *destrucción* de la Constitución consiste en la supresión de esta, acompañada de la supresión del poder constituyente en que se basaba. La *supresión* de la Constitución significa, la supresión de la Ley Constitucional existente, pero conservando el poder constituyente en que se basaba (cambio de Constitución, golpe de Estado). La *reforma* o *revisión* es la modificación del texto de las leyes constitucionales vigentes hasta el momento; incluyendo la supresión de prescripciones legal-constitucionales aisladas y la recepción de nuevos ordenamientos legal-constitucionales aislados”.<sup>430</sup>

Schmitt (2011) considera que los términos *reforma* y *revisión* son inexactos, porque no se trata de la reforma de la Constitución misma, sino tan solo de determinaciones legal-constitucionales; diferencia las reformas constitucionales de las reformas inconstitucionales, según que se verifiquen con o sin observancia del procedimiento prescrito por la constitución para su reforma. El *quebrantamiento* de la Constitución es la violación de prescripciones legal-constitucionales, para uno o varios casos determinados, pero a título excepcional, es decir bajo el supuesto de que las prescripciones quebrantadas siguen inalterables en lo demás, y por tanto no son ni suprimidas permanentemente, ni colocadas temporalmente fuera de vigor o suspendidas.<sup>431</sup>

Para Pedro de Vega (1999), la reforma constitucional en la moderna organización democrática cumple tres funciones básicas: a) sirve como

---

<sup>430</sup>Schmitt, Carl. (2011) Teoría de la Constitución. Madrid: Alianza Editorial. pp. 153-155.

<sup>431</sup>Debe distinguirse el quebrantamiento constitucional del quebrantamiento inconstitucional, según se trate de la violación a título excepcional de una prescripción legal-constitucional atendiendo o no al procedimiento previsto para las reformas constitucionales. En la Suspensión de la Constitución, una o varias prescripciones legal-constitucionales son provisionalmente puestas fuera de vigor. Dicha suspensión puede ser constitucional o inconstitucional según se cumpla o no el procedimiento previsto.

instrumento de adecuación entre la realidad jurídica y la realidad política, b) constituye un “mecanismo de articulación de la continuidad jurídica del Estado; y c) representa una institución básica de garantía.”<sup>432</sup>

Mientras, Marcial Rubio (1992) señala tres elementos esenciales en el contenido de una Constitución moderna: los derechos humanos o constitucionales, las reglas de organización de los órganos del Estado y lo democrático; y los principios políticos de la actuación del Estado. En la primera garantizará las libertades, derechos y obligaciones de las personas, en la segunda establecerá las funciones de cada una de las Instituciones que conformen el aparato gubernamental, y en la tercera, determinará el conjunto de reglas que deberán guiar la actuación política del Estado. Como señala Rubio Correa, al referirse a este tercer elemento, “este tipo de reglas no existían en las Constituciones de los siglos XVIII y XIX. (...) quienes elaboran las Constituciones establecen en ellas ciertas reglas dirigidas a ser rectoras de la política del país”.<sup>433</sup>

En conclusión, *reforma constitucional* es la modificación de la constitución de forma parcial, es decir, se modifican parte o partes del texto de la Constitución vigente. Puede ser también, un procedimiento de enmienda constitucional con la intención de perfeccionarla para los fines superiores de la sociedad:

“La reforma constitucional, sigue siendo una opción válida para acercar más el texto constitucional a la realidad, evitando que sea solo texto pétreo. Por necesidad y quizá por azar de los tiempos, se

---

<sup>432</sup> De Vega, Pedro. (1999). La Reforma Constitucional y la problemática del Poder Constituyente. Madrid: Editorial Tecnos S.A., p. 67.

<sup>433</sup> Rubio Correa, Marcial. (1992). Constitución qué ponerle y qué quitarle. Lima: DESCO. p. 19.

han producido las coincidencias de los diversos actores sociales por reformar el orden constitucional en el Perú”.<sup>434</sup>

Esto se viene haciendo con el texto constitucional vigente, que desde su promulgación a la fecha ha cambiado para bien de la colectividad. La necesidad de la reforma de la Constitución, es un elemento sustancial a la propia naturaleza del texto normativo de relaciones políticas.<sup>435</sup>

#### 4.4. La Constitución que el Perú necesita

Al haberse cumplido veinte años de vigencia de la Constitución de 1993, esta ha logrado mantenerse con vida a través de importantes cambios sustanciales en sus normas, sin dañar la estructura constitucional, que la mantiene desde su promulgación. Sin embargo, es posible mejorar dicha carta política a través de una nueva Constitución, que sea fruto del consenso y de una concertación de todas las fuerzas políticas del país y sea a través de una Asamblea Constituyente.

Tal mejora obedecería a diversos factores: 1) falta de legitimidad democrática en el origen de la Constitución; 2) fracaso de la economía neoliberal, que no ha logrado acortar la brecha entre pobres y ricos; 3) crisis en la institucionalidad democrática, y desgaste de los derechos fundamentales; 4) ausencia de interés por el desarrollo económico, político y cultural de los pueblos originarios; y 5) falta de adecuación de muchas de sus normas a la realidad existente de la sociedad, es decir, existe un claro divorcio entre la sociedad legal y la sociedad real, que aún todavía persiste y no ha sido superada.

---

<sup>434</sup>Chanamé Orbe, Raúl. (s/f) Derecho Constitucional. Lima: Universidad Inca Garcilaso de la Vega. p. 179.

<sup>435</sup>Ibídem, p.180.

La constitución peruana debe estar legitimada por cada una de las ciudadanas y ciudadanos del país, construida en común a través de una Asamblea Constituyente que permita el diálogo y el intercambio de opiniones, y que la propuesta final sea sometida a la voluntad soberana del pueblo mediante un referéndum. Un país más equitativo y justo requiere de un nuevo marco institucional que representativo de todos los peruanos, que garantice y promueva la democracia, la transparencia, el pluralismo cultural y comunicacional, el bienestar general, la participación ciudadana y todos los derechos fundamentales como ejes orientadores de nuestra convivencia. Pero, también implica reconocer, escuchar y recoger las demandas expresadas con fuerza y convicción en las múltiples manifestaciones de malestar social.

Este tema del cambio de constitución (con base en la Carta del 79) alcanzó notoriedad en el año 2011 cuando fue colocado en agenda mediática por el Presidente Ollanta Humala y su partido Gana Perú, cuya resonancia causó malestar en la población aún no concientizada sobre el significado y los efectos de esta posibilidad. En la actualidad, los partidos políticos guardan silencio y la sociedad acepta las violaciones constitucionales como cosa cotidiana. Este fenómeno conocido como *anomia social* implica la pérdida de adhesión espontánea a la Constitución, amén de que la sociedad apenas conoce de la importancia que esta tiene en su futuro. Una nueva constitución podría restituir a esta institución hartamente menguada en un nuevo pacto social.

Es de considerar en la época actual, además de la escasa gobernabilidad en el Perú, la falta de liderazgo capaz de promover un cambio constitucional, el cual solo podrá ser posible si se asume desde todos los actores sociales la firme tarea de avanzar en esta ruta. Mucho daño hizo en este sentido el estigma enraizado en el cambio constitucional. Fujimori lo intuyó, por ello le concedió legitimidad a su constitución desde un referéndum a su favor, mediante un publicitado bombardeo por el sí en la sociedad, a la vez que se

la adormecía en los temas de interés.<sup>436</sup> Necesitamos una nueva constitución, sí, muy probablemente para el Bicentenario de nuestra independencia, el cual propicia un escenario elocuentemente histórico capaz de concientizar a todos los peruanos.

#### 4.4.1. Fuentes Constitucionales

Rojas (2008) señala que la discusión en torno a la situación jurídico-política de la Constitución de 1993 ha sido tratada por la Comisión de las Bases de una Reforma Constitucional, la cual consideró tres caminos: 1) declarar la nulidad de la Carta de 1993, pero convalidando todos sus actos aunque dejándolos sujetos a revisión futura, para retornar a la vigencia de la Constitución de 1979; 2) reformar la Constitución de 1979, adaptándola a los tiempos modernos, y reconociendo instituciones novedosas y que funcionan -como la Defensoría del Pueblo así como los Tratados Sobre Derechos Humanos y demás normas que garanticen la estabilidad política y jurídica; y 3) convocar a un referéndum para que el pueblo decida volver a la Carta de 1979 o encomendar la elaboración de una nueva Constitución, y entonces se convoque a una Asamblea Constituyente.

Entre las posibilidades de la vigencia de la Carta de 1979 y la dación de una nueva constitución, el presente estudio habiendo examinado el devenir histórico constitucional peruano toma esta última, como voluntad ciudadana general y porque “la legitimidad social de esta Constitución (...) viene determinada por la creencia social –plasmada en el referéndum- de que las instituciones, estructuras, procedimientos, acciones son adecuadas para la nación peruana” (Chunga, 2013, p. 12).

---

<sup>436</sup>El referéndum en Lima fue mayoritariamente a favor del “Sí”. El “No” alcanzó el 47% de votación en 14 departamentos entre ellos Puno (que votó por el No con el 65%) y el “Si alcanzó 48% de 11 departamentos, evidenciándose que el “Sí” ganó por ínfima diferencia del 1%.

Las propuestas que se pudieran emanar hacia el nuevo modelo político son diversas. Rojas (2008, p. 98) considera las siguientes:

- 1) Proclamación en la nueva Carta de *los derechos fundamentales*, es decir, una restitución de los derechos extirpados por la Constitución de 1993. La nueva Constitución debe de reconocer la garantía y la exigibilidad de ambos tipos de derechos, el Estado debe dejar de poner pretextos para justificar su desconocimiento, teniendo en cuenta que en vez de poner trabas al respecto, debe de reflexionar y tomar medidas, en cuanto a los elevados sueldos burocráticos, que junto con el pago de la Deuda Externa, consumen gran parte del Presupuesto Nacional.
- 2) Las *características de los derechos fundamentales*. La presencia de una sociedad civil más amplia y diversa ha llevado a la incorporación de derechos *nuevos* entre los cuales están el derecho a un medio ambiente adecuado. También están los derechos de participación de las diversas culturas del país en la vida nacional o los relativos a la igualdad de oportunidades en la participación política. También debemos destacar el derecho a la participación en las decisiones del Estado. La discusión sobre cuán fundamentales son los nuevos derechos y qué atención merecen por la sociedad y el Estado debe de ser debatido.
- 3) El *régimen económico*. En este aspecto, la nueva Constitución debe de contar con una base social y económica, que se exprese en la necesidad de establecer un sistema de protección y desarrollo de los derechos fundamentales; en tanto que la persona es el fin supremo de la sociedad, el Estado y la Empresa; así como permitir el control y la descentralización económica; a fin de crear las condiciones mínimas para el bienestar socio-económico; que aseguren una justa y eficiente distribución de la riqueza.

- 4) La *presencia de las reivindicaciones descentralistas* en el debate nacional, como las competencias y la autoridad económica de los futuros gobiernos regionales.

#### 4.4.2. El modelo político de la Constitución del Siglo XXI

Inmerso el Perú en el siglo XXI, el cambio social ha sido permanente pues nada permanece, y la constitución en torno a su elaboración es un concepto también cambiante. Si en los siglos anteriores se constituían en *asamblea constituyente*, en la actualidad la constitución se elabora como un documento de negociación, un pacto entre comunidades y regiones. Frente a la desconfianza del pueblo con la *democracia representativa* surgió la *soberanía popular*.

Ghai y Cottrell (2007) señalan que:

“El documento constitucional debe abordar no solo la estructura del gobierno, sino también la forma en que las comunidades se relacionan con esa estructura y otros aspectos sociales críticos. Aunque las negociaciones en torno a la constitución se consideran como el método idóneo para resolver diferencias, el hecho es que el proceso que conduce a su formulación puede ser en sí mismo profundamente divisivo, debido a que hay mucho en juego”.<sup>437</sup>

En ese sentido, Ghai (2006) señala que los objetivos del proceso de elaboración constitucional busca:<sup>438</sup>

- La reconciliación entre los grupos.

---

<sup>437</sup>Ghai. Yash; Cottrell, Jill. Constitution making and democratization in Kenya, 2000-2005, Publicado en el 2007 (Democratization) p. 5.

<sup>438</sup>Ghai. Yash. (2006). La asamblea constituyente en la elaboración de la constitución política, p. 6.

- El fortalecimiento de la unidad nacional.
- El empoderamiento de la ciudadanía y su preparación para participar en la vida pública, así como para el ejercicio y protección de sus derechos.
- La elaboración en torno a los objetivos y valores nacionales.
- La ampliación de la agenda para el cambio
- La promoción del conocimiento y respeto por los principios del constitucionalismo.
- El fortalecimiento de la legitimidad de la búsqueda de acuerdos y de la propia constitución.

Siendo así, la constitución es un poderoso instrumento de reconciliación entre los grupos sociales enfrentados, sentando bases para la pacificación por conflictos en el pasado o en el presente. En medio de un debate nacional se aprecian las diferentes posturas y se enriquece la sociedad al conocer de todas ellas:

“Un proceso de desarrollo constitucional puede tener un poderoso impacto en la sociedad y en la política al empoderar a la ciudadanía. Si este es inclusivo, reconocerá la soberanía popular. Puede servir para incrementar su conocimiento y capacidades y para prepararla para participar en los asuntos públicos y para el ejercicio y la protección de sus derechos de cara al futuro. Por consiguiente, tiene un impacto importante en las posibilidades de éxito de la nueva constitución, lo cual también hace al promover el conocimiento y el respeto por los principios del constitucionalismo y al fortalecer la legitimidad del compromiso alcanzado y del nuevo documento constitucional, asumiendo que este sea verdaderamente percibido como un reflejo de los intereses reales del pueblo”.<sup>439</sup>

---

<sup>439</sup>Ghai. Yash. (2006). La asamblea constituyente en la elaboración de la constitución política, p. 5.



Dentro de los procesos que involucra la elaboración constitucional, llamados por Ghai (2006) *componentes*, se hallan los siguientes:

- Acuerdo sobre un conjunto amplio de principios y objetivos.
- Acuerdo sobre las instituciones y procedimientos para la elaboración de la Constitución.
- Preparación de la ciudadanía para la consulta mediante programas de educación cívica en torno al proceso, la historia constitucional del país y las opciones constitucionales.
- Consulta a la ciudadanía (incluyendo, cuando sea del caso, a la población en diáspora).
- Consulta a expertos.
- Divulgación de información sobre el análisis de experiencias comparadas.
- Análisis de opiniones.
- Redacción del anteproyecto del texto constitucional.
- Redacción de la versión final.
- Promulgación de la versión final.
- Celebración de un referendo u otro mecanismo de ratificación.
- Puesta en vigor de la constitución.
- Implementación.

## Conclusiones

Realizada la investigación del pensamiento en el Derecho Constitucional del siglo XX, se han llegado a las siguientes conclusiones:

- 1) El pensamiento constitucional de predominio liberal influyó en la conservación o cambio del texto constitucional en relación con las corrientes doctrinarias y las tendencias relevantes al uso en el Perú del siglo XX. El pensamiento constitucional a inicios y durante el siglo XX fue propia del liberalismo, influyendo además el pensamiento modernizador e identitario, desembocando este último en la primacía por lo económico. A finales del siglo XX se gestó el neoliberalismo cuyo espíritu se vio plasmado en la Constitución de 1993.
- 2) El escenario histórico del Perú durante el siglo XX inspiró el pensamiento constitucional para proponer un modelo político, económico, de participación ciudadana, de descentralización y regionalización. La tendencia del pensamiento constitucional del Perú del siglo XVIII fue predominantemente liberal, en el cual jugó un rol importante la libertad de imprenta y la democratización que significó posibilidades de ascenso social. La constitución en este período de tiempo fue expresión de un conflicto con las instituciones nativas y con la conformación de la sociedad en general. Se observa además que cada concesión liberal fue generando cambios favorables y resistencias de corte caudillista. El Perú históricamente buscó en la primera mitad del siglo XVIII un Estado eficiente y después, en la última mitad, el desarrollo material a través de un país progresista. En los siglos XIX y XX, la violencia es característica esencial de los hechos tanto a favor como en contra de una constitución nueva como elemento de integración y desarrollo en el Perú. Muy probablemente, esta sea la principal razón del retraso en que el documento constitucional sea cada vez más acorde a la realidad social del país. La población pasó de manifestarse de formas premodernas mediante turbas, saqueos y linchamientos a formas modernas como son el paro

y la huelga. En América Latina en el siglo XX, tanto los gobiernos dictatoriales como los gobiernos democráticos-reformistas estuvieron presentes, siendo de influencia relevante para el Perú y repercutiendo en su accionar político y jurídico.

- 3) El pensamiento constitucional a partir de la revisión de los debates de las constituciones de 1920, 1933, 1979 y 1993 muestra cómo este se plasma en una propuesta que da forma a un modelo constitucional sistematizado. Los debates doctrinarios del siglo XIX se caracterizaron por tendencias autoritaristas, las cuales buscaron un gobierno fuerte para obtener orden y progreso; conservadoras, las que siguieron con el predominio de las ideas que se gestaron en la época colonial y pretendían mantener las cosas como estaban; y liberales, las que buscaron una tendencia moderada, inspirados por las revoluciones burguesas. Estos últimos predominaron sobre los anteriores en el Perú, presentándose el liberalismo radical y el liberalismo conservador dando origen a las constituciones del siglo XX. El derecho como relación de fuerza social muestra el hambre frecuente por el poder.
- 4) El pensamiento constitucional de corte liberal, que influyó en el desarrollo de la Constitución en el Perú del Siglo XX, que se expresan en las cartas políticas de 1920, 1933, 1979 y 1993; le dan una identidad muy precisa al texto constitucional. El derecho constitucional, como elemento de integración y desarrollo en el Perú, evidenció la constante de ser de utilidad al gobierno de turno para mantenerse en el poder, evitando una completa integración y lo cual ha detenido el avance evolutivo del Perú en la defensa de los derechos humanos. En el siglo XX, el Presidente fue la figura propia del caudillismo, ambicioso de poder, que impone la dictadura y adecúa la Constitución a sus intereses. La fuerza militar se convierte, por añadidura, en instrumento de poder solicitado comúnmente por

los civiles que aspiraban al mando presidencial. Por lo tanto, seguimos dentro de un Estado de Derecho y no en un Estado Social de Derecho, como lo estableció la Constitución del 79. Mucho falta aún al Perú para estar situado dentro de un Estado Democrático Constitucional de Derecho.

- 5) La Constitución es un pacto social que contiene la estructura organizativa concreta que adopta el sistema democrático constitucional para el gobierno de una sociedad política. Por lo tanto, el Poder Constituyente se ejerce cuando se aprueba la primera Constitución de una sociedad política y también cuando se decide reemplazar una Constitución vigente por una nueva Constitución. Actualmente, se concibe la elaboración de la constitución como un documento de negociación, un pacto entre comunidades y regiones.
- 6) Para reemplazar una Constitución vigente por una nueva Constitución, mediante el ejercicio del Poder Constituyente, no se utilizan los mecanismos procedimentales que la Constitución reemplazada establece para su propia modificación. Para el ejercicio del Poder constituyente se tuvieron como referente dos modelos básicos: el modelo francés y el modelo norteamericano. La Constitución peruana vigente permite la realización de una reforma constitucional total. La participación del pueblo, mediante el referéndum, en la aprobación de una reforma total de la Constitución peruana vigente, de conformidad con las reglas previstas en este ordenamiento constitucional, no es una manifestación del ejercicio del Poder Constituyente.

## Bibliografía

### Libros:

1. Abad Yupanqui, Samuel. (1993). *Del Golpe de Estado a la nueva Constitución*. Lima: Comisión Andina de Juristas.
2. Abugattas, Juan. (1990). *Estado y Sociedad: relaciones peligrosas*. Lima: Desco.
3. Alayza y Paz Soldán, Toribio (1928). *Derecho constitucional y General del Perú*. Lima: Empresa Editora "Cervantes".
4. Alayza y Paz Soldán, Toribio (1934). *Derecho Constitucional General del Perú y Leyes Orgánicas de la República: Curso dictado en la Universidad Católica del Perú*. Lima: Talleres Tipográficos de la Empresa Periodística S.A.
5. Alayza y Paz Soldán, Toribio (1935). *Derecho Constitucional General y Comparado*. Lima: Talleres Tipográficos de la Empresa Periodística S.A.
6. Aljovín De Losada, Cristóbal y Sinesio López (2005) *Historia de las elecciones en el Perú. Estudios sobre el gobierno representativo*. Lima: IEP Instituto de Estudios Peruanos.
7. Aljovín De Losada, Cristóbal. (2000) *Caudillos y Constituciones*. Perú 1821-1845. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú. Instituto Riva Agüero. Fondo de Cultura Económica.
8. Álvarez, M.D. (2009). *Augusto B.Leguía, 1903-1908. Un político con visión empresarial*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
9. Alzamora Silva, Lizardo (1930). *Programa analítico de Derecho Constitucional General y del Perú, dictado el año académico de 1929*. Lima: Imprenta E. A. Castrillón.
10. Alzamora Silva, Lizardo (1942). *Derecho Constitucional General y del Perú. Primera parte. Derecho Constitucional General*. Lima: Librería e Imprenta Gil.

11. Alzamora Silva, Lizardo (1942). *La evolución política y constitucional del Perú independiente*. Lima: Imprenta Gil.
12. Alzamora Silva, Lizardo (1944). *Programa razonado de Derecho Constitucional del Perú. Primera parte. Historia Constitucional del Perú*. Lima: Imprenta Gil.
13. Alzamora Silva, Lizardo (2004). *Estudios Constitucionales*. Editora Jurídica Grijley, 2004.
14. Alzamora, Lizardo. (2004). *Estudios Constitucionales*. Editora Jurídica Grijley, 2004.
15. Anónimo. (1858). *Observaciones sobre la Constitución de 1856. Necesidad de su reforma*. Lima: Manuel Lágeri.
16. Atienza, Manuel (2006). *Ideas Para Una Filosofía del Derecho. Una propuesta para el mundo latino*.
17. Basadre, Jorge (1956). *Los Fundamentos de la Historia del Derecho Peruano*. Lima: Librería Internacional del Perú. S.A.
18. Basadre, Jorge (1968). *Historia de la República*. Lima: Editorial Universitaria.
19. Basadre, Jorge (1971). *Introducción a las Bases Documentales para la Historia de la República del Perú*. Lima: Editorial Villanueva, 1971.
20. Basadre, Jorge (1980). *La multitud, la actividad y el campo en la Historia del Perú*. Lima: Ediciones Treintaitrés & Mosca Azul Editores, 3ra ed.
21. Basadre, Jorge (1981). *Sultanismo, Corrupción y dependencia en el Perú Republicano*. Lima: Editorial Milla Batres.
22. Basadre, Jorge (1983) *Historia de la República del Perú 1822-1933*, Lima: Pie de Imprenta, Vol 9, 10 y 11.
23. Basadre, Jorge (1984) *Historia del Derecho Peruano*, Lima: Edigraf S.A., 2da edición.
24. Basadre, Jorge (1987). *Elecciones y centralismo en el Perú: apuntes para un esquema histórico*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.
25. Basadre, Jorge (1990). *La promesa de la vida peruana*. Lima: Instituto Constructor.

26. Basadre, Jorge (2000). *Perú: problema y posibilidad: ensayo de una síntesis de la evolución histórica del Perú con algunas reconsideraciones cuarentaisiete años después*. Lima: Fundación Manuel Bustamante de la Fuente, 5ª Ed.
27. Basadre, Jorge (2001) *Perú: Problema y Posibilidad*, Lima: Cultural Cuzco S.A., 5ta edición.
28. Basadre, Jorge (2002). *La iniciación de la República*. Tomo I, II. Lima. Universidad Nacional Mayor de San Marcos.
29. Basadre, Jorge; Ferrero Rebagliati, Raúl (1963). *Historia de la Cámara de Comercio de Lima*. Lima. Cámara de Comercio.
30. Belaunde, Víctor Andrés, (1963) *Meditaciones Peruanas*, Lima: P.L. Villanueva, 2da edición.
31. Benvenuto, Neptalí. (1930). José Faustino Sánchez Carrión, prócer de la independencia nacional. Lima: Imprenta Americana.
32. Bernales Ballesteros, Enrique. (1988). *Constitución fuentes e interpretación: Teoría y documentación del proceso constitucional y la Constitución de 1979*. Lima: Mesa Redonda.
33. Bernales Ballesteros, Enrique. (1989). *La Constitución Diez años después*. Lima: Fundación Friedrich Naumann.
34. Bernales Ballesteros, Enrique. (1999). *La Constitución de 1993. Análisis comparado*. Lima: Editora Rao S.R.L.
35. Bernales Ballesteros, Enrique. (2012). *La Constitución de 1993. Veinte años después*. Lima: IDEMSA.
36. Berruezo León, María Teresa (1996). *La participación americana en las Cortes de Cádiz (1810-1814)*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
37. Blancas Bustamante, Carlos; Landa Arroyo, César.; Rubio Correa, Marcial (1992). *Derecho Constitucional General*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú Fondo Editorial., 3ra edición.
38. Capuñay, Manuel A. (1951). *Vida y obra del constructor del Gran Perú*. Lima: Imprenta E. Bustamante y Ballivián.

39. Carpio Marcos, Edgar. (2001). "El primer libro de Derecho Constitucional publicado en el Perú", en Apéndice al libro de Javier Tajadura Tejada. *El Derecho constitucional y su enseñanza*. Lima: Grijley.
40. Centurión Vallejo, Héctor. (1975). *José Faustino Sánchez Carrión. Ministro del Libertador*. Caracas: Archivo General de la Nación.
41. Chanamé Orbe, Raúl (2008) *Más allá de la Constitución*. Lima: Fondo Editorial de la Universidad Inca Garcilaso de la Vega.
42. Chirinos Soto, Enrique (1985). *Historia de la República (1821-1930)*. Tomo I. Desde San Martín hasta Augusto B. Leguía. Lima: AFA Editores Importadores S.A.
43. Chirinos Soto, Enrique (1985). *Historia de la República (1821-1930)*. Tomo II. Desde Sánchez Cerro hasta Alan García. Lima: AFA Editores Importadores S.A.
44. Congreso de la República (1860). *Diario de Debates del Congreso reunido en 1860, que ha reformado la Constitución dada por la Convención en 1856*. (Sesión del 28 de julio al 2 de agosto de 1860). Lima: Tipografía de "El Comercio".
45. Contreras, Carlos y Marcos Cueto (2013) *Historia del Perú Contemporáneo*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos. 5ta edición.
46. Cornejo Zenteno, Mariano Hilario (1898) *El Gobierno Parlamentario*. Lima: Anales Universitarios, Tomo XXIV.
47. Cotler, Julio (2009) *Clases, Estado y Nación en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 2da reimpresión.
48. De Mendiburu, Manuel (1860). *Las constituciones del Perú y situación actual de esta república*.
49. De Vega, Pedro. (1999). *La Reforma Constitucional y la problemática del Poder Constituyente*. Madrid: Editorial Tecnos S.A.
50. Dellepiane, Carlos. *Historia Militar del Perú*. Ed. Gil.
51. Ferrero Regagliati, Raúl. *Ciencia Política, Teoría del Estado y Derecho Constitucional*. Editorial Jurídica Grijley.
52. Fuentes, Manuel Atanasio (1873). *Derecho Constitucional Filosófico*. Lima: Imprenta del Estado.



53. Gálvez Francisco, José (2008) *Historia del Derecho Peruano*. Lima: Universidad Inca Garcilaso de la Vega, Fondo Editorial.
54. García Belaunde, D. (1989) *Teoría y Práctica de la Constitución Peruana*. Lima: Editorial y Distribuidora de Libros S.A.
55. García Calderón, Francisco (2001). *El Perú contemporáneo*. Lima: Fondo Editorial del Congreso de la República.
56. García De Enterría, E. (1994) *La Constitución como Norma y el Tribunal Constitucional*. Madrid: Editorial Civitas. 3ª reimpresión.
57. García Toma, Víctor. (1998) *Análisis Sistemático de la Constitución peruana de 1993*. Lima: Universidad de Lima, Fondo de Desarrollo Editorial, Vol. I y II.
58. Garzón Valdés, Ernesto. (2006) *Tolerancia, dignidad y democracia*. Lima: Universidad Inca Garcilaso de la Vega.
59. Ghai, Yash. (2006). *La asamblea constituyente en la elaboración de la constitución política*. Sweden: International IDEA.
60. Gootenberg, Paul (1995). *Población y etnicidad en el Perú republicano (siglo XIX): algunas revisiones*. Lima: IEP. Documento de Trabajo N° 71, Serie Historia N°14.
61. Guerra, Margarita (1984). *Historia General del Perú*. Tomo XII. La República Contemporánea (1919-1950). Primera Edición. Lima: Editorial Milla Batres.
62. Hesse, Konrad. (2011). *Escritos de Derecho Constitucional*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
63. INEI (2009). *Perú: Migraciones internas 1993-2007*. Lima: Dirección Técnica de Demografía e Indicadores Sociales del Instituto Nacional de Estadística e Informática.
64. Klaren, Peter F. (2007). El tiempo del miedo (1980-2000), la violencia moderna y la larga duración en la historia peruana. En Anne Pérotin-Dumond (Dir.) *Historizar el pasado vivo en América Latina*.
65. Klaren, Peter F. (2012). *Nación y Sociedad en la historia del Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

66. Landa Arroyo, César R. (1990) *El proceso de formación contemporáneo del Estado peruano*. En: V.V.A.A.: La Constitución Diez años Después. Lima: Constitución y sociedad-Fundación Friedrich Naumann.
67. López, H. (2010) *La República Contemporánea. (1933-2010)*. Tomo XII de la "Historia del Perú". Lima: Empresa Editora El Comercio S.A.
68. Macera, Pablo. (1972). *Visión histórica del Perú. Síntesis histórica de los pueblos peruanos*. Lima.
69. Macera, Pablo. (1977). *El periodismo en la Independencia*.
70. Manzanilla, José Matías (1903). *El Poder Legislativo del Perú*. Discurso académico de apertura del año universitario de 1903. Lima: Imprenta La Industria.
71. Mesia Ramírez, Carlos Fernando. (1997). *El Pensamiento Constitucional en el Perú del siglo XIX*. Tesis de maestría. Lima: PUCP.
72. Murakami, Yusuke (2013). *Perú en la era del Chino: La política no institucionalizada y el pueblo en busca de un salvador*. Lima: IEP
73. Naranjo Mesa, Vladimiro. (2010). *Teoría Constitucional e Instituciones Políticas*. Bogotá: Undécima edición. Editorial Temis.
74. Pareja Paz Soldán, José (1954). *Las Constituciones del Perú (Exposición, crítica y textos)*, Madrid: Ediciones Cultura Hispánica, 1954, 1076 pp.
75. Pareja Paz Soldán, José (1980). *Derecho Constitucional peruano y la Constitución de 1979*. Lima: Justo Valenzuela V. Editor, 1980, 2 Tomos.
76. Pareja Paz Soldán, José (2005). *Historia de las Constituciones Nacionales (1812-1979)*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, 2da edición.
77. Pareja, José. (1963). "Evolución constitucional del Perú en el siglo XX", en *Visión del Perú en el siglo XX*, Tomo II, Lima: Ediciones Librería Studium, 1963, pp. 3-40.
78. Pereda Torres, Rolando (1982) *Historia de las luchas sociales del movimiento obrero en el Perú republicano: 1858-1917*, Lima, Edimssa.
79. Pérez, R.D. (1920). *Un aspecto de la Historia del Derecho Peruano: Las Constituciones*. Tesis para el doctorado en Jurisprudencia, Lima, 1920.

80. Planas, Pedro (1997). *Regímenes Políticos Contemporáneos*. México: Fondo de Cultura Económica.
81. Planas, Pedro. (1998). *Democracia y tradición constitucional en el Perú* (materiales para una historia del derecho constitucional en el Perú). Lima: Editorial San Marcos.
82. Portocarrero Grados, Ricardo. (2000) *El Perú Contemporáneo*. Incluido en *Historia del Perú*. Lima, Lexus Editores.
83. Portocarrero Suárez, Felipe. (1997). *El imperio Prado: 1890-1970*. Lima: CIUP.
84. Prado y Ugarteche, Jorge (1920). *Ideales democráticos: discursos y artículos políticos*. Lima: Unión.
85. Quijano, Anibal. (1971). *Nacionalismo, neoimperialismo y militarismo en el Perú*. Buenos Aires: Ediciones Península.
86. Quijano, Anibal. (1985). *Imperialismo, Clases Sociales en el Perú 1890-1930*. Lima: Mosca Azul Editores, 2da edición.
87. Quispe Correa, Alfredo (2006). *El Ocaso de los Dogmas*. Lima: Gráfica Yovera S.A.
88. Quispe Correa, Alfredo (2007). *La Constitución Económica*. Lima: Maxi Graphica Impresores. 2da edición.
89. Reaño Álvarez, Germán; Vásquez Huamán, Enrique. (1988). *El grupo Romero: del algodón a la banca*. Lima: Universidad del Pacífico.
90. Rivera, R. (1974) *Historia del Perú. República 1822-1968*. Segunda edición ampliada. Lima.
91. Rodríguez, J. (1983). *Los militares y el poder. Un ensayo sobre la doctrina militar en el Perú: 1948-1968*. Lima: Mosca Azul Editores.
92. Rubio Correa, Marcial (1999) *Estudio de la Constitución Política de 1993*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 6 volúmenes.
93. Rubio Correa, Marcial (2002) *Estudio de la Constitución Política de 1993*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 6 volúmenes.

94. Rubio Correa, Marcial (2005). *La Interpretación de la Constitución Según el Tribunal Constitucional*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú Fondo Editorial.
95. Rubio Correa, Marcial; Bernalles Ballesteros, Enrique. (1988). *Constitución y Sociedad Política*. 3 ed., Lima: Mesa redonda Editores.
96. Salazar Bondy, Augusto. (1967). *Historia de las ideas en el Perú contemporáneo. El pensamiento filosófico*. Lima: Editorial Labor. Tomo I.
97. Salazar Bondy, Augusto. (2013) *Historia de las ideas en el Perú Contemporáneo. ¿Existe una filosofía de nuestra América?*. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú. Banco Central de Reserva del Perú.
98. Schmitt, Carl. (2011) *Teoría de la Constitución*. Madrid: Alianza Editorial.
99. Silva Santisteban, J. (1856). *Curso de Derecho Constitucional*. Lima: Imprenta del autor.
100. Stein, L. A. (1959). *El Perú y la historia de sus Constituciones*, 2 tomos (mimeo).
101. Tauro del Pino, A. (2001). *Enciclopedia Ilustrada del Perú*. Tercera Edición. Tomo 11. MEN/OJE. Lima: PEISA.
102. Torrejón Muñoz, Luis Alberto. (2006). *Lima 1912: Estudio social de un motín urbano*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
103. Ugarte Del Pino, Vicente (1978). *Historia de las Constituciones del Perú*. Lima: Editorial Andina S.A.
104. Villarán, Manuel Vicente (1920). *Programa detallado de Derecho Constitucional. Segunda parte, Derecho Constitucional Peruano. Instituciones Vigentes*. Lima: Librería e Imprenta Gil.
105. Villarán, Manuel Vicente (1923). *Cuestiones Generales sobre el Estado y el Gobierno*. Lima.
106. Villarán, Manuel Vicente (1994). *Posición constitucional de los ministros del Perú*. Lima: Colegio de Abogados de Lima.
107. Villarán, Manuel Vicente (1998). *Lecciones de Derecho Constitucional*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú Fondo Editorial.

108. Yepes del Castillo, Ernesto (1972) *Perú, 1820-1920: un siglo de desarrollo capitalista*, Lima: Instituto de Estudios Peruanos-Campodónico Ediciones.

### Artículos:

1. Álvarez Miranda, E. (2009). El Derecho Constitucional en la formación del abogado. X Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. Lima: Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, Asociación Peruana de Derecho Constitucional.
2. Basadre, Jorge (2005). La promesa de la vida peruana. Instituto Constructor. Lima: Augusto Elmore, 1990. Revista "Historia N° 3", 1945.
3. Chanamé Orbe, Raúl (1996). *Derrotero de nuestras Cartas Políticas*. En *ENLACE*, N° 1, Lima, 1996, pp. 141-169.
4. Chunga, L. (2013). Legalidad y legitimidad: ¿Una nueva Constitución para el Perú? *Derecho y cambio social*.
5. Devés Valdés, Eduardo. (1997). El pensamiento latinoamericano a comienzos del siglo XX: La reivindicación de la identidad. *CUYO*, Anuario de Filosofía Argentina y Americana, N° 14, 11-75
6. Gamboa, C. (2005). *Los filtros electorales decimonónicos: los órganos y los procedimientos electorales Perú: 1822-1896*. En: Aljovín & López (2005), 179-226.
7. García Belaunde, Domingo (1989-90) "El constitucionalismo peruano en la presente centuria", en *Derecho*, Nos. 43-44, Lima, pp. 59-101.
8. García Belaunde, Domingo (1997). "Los inicios del Constitucionalismo Peruano (1821-1842)", en *Pensamiento Constitucional*, N° 4, Lima, pp. 233-244.
9. García Belaunde, Domingo (1977). "Cuarenta años de constitucionalismo Peruano (1936-1976)", en *Revista de Derecho y Ciencias Políticas*, Nos. 1, 2 y 3, Lima, ene-dic, 1977, pp. 83-132.
10. García Belaunde, Domingo (1989). "El constitucionalismo peruano en la presente centuria", en *Derecho*, Nos. 43-44, Lima, 1989-90, pp. 59-101.

11. Landa Arroyo, César (2008). Principios rectores y derechos fundamentales del administrado en el marco de la Constitución Económica de 1993. *Revista de Jurisprudencia y Doctrina: Constitución Económica del Perú-Foro Económico Asia-Pacífico (APEC)*, N° 6, Año III.
12. Landa Arroyo, César (1999). “La evolución Constitucional autoritaria del Perú contemporáneo”, en *Cátedra*, N° 5, Lima, pp. 176-183.
13. Loayza Pérez, Alex (2005). *El Club Progresista y la coyuntura electoral de 1849-1851*. En: Aljovín & López (2005), 395- 424.
14. Morales, F. (1998). *Forma jurídica de estado en el constitucionalismo peruano del siglo XIX*, en *Pensamiento constitucional*, N° 4, Lima, pp. 329-350.
15. Núñez, F. (2005). *La participación electoral indígena bajo la Constitución de Cádiz (1812-1814)*. En: Aljovín & López (2005), 362-394.
16. Paniagua Corazao, Valentín (1992). “Las Relaciones Legislativo-Ejecutivo”, en *IUS ET PRAXIS*, N° 19-20, Lima, pp.9-135.
17. Paniagua Corazao, Valentín (1998). “Constitucionalismo, Autocracia y Militarismo”, en *Scribas* N° 4, Arequipa, pp. 223-272.
18. Paniagua Corazao, Valentín (2003). *La evolución del constitucionalismo peruano*. Disertación pronunciada por el académico doctor Valentín Paniagua Corazao en oportunidad de su incorporación a la Academia Peruana de Derecho, en la sesión pública del 10 de marzo de 2003. Lima-Perú.
19. Paniagua Corazao, Valentín (2003). *La Constitución de 1828 y su proyección en el constitucionalismo peruano*. *Historia Constitucional*, N° 4, 103-150.
20. Pásara, Luis (1994). *Perú. Nueva Constitución, vieja historia*. Nueva Sociedad No. 130, Marzo-Abril, 9-14.
21. Peralta Ruiz, V. (2008). *El impacto de las Cortes de Cádiz en el Perú. Un balance historiográfico*. *Revista de Indias*, 2008, vol. LXVIII, núm. 242. 67-96.

22. Rojas, Jorge (1993). *El Perú hasta 1960. Políticas liberales de una economía abierta*. Serie Documentos de Trabajo N° 109.
23. Rojas, R. (2008). Evolución constitucional peruana: de la Carta de 1979 a la Carta de 1993. Análisis crítico, perspectivas y debate sobre la actual reforma constitucional. *Revista Derecho y Humanidades*, 14, 90-100.
24. Sala i Vila, Nuria (1993). *La constitución de Cádiz y su impacto en el gobierno de las comunidades indígenas en el virreinato del Perú*. Boletín Americanista 42-43, 51-70.
25. Sobrevilla David, Luis. *Las ideas en el Perú Contemporáneo, en AAVV, Historia del Perú. Procesos e Instituciones*. Lima: Editorial Juan Mejía Baca, 3ra edic, 1981, Tomo XI, 113-415.
26. Zapata Velasco, Antonio. (2006). *Instituciones de control del Estado peruano. Historia y políticas en la CGR, SBS y SUNAT*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

#### Sitios Web:

1. Castro, Augusto. El pensamiento filosófico en el Perú. Recuperado el 30 de Noviembre de 2012 desde <http://textos.pucp.edu.pe/pdf/2051.pdf>
2. García Belaunde, Domingo (2005). Doctrina constitucional peruana en el siglo XX. Recuperado el 30 de Agosto de 2012 desde <http://www.garciabelaunde.com/articulos/DoctrinaConstitucionalPeruana.pdf>
3. García Belaunde, Domingo (s.f.). Los inicios del constitucionalismo peruano (1821-1842). Recuperado el 30 de Agosto de 2012 desde [http://www.ahistcon.org/docs/ayer/ayer8\\_05.pdf](http://www.ahistcon.org/docs/ayer/ayer8_05.pdf)
4. García Belaunde, Domingo (s.f.). Bases para la historia constitucional del Perú. Recuperado el 11 de Octubre de 2012 desde <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/98/art/art3.htm>
5. García Belaunde, Domingo; Eguiguren, F.J. (2008). La Evolución Político Constitucional del Perú 1976-2005. Recuperado el 30 de Agosto de 2012 desde

<http://www.derechoyhumanidades.uchile.cl/index.php/RDH/article/viewFile/16032/16547>

6. García Belaunde, Domingo (2005). Las Constituciones del Perú. Recuperado el 11 de Octubre de 2012 desde [http://www.unmsm.edu.pe/postder/syllabus%202013/07/\(NEW\)%20Dr.%20Aларcon%20-%20Material%201.pdf](http://www.unmsm.edu.pe/postder/syllabus%202013/07/(NEW)%20Dr.%20Aларcon%20-%20Material%201.pdf)
7. Del Perú. Antecedentes. Recuperado el 11 de Octubre de 2012 desde <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2217/5.pdf>
8. Jamanca Vega, Marco. (2007). El liberalismo peruano y el impacto de las ideas y de los modelos constitucionales a inicios del siglo XIX. Revista Electrónica de Historia Constitucional, 8. Recuperado el 23 de Octubre de 2012 desde <http://hc.rediris.es/08/index.html>.

