



Este artículo se encuentra disponible en acceso abierto bajo la licencia Creative Commons Attribution 4.0 International License.

This article is available in open access under the Creative Commons Attribution 4.0 International License.

LA CONSTITUCIÓN PERUANA DE 1823 Y LOS INICIOS DEL GOBIERNO REPRESENTATIVO

The Peruvian Constitution of 1823 and the beginnings of representative government

MARCO ANTONIO JAMANCA VEGA
Universidad Nacional Mayor de San Marcos
(Lima, Perú)

Contacto: marjavelima@yahoo.com
<https://orcid.org/0009-0002-9372-2098>

RESUMEN

En la historia constitucional del Perú, la Constitución de 1823, sancionada en el fragor de la guerra de la independencia, representó una fórmula de transición entre el constitucionalismo monárquico y el constitucionalismo realmente nacional que se instauró con la sanción de la Constitución de 1828. La condición de parteaguas de esta primera carta fundamental se explica tanto por las circunstancias que rodearon su elaboración como por las decisiones que adoptaron los representantes de la nación desde el momento de la instalación del Congreso Constituyente. Estas circunstancias y decisiones desencadenaron los graves acontecimientos que dieron lugar a que, una vez sancionada y promulgada, la vigencia de la Constitución esté supeditada al arbitrio de Bolívar.

Palabras clave: historia constitucional peruana; Congreso Constituyente de 1822-1823; Constitución de 1823; discurso preliminar; Bases de la Constitución; Junta Gubernativa.

ABSTRACT

In the constitutional history of Peru, the Constitution of 1823, adopted in the heat of the war of independence, represented a transitional formula between monarchical constitutionalism and the truly national constitutionalism that was established with the adoption of the Constitution of 1828. The watershed status of this first fundamental charter can be explained both by the circumstances surrounding its drafting and by the decisions taken by the nation's representatives from the time of the installation of the Constituent Congress. These circumstances and decisions triggered the serious events that led to the fact that, once the Constitution had been sanctioned and promulgated, its validity was subject to Bolívar's authority.

Keywords: Peruvian constitutional history; Constituent Congress of 1822-1823; Constitution of 1823; preliminary speech; Bases of the Constitution; Junta Gubernativa.

Recibido: 27/11/2023 Aprobado: 4/12/2023 Publicado: 11/12/2023

1. INTRODUCCIÓN

Si bien la Constitución peruana de 1823 significó una opción autónoma de nuestros constituyentes, en realidad, no fue más que un documento de transición entre el constitucionalismo monárquico, representado por la carta magna de Cádiz, y el constitucionalismo realmente nacional que se forjó en el año 1828, gracias a las tareas del Congreso General Constituyente de 1827-1828. Ciertamente, las circunstancias en que se desarrollaron las tareas de este primer parlamento determinarían el carácter de transitoriedad o provisionalidad de la carta fundamental, como se previó en el proyecto de Bases de

la Constitución, aun cuando, en el debate sobre tal característica, la mayoría de los representantes de la nación no se haya mostrado conforme. A la larga, ese carácter sería la razón de que, en 1826, se imponga la Constitución vitalicia y, en 1828, se sancione la que Villarán denominó la «madre de nuestras Constituciones».

2. LA INSTALACIÓN Y LOS PRIMEROS ACTOS DEL CONGRESO CONSTITUYENTE

Luego de establecido el Congreso Constituyente con toda la solemnidad prevista y habiendo cesados los cargos de todas las autoridades designadas por el Gobierno protectoral, se comprobó que se hallaban expeditos los poderes de 79 diputados, entre propietarios y suplentes. Asistieron a la instalación 53 de los 57 diputados propietarios¹. Faltaron, por diversas causas, cuatro de los referidos: Mariano Carranza y Carlos Pedemonte, elegidos por el departamento de Tarma, así como Juan José Muñoz y Rafael Ramírez de Arellano, elegidos por el Cuzco.

El Congreso, como era de esperar, procedió a nombrar la Mesa Directiva, donde se eligió a Luna Pizarro como su primer presidente. Al asumir el cargo, el clérigo arequipeño anunció que el Congreso se hallaba reunido, solemnemente instalado y en la plenitud de su soberanía, la que «residía esencialmente en la nación y su ejercicio en el

1 La relación completa de asistentes es la siguiente: a) por Lima: Toribio Rodríguez de Mendoza, José Gregorio de Paredes, Manuel Arias, Felipe Antonio Alvarado, Francisco Javier Mariátegui, Julián Morales, Ignacio Ortiz de Cevallos y Tomás Forcada; b) por Arequipa: Javier Luna Pizarro, Pedro Antonio Alfaro de Arguedas, Santiago O'Phelan, Manuel Pérez de Tudela, Bartolomé Bedoya, Nicolás Aranibar, Gregorio Luna Villanueva, Mariano José de Arce y Francisco Pastor; c) por la Costa: Cayetano Requena y Toribio Dávalos; d) por Huaylas: José Larrea, Manuel Salazar y Baquijano, José María del Piélagos, Tiburcio José de la Hermosa, Manuel Salazar y Vicuña, Tiburcio Arce y José Manuel Echegoyen; e) por Tarma: José Iriarte, Rafael Mancebo, Miguel Otero, y José Lago y Lemus; f) por Huancavelica: Manuel Antonio Colmenares, Eduardo Carrasco y Toribio Alarco; g) por Huamanga: Francisco Herrera y Oricáin, Francisco Agustín de Argote, Tomás Méndez y La Chica, Alonso Cárdenas, José Bartolomé Zárate, José Rafael Miranda y José Mendoza; h) por el Cuzco: José Pezet, Miguel Tafur, Felipe Cuellar, Pedro Pedemonte, Miguel Tenorio, Juan Cevallos, Joaquín Paredes, Francisco Rodríguez y Manuel Ferreyros; i) finalmente, por Puno: José Joaquín de Olmedo, José Faustino Sánchez Carrión, José de la Mar e Ignacio Alcázar.

Congreso que le[g]ítimamente la representa» (Congreso Constituyente del Perú, 1822, p. 6). A continuación, se aceptó la dimisión del protector y, luego, se propuso designar a don José de San Martín como «generalísimo de las armas del Perú», como expresión del agradecimiento del pueblo peruano.

Enseguida, el Congreso adoptó diversas resoluciones, algunas de las cuales tuvieron una inmensa repercusión histórica y política. A petición de Sánchez Carrión, se habilitó, sin dilación, a todas las autoridades civiles, militares y eclesiásticas que dependen del Estado en todo el territorio, exceptuando, únicamente, «la administración del supremo poder ejecutivo de que aún no se ha desprendido el soberano congreso», así como del Consejo de Estado «sobre el cual recaerá posterior resolución» (Congreso Constituyente del Perú, 1822, p. 10). En consecuencia, se declaró —a propuesta de Colmenares— la inviolabilidad de los diputados y la incompatibilidad de sus funciones con cualquier «empleo, pensión, merced o gracia del Poder Ejecutivo» (Congreso Constituyente del Perú, 1822, pp. 10-11).

3. LA ELECCIÓN DE LA JUNTA GUBERNATIVA DEL PERÚ

En su segundo día de funcionamiento, esto es, el 21 de septiembre, el Congreso adoptó una determinación crucial que fue decisiva. Decretó que conservaría provisionalmente el Poder Ejecutivo hasta la dación de la Constitución o «antes si alguna circunstancia lo exigiere a juicio del Congreso» (Obín & Aranda, 1895, p. 456); esto con la finalidad de establecer sólidamente «la independencia y la libertad» (Obín & Aranda, 1895, p. 456). Según el decreto en cuestión, la administración del Poder Ejecutivo quedaría a cargo de una comisión compuesta de tres individuos, elegidos del seno del Congreso por pluralidad absoluta de votos, a la que se denominaría Junta Gubernativa del Perú. Sus miembros, luego de prestar el juramento respectivo, serían separados del Congreso; por tanto, quedarían inhabilitados de ser elegidos tratándose del primer nombramiento constitucional que se hiciere de esta nueva administración. Empero, podían volver al Congreso una vez absuelta su comisión y tras haberseles efectuado el correspondiente juicio de residencia. Por lo demás, la comisión debía consultar

al Congreso «en los negocios diplomáticos y cualquiera otros arduos» (Obín & Aranda, 1895, p. 457), a través de actos sujetos a un reglamento que la representación nacional expidió el 14 de octubre de 1822.

3.1. LA PROPUESTA DE MARIANO JOSÉ DE ARCE Y LOS DEBATES PREVIOS

El debate que dio origen a la resolución del Congreso para retener al Poder Ejecutivo tiene una trascendencia histórica y constitucional. Al adoptarla, el Congreso asumió la responsabilidad de dirigir y conducir el proceso de emancipación, tarea en la que fracasaría. Haciendo esto optó, sin decirlo, por un típico régimen convencional donde la Asamblea, titular de la soberanía, era fuente del poder y autoridad de los otros órganos del Estado. Es cierto que lo hizo provisionalmente, pero cometió un grave error. Mariano José de Arce, diputado por Arequipa, fue quien propuso que el Congreso conservara el Poder Ejecutivo y lo ejerciera mediante una comisión integrada por tres individuos de su seno, comisión que concluiría sus funciones luego de que se forme la Constitución. Arce creía que el Congreso Constituyente no debía desprenderse del Poder Ejecutivo para ponerlo en manos distintas y extrañas sin previamente haber determinado y limitado sus atribuciones. Asimismo, añadió que un congreso constituyente no era un mero cuerpo legislativo, es decir, constituido, dado que su argumento fue que «distribuir y separar los poderes, sería lo mismo que formar la Constitución» (Congreso Constituyente del Perú, 1822, p. 18). Joaquín Paredes compartió esta iniciativa y sostuvo que, siendo el Poder Ejecutivo «inmanente en el Congreso en cualquier evento y en toda ocasión», aseguraba que únicamente su ejercicio era delegable, ya sea en individuos «de su seno o de fuera», y que en el nombramiento de las personas que deberían ejercer el gobierno solo debería tenerse en cuenta la «mayor experiencia y pública confianza» (p. 19).

Por su parte, Pezet se mostró contrario a lo propuesto por Arce, ya que concebía que el origen de la libertad política y civil residía en el hecho de que quien hiciera la ley no debía tener la potestad de ejecutarla y aplicarla, de modo que, si el Congreso sacaba «de su seno

la autoridad ejecutiva», se excedía de los «límites de los poderes» que le fueron otorgados por los pueblos; además, se debe tomar en cuenta que, ya que el Congreso es una «persona moral compuesta de hombres capaces de pasiones, miras, intereses», al concentrar todos los poderes, estos hombres podían buscar satisfacer sus particulares intereses posponiendo los intereses del propio país (p. 19). A su turno, Otero planteó el tema en sus respectivos términos. Manifestó que no había duda de que los poderes Ejecutivo y Legislativo no debían confundirse en un solo cuerpo o «administración inmediata». Empero, dadas las circunstancias por las que atravesaba el Perú, decidir si el Congreso debía desprenderse totalmente del Poder Ejecutivo, con una confianza otorgada a individuos de fuera, o, en el caso de conservarlo, encargando su administración a personas de su seno, era la «gran cuestión y la más peligrosa» resolución que decidiría «infaliblemente o la subsistencia del Estado, o su actual disolución» (p. 21). Favoreciendo a la tesis de Arce, concluía Otero que en tanto se formara la Constitución permanente, el Congreso debía retener o reservarse el poder ejecutivo, «delegando su administración en miembros de su mismo seno, designando el menor número posible a fin de consultar la más pronta expedición» (p. 22).

En franca discrepancia con los anteriores y siguiendo la doctrina de Montesquieu, Méndez sostenía que no debía aplicar la ley quien la hiciera, al tratarse de un «axioma indisputable» por el que se establecía lo siguiente: «la reunión del poder ejecutivo con el le[g]islativo en una persona, o corporación es el origen de la tiranía» (p. 22). De eso se desprende que las naciones miraban con odio a la monarquía absoluta y los «increíbles sacrificios» que hacía el Perú por sacudirse del «yugo monárquico», al ser el grito unísono de todos sus pueblos: «No nos mande quien haga las leyes, ni haga las leyes, quien nos mande» (p. 22). No obstante, la tesis de Méndez fue rebatida por Ortiz, quien, sobre la base de la declaración hecha por el Congreso de que la soberanía residía esencialmente en la nación y por representación en el Congreso, no podía «dejar de declarar que conserva el poder ejecutivo» porque dicho poder no era otra cosa que «uno de los atributos esenciales de ella» (pp. 26-27).

A continuación, Gregorio Paredes se pronunció a favor de que el Poder Ejecutivo sea conservado por el Congreso durante el tiempo que se tardara en «hacer la Constitución», lo que en su concepto no debía demorar más de seis u ocho meses (p. 27); por el contrario, Pedemonte sostuvo la idea de que el Congreso no debía retener el poder ejecutivo (p. 30). La Hermosa, por su lado, manifestó que, residiendo la soberanía nacional en el «Congreso en masa», la división o la separación de poderes debería reservarse para el momento en el que se deliberara sobre la forma de gobierno y esto solo podía hacerse cuando se reintegraran todos los diputados de los departamentos libres, puesto que en el Congreso faltaban 15 diputados de Trujillo. Mientras tanto, el Congreso debía «retener el poder legislativo en todas sus funciones, el ejecutivo, y el judicial» (p. 31).

Por su parte, José Faustino Sánchez Carrión, el Tribuno de la República, sostuvo que reunir «en una misma persona la facultad de dictar [las] leyes, y la de ejecutarlas» significaba ver grabados sobre el pueblo y el Congreso «la férrea vara del despotismo», trastornándose «los derechos que debemos sostener a todo trance», ya que, al dividirse el Perú en facciones, estas se devorarían entre sí, lo que provocaría el surgimiento de una tras otra comisión, al prevalecer las aspiraciones y los intereses particulares, es decir, el espíritu de partido. Por ello, concluía diciendo: «Señor, **división de poderes; rigurosa demarcación de sus límites**, hoy mismo, si es posible» (p. 34; énfasis del original). Mariátegui, compartiendo ese punto de vista, sostenía que el único medio de conseguir la libertad no era otro que mediante la división de poderes, puesto que los males que se habían experimentado eran los resultados de la «confusión de poderes». De este modo, si se quería ser libres, había que dividir los poderes, pues «la libertad es el ídolo de los peruanos» (p. 34).

Finalmente, intervino también el presidente Luna Pizarro. En un largo discurso, donde procuró rebatir todas las objeciones contrarias a la reunión de los poderes por parte del Congreso, dijo que confiando la nación el poder de constituirla a sus representantes y delegándoles la soberanía, para que sean ellos y no otros quienes la ejerzan, le otorgaban la facultad de poder nombrar el Poder Ejecutivo, pero bajo la condición de que previamente se haya formado la

Constitución, puesto que la nación no quería un Poder Ejecutivo que ejerciera sus poderes arbitrariamente, sino sujeto o sometido a los límites estipulados por la Constitución y las leyes. A continuación, haciendo un recorrido por la historia de las diversas asambleas constituyentes que se sucedieron en la historia, «hizo notar que ellas, y la libertad de los pueblos habían vacilado, luego que el poder ejecutivo había sido puesto en manos extrañas». Contrariamente, manifestó que grande sería el impulso que se daría a la opinión si los pueblos observaban que los que ejercían «el mando supremo» eran los mismos a quienes los pueblos «habían constituido sus defensores» (pp. 35-37). Discutida la proposición, esta fue aprobada por 39 votos a favor y 16 en contra.

3.2. EL DEBATE SOBRE LA COMPOSICIÓN DEL PODER EJECUTIVO

Aprobada la primera proposición, seguidamente se puso a discusión la segunda proposición relacionada con la composición del Poder Ejecutivo, que correspondió a la primera intervención al diputado Larrea. Este manifestó que aquel debía ser ejercido por una persona y no más, entre tanto se formaran las instituciones políticas. Concluyó su exposición manifestando que si el poder ejecutivo se depositaba «en otras manos que las de un solo individuo valdrá tanto, como renunciar nuestra libertad y adquiridas glorias» (Congreso Constituyente del Perú, 1822, pp. 39-41). Luego, Méndez se pronunció por que la Comisión se integrara por tres miembros (p. 46), tesis que recogió Ortiz fundándose en que un cuerpo colegiado compuesto de tres individuos no correría el «riesgo de la lentitud», ni tampoco afrontaría los «contrastes de la divergencia de una multitud de opiniones, las más veces incombinales», evitando así «los recelos que podría causar uno solo puesto a la frente de todos los negocios del Estado» (p. 49). Cerró el debate Sánchez Carrión con una memorable aunque muy discutible posición al mencionar que al menos la comisión debería ser conformada por tres individuos (p. 50). Para concluir su exposición, mencionó lo siguiente:

Se ha observado, que el gobierno de **uno** es más activo y eficaz. Si tratar a la raza humana como a la de las bestias es mandar; de cierto que la actividad y la eficacia de uno solo son incomparables. ¡Qué pronto se va al cadahalzo...! ¡Qué bien se encubre una tramoya contra el honrado ciudadano...! ¡Qué divinamente se consuman los misterios...! Señor, la libertad es mi ídolo, y lo es del pueblo; sin ella no quiero nada; la presencia de uno solo en el mando me ofrece la imagen de **rey**, de esa palabra que significa **herencia** de la tiranía (Congreso Constituyente del Perú, 1822, p. 51; énfasis del original).

A continuación, se procedió a la votación y se aprobó la moción. No hay duda de que nuestros primeros constituyentes, vencidos por el temor al despotismo, centraron sus preocupaciones en la defensa de la libertad. Olvidaron precisamente lo único que importaba en ese momento: lograr la emancipación y enfrentar victoriosamente al enemigo.

El mismo día (21 de septiembre) a la medianoche, el Congreso eligió a la Junta Gubernativa². Al juramentar su cargo, La Mar recordó que, exactamente un año atrás, aún mandaba a las tropas realistas que, en los castillos del Callao, amenazaban los esfuerzos emancipadores, y se comprometió a luchar por la libertad del Perú (Congreso Constituyente del Perú, 1822, pp. 56-57). Luna Pizarro, por su parte, demandó a la Junta «unidad en los planes, actividad en las medidas, energía en la ejecución...» y que las leyes del Congreso «se ejecuten con la rapidez del rayo», recordándoles que eran diputados y su misión consistía en «preparar el terreno en que ha de plantarse el árbol de la libertad», demostrando al Congreso del poder que se les había confiado (p. 58).

2 Del escrutinio resultaron electos La Mar, por 53 votos; Alvarado, por 44 y el Conde de Vista Florida, por 42.

3.3. LAS RELACIONES DEL CONGRESO Y LA JUNTA GUBERNATIVA

El Congreso sancionó su Reglamento Interior³ el 12 de octubre y el Reglamento de la Junta Gubernativa o del Poder Ejecutivo provisional el 14. El Reglamento dejaba a la Junta un margen importante de acción. Tenía plena potestad para designar a los empleados civiles así como para administrar el Estado, conservar el orden interno y la seguridad exterior. Le estaba reservado el mando supremo de las fuerzas del Estado. En consecuencia, podía disponer de la Fuerza Armada «como convenga sin que por esto deje de participarlo al Congreso en tiempo oportuno» (artículo 1 del capítulo VII del Reglamento de la Junta Gubernativa). Por cierto, ninguno de los miembros de la Junta podía mandar personalmente la Fuerza Armada sin permiso del Congreso (artículo 2 del capítulo VII); la Junta, en cambio, podía nombrar a los oficiales militares y expedirles sus títulos hasta el grado de coroneles sin consulta al Congreso al que debía informar mensualmente sobre el estado general del Ejército y de los cívicos en todos los departamentos (artículos 3-4 del capítulo VII).

Es evidente que los miembros de la Junta carecieron de la fuerza y el vigor necesarios no solo para ejercer sus importantes atribuciones, sino para resistir las interferencias del Congreso en actividades inherentes a sus funciones. Así lo demostró un hecho concreto: en la sesión secreta celebrada el 6 de noviembre de 1822 (Basadre, 1968, p. 16), la Junta Gubernativa presentó su renuncia. Ello se debió a que el Congreso había adoptado una disposición según la cual las vacantes del ejército y la marina se debían llenar con oficiales peruanos y, cuando esto no pudiera ser, se diese cuenta al Congreso. Ante esta decisión, La Mar hizo presente al Congreso los funestos resultados de tal decisión, motivo por el cual «hacía por sí, y a nombre de los otros dos señores, la más solemne renuncia...» (Obín & Aranda, 1895, p. 180). La renuncia no fue aceptada; sin embargo, se acordó que las vacantes militares y navales que se produjeran se llenarían

3 El Reglamento fue dado a conocer en varias entregas de la *Gaceta del Gobierno* (30 de noviembre, pp. 3-4; 4 de diciembre, pp. 3-4; 7 de diciembre, pp. 3-4; 11 de diciembre, p. 4; 14 de diciembre, pp. 3-4; 25 de diciembre de 1822, p. 4).

con oficiales peruanos sin perjuicio de los ascensos de escala y premio a los extranjeros que servían a las banderas del Estado o fuesen después admitidas bajo ellas, decreto que fue recibido con complacencia por la Junta (Cámara de Diputados, 1928, pp. 105-106).

Por lo demás, la Junta no se caracterizó precisamente por el dinamismo. Su pasividad quedó demostrada en ocasión del motín de Balconcillo. Al concurrir al Congreso para informar sobre esos sucesos, el ministro de Gobierno señaló que nada se sabía oficialmente sobre el movimiento del ejército, que solo de oídas conocían sobre el recurso presentado al Congreso, es decir, respecto al manifiesto presentado por el ejército unido, que la Junta deliberaba sobre el particular, esperando la resolución que tomase la Representación Nacional (Obín & Aranda, 1895, p. 187). En resumen, se reconocía expresamente que se carecía del control de las tropas, algo recurrente en nuestra historia política. Esto derivó el motín de Balconcillo, suceso conocido como el primer golpe de Estado propiciado por el ejército nacional y, por ende, la longeva vigencia del caudillismo militar en nuestra vida política.

En ese sentido, es un hecho que la elección de la Junta Gubernativa fue desafortunada, ya que recayó en personas sin la lucidez ni la energía suficientes; por ejemplo, se imputaba a Luna Pizarro la tendencia a rodearse de personas débiles y manipulables (Riva Agüero, 1910, pp. 492-493), como La Mar o Manuel Salazar. A ello también se añadían consideraciones nacionalistas. La designación de La Mar suscitó resistencias por su nacionalidad y su vínculo próximo a los realistas. Paz Soldán (1870) refiere que muchos hombres juiciosos observaban disgustados «que hombres no nacidos en el Perú ni que habían prestado servicios a la causa de la Independencia, ocuparan elevados destinos» (p. 56). Confirma tal aserto Guinassi (1918), quien señala que el Congreso

tuvo la impolítica idea de nombrar a dos miembros que no eran peruanos; el uno un General que acababa de venir de las filas enemigas, el otro un comerciante, y aunque ambos fuesen intachables, como lo era Manuel Salazar, no tenía el triunvirato las prendas de energía, de iniciativa, de fortaleza con los que era preciso manejar la cosa pública del Perú (p. 167).

Por último, no faltaron incluso acusaciones de índole criminal. La Mar fue objeto de pública censura y hasta fue acusado de mantener correspondencia con los realistas. Sin embargo, dicha imputación «carecía de fundamento» (O’Leary, 1952, p. 187). Santiago Távora (1951), explicando el derrumbe de la Junta, creía que esta se urdió por los llamados «partidarios de la autoridad» que ambicionaban apoderarse, pese a todo, de la Suprema Magistratura y no descansaron en perturbar su gestión (p. 12). La caída de la Junta era inevitable. La debilidad en todos sus actos, la apatía en sus procedimientos y la limitación de sus facultades contribuyeron a que aun los amigos del gobierno desearan una variación en su personal (Paz Soldán, 1870, pp. 55-56).

4. LAS BASES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA PERUANA

Las Bases, conjunto de principios sobre los cuales se elaboraría la primera Constitución peruana, procedían de una singular concepción del derecho delineada por Destutt de Tracy en el libro *Comentario sobre el espíritu de las leyes de Montesquieu*. En dicho texto, el célebre ideólogo había formulado las bases de una constitución fundada en la naturaleza y la razón; Luna Pizarro, autor del proyecto, las adoptó en el plan de organización de los poderes (Alvarez, 2009, pp. 45-51). En efecto, el clérigo arequipeño hizo suyo el diseño esbozado en el *Comentario...*, según el cual un Poder Legislativo unicameral, representante de la nación, se configuraba como el centro del sistema; a su lado, un Poder Ejecutivo colegiado, limitado en sus atribuciones (hacienda y fuerza armada), se encontraba subordinado al Poder Legislativo y, por último, un cuerpo o poder conservador, clave de bóveda y regulador del sistema, se encargaba de proveer los empleos y dirimir los conflictos entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo. Por lo demás, toda esta estructura orgánica se enmarcaba en el principio de separación absoluta de los poderes, porque Destutt de Tracy (1821, pp. 103-156) rechazaba el sistema del balance o equilibrio a la inglesa, difundido en *El espíritu de las leyes* por Montesquieu. Las Bases, por lo tanto, respondían a un modelo teórico, con el que

coincidía Villarán cuando calificaba a la Constitución de 1823 como «fruto de concesiones puramente teóricas» (1998, p. 488) y «un trabajo de índole doctrinaria y teórica» (1962, p. 42).

En el informe o la breve exposición de motivos que acompañaba el proyecto de las Bases, la Comisión⁴ sostenía que estas consignaban los principios fundamentales sobre los cuales se edificaría la constitución, que eran los más adecuados para establecer la organización y los límites del Gobierno (entendidos en el sentido de poderes o funciones), así como también los defensores de los derechos individuales de los ciudadanos en el marco de un gobierno popular representativo.

Mediante ellas se procuraba que, con la mayor exactitud, deslindaran las atribuciones de los poderes que la nación delegaba con el objeto de «que se ejerciten con independencia, pero sin ser extraños unos de otros» (Congreso Constituyente del Perú, 1822, II, p. 26). De ese modo, el Poder Legislativo, reunión de los representantes de la nación, debía ser constituido unicameralmente para evitar todo sistema de oposición. No obstante, con el fin de dar orden y madurez a las deliberaciones, se podía adoptar el arbitrio de dividirlo en dos secciones (no cámaras) que tengan leves diferencias, pero ostenten la misma naturaleza, sin que ninguna tenga derecho de veto sobre la otra.

Con respecto al Poder Ejecutivo y dado el difícil problema de hallar un medio que asegure la libertad política, la Comisión procuraba resolverlo mediante la limitación de sus facultades, ya que, disponiendo de la fuerza armada y de la hacienda, se le privaba de la facultad de otorgar los empleos, atribución que quedaría a cargo del Senado Central, cuerpo al que correspondería, además, el de la censura, siendo «el que conserve la balanza en su fiel» y actuando como «un centinela perpetuo del poder ejecutivo» (Congreso Constituyente del Perú, 1822, II, p. 27).

Por último, la Comisión consideraba que la constitución a elaborarse solo sería un ensayo provisional o temporal, vigente hasta el

4 La Comisión de las Bases de Constitución estaba conformada por Luna Pizarro, Unanue, Figuerola, Pérez de Tudela y Olmedo.

momento en que, liberadas todas las provincias del Perú, se reuniera un Congreso de representantes legítimos, quienes formarían la constitución permanente (Congreso Constituyente del Perú, 1822, pp. 26-27).

El proyecto de las Bases, que contenía 23 artículos, fue aprobado sin mayores modificaciones, salvo el caso de tres artículos de singular relevancia. En el primero de estos, concerniente al artículo 3 del proyecto, la Comisión había establecido que la nación se denominaría Estado libre del Perú. La mayoría de los diputados se opuso a dicha estipulación, de modo que fue desechada y sustituida por el siguiente texto: «la nación se denominará República Peruana, la que fue aprobada» (Cámara de Diputados, 1928, pp. 120, 122). En el segundo caso, referido al artículo 5, sobre el tema de la religión abría las puertas a la tolerancia tal como estaba redactado, puesto que en él solo se consignaba que la religión del Estado «es la Católica, Apostólica, Romana». Luego de algunas discusiones, dicho texto fue aprobado; no obstante, debido a la protesta del pueblo limeño, el Congreso acordó retomar nuevamente el debate según una fórmula propuesta por Larrea y que apoyaría Sánchez Carrión en el sentido de prohibir el ejercicio público de cualquiera otra religión, que finalmente resultó aprobada (Cámara de Diputados, 1928, pp. 131-135). Por último, el tercer caso correspondía a la segunda parte del artículo 6, redactado en los siguientes términos: «La actual Constitución será provisional hasta que se hallen libres las provincias ocupadas por el enemigo». Dicho enunciado no satisfizo a la mayoría del Congreso, motivo por el cual fue desechado y reemplazado por una adición propuesta por Larrea, a saber: «La Constitución que ahora se formare queda sujeta a la ratificación o reforma de un Congreso general, compuesto de los Diputados de las provincias actualmente libres, y de todas las que fueren desocupadas por el enemigo» (Cámara de Diputados, 1928, p. 139).

Las Bases eran sin duda una suerte de estatuto al que debían someterse el Estado y, por supuesto, el pueblo peruano. Ese era, cuando menos, el anhelo de los constituyentes que, en su Manifiesto a los pueblos de la República, expresaban:

Las bases que os presentamos son los principios eternos de la justicia natural y civil. Sobre ellas se levantará un edificio majestuoso que resista a las sediciones populares, al torrente desbordado de las pasiones y a los embates del poder; sobre ellas se formará una constitución que proteja la libertad, la seguridad, la propiedad y la igualdad civil; una constitución en fin, acomodada a la suavidad de nuestro clima, a la dulzura de nuestras costumbres, y que nos recuerde esa humanidad genial de la legislación de los Incas, nuestros mayores (Obín & Aranda, 1895, p. 209).

5. EL DISCURSO PRELIMINAR DEL PROYECTO DE CONSTITUCIÓN

El Discurso Preliminar, redactado por Sánchez Carrión, secretario de la Comisión de Constitución⁵, hace constar el grave clima de inquietud en que debió dictarse la Constitución: la lucha por la independencia. Reconociendo que la Constitución no es «otra cosa que el conjunto de las leyes primarias que determinan su forma de gobierno, según los principios del pacto social y de la conveniencia pública», esta debía contener «los derechos, obligaciones y facultades respectivas de los ciudadanos y funciones del poder nacional». En consecuencia, trataba de la nación, el gobierno y «los **medios** necesarios para su estabilidad»; así, la Constitución quedaba reducida «a tres puntos capitales» (Obín & Aranda, 1895, pp. 215-216; énfasis del original).

La primera parte del Discurso Preliminar se refiere a la nación (todos los peruanos reunidos en una sola familia que se ha separado de la dominación española), difundida territorialmente en diversas fracciones que, en el régimen virreinal, se denominaban provincias. A ella corresponde la soberanía «esencialmente» y su ejercicio en los magistrados a quienes la nación «ha delegado sus poderes». Concibe la

5 Fueron designados como miembros de la Comisión de Constitución: Luna Pizarro, Rodríguez de Mendoza, Unanue, Carlos Pedemonte, Pérez de Tudela, Figuerola, José Gregorio Paredes, Olmedo, Mariátegui y Sánchez Carrión. Por el autoexilio de Luna Pizarro, ocupó su lugar Pezet.

soberanía como «la potestad suprema [que corresponde] al que sentó los fundamentos del contrato social [y, por lo tanto,] anterior a todo régimen; [de manera que,] reconocido y jurado el pacto constitucional, [solo les queda] a los socios [obedecerlo y] cumplirlo religiosamente» (Obín & Aranda, 1895, p. 217). De otro modo, habría dos poderes: uno en la nación o los ciudadanos y otro en las personas a quienes se les ha delegado las funciones, lo que a fin de cuentas significaría confusión, caos y anarquía. Por consiguiente, al haberse transmitido la soberanía primitiva, «solo la ley es soberana» y se personifica en los magistrados, quienes llegan a ser sus agentes, razón por la cual ya los ciudadanos no deben «mezclarse» en las funciones de gobierno. A pesar de eso, la soberanía tiene límites y termina «su esfera en el mismo punto donde comienza lo que sea contrario a los derechos individuales. [De ahí que no se puedan] decretar leyes que atenten a la libertad, seguridad, probidad o igualdad natural» (Obín & Aranda, 1895, p. 217).

Se refiere luego al territorio, donde se detalla la sustitución de las provincias por departamentos, de los partidos por provincias y de las secciones por distritos. Así, justifica las normas relacionadas con la religión, la nacionalidad y la ciudadanía. Respecto a esta última, sostiene que es «el atributo más glorioso y respetable, [de modo que] en la plenitud de sus goces, [un ciudadano podía llegar] hasta la primera magistratura» (Obín & Aranda, 1895, p. 219). Además, señala como «indispensables calidades» para acceder a ella el matrimonio o «la unión conyugal, la propiedad y, en su defecto, cualquiera ocupación productiva, sin dependencia mercenaria, como también la edad y el medio de ilustrarse». También admite no haber exigido «la propiedad territorial», por impedirlo la circunstancia del «desigual repartimiento de las tierras» existente en el Perú y «su dominio precario respecto de muchos» (Obín & Aranda, 1895, pp. 219-220). Finalmente, justificaba las causales de suspensión de la ciudadanía.

En la segunda parte, el Discurso Preliminar se refiere al gobierno. Funda el régimen popular representativo en que «los pueblos no pueden recibir leyes sino de ellos mismos, ni ser regidos por otros poderes que los que libre y expresamente designaron». Por ello mismo, proclama su carácter independiente, así como también el tipo republicano

de gobierno, una forma que «al mismo tiempo de poner en salvo las preeminencias sociales, le dé a conocer prácticamente el pacto que hace con los que lo gobiernan». Para evitar el poder absoluto, admitía «la necesidad de dividir el poder nacional en los tres que se conocen» y, a su vez, justificaba el llamado poder electoral, «cuyo uso al paso que constituye el gobierno [...] es el único que se puede ejercer sin ser delegado». Luego de desechar la elección directa, la única que puede llamarse esencialmente libre, «por no haber ilustración en la masa general del pueblo», y por ciertos problemas administrativo-territoriales, desecha también el sistema electoral español de colegios de parroquia, partido y provincia. Esto último se debió a que ese sistema reducía el nombramiento de diputados al sufragio de 7 u 9 individuos «fáciles de ganarse por el gobierno» y privaba a las provincias de su derecho de elección. En virtud de ello, opta por la elección a través de colegios electorales de parroquia y provincia «que tanto quiere decir como que los electores parroquiales eligen directamente los diputados parroquiales» a razón de 1 por cada 100. Después, justifica la minuciosidad de las normas electorales «por el grande peligro que se corre por una ligera variación en esta clase de negocios» (Obín & Aranda, 1895, pp. 233-234).

Más adelante, sustenta extensamente las normas relacionadas con el Congreso y la iniciativa legislativa, para luego negar la posibilidad de todo veto al Ejecutivo, por lo que hace a este «responsable de su administración, reputándose como no emanadas de ella las órdenes que no fuesen suscritas por los ministros, y que, por tanto, no deberán ser obedecidas». De la misma forma, considera que las normas y los límites establecidos «caracterizan de tal modo a este magistrado que, con su persona y con su oficio, no puede menos que hacer bien». Encomienda su elección al Congreso de entre los elegibles que presenten los departamentos «a fin de consultar el acierto con la popularidad en una designación de tanta trascendencia» y, luego, fija en tres el número de ministros, al igual que su responsabilidad personal y colectiva por sus actos. El Senado Conservador es concebido como «el apoyo de la estabilidad de la Constitución y el medio de resistencia que debilita los embates de la arbitrariedad» (Obín & Aranda,

1895, pp. 238-239); así, se erige como un cuerpo que solo poseía funciones fiscalizadoras y era elegible por el Congreso a propuesta de las provincias.

Siendo el Poder Judicial «la verdadera salvaguardia de la libertad» y el «más expuesto a la voluntariedad de los que mandan», todo ello determinaba que la administración de justicia sea independiente, declarándose la inamovilidad de los jueces, distribuyéndose los tribunales y juzgados, y señalándose «las principales garantías judiciales». Se considera y opta por el denominado juicio de jurados como «la garantía más sólida de la jurisprudencia criminal» porque consistía en la «total separación del hecho respecto de la ley» (Obín & Aranda, 1895, p. 242).

Igualmente, justifica la organización del régimen interior, pues concibe al prefecto como un vicegerente del presidente en el territorio de su mando y con atribuciones solo para «conservar el orden y seguridad pública». Para darle consejo «en los negocios graves» y promover el bienestar, crea el Comicio o la Junta Departamental como «una sección del Senado en la capital de las provincias», reconociendo que los bienes o los males del departamento «en todos los ramos de la administración» deberían recaer en estas juntas. Por su lado, las municipalidades eran concebidas como «consejos patriarcales de cada pueblo», es decir, una autoridad protectora de los vecinos que promovía la paz en sus diferencias, cuidando «sus personas y bienes», de manera «que haciendo guardar exactamente el orden, les pone a cubierto de toda clase de violencias» (Obín & Aranda, 1895, p. 244). Para ello encomienda instrucción primaria, beneficencia, salubridad, seguridad, comodidad, ornato y recreo al «poder municipal» (las policías de orden); en tal sentido, los municipales serían jueces de paz.

La tercera parte del Discurso Preliminar se refiere a la forma de conservación del gobierno. Considera como medios para tal empresa, en primer término, la hacienda pública; por eso, postula la necesidad de ajustar los gastos a los ingresos ordinarios y extraordinarios, prevé la existencia de una Contaduría general y una Tesorería general, así como también la abolición de los estancos, la supresión de las aduanas interiores y el establecimiento de bancos de rescate. El éxito, afirma,

consiste en que las leyes reglamentarias sean muy pocas y se dirijan, más bien, a remover obstáculos que a imponer observancias odiosas. El segundo medio es la fuerza armada para garantizar la defensa exterior y la seguridad interior, distribuyéndose «con tal orden que jamás podrá auxiliar al genio de la tiranía». En esa línea, la milicia sería de tres clases: ejército de línea, guardia cívica y la guardia de policía. La primera, para la defensa de la libertad exterior; la segunda, para la conservación del orden interior; y la tercera, para la preservación de la propiedad privada. El tercer medio es la instrucción y, por último, «la observancia de las leyes fundamentales» (Obín & Aranda, 1895, pp. 265-267).

En síntesis, el Discurso Preliminar se refiere a «la declaración especial de los principales derechos sociales e individuales» para inculcar su respetabilidad con el objeto de «que el pueblo los defienda» (Obín & Aranda, 1895, p. 269).

6. LAS INSTITUCIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA PERUANA DE 1823

En la sección primera, los artículos 1 y 2 son análogos a los respectivos numerales de la carta española. El primero define a la nación peruana como «todas las provincias del Perú reunidas en un solo cuerpo», pero, como precisaba el Discurso Preliminar, entendida la nación como todos los peruanos reunidos en una sola familia separada de la dominación española y difundida en fracciones (provincias) y no en el sentido de cuerpos o corporaciones como sugiere Chiaramonti (2012, pp. 147-149) y que, según Aljovín (2001, p. 370), no le queda claro. El segundo artículo declara que la nación es «independiente de la monarquía española y de toda dominación extranjera» y, tal como reza la carta gaditana, añade: «no puede ser patrimonio de ninguna persona ni familia». Ambas reconocen que la soberanía reside esencialmente en la nación. La española, en consecuencia, declara que a la nación «pertenece exclusivamente el derecho de establecer las leyes fundamentales» (art. 3). De inmediato, sin embargo, señala que la nación «está obligada a conservar y proteger por leyes sabias y justas la libertad civil, la propiedad y los demás derechos legítimos de todos

los individuos que la componen» (art. 4). Por su lado, la carta peruana de 1823 no identifica la soberanía con el poder constituyente, sino con el poder constituido; declara, en efecto, que su ejercicio reside «en los magistrados, a quienes [la nación] ha delegado sus poderes» (art. 3). Por lo tanto, «[s]i la nación [esto es, los funcionarios que ejercen la soberanía] no conserva o protege los derechos legítimos de todos los individuos que la componen, ataca el pacto social, así como se extrae de la salvaguardia de ese pacto cualquiera que viole alguna de las leyes fundamentales» (art. 4). No contenta con ello, añade: «La nación [es decir, la titular de la soberanía] no tiene facultad para decretar leyes que at[e]nten a los derechos individuales» (art. 5). Estos se conciben como garantías constitucionales que, de modo explícito, enumera el artículo 193 y declara como inviolables; esto es, anteriores y superiores al Estado y la nación.

La sección segunda define al Gobierno como «popular representativo» (art. 27) y apunta que su ejercicio consiste en la administración de los tres poderes (legislativo, ejecutivo y judicial) en que se dividen «las principales funciones del poder nacional» (art. 28). Desde luego, sobre la base del principio de división o separación de poderes, admite que ninguno de los tres «podrá ejercer jamás ninguna de las atribuciones de los otros dos» (art. 29).

La sección tercera (De los medios de conservar el gobierno) consagró lo que modernamente serían restricciones al poder, normas programáticas (Hacienda Pública, educación, Fuerzas Armadas) y garantías o declaraciones de derechos. Esas declaraciones estaban precedidas por otras que contenían una especie de proclamaciones ético-políticas; por ejemplo, una estrictamente ética era la siguiente: el ser religioso, el amar a la patria, el ser justo y benéfico, el no faltar al decoro nacional y el cumplir con lo que se debía a sí mismo eran obligaciones que debía cumplir todo peruano (art. 14). Por otra parte, en el artículo siguiente se declaraba que «[l]a fidelidad a la Constitución, la observancia de las leyes y el respeto a las autoridades comprometen de tal manera la responsabilidad de todo peruano, que cualquiera violación en estos respectos lo hacen delincuente» (art. 15). Por eso mismo, todos los funcionarios debían jurar fidelidad a la Constitución (arts. 188-190).

El primer cuidado del Congreso, luego de la apertura de sus sesiones, debía ser examinar las infracciones de la Constitución para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores (art. 186). En ese sentido, todos los funcionarios, además de jurarla, debían respetarla (art. 188). «Todo militar no es más que un ciudadano armado en defensa de la República» (art. 179); por esta razón, merecía las recompensas de la patria, pero si abusara de su prerrogativa, atentando contra la libertad, se haría execrable ante la nación y cada ciudadano. Por fin, «[t]odos los peruanos pod[ía]n reclamar el uso y ejercicio de estos derechos y [era] un deber de las autoridades respetarlos y hacerlos guardar religiosamente por todos los medios que estén en la esfera de las atribuciones de cada una de ellas» (art. 194). De este modo, la Constitución pretendía garantizar su propia vigencia, aunque resultó imposible no solo por su provisionalidad (debía ratificarse al concluir la guerra de la emancipación), sino por la fuerza de las circunstancias bélicas.

6.1. FORMA DE ESTADO

La Constitución identificaba a la República como un gobierno elegido por el pueblo. Según el Discurso Preliminar, el gobierno popular y representativo permite que el pueblo esté en el continuo ejercicio de sus derechos. En consonancia con ese principio, la Constitución proclamaba que, por corresponder a la nación hacer las leyes a través de sus representantes reunidos en Congreso, todos los ciudadanos debían concurrir a la elección de aquellos, porque esta era la única función del poder que se podía ejercitar sin delegarse (art. 30). ¿Qué significaba aquello? Simple y llanamente que, en los comicios parroquiales, el pueblo podía designar a los miembros del Colegio Electoral de Provincia, específicamente, uno por cada 200 habitantes (art. 33) y, en todas las poblaciones, sea cual fuere su censo, a las Municipalidades, esto es, no menos de dos regidores ni más de dieciséis, dos alcaldes y dos síndicos (art. 138). El poder electoral, término que acuñó la Constitución para referirse al sufragio popular, en la práctica estaba en manos de los Colegios Electorales de Provincia y, en mayor proporción todavía, de los diputados. En efecto, los Colegios Provinciales elegían a los diputados a pluralidad absoluta de votos (uno por

cada 12 mil habitantes o fracción mayor), a los vocales de las Juntas Departamentales (uno por cada provincia) y a los precandidatos al Senado (arts. 41 y 45, 132 y 88, respectivamente). El Congreso elegía al presidente y al vicepresidente, de entre los candidatos propuestos por el Senado Conservador (inc. 24 del art. 60) y, desde luego, a este mismo, conformado por tres senadores por departamento entre los dos precandidatos elegidos por cada uno de los Colegios de Provincia, cuidando que dos no fueran de la misma provincia o que los eclesiásticos no fueran más de seis (inc. 25 del art. 60 y art. 93).

«Ninguno de los tres poderes podrá ejercer jamás ninguna de las atribuciones de los otros dos», decía la Constitución, luego de consagrar un Estado unitario, en apariencia, descentralizado (arts. 27, 29). Había, en efecto, Juntas Departamentales cuya estructura, organización y atribuciones se inspiraron muy directamente en las Diputaciones Provinciales previstas en el capítulo II del título sexto de la Constitución de Cádiz. Era el Consejo del Prefecto del Departamento quien la presidía y tenían funciones de inspección sobre las Municipalidades que, a su turno, ejercían la justicia de paz y la policía de orden, salubridad, ornato y educación de las poblaciones (arts. 132 y ss.; 138 y ss. de la Constitución de 1823).

El régimen interior de la República había previsto prefectos, intendentes y gobernadores en los departamentos, las provincias y los distritos, respectivamente. A ellos les correspondía el «gobierno político» de sus circunscripciones y la conservación del orden y la seguridad pública «con subordinación gradual al Supremo Gobierno», y tenían la misión de «cuidar de que los funcionarios llenen exactamente sus obligaciones». Ellos ejercían sus cargos por cuatro años improrrogables (arts. 122-126).

El prefecto contaba con un consejo integrado por un diputado elegido por cada provincia para «emitir dictamen en los negocios graves», denominado Junta Departamental. Tenía atribuciones de promoción (agricultura, industria, minería, educación, beneficencia), de fiscalización (de las Municipalidades y la inversión de los recursos departamentales) y electorales (proposición del Senado de ternas de candidatos a autoridades políticas, de candidatos a funcionarios

públicos, a la Presidencia de la República), informando siempre al Senado respecto de los medios y los recursos necesarios para la mayor prosperidad del departamento (art. 135). Las Juntas Departamentales reproducían, en esencia, las normas de la carta gaditana en relación con las Diputaciones Provinciales, con la diferencia de que estas últimas tenían autonomía respecto del jefe superior de la provincia que las presidía y eran, más bien, órganos deliberantes que sesionaban durante 90 días con reuniones «distribuidas en las épocas que más convenga» (arts. 324-337).

Les faltó a los constituyentes de 1823 decisión descentralista y fueron, sin duda, más conservadores que los legisladores españoles. Este sesgo es particularmente notorio en el régimen municipal. Los Ayuntamientos gaditanos tenían a su cargo la policía de salubridad, comodidad, orden y seguridad pública, la administración y la inversión de sus recursos y la repartición de ellos, el sostenimiento de la educación y las instituciones de beneficencia, construcción y reparación de caminos y de todas las obras públicas, proposición de ordenanzas locales, promoción de la agricultura, la industria, la minería y el comercio e incluso iniciativa ante las Cortes para crear recursos, a través de la Diputación Provincial, desde luego, sujetos a fiscalización de esa Diputación (arts. 309-323 de la Constitución de 1823). Las Municipalidades peruanas, en apariencia, tenían atribuciones semejantes (policía de orden, ornato, recreo y promoción de actividades locales) e incluso la judicatura de paz en demandas civiles de menor cuantía y procesos de injuria leve y delitos menores (arts. 138-143), pero carecían del control y la administración de los servicios locales y de autonomía.

6.2. FORMA DE GOBIERNO

La Constitución, que exigía como requisito para ser presidente «la aptitud de dirigir, vigorosa, prudente y liberalmente una República» (inc. 2 del art. 75), no consagró, en rigor, un presidencialismo. No, por lo menos, uno de modelo norteamericano. El de la carta de 1823 era, sin duda, un presidencialismo *sui generis* cuyos méritos o defectos nunca pudieron ponerse a prueba, ya que jamás tuvo vigencia. Sin embargo, en él se reflejaba una neta hostilidad o temor al presidente,

al punto de que sus atribuciones no guardaban correspondencia con quien era, según la carta magna, jefe de la administración de la República o jefe supremo de las Fuerzas Armadas. La Constitución sencillamente sometía al Ejecutivo a un férreo sistema de controles que no le habrían permitido una fluida administración del Estado.

Según Toribio Pacheco (1854), si por un lado la Constitución de 1823 presentaba algunas ideas que merecían elogio, por el otro manifestaba un profundo equívoco respecto del «equilibrio de poderes» y la real situación del país. Por esa razón, decía que

Según esta constitución, el poder legislativo es todo, el ejecutivo nada; y esta sola consideración basta para creer que su observancia había de ser efímera y su duración mu[y] corta. En una época en que se requería obrar más y discutir menos, era preciso dar más ensanche al poder en quien esencialmente reside la acción, pues, estrechamente ligado, como se encontraba, por la carta fundamental, se vea reducido a dos extremos opuestos y eminentemente perniciosos; o a sucumbir bajo el peso de la impotencia, o a hacer un esfuerzo, como Sansón, para romper las cuerdas que estorbaban sus movimientos y aniquilar del todo las fórmulas constitucionales (Pacheco, 1854, pp. 26-27).

El Poder Legislativo, unicameral, residía exclusivamente en el Congreso (art. 51 de la Constitución de 1823); a él le correspondían las atribuciones fundamentales políticas y económicas del Estado reconociéndosele una enorme injerencia en la definición y la conducción de las relaciones exteriores. El Senado Conservador, que era una suerte de Consejo de Estado, «cooptado» por el Congreso, servía para arrebatar al presidente atribuciones administrativas que no habría podido ejercer el Congreso a menos que fuera bicameral. Así, elegía y presentaba al Ejecutivo los empleados de la lista civil y eclesiástica, contrataba los empréstitos internos, convocaba al Congreso en legislaturas extraordinarias y, en defecto del presidente, incluso en legislatura ordinaria y solo con su voto, el presidente podía nombrar a los altos oficiales del Ejército y la Armada, así como a los agentes diplomáticos (incs. 2-4 y 7 del art. 90; incs. 7-8 del art. 80).

El Poder Ejecutivo estaba representado por un presidente, elegido por el Congreso, a propuesta del Senado, por cuatro años, no reelegible de inmediato y responsable por los actos de su administración (arts. 72, 74 y 78). Incluso, sus actos no tenían validez sino merced a la refrendación ministerial (art. 73). Aunque le correspondía la jefatura suprema de la Fuerza Armada, no podía mandarla personalmente, sin autorización del Congreso o del Senado (inc. 2 del art. 82; inc. 1 del art. 81). Tampoco podía salir del territorio sin permiso del Congreso ni interferir en el funcionamiento de los otros poderes del Estado (incs. 2-6 del art. 81). A pesar de ser jefe de la administración y responsable del orden y la seguridad interna y externa del Estado, los ministros eran «el órgano del Gobierno en los departamentos de su dependencia» por lo que eran responsables, individual o colectivamente, según la índole de sus decisiones (arts. 79, 84 y 85).

Los constituyentes de 1823, en su afán de impedir la arbitrariedad y los excesos, resultaron presos de sus prejuicios. Diseñaron una presidencia compartida con los ministros, sujeta a responsabilidades y subordinada al Senado en todo lo concerniente al nombramiento de estos funcionarios. Era un Ejecutivo sin autonomía, competencias suficientes ni capacidad de iniciativa y, por tal motivo, de mando y dirección. Por eso mismo, afirma Villarán (1962) que

[l]os constituyentes del año 1823 se preocuparon, sobre todo, en restringir la autoridad del gobierno, en debilitar y sujetar el poder presidencial y, por natural reacción robustecieron y exageraron la fuerza del cuerpo legislativo y la extensión de sus atribuciones (p. 38).

Era verdad, ya que, de haberse puesto en vigencia, habría provocado graves conflictos entre el Congreso y la administración.

Asimismo, el Poder Judicial estaba integrado por jueces y magistrados vitalicios e inamovibles (art. 97), organizados en una Corte Suprema, sendas Cortes Superiores en las capitales de departamento y Juzgados de derecho en las capitales de provincia (arts. 98, 101 y 104). Aparentemente, gozaba de autonomía, aunque el Ejecutivo debía «velar sobre la exacta administración de justicia» (inc. 9 del

art. 80). Esta, dicho sea de paso, debía administrarse, en materia criminal, mediante jurados (art. 107), por lo que la Constitución establecía que en «las causas criminales el juzgamiento será público, el hecho reconocido y declarado por jurados, y la ley aplicada por los jueces» (art. 107).

7. CONCLUSIÓN

La Constitución de 1823, influenciada por la carta magna de Cádiz, representó una opción autónoma, aunque no original, para los constituyentes peruanos. Esa Constitución inicial, que no pudo ponerse jamás en vigencia, sobrevivió merced a la de 1828, a la que inspiró por haberlo acordado, formalmente, los constituyentes de 1827. La Constitución de 1826 resultó repudiada, incluso por los más recalcitrantes partidarios de Bolívar y, de ese modo, nació en 1828 un constitucionalismo que expresaba, por lo menos, la voluntad nacional de afirmar, por propia decisión, unas instituciones que se juzgaban indispensables para el mejor gobierno, por obra de los propios peruanos. No interesa, para el caso, la originalidad o no de algunas de tales instituciones, sino la decisión constituyente inspirada en un propósito de afirmación nacional y constitucional.

REFERENCIAS

- Aljovín, C. (2001). La Constitución de 1823. En S. O'Phelan Godoy (comp.), *La independencia del Perú. De los borbones a Bolívar* (pp. 351-378). Instituto Riva-Agüero, Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Alvarez, W. (2009). Una Constitución fundada en la naturaleza y la razón: las Bases de la Constitución de 1822. *Illapa. Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales*, (6), 45-51.
- Basadre, J. (1968). *Historia de la República del Perú* (t. 1). Editorial Universitaria.
- Cámara de Diputados. (1928). *Historia del Parlamento Nacional. Actas de los Congresos del Perú desde el año de 1822* (t. 1). Cervantes.

- Chiaramonti, G. (2012). El primer constitucionalismo peruano: de Cádiz al primer Congreso Constituyente. En A. Annino & M. Ternavasio (coords.), *El laboratorio constitucional iberoamericano: 1807/1808-1830* (pp. 135-155). Iberoamericana; Vervuert.
- Congreso Constituyente del Perú. (1822). *Diario de las discusiones y actas del Congreso Constituyente del Perú* (tt. I-II). Imprentas de D. Manuel del Río y Compañía. <https://bdh-rd.bne.es/viewer.vm?id=0000055839&page=1>
- Destutt de Tracy, A. L. C. (1821). *Comentario sobre el Espíritu de las leyes de Montesquieu*. Imprenta de D. Fermín Villalpando.
- Guinassi Morán, A. (1918). *General Trinidad Morán 1796 a 1854. Estudios históricos y biográficos* (t. I). Tip. Cáceres.
- Obín, M. J., & Aranda, R. (1895). *Anales parlamentarios del Perú*. Imprenta del Estado.
- O'Leary, D. F. (1952). *Memorias del general Daniel Florencio O'Leary. Narración* (t. II). Imprenta Nacional.
- Pacheco, T. (1854). *Cuestiones constitucionales*. Imprenta de Francisco Ibáñez y Herm.
- Paz Soldán, M. F. (1870). *Historia del Perú independiente* (t. I). Imprenta de Alfonso Lemale.
- Riva Agüero, J. (1910). *La historia en el Perú. Tesis para el doctorado en Letras*. Imp. Nacional de Federico Barrionuevo.
- Távora, S. (1951). *Historia de los partidos*. Editorial Huascarán.
- Villarán, M. V. (1962). La Constitución de 1823. En *Páginas escogidas* (pp. 33-44). Talleres Gráficos P. L. Villanueva, S. A.
- Villarán, M. V. (1998). *Lecciones de derecho constitucional*. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.