

La Constitución de 1834

A Víctor García Toma.

“...la nota predominante de la Constitución que examinamos es su espíritu antimilitarista.”

Manuel Vicente Villarán, 1934.

Por: Fernán Altuve-Febres Lores

Al analizarse la Constitución de 1834 ha sido común, entre juristas e historiadores, considerarla como una repetición, copia o replica de aquella de 1828. Contrariamente a esta opinión, que ya se encontraba en las *Cuestiones Constitucionales (1854)* de Toribio Pacheco, nosotros apreciamos en aquella Ley Fundamental un instrumento que, si bien mantiene muchos artículos de su presedesora, introduce variantes que han resultado de enorme importancia para modelar el carácter constitucional de la República. De ahí que demos relevancia ha un tiempo y a un texto interesante para nuestra historia.

I La Convención Nacional

En el año de 1833 el gobierno de Don Agustín Gamarra anunció que reuniría una Convención Nacional en cumplimiento del artículo 177 de la constitución de 1828 que estipulaba que después de estar una vigencia de cinco años, es decir:

“ En julio del año de mil ochocientos y treinta y tres se reunirá una Convención Nacional , autorizada para examinar y reformar en todo o en parte esta Constitución”
(Ugarte:1978.p,251)

Las Juntas Preparatorias se instalaron el día 2 de Julio de 1833 pero la instalación de la flamante Convención Nacional ante el Presidente encargado Braulio del Camporredondo, se demoró hasta el 12 de Septiembre a fin de completar el *quorum* debido a los retrasos de algunos representantes. Primero se aprobó el Reglamento y seguidamente se eligió a Francisco de Paula Gonzales Vigil (1792-1875) para la primera presidencia de duración mensual.

El 18 de septiembre se conformó la comisión constitucional de ocho miembros; Tomás Dieguez, José Freyre, Tomás Rodríguez, Rafael Ramírez de Arellano, Juan Ignacio García, Juan B. Mejía, Mariano Escobedo y José Luis Gómez Sánchez.

En las discusiones iniciales estuvieron presentes los aportes de Manuel Lorenzo de Vidaurre (1773-1841) quien como Presidente de la Corte Suprema había enviado un proyecto de reforma en lo referente a la judicatura donde adecuaba todas las instancias al principio “el poder emana del pueblo”¹ mientras que a título personal había escrito unas reflexiones tituladas “*Artículos Constitucionales que son de adicionarse a la Carta para afianzar nuestra libertad política*”.

Pero los debates fueron breves y la labor de la comisión transcurrió sin mayores avances hasta el mes de noviembre. Santiago Távora (1790-1874) nos cuenta lo que aconteció a partir de entonces:

“El señor Luna se presentó el 13 en la comisión, representó a sus miembros la necesidad de obrar antes que llegara la crisis del 19 de Diciembre, lo que no podía conseguirse procediendo en sus trabajos con la lentitud consiguiente a la discusión suelta que había sido aceptada. Presentó su proyecto; que se llamo Proyecto traído de Arequipa en la petaca; fue aceptado, se

¹ Proyecto de Reforma de la Constitución peruana en cuanto al Poder Judicial , de orden de la Excelentísima Corte Suprema de Justicia para presentarlo a la Convención Nacional. Lima, 1833

adicionó, corrigió y modificó en pocos días, y presentado a la asamblea principio a discutirse el día 9 de Diciembre” (Tavara:1951, p.125)²

La crisis que en ese entonces preveía Luna Pizarro para el 19 de diciembre de 1833, día en que expiraba el periodo de cuatro años del General Gamarra, tenía su origen en las elecciones presidenciales convocadas para ese año se frustraron³ y no sabíase a ciencia cierta como iba a realizarse la sucesión presidencial.

El prelude de esta crisis estuvo marcado por una intensa discusión realizada en todos los círculos académicos, políticos, parlamentarios y periodísticos. El tema era definir los límites y alcances de los poderes de la Convención Nacional, por eso la polémica versó sobre la naturaleza del poder constituyente y si este, en palabras de hoy, era *originario* del pueblo o *derivado* de la legalidad precedente. La idea generalizada era que la Carta de 1828 había buscado ensayar el modelo de una revisión *ad hoc* de la Constitución mediante un cuerpo que detentase un poder constituyente limitado exclusivamente a este fin mientras se mantenían vigentes los órganos y cuerpos del poder constituido.

El diario conservador *La Verdad*, en su N° 69, correspondiente al 2 de octubre de 1833, defendía esta última tesis diciendo:

“La Convención no es un cuerpo legislativo, no es un congreso, no vota contribuciones, no sanciona leyes, en fin no es más que una academia científica erigida para discutir las enmiendas de que pueda ser susceptible el pacto fundamental del Perú” (Tavara:1951, p.123)

Ahora bien, independientemente de la voluntad de los constituyentes de 1828, fue el enrarecido y polarizado proceso político el que de hecho sentó el precedente constitucional que determinó la supremacía del *pouvoir constituant* sobre el *pouvoir constitué*. Benito Laso (1783-1862) resumió en un discurso (28-VI-1834) la gestación de este antecedente diciendo:

“El congreso Constitucional, único al que era dado conceder facultades extraordinarias, se hallaba en receso (...) y como la Convención Nacional era la única Representación Nacional legislativa, existente el único cuerpo deliberante, a nombre de la nación entera se arrojó y debió arrogarse esas facultades que no le estaba detalladas. Así es que, en virtud de la misión Constitucional de los representantes en la Convención, nunca han podido ejercer otros actos que los que la Carta les señaló; y si los han ejercido, han sido solo en observancia de la imperiosísima ley de la necesidad sola, pues, una ley más imperiosa que la Carta misma, fue la que autorizó a la Convención para nombrar Presidente provisorio y darle facultades extraordinarias” (Basadre:1983. T.II, p. 4)

Así en fue como en la historia constitucional peruana quedó desechado el modelo de revisión constitucional *ad hoc* y se entendió que el poder constituyente, concebido por Emmanuel Sieyès (1748-1836), no estaba vinculado a formas jurídicas y procedimientos preexistentes, es decir, que cuando actúa siempre está en “estado de naturaleza” y por ello la reforma de las leyes constitucionales no es una función normal del Estado sino una facultad extraordinaria.

De lo expuesto se entiende como la opinión general fue aceptando lentamente que la Convención nombrara a un Presidente Provisorio que realizase nuevas elecciones, más aún cuando Gamarra se negó a la prórroga que sus partidarios le pedían, declinando toda aspiración a favor de su Ministro de Guerra, Pedro Bermúdez.

2 El 2 de Diciembre de 1833, Luna Pizarro escribió a Nieto sus impresiones sobre la propuesta ya discutida: *“Mañana puede estar impreso el proyecto de constitución, qe. remitiré por el correo. No ha agradado a ningún partido. Los unos dicen qe. se autoriza mucho al Ejecutivo- los otros qe. se le ponen demasiadas trabas. Estando exaltados los ánimos de unos y otros, me parece que tal vez es lo menos malo qe. sea posible hacer, puesto qe. guarda un medio y no cae en extremos” (Tauro:1959. p.68)*

3 En estas elecciones frustradas Riva Agüero salió vencedor en Lima con 174 sobre 165 votos (Ravago: 1959,p.75).

El desprendido gesto de Gamarra y tendía a apaciguar los ánimos en un momento en que abundaban los ataques provocadores de los liberales⁴ y en que no se podía negar que su gestión administrativa había dado resultados muy positivos, razón por la que existían decididos partidarios del cesarismo militar y de lo que este significaba como gobierno de orden. En 1833 el diario *La Verdad* presentaba la siguiente reflexión:

“El cabo, el sargento, el capitán, el coronel son verdaderos administradores de las masas respectivas que corren a su cargo. El espíritu de orden, de regularidad, de responsabilidad, de subordinación empiezan de ese modo a impregnarse en su conducta (...) De ahí sin duda el fenómeno que presenta la historia, hasta de las republicas: los mejores gobernantes han sido militares...”(Villaran :1962,p.65)

En este contexto se desarrollaron una dramática serie de hechos que desembocaron en una durísima guerra civil. El primer acto de esta trama lo interpreto Francisco Xavier de Luna Pizarro (1780-1855), líder de la mayoría liberal en la Constituyente, quien había asegurado al Presidente Gamarra y a sus aliados conservadores o “persas”, que eran fuertes en las cámaras constituidas, que no debían temer a la elección hecha por los convencionales puesto que no tendría inconveniente en elegir al General Pedro Bermúdez quien había sido Edecán del Mariscal La Mar y cercano al partido liberal.

Ricardo Palma (1833-1919) en su tradición titulada *Seis por Seis* rememora los sucesos de aquella época donde se destacaba la esposa del Presidente, Doña Francisca Zubiaga de Gamarra y nos narra que:

“Dona Francisca manejaba los bártulos, y con tanta destreza, que el partido de la oposición casi pierde la esperanza de sacar triunfal a su candidato, que era el general Orbegoso. Ochenta y cinco diputados formaban la convención, y dona Francisca decía sin embargo que contaba con cuarenta votos de barreta, o sea representantes palaciegos, a quienes ella daba la consigna u orden del día, amen de los diputados cubileteros, que no bajaban de doce”.(Palma :1964, p.1057)

Pero lo cierto era que una vez aceptado que la elección se realizase la Convención se había hecho viable el plan secreto de los liberales y sus aliados los seguidores del Mariscal Riva Agüero, los llamados “copetudos”⁵, que no querían elegir al General Bermúdez sino a uno de los suyos, y de la misma forma sorpresiva en que termina la tradición de Palma, fue elegido el General Luis José de Orbegoso para sorpresa de todos. La intempestiva elección había roto la tregua tácita entre los partidos, de la misma forma como en 1827 los liberales habían elegido intempestivamente a La Mar en 1827. Era la declaratoria de guerra.

Inmediatamente se inició un segundo acto protagonizado por el general Pedro Bermúdez con el apoyo del General Gamarra, Doña Francisca y sus partidarios quienes dieron un pronunciamiento el 4 de Enero de 1834. Pero este fracaso en su intento de capturar al Presidente Orbegoso quien se refugio en las fortalezas del Callao con la Convención que ahí celebro tres sesiones. Frustrado el golpe en Lima se produjo un motín en la ciudad con la ayuda de colonos franceses⁶ que determino a Bermúdez y sus seguidores a retirarse a las provincias del interior que se habían manifestado mayoritariamente contra los liberales.

Desencadenada la contienda civil, Orbegoso pudo regresar a Lima (29-I-1834) y pasado unos seis meses se interno con sus tropas “cívicas” en el valle del Mantaro para encontrarse con el Ejército del general Bermúdez, como así ocurrió en el campo de Huaylacucho (17-IV-1834). Después de esta grave derrota el General Orbegoso tuvo que retirarse a Lima por la vía de Jauja.

4 Cristobal Aljovin identifica estos ataques en los diarios *El Globo* (febrero,1833) y *El Telégrafo* (octubre, 1833)

5 Manuel Telleria presidente del Senado constituido y a quien le hubiera correspondido remplazar interinamente al Presidente por mandato del artículo 83 de la Constitución de 1828 se presentó en la convención y ante los asistentes renunció públicamente a ejercer dicha función acatando la decisión de esta asamblea. Telleria era decidido partidario del Mariscal Riva Agüero.

6 Heinrich Witt observó durante aquellos días como los pobladores de Lima eran “...incitados y ayudados por franceses que no habían olvidado la revolución de julio de 1830, abriendo fuego sobre las tropas de palacio.” (Witt:1998. T.I,p.327)

En este momento se produjo un tercer e inesperado acto que decidió el desenlace final del conflicto. En el campamento del Ejército victorioso, en la misma noche del triunfo, sucedió una deleznable traición por parte de algunos oficiales encabezados por José Rufino Echenique quienes depusieron del mando a Bermúdez y acordaron entregar el ejército vencedor a los derrotados. El 24 de abril de 1834 ambas fuerzas se encontraron en una localidad cerca de Jauja y se estrecharon en esa representación que la historia conoce como el *Abrazo de Maquinguayo*.

El 3 de Mayo Orbegoso entró triunfante a Lima sin haber ganado una sola batalla, lo acompañaba el Mariscal Riva Agüero cuyo partido poderoso en la capital había sostenido a los liberales durante la guerra civil. Se iniciaba entonces la “purificación” entre los oficiales de las fuerzas armadas y una intensa persecución contra los personajes y símbolos del régimen derrotado. El teatro, la prensa y los salones denigraron a todo lo que identificaban con lo “militar” adjudicándole responsabilidad de todos los males, mientras el partido “persa” y sus hombres eran proscritos. En este entonces tuvieron que exiliarse dos de las figuras más interesantes de la historia republicana y a quienes la muerte no les permitiría volver a ver su tierra: José María Pando (1787-1840) de quien una vez se dijo que fue el mayor talento del Perú y la formidable Doña Francisca de Gamarra, *La Mariscala*, a quien Abraham Valdelomar evocó diciendo:

“gobernó a hombres, condujo a ejércitos, sembró odios, cautivo corazones; fue soldado audaz, cristiana fervorosa; estoica en el dolor, generosa en el triunfo, temeraria en la lucha. Amó la gloria, consiguió el poder, vivió en la holgura, veló en la tienda, brillo en el palacio y murió en el destierro” (Valdelomar; 2001.T1.p,371)

II *La constitución “cívica”*

En el contexto de la guerra civil de 1834 se difundió un liberalismo romántico similar al que recorrió Europa poco tiempo antes durante la revolución llamada de las tres gloriosas y por eso una vez terminada la confrontación, se sintió que en esta etapa precisa de nuestra historia había llegado el momento de construir una ilusoria sociedad civil ajena a todas las ideas, símbolos e instituciones que encarnaban el principio de autoridad. Así este sentimiento de “civismo” reforzó el credo liberal de los diputados de la Convención y dio como resultado la Constitución de 1834.

Ahora bien, hasta antes del estallido de la Guerra Civil el tema de mayor relevancia que trató la Convención, se refería a la reunión entre el Perú y el otrora Alto Perú y que era visto como una especie de “federalismo” por los liberales. Este se distinguía del *fusionismo* de carácter más conservador y que aspiraba a reunir al Perú y Bolivia en una sola República.

El polémico tema que tantas rebeliones había generado durante el gobierno de Gamarra, especialmente en los departamentos del sur, se encontraba vedado por la Constitución de 1828 (Art. 2) que disponía que: *“La Nación Peruana es para siempre libre e independiente de toda potencia extranjera [y no] admitirá con otro estado unión o federación que se oponga a su independencia”*. Por ello, durante las discusiones del nuevo texto fundamental se introdujo sigilosamente una novedad, como nos cuenta Santiago Távora en su *Historia de los Partidos* (1862):

“Al discutirse el artículo primero del proyecto, correspondiente al segundo de la Constitución de 1828, algún diputado notó que se había suprimido el tercer miembro de dicho artículo, relativo a la prohibición de “ admitir con otro Estado, , pacto de unión o federación que se opusiera a la independencia”. Objeción este siendo algunos diputados y entonces el señor Luna dejó la silla presidencial, subió a la tribuna e hizo una animada peroración, postulando el derecho de la nación para constituirse de la manera que quisiera y le conviniera, cuando ya no le conviene lo presente, sin más condición que la de consultar por medios genuinos su verdadera voluntad. Iba a continuarla, entrando en las ventajas de la federación, cuando, sus

amigos que estábamos en el secreto, le llamamos la atención con ademanes expresivos, los comprendo, ceso y bajo a ocupar su asiento (Tavara:1951,p. 125)

Fue por esta razón que la futura Confederación Perú-Boliviana se pudo construirse al amparo del orden constitucional de la carta de 1834 y, mas aun, ella sirvo de constitución supletoria para los Estados Nor-Peruano y Sur-Peruano en todo aquello que las Leyes Fundamentales acordadas por las asambleas de Sicuani y Huara no hubiesen prescrito.

Ahora bien, mientras se proponía esta especie de “federalismo” hacia el exterior, análogo al asociacionismo romano o *foederis*, en el interior se postulaba la consolidación del Estado unitario mediante la cancelación de las Juntas Departamentales que hasta ese entonces habían servido como sucedáneos de las aspiraciones federalista de los liberales peruanos. De aquí se entiende que el 18 de noviembre de 1833 Luna Pizarro escribiese a Domingo Nieto diciéndole:

”Las juntas departamentales concluyeron su carrera: es muy pronunciada la opinión contra su permanencia. Se ha discurrido poner municipalidades en las capitales de departamento y de provincia revestidas de regulares atribuciones Si luego la ley respectiva gira sobre la base de que no sean municipales sino propietarios de tanta cantidad puede que peguen mejor estas corporaciones que no las juntas” (Tauro:1959, p.65) 7

También nos cuenta Santiago Tavara 8 que el debate mas encendido verso sobre la propuesta de homologar las funciones de las cámaras. Ello genero muchas discusiones y termino introduciendo por primera vez en nuestra historia la confusa exigencia de que ambas cámaras sesionen reunidas en un solo cuerpo a fin de tratar determinados asuntos (Art.42).

El fin que se aprecia con mayor nitidez es el fortalecimiento del Congreso para volver ha convertirlo en el centro del diseño constitucional como había ocurrido la constitución de 1823. Entre las variaciones del Legislativo se destacan esta la reducción de la edad mínima para ser diputado de 26 a 25 años (Art.19, inc. 2), el aumento del numero de senadores de 3 a 5 por cada departamento (Art.25), la inmunidad penal y civil de todos los representantes (Art.46) y la renovación parlamentaria por mitad cada dos años.

Para lograr esto era menester debilitar la Presidencia de la Republica que era el eje orgánico de la carta de 1828 a pesar de algunas deficiencias. En Consecuencia se prohibió la reelección inmediata y se flexibilizo el derecho de veto sobre las leyes permitiendo que la insistencia del parlamento no requiera una mayoría calificada de dos tercios.

En cuanto a la Vicepresidencia que su abolición estuvo vinculada al desprestigio que la institucion tuvo en tiempos del General La Fuente, concluyéndose que era mejor la experiencia incidental que establecieron los tres Presidentes del Senado que se encargaron del mando entre 1831-33.9 . No es extraño entonces que se dispusiese que corresponderia al Presidente del Consejo de Estado encargarse interinamente el poder ejecutivo.

Otra de las formas de mediatizar la acción del Ejecutivo fue el robustecimiento del Consejo de Estado, hasta entonces una comisión permanente de 10 senadores. La reforma de este cuerpo en cuanto a sus atribuciones permitio que fuese un verdadero poder moderador, en tanto que su composición se aumento con dos integrantes por departamento y se amplio permitio que hubieran miembros que no fueran parlamentarios.

Es importante aquí señalar que silenciosamente se introdujo en este texto la segunda institución del régimen parlamentario que nuestra tradición constitución ha incorporado después del refrendo ministerial, y es la asistencia de los ministros a los debates de las cámaras como estipulaba el articulo 92:

7 . En concordancia con el Art 137 de la constitución la primera ley de municipalidades fue sancionada en 1834. A ella siguieron las leyes de 1853, 1856, 1861, 1873, 1892, 1945/46, 1963, 1978 y 1983.

8 Tavara, Santiago. Historia de los Partidos. Lima, 1952. p.128

9 Andres Reyes, Braulio del Campo Redondo y Manuel Telleria.

*“Los Ministros de Estado pueden concurrir a los debates de cualquiera de las cámaras, y se retiraran antes de al votación” (Ugarte:1978,p.273)*¹⁰

En este sentido los artículos 89, 90 y 91 crearon un importante mecanismo de comunicación entre los poderes al preceptuar la obligación de los Ministros de presentar *“una memoria del estado de su respectivo ramo”* al abrirse las sesiones del Congreso. Esta disposición se mantuvo en todos los textos constitucionales hasta el de 1933.

Por otra parte el sistema de acusaciones constitucionales fue generalizado permitiéndose que cualquier ciudadano pudiese interponer acusaciones contra los ministros (Art. 95) para lo cual poco tiempo después se sancionó una draconiana ley de responsabilidad de la función pública (20-VI-1834) que puso en jaque a los funcionarios mientras ejercían sus atribuciones.

En lo que se refiere al poder judicial se aprecia la influencia del informe de Vidaurre. El objeto de la modificación era acercar el modelo de la justicia peruana al modelo norteamericano, por eso se separa claramente a los fiscales que dependerían del ejecutivo como los *Attorneys* de las instancias jurisdiccionales que dependerían de la soberanía popular. Al respecto Manuel Vicente Villaran observa que:

“Se privo al Ejecutivo de toda ingerencia en el nombramiento de vocales de la Corte Suprema y de las Cortes Superiores y de jueces de primera instancia. Solo se le concedió la facultad de nombrar fiscales” (Villaran:1962 p.63)

Pero el problema de esta construcción se presentaba porque a diferencia del modelo anglosajón las magistraturas no podían hacerse electivas y entonces equipararon la elección directa del pueblo con una designación indirecta a través de las cámaras. Por este motivo la Constitución estipuló que los jueces de primera instancia fueran escogidos por los diputados (Art.24), los vocales superiores por los senadores (Art. 32) y los vocales supremos por ambas cámaras reunidas en Congreso (Art.51, inc.26), todo lo cual resultaba en una politización exagerada de la justicia que pasaba a depender de las mayorías partidistas.

En este orden de cosas también se crea, bajo inspiración de Vidaurre, un Consejo Supremo de Guerra con vocales y “un fiscal” nombrados por el Congreso (Art. 110) para tratar las causas militares.

Otro punto donde se puede apreciar la gran influencia de Vidaurre es en la importancia que los constituyentes dan al proceso de codificación del cual era adalid el primer presidente de la Corte Suprema, por lo que se considera a la legislación entonces vigente que en su mayoría el derecho indiano como provisional tal como lo dispone el artículo 177 disponga que: *“Todas las leyes que no se opongan a esta Constitución, quedan vigentes hasta que se publiquen los Códigos de Legislación”*(Ugarte: 1978, p.283)

Ideológicamente la Constitución de 1834 fue el resultado de dos defectos uno de la razón y otro del sentimiento, uno a favor de la discusión y otro en contra de la decisión. El primero pensando que todos los problemas se solucionan con una deliberación *ad infinitum* y el segundo sintiendo que a quien tiene que decidir es enemigo del diálogo, cuando en realidad una decisión es el resultado inexorable de toda discusión.

De aquí las dos actitudes claramente marcadas de los constituyentes, una en pro de los ciudadanos y otra en contra de los soldados. Así, embargados de un espíritu “cívico”, y después de definir restrictivamente la nacionalidad¹¹, ampliaron el catálogo de derechos entre los cuales se destaca la prohibición de extranjería del país como clara reacción a las deportaciones ocurridas durante el gobierno de Gamarra indicando el artículo

¹⁰ Este artículo tenía como antecedente uno similar contenido en el reglamento del Congreso de 1822.

¹¹ José Pareja Paz Soldán dice que la constitución reaccionó contra la prodigalidad en que se había incurrido al otorgar la nacionalidad peruana a los extranjeros limitándola a los nacidos en el territorio nacional, en el extranjero con algún padre peruano, a los casados con peruanos o a los que sirvieron a la República. Esta mayor conciencia de la nacionalidad será más clara en 1839 (Pareja:1981,p.64)

149 que: *“Ningún peruano puede ser expatriado sin previa condena judicial, ni obligado a mudar de domicilio sin ella”* (Ugarte: 1978,p.280)

Pero la gran paradoja en relación a este avanzado postulado es que el liberal gobierno compuesto por los partidarios de la inclusión de este precepto en la Constitución decretó (6-VI-1834) el destierro del Obispo de Arequipa, Jose Sebastian de Goyeneche, señalando Basadre que la *“...orden vino dentro del termino de cuatro días si en el plazo de cuatro horas no pagaba cien mil pesos oro”* (Basadre: 1983, T.II, p.22)

Ante el extorsionador mandato se produjo una aguda polémica (28-VI-1834) en la Convención Nacional donde Benito Laso “un partidario moderado de la autoridad”, según decía Felix Denegri Luna, ataco lo arbitrario e ilegal de la medida gubernamental mientras que los paladines de las libertades, Francisco de Paula Vigil y Francisco Xavier Mariategui, argumentaba insistentemente en favor del cumplimiento de la orden oficial.

Pero el tema no pudo prosperar, y no por falta de voluntad política, sino gracias al pueblo llano y su sentido común que dieron su veredicto a favor del Obispo, quien en una dirigida carta al Papa (7-X-1834) le relataba que:

“En la tarde del 26 de junio, apenas se divulgo en la población la noticia de que se iba a desterrar a su Prelado con sus inocentes hermanos solo por no poder pagar la enorme cantidad de oro pretendida, los feligreses de toda edad, sexo y condición se levantaron, llenando las plazas publicas, llorando y dando voces de estar listos a morir antes de que se realizara tan sacrilego crimen contra su pastor. Entre tanto creímos oportuno dejar el palacio episcopal y ocultarnos por pocos días, para que por nuestra causa no se derramara una gota de sangre.(...) Aunque por temor al pueblo los perseguidores abandonaron su proposito, Nos fuimos libres de la pena de destierro, sin embargo no cesaron las persecuciones” (Rada: 1917 T. I. p,316-317)

En cuanto a la actitud antimilitar de los constituyentes se puede apreciar en la fijación “anual” de las fuerzas de Mar y Tierra por parte del Congreso (Art. 51, inc. 3), en la limitación del numero de altos grados (Art. 142) y el requisito de la aprobación del Congreso para los ascensos (Art 5, inc 25 y 85, inc 16).

También se prohibió el reclutamiento militar y los auxilios de los pobladores sin permiso de los funcionarios civiles (Art. 166), mientras que con reminiscencias de la revolución francesa se creo la Guardia Nacional como rival de la fuerza armada y se dispuso que todos los ciudadanos no exceptuados tenían incorporarse a ella (Art. 175), pero se le arraigo a la jurisdicción de su provincia (Art. 141) y se declaro solemnemente las sanciones contra quienes en el futuro usurpasen el poder (Art. 173)

Como conclusión cabe resaltar la importancia de una carta con caracter “reservado” de fecha 4 de junio de 1834 dirigida al General Domingo Nieto por Francisco Xavier de Luna Pizarro, autor del anteproyecto constitucional, quien reconocía el el poco merito de la obra de la Convención Nacional y opinaba sobre la ley fundamental próxima expedirse diciendo:

“La nueva constittn. es en mi juicio mas defectuosa qe. la anterior, se resiente de las circunstancias. El proyecto trabajado de prisa por mi, encierra cosas y muchas que no eran de mi opinión; pero en qe. tuve qe. capitular, porque hubiese proyecto pronto, que era mi objeto. El ejecutivo con ella se va a encontrar lleno de trabas, y puede decirse qe. con ciertos artics. añadidos, se ha colocado en ella la palanca de las revoluciones. Esta es la panacea universal, según el concepto de la mayoría convencional qe. la va hacer jurar.” (Tauro:1959 p, 91)

El 10 de junio de 1834 el Presidente Provisorio promulgo la nueva constitución elaborada por la Convencion Nacional y esta clausuro sus sesiones el 11 de Agosto de 1834. En sus *Memorias* el Mariscal Luis Jose de Orbegoso concluyo anos despues que:

“La Constitución había sido formada, como he dicho, en medio de los trastornos de la guerra civil. Los representantes afectados por los recientes sucesos y bajo la influencia de las pasiones dominantes en esas circunstancias, al discutir cada artículo, tenían, en mente la administración pasada, y no apartaban la vista de las personas de Gamarra y Bermúdez. Ellos quisieron de tal suerte organizar la ley fundamental, que prisionase la acción del gobernante, de manera que el más perverso, hiciera un buen Jefe del Poder Ejecutivo, y se enganaron, dando al fin, en la Constitución del año de 1834, el semillero de males posteriores, y creando en ella un manantial fecundo de conspiraciones y desórdenes. Antes de jurarse en toda la República, ya la desaprobaban duramente los mismos diputados que la habían firmado.”(Orbegoso:1939,p.72)

Poco tiempo después de la jura de la Carta, 22 de febrero de 1835 se produjo la revolución de Felipe Santiago Salaverry que devino en la terrible “Guerra a Muerte” (7-VII-1835)

III El parlamento frente al Veto

El veto presidencial es, probablemente, una de las instituciones de mayor importancia para lograr un modelo constitucional equilibrado. Contrariamente a esta premisa nuestra historia constitucional ha visto reiteradamente como se ha debilitado esta prerrogativa presidencial dando origen a lo que se conoce como el *veto atenuado* peruano.

A diferencia de la constitución de 1823 que no establecía la posibilidad de veto presidencial aceptando solo una propuesta de consulta al senado por tres días ya que negaba al ejecutivo la intervención en el proceso legislativo hasta de esta forma negativa de la observación legal, la constitución de 1826 fue la primera en permitir el veto de la ley por el Jefe del Estado y la reconsideración de esta, la insistencia, requería el voto de la mayoría simple de las tres cámaras que entonces existían.

Ahora bien, las dos constituciones mencionadas tuvieron una vigencia nominal. Sin embargo la primera con vigencia real; la carta de 1828, se inspiró en la Constitución de los Estados Unidos de 1787, y concibió un veto presidencial fortalecido (Art. 55) que estipulaba que una vez observada la ley se requería en la cámara de origen un voto favorable dos tercios del número de sus miembros presentes, en tanto se precisaba una mayoría absoluta en la otra para que se consolidase la insistencia de la ley.

Al revisarse, en 1834, este medio negativo de intervención del Ejecutivo en la formación de las leyes, tuvo gran importancia el debate sobre el veto, ocurrido en Norteamérica dos años antes en torno a las facultades del Presidente Andrew Jackson (1829-1837), quien logró evitar que se le limitara esta prerrogativa. Mas en nuestro país, el ejemplo sirvió para afianzar los argumentos contrarios a la Presidencia y por esta razón se dispuso que la reconsideración de una ley se lograra sin una mayoría calificada de las cámaras (Art. 57), de aquí que Manuel Vicente Villarán (1873-1955) dijera que:

“...el presidente en la Constitución del 34 tiene un veto menos eficiente que el concedido por la Constitución del 28, que a su vez es menos fuerte que el de la constitución de los Estados Unidos, en que se exige que las leyes vetadas sean sumamente aprobadas, para quedar sancionadas, por dos tercios de votos en las dos cámaras” (Villarán:1998, p.537)

El debilitamiento del veto en ley fundamental de 1834 también se producía por dos razones. Primero por que el Ejecutivo requería, para ejercer esta facultad, consultar previamente la opinión del Consejo de Estado (Art. 56) y segundo por que además, la constitución creó la fórmula (Art. 66) de una “promulgación paralela” por parte del Presidente del Consejo de Estado, si pasaban seis días sin que el Presidente de la República promulgase una ley reconsiderada por el parlamento.

Esta modalidad fue repetida en la carta 1839 (Art.67) y desde 1856 (Art.67) las leyes constitucionales peruanas la han consagrado como una “promulgación parlamentaria” en la persona del Presidente del Congreso y de esta manera ha llegado hasta nuestros días.

Analizar el origen de esta decisión de los constituyentes de 1834 es interesante ya que se puede encontrar su origen claramente en el primer en el gobierno de Agustín Gamarra (1829-1833) cuando este mandatario tuvo que hacer frente hasta un total de diecisiete rebeliones contra su administración.

En este levantisco contexto el Congreso aprobó dos leyes (20-XI-1832) que estaban destinadas a limitar las medidas que el gobierno tomaba en su defensa. La primera ley señalaba que nadie podía ser expatriado sin sentencia judicial previa y calificaba a la nave que zarpase con un deportado como “buque pirata”. La segunda ordenaba que todos aquellos que se levantasen en rebelión deberían ser juzgados por el fuero común y no por la jurisdicción militar.

Tal era la gravedad de estas normas y la dificultad que ponían a una administración cercada por las continuas sediciones, que ambas leyes fueron vetadas por el Ejecutivo dentro del plazo de diez días que entonces se requería (30-IX-1832) y devueltas a las cámaras, las cuales insistieron en ellas (7-XII-1832), y exigieron la promulgación inmediata de ambas leyes.

En la encrucijada; aprobar dos instrumentos que convalidasen la anarquía o violar la constitución el Presidente Gamarra optó por una tercera vía: acatar el acuerdo del legislativo y al mismo tiempo diferir la promulgación hasta un momento oportuno debido a que no estaba obligado por plazo perentorio alguno, logrando en los hechos un *veto indefinido*¹² que recién fue superado cuando estas normas fueron puestas en vigor durante el gobierno de Orbegoso (4-VI-1834).

La misma tesis fue sostenida por el Mariscal Ramón Castilla años después debido a que la constitución de 1856 (Art. 67) no estableció los plazos para que procediera la promulgación parlamentaria, motivo por el cual los liberales dieron una ley el 17 de abril de 1857 estableciendo un término máximo de 10 días para la promulgación por el Presidente de la República y en defecto de este 24 horas para que lo hiciera el Presidente del Congreso y que es el mecanismo que con pocas variaciones se ha mantenido hasta la actualidad.

Un liberal, pero notable jurista, quien vivió esta convulsionada época, estuvo a contracorriente de las posiciones de los partidarios del liberalismo, y por esta razón José Silva Santisteban (1825-1889) en su *Curso de Derecho Constitucional*, cuya primera edición data de 1856, entendió claramente los efectos negativos de un veto frágil diciéndonos:

‘ nuestra constitución actual es en esta parte defectuosa, y puede decirse que ha anulado una de las más preciosas garantías del gobierno, exigiendo para los casos de inflexibilidad igual mayoría que para las votaciones comunes ’ (Silva Santisteban: 1874, p.191)

Algunos años después, en 1899, un brillante constitucionalista como Luis Felipe Villarín (1845-1920) expresó con gran lucidez los graves efectos que se derivan de esta deficiencia del diseño constitucional y reconoció en su *Constitución Peruana Comentada* que:

“...no hay, pues, en ella [Constitución] el veto, atribución indispensable bajo todo régimen (...) Se han preocupado mucho los constituyentes en los peligros del abuso de los presidentes y los han investido de una autoridad débil. Tal vez sea esta circunstancia, una de las causas del exceso del poder que se arrojan con frecuencia ” (Villarín:1899 p.283)

Concientes de estos defectos los constituyentes de 1919 restituyeron la plenitud del veto presidencial y exigieron para la reconsideración de una ley una votación favorable de dos tercios de los miembros de cada cámara. La Comisión Villarín en su *Anteproyecto de Constitución de 1931* ratificó esta restauración presidencialista y solo redujo el *maximum* para la insistencia a tres quintos de los votos del parlamento (Art. 55).

¹² El Abate Sieyès criticó en la Asamblea Nacional (7-IX-1789) la idea de un veto indefinido sostenida por Mirabeau y apoyó la tesis de un veto suspensivo. (Sieyès: 1990, p.120)

Pero el Congreso Constituyente imbuido en los demagógicos postulados de un legislativo como “primer poder del estado” agravo la situación al no contemplar la atribución presidencial de vetar las leyes en el artículo 128 de la carta de 1933. Solamente la incluyo en la Sexta Disposición Transitoria de manera provisional disponiendo que la reconsideración era por mayoría simple y solo hasta que se constituyese el Senado Funcional.

En vista de la tremenda precariedad en que se había dejado a la Presidencia de la Republica, el plebiscito de 1939 a través de su Séptimo Artículo modificó la Constitución y consagro el requisito de tres quintos de los votos de las cámaras para que proceda la insistencia del Legislativo retomando la propuesta de la Comisión Villaran, pero esta importante reforma quedo anulada en 1945 y se volvió a la normativa transitoria.

La ultima gran polémica sobre el veto presidencial se produjo en 1946 debido a que la mayoría aprista del Congreso, en su rivalidad con el Ejecutivo, propuso una ley que interpretaba que aquellos supuestos que mantenían el veto provisional ya se habían cumplido. Recordándonos ese episodio el Presidente José Luis Bustamante i Ribero nos confiesa:

“ Yo hice ver como ese proyecto tendía a destruir una larga tradición del derecho publico positivo de nuestra Patria; como el veto, en modalidad simplemente suspensiva que admite la Constitución, no afecta los fueros del Parlamento i significa solo una invitación a considerar por segunda vez la ley observada; (...) el veto atenuado que reconoce la formula constitucional vigente es la única i mínima defensa del Gobierno i del país contra la eventualidad de errores graves o de una dictadura política de las mayorías legislativas (...) Se impone restablecer la disposición plebiscitaria de 1939” (Bustamante: 1949, p.50)

El proyecto no prospero pero tampoco la opinión de Bustamante y así se ha mantenido hasta nuestros días el veto atenuado que tuvo su origen en la observación de las leyes antigubernamentales de 1832 y en los artículos 55, 57 y 66 de la Constitución de 1834.

Bibliografía

- Aljovín, Cristóbal.
-*Caudillos y constituciones*. Lima, 1999.
Basadre, Jorge.
-*Historia de la Republica*. T.II y III. Lima, 1983
Bustamante i Rivero, Jose Luis
-*Tres anos de lucha por la democracia en el Peru*. Buenos.Aires, 1949.
Orbegoso, Luis Jose.
-*Memorias*. Lima, 1939
Pacheco, Toribio.
-*Cuestiones Constitucionales*. Lima, 1996
Palma, Ricardo.
-*Tradiciones Peruanas Completas*. Madrid, 1964.
Pareja Paz Soldan, Carlos.
-*Derecho Constitucional Peruano y la Constitucion de 1979*. Lima, 1981.
Ramos Nunes, Carlos
-*Historia del derecho civil Peruano. Siglos XIX y XX*. Tomo I. Lima, 2000.
Rada y Gamio, Pedro Jose
- *El Arzobispo Goyeneche. Apuntes para la Historia del Peru*. Roma, 1917
Ravago Bustamante, Enrique.
-*El gran Mariscal Riva Agüero*. Lima, 1959
Sieyes, Emmanuel.
-*Escritos y discursos de la Revolucion*. Madrid, 1990
Silva Santistevan, Jose.
- *Curso de Derecho Constitucional*. Lima, 1874.

Tauro del Pino, Alberto
 -*Escritos Politicos de Francisco Xavier Luna Pizarro*. Lima, 1959.
 -*Epistolario del Gran Mariscal Gamarra*. Lima, 1952.
 Tavera, Santiago.
 - *Historia de los Partidos*. Lima,1951.
 Ugarte del Pino, Juan Vicente.
 -*Las Constituciones del Peru*. Lima, 1978.
 Valdelomar, Abraham.
 -*Obras Completas*. T.I. Lima,2001.
 Villaran, Luis Felipe.
 -*La Constitución Peruana Comentada*. Lima,1899
 Villaran, Manuel Vicente.
 -*Paginas Escogidas*. Lima,1962
 -*Lecciones de Derecho Constitucional*. Lima,1998
 Vidaurre, Manuel Lorenzo.
 -*Proyecto de Reforma de la Contitucion peruana en cuanto al Poder Judicial , de orden de la Excelentisima Corte Suprema de Justicia para presentarlo a la Convencion Nacional*. Lima, 1833
 -*Articulos constitucionales que son de agregarse a la carta, para afianzar nuestra libertad politica*.(1833) En *Pensamiento Constitucional*. Año III, Lima, 1996.
 Witt, Henrich
 -*Diario, 1824-1890 un testimonio personal sobre el Perú del siglo XIX*. Vol, I. Lima,1992

Sentados los principios, la primera excelencia que deseamos en la constitución que se nos va a preparar es la brevedad en la redacción, porque en nuestro sentir, toda constitución larga y minuciosa es esencialmente tiranica, ya que, fijada para simpre, otras tantas barreras pone al espíritu de mejora y adelante, cuantas son las disposiciones subalternas que abraza” MP 5.3.1833

