

LOS ORÍGENES DEL RÉGIMEN
CONSTITUCIONAL PERUANO

La Constitución de 1823 como fórmula de
transición político-constitucional

MARCO ANTONIO JAMANCA VEGA

LOS ORÍGENES DEL RÉGIMEN CONSTITUCIONAL PERUANO

La Constitución de 1823 como fórmula de
transición político-constitucional

Palestra Editores
Lima — 2024

343.2 J19 2024	Jamanca Vega, Marco Antonio Los orígenes del régimen constitucional peruano. La Constitución de 1823 como fórmula de transición político-constitucional / Marco Antonio Jamanca Vega; 1ra ed. - Lima: Palestra Editores; 2024. 240 pp.; 14.5 x 20.5 cm. D. L.: 2024- ISBN: 978-612-325-XXX-X 1. Derecho constitucional 2. Historia constitucional 3. Siglo XIX 4. Perú.
-----------------------------	--



LOS ORÍGENES DEL RÉGIMEN CONSTITUCIONAL PERUANO
La Constitución de 1823 como fórmula de transición político-constitucional
MARCO ANTONIO JAMANCA VEGA

Primera edición, setiembre 2024

© 2024: MARCO ANTONIO JAMANCA VEGA

© 2024: PALESTRA EDITORES S. A. C.

Plaza de la Bandera 125 Lima 21 - Perú

Telf. (+511) 6378902 - 6378903

palestra@palestraeditores.com

www.palestraeditores.com

IMPRESIÓN Y ENCUADERNACIÓN:

Aleph Impresiones S. R. L.

Jr. Riso 580 - Lince

Setiembre, 2024

CUIDADO DE ESTILO Y EDICIÓN:

Jesé David Arias Aguila

DIAGRAMACIÓN:

Enrique Toledo Navarro

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú: N.º 2024-XXXX

ISBN: 978-612-325-XXX-X

Tiraje: 500 ejemplares

IMPRESO EN EL PERÚ | *PRINTED IN PERU*

TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS. QUEDA PROHIBIDA LA REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL DE ESTA OBRA, BAJO NINGUNA FORMA O MEDIO, ELECTRÓNICO O IMPRESO, INCLUYENDO FOTOCOPIADO, GRABADO O ALMACENADO EN ALGÚN SISTEMA INFORMÁTICO, SIN EL CONSENTIMIENTO POR ESCRITO DE LOS TITULARES DEL COPYRIGHT.

Quien me acuse de que recargo demasiado las negras tintas de este bosquejo, o tiene interés en ocultar la verdad; o no conoce lo que es un pueblo, en general, sin educación, sin tradiciones, ni freno; desmoralizado por una lucha larga y cruelísima, abandonado a sí mismo sin guía, consejos, ni amigos; lanzado improvisadamente en la resbaladiza senda de la democracia, cuando se halla dividido en castas que mutuamente se odian y desprecian, que apenas conocen las ventajas del orden, de la paz, de la honrada industria; y que, corrompidos por la superstición antigua llevada al punto más degradante, y descarriadas por las predicciones anárquicas del tiempo actual, creen lícito cuanto halaga sus ardientes pasiones, loable cuanto promete la victoria sobre sus rivales. Un hecho constante, dignísimo de atención, es que los breves periodos de calma y orden público, y por consiguiente de mejora en su situación económica y rentística, que han disfrutado los Estados suramericanos, se han debido únicamente a la dominación absoluta de un Gefe militar de sanas intenciones; quien se ha visto obligado a suspender la autoridad de la Constitución y de las leyes, y a obrar con arreglo a las inspiraciones de su conciencia.

Introducir la democracia en cualquier país preparado de antemano por la educación intelectual, por las habitudes y buenas costumbres, por la frugalidad y la templanza, sería siempre un experimento peligroso e incierto: -mas introducirla en la América que fue Española, ha sido un error funesto, un crimen de lesa humanidad; ha sido lo mismo que repartir a una tropa de niños o de amentes mixtos combustibles, teas infamadas, armas de toda especie, para que se mutilen y degüellen.

José María de Pando. *Pensamientos y apuntes sobre moral y política*
Cádiz: Imprenta Gaditana, 1837

*“¿Cuándo se jodió el Perú, Zavalita?”. ¿Todavía lo preguntas, imbécil?
El Perú es el país que se jode cada día.*

Mario Vargas Llosa, *La Tercera de Chile*
9 de enero de 2005

*... los pueblos que no saben elegir su gobierno y sus representantes,
no merecen ser libres.*

Nuevo Día del Perú, Trujillo
25 de setiembre de 1825

Cuando por la esencia de un sistema va una nación disolviéndose en un estado de anarquía, se necesita una mano vigorosa y diestra, que amputando todos los miembros gangrenados del cuerpo político ponga un poderoso dique al torrente de masas desmoralizadas, que pudieran infectar la parte sana: entonces es, cuando debe aparecer como inhumana la fuerza destinada a dominar la licencia que insultaba a todo lo que mantenía el orden público; entonces es, cuando hay que rejenerar el sistema político de tal modo, que no quede a los anarquistas la más remota esperanza de poder sobreponerse y sojuzgar a la parte moral, en favor de la que se hacen las reformas políticas. Bosquejo de las principales causas que nos han embarazado prosperar en el estado de independencia, y de los medios aplicables para evitar nuestra ruina.

El Rejenerador, Lima
2 de junio de 1835

CONTENIDO

CAPÍTULO I	
MARCO TEÓRICO	19
1.1. Las teorías de la primera generación: el enfoque culturalista y desarrollista	23
1.1.1. El enfoque culturalista.....	24
1.1.2. El enfoque desarrollista	25
1.2. Las teorías de la segunda generación: la teoría de la dependencia	26
1.3. Las teorías de la tercera generación: los estudios sobre los procesos de transición.....	28
1.4. Las teorías de la agencia.....	29
1.5. El nuevo institucionalismo	32
1.6. Marco conceptual.....	32
1.6.1. Transición política y constitucional	32
1.6.2. Concepto de transición constitucional.....	35
CAPÍTULO II	
LAS CARACTERÍSTICAS DEL RÉGIMEN POLÍTICO Y CONSTITUCIONAL PREVIO A LA INDEPENDENCIA	
2.1. La experiencia constitucional gaditana, 1812-1814	39
2.1.1. Soberanía y nación: cortes, diputaciones provinciales y ayuntamientos constitucionales	41
2.1.1.1. La concepción de las soberanías parciales o provinciales	41
2.1.1.2. La concepción de la soberanía una e indivisible	44

CONTENIDO

2.1.1.3. Los ayuntamientos constitucionales, las diputaciones provinciales y las cortes: el régimen electoral gaditano	47
2.1.2. Separación de poderes o de potestades (cortes, rey y poder judicial)	54
2.1.3. El sujeto de derechos: nación, individuos, españoles y ciudadanos.....	57
2.1.4. La religión católica	62
2.2. El pensamiento constitucional (1812-1814)	64
2.2.1. José Ignacio Moreno y la Constitución de Cádiz	64
2.2.2. Rafael Ramírez de Arellano y la Constitución de Cádiz	69
2.2.3. José Faustino Sánchez Carrión y la Constitución de Cádiz	72
2.2.4. Manuel Lorenzo de Vidaurre y la Constitución de Cádiz	75
2.3. La restauración del absolutismo y su repercusión en el Perú, 1815-1820	78
 CAPÍTULO III	
EL COLAPSO DEL RÉGIMEN POLÍTICO Y CONSTITUCIONAL: LA ESTRATEGIA DEL CAMBIO	93
3.1. Las ideas primigenias y planes políticos	93
3.1.1. La formación de la conciencia nacional	94
3.1.2. La formación de la conciencia democrática y constitucional	96
3.1.2.1. Bravo de Lagunas y su voto consultivo.....	98
3.1.2.2. El Estado político del Perú de Victorino Montero	100
3.1.2.3. El Elogio a Jáuregui de José Baquijano y Carrillo	102
3.1.2.4. La Sociedad de Amantes del País y el Mercurio Peruano (exaltación del patriotismo)	103
3.1.3. El liberalismo inicial.....	106
3.2. Las ideas políticas de Monteagudo.....	112
3.2.1. Rechazo a España	116
3.2.2. Restringir las ideas democráticas.....	117

CONTENIDO

3.2.3. Fomentar la instrucción pública y remover todos los obstáculos que la retarden	121	
3.2.4. Preparar la opinión del Perú para recibir un gobierno constitucional que tenga todo el vigor necesario para mantener la independencia del Estado y consolidar el orden interior	121	
3.3. La Sociedad Patriótica y el debate sobre la forma de gobierno.....	125	
3.3.1. La argumentación monarquista de José Ignacio Moreno.....	125	
3.3.2. La refutación de Pérez de Tudela y de Mariano José de Arce, López Aldana y Mariano Aguirre	127	
3.3.3. Las Cartas del Solitario de Sayán	129	
3.3.3.1. La primera Carta	129	
3.3.3.2. La segunda Carta sobre la forma de gobierno conveniente al Perú.....	133	
CAPÍTULO IV		
TRANSICIÓN POLÍTICA Y CONSTITUCIONAL: EL PROCESO CONSTITUYENTE		139
4.1. Los estatutos provisionales: el Reglamento Provisional y el Estatuto Provisional, 1821-1822.....	139	
4.1.1. El Reglamento Provisional.....	141	
4.1.2. El Estatuto Provisional	144	
4.2. La convocatoria a elecciones y el proceso constituyente como paso a la transición: los modelos constitucionales	153	
4.2.1. La convocatoria a elecciones	153	
4.2.2. El proceso constituyente y los modelos constitucionales	156	
4.2.2.1. El modelo constitucional inglés	157	
4.2.2.2. El modelo constitucional norteamericano	161	
4.2.2.3. El modelo constitucional francés	163	
4.2.2.4. El modelo constitucional gaditano.....	164	
4.3. La Constitución de Cádiz y su influencia en la Constitución peruana de 1823	165	

CONTENIDO

CAPÍTULO V

LAS CARACTERÍSTICAS DEL NUEVO RÉGIMEN POLÍTICO Y CONSTITUCIONAL.....	173
5.1. La Constitución de 1823 fórmula de transición constitucional al verdadero constitucionalismo peruano.....	173
5.1.1. La instalación y los primeros actos del proceso constituyente.....	173
5.1.2. La elección de la Junta Gubernativa del Perú.....	175
5.1.3. La propuesta de Mariano José de Arce y los debates previos.....	176
5.1.4. El debate sobre la composición del Poder Ejecutivo.....	179
5.1.5. Las relaciones del Congreso y la Junta Gubernativa	181
5.2. Las Bases de la Constitución Política de 1823.....	184
5.3. La Constitución política de 1823 y el discurso preliminar de la Constitución	188
5.4. Las instituciones de la Constitución de 1823.....	192
5.4.1. Forma de Estado	195
5.4.2. Forma de gobierno	197
BIBLIOGRAFÍA.....	205
Bibliografía sobre transiciones políticas y constitucionales	205
Bibliografía en general	207
Periódicos.....	235

INTRODUCCIÓN

El momento fundacional del Estado peruano representó una serie de aspiraciones hacia un horizonte común de bienestar y prosperidad. Propósitos iniciales que con el paso de los años fueron desplazados, cuestionándose hoy si nuestra democracia cumple o está cumpliendo “el sueño de los padres fundadores”: el crear una sociedad libre e igualitaria.

Es conocida la frase que pronunciara Lincoln, de que la democracia es el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo. Sin ir muy lejos, José Faustino Sánchez Carrión quería que el “gobierno del Perú fuese una misma cosa que la sociedad peruana, así como un vaso esférico es lo mismo que un vaso con figura esférica”¹. Por ello Jorge Basadre cree que al fundarse la República la “promesa republicana” involucraba “la creación de un ‘mínimum’ de bienestar para

¹ José Faustino Sánchez Carrión, “Carta al editor del Correo Mercantil y Político de Lima sobre la inadaptabilidad del gobierno monárquico al Estado libre del Perú”, en *La Sociedad Patriótica de Lima 1822. Debate sobre la forma de gobierno más adaptable al Estado peruano*, compilado por Wilver Alvarez (Lima: Fondo Editorial del Tribunal Constitucional, 2022), 140.

cada ciudadano y de oportunidades adecuadas para ellos”². Lo que en otras palabras quiere decir que la democracia se encuentra a caballo entre la utopía y la adaptación³. Lo cierto es que hay incomodidad y descontento con la forma procedimental de la democracia, aquella que hiciera famosa Schumpeter en los años cuarenta del siglo pasado⁴, lo que ha traído consigo diversos cambios en los sistemas políticos de las sociedades contemporáneas, transformaciones que se asocian con las transiciones políticas y la reforma de la constitución.

Al proclamarse formalmente que el Perú era independiente y, por lo tanto, un nuevo Estado desligado de la férula de la metrópoli española, hubo la conciencia y necesidad de erigir un Estado formal, deviniendo en uno de los temas relevantes el sistema político que se debía implantar o, si se quiere, el modelo constitucional.

Por cierto, aquí no se hace mención de la implantación del régimen constitucional en nuestro medio por la sencilla razón de que a las alturas de 1823 ya se había vivido la experiencia de la Constitución Política de la Monarquía Española. Por lo tanto, sería impreciso manifestar que en aquella época hace su aparición el constitucionalismo —como limitación al poder—.

Proclamada formalmente en 1821, la emancipación no representó una ruptura definitiva con el régimen anterior. Se emancipó al Estado, pero no a la nación. Subsistió, por muchos años más, el mismo sistema de justicia; la pesada carga del tributo siguió recayendo en la misma clase social de antaño; se mantuvieron los privilegios sociales;

² Jorge Basadre, *La promesa de la vida peruana y otros ensayos* (Lima: Editorial Juan Mejía Baca, 1958), 16.

³ “Fritz Scharpf. *Demokratie zwischen Utopie und Anpassung*. Constanza: Universitätsverlag, 1970”, citado por Fernando Vallespín, *El futuro de la política* (Madrid: Alianza Editorial, 2000), 162.

⁴ Joseph A. Schumpeter, *Capitalismo, Socialismo y Democracia* (Buenos Aires: Editorial Claridad, 1946), 311 y ss.

y las costumbres venales continuaron, acechando los caudillismos de corte militar y civil.

Desde esta perspectiva, el presente estudio procura dar cuenta de la transición entre el régimen monárquico constitucional, instaurado por la Constitución de Cádiz de 1812, y la República peruana, constituida formalmente mediante las Bases de la Constitución de 1822 y erigida definitivamente con la promulgación de la Constitución de 1823.

Desde luego, esto no significa que en tan corto periodo se lograra la construcción del Estado peruano, ni que con ello terminara el proceso de consolidación de la transición, pues la transición política o constitucional no es un hecho aislado que deba separarse entre una época y otra. Por el contrario, representa todo un proceso que se desarrolla progresivamente a través del transcurso del tiempo. Es cierto que en 1821 se constituye el Perú como Estado independiente, pero todavía subsistía el peligro que representaba la monarquía española para su consolidación, la cual se sellará definitivamente en 1824.

Ahora bien, tratando del sistema político o constitucional, si bien es cierto que la Constitución de 1823 representa nuestro punto de partida como República, su promulgación no significó la formación de un constitucionalismo propio o nacional, dado que dicha Carta fue un trasunto de la Constitución gaditana o, si se quiere, tuvo una marcada influencia de esta. Es más, a los tres años de su proclamación, sería sustituida por la Constitución de 1826, fundamento del proyecto autoritario vitalicio de Bolívar, plan que se derrumbaría casi al nacer por el nascente sentimiento patrio de la clase política peruana. Y es precisamente a partir de ese momento, entre el 26 de enero de 1827 y el 18 de marzo de 1828, que logrará gestarse un constitucionalismo verdaderamente nacional.

Sin duda, el proceso político y constitucional desarrollado a principios del siglo XIX apertura la transición. Sin embargo, es con la consolidación de dicho cambio político cuando se van a vislumbrar

las características propias del “verdadero” constitucionalismo peruano, cuyo punto de inicio puede ubicarse en el momento en que fueron desalojadas las tropas extranjeras del país. Proceso que favoreció la convocatoria al Congreso General Constituyente de 1827-1828, asamblea que finalmente elaboró la Constitución de 1828. Por ello, decía Vidaurre:

Hasta el 27 de Enero de 1827 no hubo libertad política, no podía haber libertad civil. Sucedió a la esclavitud una tutela más o menos forzada. Desde esa fecha comienza la historia de nuestra soberanía. Convocada la nación se junta por sus lejísimos representantes. Se vincula por pactos que escribe en una breve carta. Ante este pequeño, pero sagrado libro, doblan las rodillas los mismos que lo forman. Son nombradas ambas Cámaras conforme a los nuevos ritos; lo es el Ejecutivo, y en esta hora quedan instalados todos los tribunales de un modo constitucional. Es consumada nuestra independencia. El Pueblo Soberano manda, ejecuta, y juzga por el órgano de sus elejidos⁵.

Y por qué razón resaltar el adjetivo “verdadero” en contraposición con el de constitucionalismo peruano a secas. Podría afirmarse —tal como hacen algunos autores— que el régimen constitucional peruano nace a partir de la independencia nacional, esto es, el 28 de julio de 1821, o más propiamente dicho, con la aprobación y promulgación de la Constitución de 1823. No obstante, esta apreciación no tiene fundamento teórico ni fáctico. Es verdad que aun antes de la declaración de la independencia y, por lo tanto, antes de la creación del Estado peruano, “formalmente” existieron proyectos políticos independentistas, cuyo contenido estaba principalmente dirigido a la búsqueda de fórmulas políticas para llevar adelante un Estado independiente del yugo metropolitano, que en ese entonces representaba la monarquía

⁵ Manuel Lorenzo de Vidaurre, “Contestación del vocal de la Corte Suprema de Justicia D. D. Manuel Lorenzo de Vidaurre, a la arenga del ministro de Estado D. D. Matías León, después de instalada la Corte con arreglo a la Carta”, *El Conciliador*, 31 de agosto de 1831, 3.

española⁶. Sin embargo, no existieron proyectos netamente nacionales que hicieran posible el diseño y la organización constitucional del nuevo Estado, a excepción de los debates preconstituyentes forjados en la Sociedad Patriótica y los debates en la prensa doctrinaria. Nos estamos refiriendo a la forma de gobierno, forma de Estado, régimen económico, derechos fundamentales, etc.

Estos esfuerzos comienzan a tener sus frutos recién con la Constituyente de 1827-1828, tras dar la Constitución de 1828, que a la postre resultará la Constitución “madre” o “base” de todas las constituciones que se sancionarían más tarde⁷. Es claro que factores como la definitiva derrota de las tropas realistas en Ayacucho, sumado a la

⁶ Sobre este punto véase, Scarlett O’Phelan Godoy, “El mito de la ‘independencia concedida’: Los programas políticos del siglo XVII y del temprano XIX en el Perú y Alto Perú (1730-1814)”, *Histórica*, N.º 2 (1985): 155-191. La autora afirma que “los programas políticos del siglo XVIII y el temprano XIX trazaron planteamientos que serían utilizados más adelante, al consolidarse la Independencia. El predominio de los sectores criollos en las juntas de gobierno y posteriores repúblicas independientes, se perfiló en las rebeliones y revoluciones anticoloniales de 1780-1814. La estratificación social colonial y el aparato político administrativo no sufrió alteraciones sustanciales en el temprano siglo XIX, como no lo sufriría en el proceso de Independencia”, *ibid.*, 191.

⁷ “A diferencia de las Cartas de 1823, 1826, 1834, 1856 y 1867 que, en la práctica, tuvieron escasa vigencia, la de 1828 echó las bases de nuestro sistema político, señala Paniagua. Sólo con ella le Perú pudo comenzar a cotejar los textos con la realidad. Bajo su imperio se eligió el primer Congreso constitucional en 1829. Con ella se convocó a los colegios electorales que elegirían a Agustín Gamarra que, así fue el primer Presidente designado en conformidad con las normas de una Constitución. Rigió, por cierto, con sobresaltos. No sólo antes de la destitución de La Mar por Gamarra y Gutiérrez de la Fuente sino, de modo particular, después. Bajo su imperio y en aplicación de sus normas, el Congreso intentó la primera y tal vez la más famosa acusación contra un Presidente de la República. Con ella, se hizo asimismo, la primera experiencia descentralizadora y también se celebraron las primeras elecciones municipales durante la república, aunque sólo en algunas pocas circunscripciones del país. En otras palabras, echó las bases de un orden constitucional que resultó precario y, lamentablemente, efímero. La razón y la realidad tenían que encontrar pues un punto de equilibrio en un régimen de razonables balances y contrapesos. Esa fue precisamente la obra de los constituyentes de 1827”. Valentín Paniagua, “La

desaparición de San Martín y Bolívar de la escena política, así como la desocupación de las tropas auxiliares (colombianos, argentinos, etc.) permitieron incubar ideas propias y, desde luego, sin la participación e influencia extranjera. Es a partir de 1828 que la historia constitucional la harán los nacionales⁸.

A pesar de ello, el estudio no comprenderá la etapa correspondiente a la Constitución de 1828 dado que toda transición tiene un punto de llegada, que para el caso nuestro —hablando estrictamente en términos constitucionales— estaría dado por el proceso constituyente y aprobación de la Carta de 1823.

¿Y por qué establecer 1828 como el punto de consolidación de la transición constitucional? Porque, tal como se manifestó precedentemente, es a partir de aquella fecha en la cual se comienzan a elaborar proyectos políticos autónomos, sin influencia extranjera decisiva. Más

Constitución de 1828 y su proyección en el constitucionalismo peruano”, *Revista de Derecho Público*, N.º 6 (2003): 86-87.

⁸ “La referencia a la superación de la continuidad del ordenamiento anterior, plantea, sin embargo, el problema de identificar el momento en que el nuevo ordenamiento constitucional adquiere su identidad. En efecto, la alterativa continuidad-discontinuidad entre ordenamientos no se resuelve nunca de manera instantánea, en cuanto requiere de un *proceso temporal de instauración* del nuevo, o una fase más o menos larga y compleja de interregno entre un régimen constitucional y otro. El jurista intenta identificar las fuentes normativas que disciplinan esta fase: en donde no encuentran un texto escrito, identifica el acto revolucionario como fuente de hecho en la cual se funda el nuevo ordenamiento y le atribuye valor sustancial a decretos, proclamas, actos de cualquier manera denominados que ponen orden en la situación, por lo general caótica, en que se produce la transición de una constitución a otra. A veces la tarea parece verse facilitada por la identificación de textos que son denominados constituciones provisionales o que en cualquier caso se toman por tales. Las dificultades indicadas son resueltas en parte mediante la introducción por parte de los politólogos de la noción de *transición*, que indica de manera adecuada el fenómeno del paso de una forma de Estado a otra, pero que no corresponde al puro y simple cambio de constitución, en cuanto evoca un *conjunto de fases o un proceso complejo*, más que un momento formal de decisión”. *Vid.*, Giuseppe De Vergottini, *Las Transiciones constitucionales. Desarrollo y crisis del constitucionalismo a finales del siglo XX* (Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2002), 176.

aún, con dicha Constitución se consolidan definitivamente varias instituciones jurídico-constitucionales. A modo de ejemplo: la forma de Estado unitario, la forma de gobierno presidencialista, el sistema judicial y el sistema electoral.

El estudio, por tanto, pretende investigar el porqué, cómo y de qué forma se produjo el cambio de un régimen constitucional a otro, es decir, la transición del régimen de la monarquía constitucional a la del Estado republicano. Por ello es necesario analizar la experiencia del constitucionalismo gaditano y, del mismo modo, dilucidar: ¿cuál fue el pensamiento político y constitucional de los principales actores políticos de la independencia?, ¿qué nociones tenían sobre la gobernabilidad del Estado en ciernes?, ¿qué los llevó a formular el sistema de gobierno presidencial en contraposición a la monarquía constitucional y parlamentaria?, ¿cuáles fueron los modelos constitucionales que se discutieron? Desde luego, estos debates comprenden no solo los pronunciados en el seno del Congreso Constituyente de 1822-1823 —que, por cierto, fueron muy escuetos— sino también los efectuados en los momentos previos y posteriores a la declaración de independencia, esto es, las primigenias ideas constitucionales expuestas y difundidas en la esfera de la opinión pública tanto en la época de vigencia de la Constitución gaditana como durante el período sanmartiniano.