



PODER JUDICIAL DEL PERÚ  
FONDO EDITORIAL



# EL PREÁMBULO CONSTITUCIONAL

José Felix Palomino Manchego

**Cuadernos de Investigación**  
Centro de Investigaciones Judiciales  
Consejo Ejecutivo del Poder Judicial

Serie:  
Derecho Constitucional

Agosto 2022

1



# **EL PREÁMBULO CONSTITUCIONAL**





PODER JUDICIAL DEL PERÚ  
FONDO EDITORIAL



# EL PREÁMBULO CONSTITUCIONAL

---

**José Felix Palomino Manchego**

**Cuadernos de Investigación**

Centro de Investigaciones Judiciales  
Consejo Ejecutivo del Poder Judicial

Serie:  
Derecho Constitucional

Agosto 2022

**1**

JOSÉ FELIX PALOMINO MANCHEGO

*El preámbulo constitucional*

1.ª ed. Lima: Centro de Investigaciones Judiciales,  
Fondo Editorial del Poder Judicial del Perú, 2022.

Colección: Cuadernos de Investigación

Serie: Derecho Constitucional n.º 1

76 pp., 14.5 x 20.5 cm



PODER JUDICIAL  
DEL PERÚ

© JOSÉ FELIX PALOMINO MANCHEGO

© PODER JUDICIAL DEL PERÚ

Centro de Investigaciones Judiciales

Fondo Editorial

Palacio Nacional de Justicia, 2.º piso, oficina 244; 4.º piso, oficina 421

Av. Paseo de la República cuadra 2 s/n, Lima, Perú

Teléfono: (511) 410-1010, anexos: 11260 y 11576

Correo electrónico: [fondoeditorial@pj.gob.pe](mailto:fondoeditorial@pj.gob.pe)

BRUNO NOVOA CAMPOS

Director del Centro de Investigaciones Judiciales

ROBERT CÁCERES MARTÍNEZ

Coordinador de la Unidad de Investigación y Fondo Editorial

GLADYS FLORES HEREDIA

Responsable del Fondo Editorial

YULIANA PADILLA ELÍAS

Correctora de textos

MIGUEL CONDORI MAMANI

Diagramador

RODOLFO LOYOLA MEJÍA

Diseñador de portada

Primera edición electrónica: agosto de 2022

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú n.º 2022-02405

ISBN: 978-612-4484-38-4

DOI: [10.35292/pj.gob.pe/book/978-612-4484-38-4](https://doi.org/10.35292/pj.gob.pe/book/978-612-4484-38-4)

Se terminó de producir digitalmente en agosto de 2022

en el Fondo Editorial del Poder Judicial.



LICENCIA CREATIVE COMMONS. ALGUNOS DERECHOS RESERVADOS.

Se autoriza la reproducción y distribución pública del presente documento de trabajo siempre que se reconozcan los créditos de la obra, no sea utilizado con fines comerciales y no se altere, transforme o genere una obra derivada a partir de esta.

# Índice

---

<b>Presentación</b>   ELVIA BARRIOS ALVARADO	9
<b>Prólogo</b>   HÉCTOR ENRIQUE LAMA MORE	13
1. Problema principal y justificación de la investigación	19
2. Delimitación de la investigación	21
3. El sentimiento constitucional y su influjo en el preámbulo de la Constitución	23
4. Etimología. Concepto. Caracteres y extensión	27
5. El preámbulo constitucional como género literario	28
6. La Constitución histórica como punto de partida del preámbulo constitucional. Nociones generales	29
7. El preámbulo en la Constitución Política de 1979. Generalidades	40
8. El preámbulo en la Constitución Política de 1993. Idea general	47

9. El preámbulo en la Comisión de Estudio de las Bases de la Reforma Constitucional del Perú (2001): un preámbulo para el siglo XXI	56
10. Conclusiones valorativas	64
<b>Referencias</b>	71

# Presentación

---

Tengo el privilegio de presentar una nueva publicación institucional del Poder Judicial, la colección Cuadernos de Investigación, que entra en la escena editorial con el claro propósito de consolidar un espacio de divulgación dedicado a la investigación jurídica, en particular, al estudio de la problemática del sistema de justicia.

En este primer número y con el título *El preámbulo constitucional*, José Felix Palomino Manchego nos ilustra sobre una figura relacionada con la vigencia de la Constitución como norma suprema del Estado. Con este fin explora los fundamentos ideológicos de nuestra carta política, que en el constitucionalismo contemporáneo es reconocible bajo el concepto de preámbulo constitucional.

El autor realiza una mirada retrospectiva a la evolución histórica de los principios organizadores del Estado peruano, con la cual logra describir con claridad el contenido esencial de la Constitución, materialmente inmodificable en tanto garantía de los derechos fundamentales y de nuestra forma democrática de gobierno. En ese entendido, la incertidumbre generada por la falta de comprensión de la importancia de la carta

magna para la estabilidad jurídica y política, hace que se remezan las bases de la institucionalidad y de la democracia en el país.

En tal contexto, el Estado constitucional solo puede garantizar su continuidad si afina los procedimientos para canalizar las pretensiones de reforma de la Constitución dentro de los cauces que ella establece, es decir, respecto a sus mandatos no esenciales, de manera que se preserve la unidad de la nación en torno a su carta fundacional y se fije más bien la atención en las perspectivas benéficas que en favor de la población la Constitución también enuncia en términos de progreso social y económico (artículo 23), bienestar de la persona (artículo 2.1), seguridad de la población (artículo 44), desarrollo del país (artículo 58), entre otras.

En ese orden de ideas, el respeto de la Constitución pasa también por enfocarnos más en la población y atender sus necesidades urgentes, sobre todo las de los más vulnerables. Pero esa tarea inmediata será tanto más difícil si socavamos la confianza en el pacto social reflejado en la Constitución o cuestionamos su contenido esencial.

El estudio que presentamos abona precisamente en la necesidad de un Perú para las generaciones venideras, bregando por su bienestar, por la protección de los derechos fundamentales y por que seamos, en suma, mejores como nación.

Queremos, finalmente, agradecer al Dr. José Palomino Manchego por su brillante colaboración en este primer número de los Cuadernos de Investigación, publicación especializada del Centro de Investigaciones Judiciales del Poder Judicial,

que cumple, de este modo, con la tarea encomendada de promover los estudios sobre la justicia y el derecho, en aras de la institucionalidad del país y de una sociedad más justa.

DRA. ELVIA BARRIOS ALVARADO  
Presidenta del Poder Judicial  
y de la Corte Suprema de Justicia de la República



El presente trabajo versa sobre un tema de significativa relevancia para todo lo relacionado con la Constitución, su reforma y la interpretación constitucional; temas de actualidad que vienen concitando la atención de la comunidad jurídica y de la ciudadanía en general a raíz de los inesperados debates sobre las posibilidades de reforma de nuestra carta política.

Palomino Manchego se adentra en el estudio de una figura jurídica poco tratada y casi olvidada por nuestro constitucionalismo: el preámbulo constitucional. Este —como da a entender claramente el autor— es la parte introductoria de la Constitución, donde se sintetiza la fórmula política que contiene; en consecuencia, es parte integrante de la norma fundamental del Estado y se eleva como un marco valorativo en el contexto del pacto social nacido de la voluntad constituyente, además de servir como criterio para la interpretación constitucional.

Dato curioso que revela la investigación del profesor sanmarquino es que, a lo largo de nuestra historia constitucional, pródiga en cuanto al número de constituciones expedidas (doce en total), tan solo de la carta política de 1979 puede decirse que haya incorporado en su parte inicial lo que cabría

catalogar como un preámbulo constitucional. En efecto, habría que esperar hasta la Constitución para la República del Perú de 1979 para contar con un verdadero preámbulo constitucional, texto en el que la nación expresa firmemente su creencia en la primacía de la persona humana, en la justicia, en la igualdad y no discriminación, en el Estado democrático basado en la voluntad popular, en la dignidad del trabajo, en el sometimiento a la Constitución y la ley, entre otros principios y preceptos; por lo que logra inscribirse dentro del constitucionalismo moderno, el cual reconoce que «en el Preámbulo la nación proclama, en uso de su soberanía como poder constituyente su voluntad» (Tajadura, 2001, p. 242).

Hasta entonces las constituciones solo contaban con lo que podría llamarse un encabezamiento donde básicamente se invoca al Todopoderoso, tal como se lee en la Constitución de Cádiz de 1812 y en la Constitución de 1828, donde «el encabezamiento es exactamente el mismo» (Ugarte del Pino, 1978, p. 223). Similar caso se da con la Constitución vigente de 1993, en la que bajo la denominación de preámbulo se invoca a Dios Todopoderoso, con la variante de la obediencia al mandato del pueblo peruano y el recordatorio del sacrificio de las generaciones precedentes. Se trata formal y expresamente de un «preámbulo», pero difícilmente podría catalogarse como tal toda vez que no incorpora los postulados ideológicos que inspiraron a los constituyentes del 93.

Pero debajo de este hecho se esconde una particularidad de nuestro constitucionalismo y de su evolución que la presente investigación se preocupa en develar y que evidencia la necesidad de emprender estudios históricos como una forma de

reflexionar sobre nuestro pasado para avizorar lo que pretendemos como futuro de la nación. Lo que en doctrina y en el derecho comparado se conoce como «Constitución histórica», punto de partida de todo preámbulo constitucional, no es otra cosa que un producto de su tiempo, fruto de las nuevas corrientes ideológicas que contrastaban con la realidad de los convulsionados años iniciales de la república.

Será por ello que la investigación también advierta que, en el caso del Perú, el concepto de Constitución histórica no es muy claro, lo cual desliza la posibilidad de que en las primeras cartas fundacionales la base ideológica no haya venido precedida, necesariamente, de un debido desarrollo, así como la eventualidad de que los textos constitucionales se hayan sucedido «unos a otros al margen de la realidad» (García Belaunde, 1992, p. 151).

No obstante, resulta reconocible la permanencia en el tiempo del contenido esencial de la Constitución, forjado a lo largo de nuestra historia, el cual debe respetarse en todo momento, de manera que la modificación de los principios y los presupuestos básicos de la organización política, económica y social que la sustentan supondría la reforma total de la Constitución, escenario negado en el sentido de que dicho núcleo duro no debe ser vulnerado ni modificado.

Sobre el inicio de la formación de los referidos principios y presupuestos básicos que dieron contenido a nuestra Constitución, se afirma que estos se encuentran en las *Bases de la Constitución de 1822*, que precedieron a la Constitución Política de 1823. Sin embargo, el estudio del también ilustre profesor sanmarquino Juan Vicente Ugarte del Pino (1978) revela que el

contexto histórico de este proceso formativo se remonta incluso hasta la Constitución de Cádiz de 1812, a la cual no duda en consignar «en la historia del constitucionalismo peruano» (p. 30). Como resultado, la Constitución de 1812 proclamó, entre otros logros, la libertad de pensamiento y su libre expresión, la soberanía del pueblo, la división de poderes y la igualdad de todos los ciudadanos españoles de ambos hemisferios; otorgó, asimismo, el sufragio a los analfabetos, y «deja sentada la idea de la Constitución como una conquista» (Ugarte del Pino, 1978, p. 35).

Y es que gracias a la Constitución de 1812, a las *Bases de la Constitución de 1822* y a los aportes de las doce constituciones que a lo largo del devenir republicano el Perú ha dictado, se ha logrado consolidar el contenido esencial de nuestra Constitución, a saber, la soberanía del pueblo, la forma republicana de gobierno y la democracia representativa, la separación de poderes, los derechos fundamentales, la igualdad de las personas, la dignidad del ser humano; principios y presupuestos inmodificables de nuestra institucionalidad y ordenamiento jurídico que hunden sus raíces ideológicas en el constitucionalismo francés y en el norteamericano.

Este sentido de primigeneidad y continuidad del poder constituyente, del que nace el contenido esencial de la carta política, descarta la posibilidad de confundir poder constituyente con competencia legal para reformar la Constitución:

no debe confundirse el poder constituyente con la competencia legal establecida por una Constitución para la reforma parcial de alguna de sus normas [...], la competencia de modificar preceptos no esenciales de la constitución, basada precisamente

en la autorización que la carta contiene, no posee el carácter de poder constituyente; es una competencia basada en el poder constituido y, aunque tenga carácter extraordinario, está limitada y regulada, a diferencia del poder constituyente, que es previo y superior al derecho establecido y no está ligado a ninguna forma positiva (Ferrero, 1956, p. 129).

De manera que puede afirmarse que las posibilidades de reforma de la Constitución se limitan a los principios y los preceptos no esenciales de esta, y excluyen toda expectativa de modificar su núcleo duro.

El trabajo que prologamos, *El preámbulo constitucional*, es, sin duda, un aporte para el estudio del constitucionalismo peruano.

DR. HÉCTOR ENRIQUE LAMA MORE  
Consejero del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial  
Consejero responsable del Consejo Consultivo  
del Centro de Investigaciones Judiciales

## Referencias

- Ferrero, R. (1956). *Derecho constitucional. Teoría del Estado de derecho*. Studium.
- García Belaunde, D. (1992). Los inicios del constitucionalismo peruano (1821-1842). *Ayer. Revista de Historia Contemporánea*, (8), 147-162. <https://revistaayer.com/articulo/1169>
- Tajadura, J. (2001). La función política de los preámbulos constitucionales. *Cuestiones Constitucionales*, (5), 235-263. <https://www.redalyc.org/pdf/885/88500508.pdf>
- Ugarte del Pino, J. V. (1978). *Historia de las Constituciones del Perú*. Editorial Andina.

# 1. Problema principal y justificación de la investigación

---

De entrada habría que inquirir lo siguiente: ¿existen diferencias sustanciales, desde el punto de vista del techo ideológico, entre los preámbulos —crepúsculo y ocaso— de las Constituciones de 1979 y de 1993, y su relación con el contenido normativo o político de cada una de ellas? ¿Cuál es en el plano científico-jurídico del porqué de la investigación, el núcleo teórico y el aporte que esta representa a partir del problema planteado? Veamos.

También salta a la vista que el tronco de la arborización teórica nos enseña que la Constitución Política del Estado, como *norma normarum*, está inspirada de modo distinto a cualquier otra norma de inferior jerarquía, y aun cuando no todas las constituciones comienzan con un preámbulo, este tiene una enorme trascendencia por ser el fundamento y la razón de ser del texto, y porque expresa su sentido y su significación dejando, al mismo tiempo, constancia de su razón de ser. Es decir, el preámbulo contiene y resume el pensamiento rector e inspirador de las normas constitucionales.

Por otro lado, las peculiaridades de la investigación nos han permitido incluir, de igual manera, el planteamiento ideológico en el que se ha basado el operador constituyente para la elaboración del texto constitucional, y que en el caso de la presente

investigación pretendemos hacer evidente, bajo ciertos parámetros metodológicos, comparando los preámbulos de las Constituciones de 1979 y 1993, a tenor de una descripción detallada.

Ahora bien, en las actuales circunstancias en que se viene discutiendo la reforma constitucional, ha sido y continúa siendo un tema de debate y centro de interés, en el cual se ha planteado volver a la Constitución de 1979. En ese orden de consideraciones, es necesario realizar un análisis de las ideas que inspiraron a ambos textos constitucionales, y que, de esa forma, sirva como un modesto aporte para la futura Constitución.

Ciertamente, era de capital importancia revisar los diarios de los debates de las sesiones de la Asamblea Constituyente de 1978-1979 y del Congreso Constituyente de 1993; cuestión que no se advierte en las investigaciones y, por ende, en las publicaciones con la debida magnitud y trascendencia. Recuérdese que el testimonio más fidedigno del proceder en cada uno de los procesos constituyentes se encuentra registrado, con la amplitud debida, en los diarios de los debates, así como en las actas de las comisiones respectivas.

De esta manera, debe considerarse que la presente investigación —sin obviar el diseño experimental tan venido a menos en este tipo de trabajos— también procura reivindicar a los diarios de los debates como fuentes directas y precisas del derecho constitucional, que a la larga resultan herramientas indispensables para la interpretación constitucional misma, desentrañando su espíritu bajo una perspectiva más adecuada, conforme al razonamiento fiel y directo de los propios constituyentes.

En igual sentido, reafirmando su riqueza conceptual, la Constitución, entre otras miras, es un producto cultural, un aporte

de la sociedad desde sus propias creencias e idiosincrasia en el plano de la cultura jurídica y política, así como la síntesis de sus principales aspiraciones como nación. Tomando la categoría de Jorge Basadre, en el preámbulo constitucional es donde puede advertirse e ilustrarse sobre el Perú como posibilidad, y es allí donde radica la importancia para que sea indispensable abordar de un modo patente el estudio de los preámbulos constitucionales, pues en ellos los constituyentes van a definir el espíritu de la Constitución y el proyecto nacional.

Por tanto, en nuestro trabajo de investigación interesa, en primer orden, analizar y determinar si los preámbulos de las Constituciones de 1979 y 1993 se identifican con el texto constitucional, y en qué medida pueden formar, por sí mismos, soportes teóricos normativos que vayan de la mano con los principios constitucionales que sirvan para alentar y cultivar el sentimiento constitucional.

## 2. Delimitación de la investigación

---

Es importante destacar que para la determinación y el análisis dogmático, la presente línea de investigación se encuentra determinada por diversos recursos (factores de orden objetivo y subjetivo), como el ámbito de la doctrina conceptual y operacional de los autores clásicos sobre la materia, y se recurre de manera inexcusable al derecho constitucional comparado. Este enfoque también se erige como una opción válida y recomendable que, lastimosamente, los autores y los estudiosos sobre la temática

constitucional no han tenido en cuenta en el momento oportuno. De igual forma, resulta de sumo interés complementarlo con la copiosa jurisprudencia del Tribunal Constitucional; ello por cuanto en las actuales circunstancias hay que ver al derecho constitucional como *derecho constitucional jurisprudencial* o *derecho constitucional jurisdiccionalizado*. La pista, en sentido positivo, ya la había dado la Suprema Corte Federal norteamericana desde el siglo XIX<sup>1</sup>.

Por tales razones, pensamos que su viabilidad para el desarrollo explicativo en el presente programa de investigación, o sea, el conjunto de reglas metodológicas o de instrucciones acerca de cómo actuar, qué rutas de investigación seguir y cuáles evitar, es la más correcta y adecuada. Sin embargo, hay que dejar establecido que existen de por medio otras opciones metodológicas que son válidas y que, a modo de complemento, pueden seguir artillando la investigación sin afectar el sentido y el mensaje que nos hemos propuesto explicar. En el ámbito constitucional es fácil adaptarse a tal metodología de trabajo por cuanto es harto sabido que en la actualidad la Constitución no solo es un código político, un código de valores, una norma jurídica, sino que también es *abierto*. Proceder así va a permitir que, como producto de las fuerzas políticas y sociales, se siga complementando con los cambios y las exigencias que se expresan en el mundo globalizado con el propósito de consolidar la seguridad jurídica.

---

1 Véase por ejemplo, a modo de ilustración, Beltrán y González (2006).

### 3. El sentimiento constitucional y su influjo en el preámbulo de la Constitución

---

Corresponde ahora ocuparnos del sentimiento constitucional (*Verfassungsgefühl*), que, en rigor, forma parte inexorablemente de la cultura jurídica y política de las sociedades democráticas contemporáneas. Sin embargo, se deja notar una falta de preocupación por parte del Estado, que a duras penas se esfuerza en aplicar y difundir políticas públicas educacionales, partiendo necesariamente del derecho a la educación<sup>2</sup>.

Para superar este déficit constitucional, como bien señaló Manuel García Morente (1886-1942):

el cultivo intenso y continuado de las Humanidades nos enseñaría que tanto la ciencia como la técnica tienen su valor exclusivamente cuando se ponen al servicio de un ideal de vida, de un tipo de ser humano hacia el cual quisiéramos ascender en un esfuerzo continuado (1938, p. 27).

Ello con el fin de alcanzar la meta trazada: el sentimiento constitucional. Y la educación y la enseñanza de la educación son dos aristas que brindan garantías sólidas para tal efecto.

Véase, por poner un ejemplo, cómo en Estados Unidos los ciudadanos norteamericanos enseñan a sus hijos desde niños el contenido orgánico de la Constitución, y lo más importante, empezando por el clásico preámbulo constitucional, postura democrática y saludable que se cultiva, *por mor*, en las escuelas

---

2 Sobre este tema nos remitimos al excelente trabajo de investigación, y a la bibliografía ahí citada, de Paiva Goyburu (2013).

y luego en las universidades. Para ello la función tuitiva y democrática del pueblo (*We the people*), en su condición de agentes sociales, es fundamental (Williams, 1944). Sobre esto último, el postulado denominado *acción política* que sugiere Duncan Kennedy (2012, pp. 43-60), para aplicarlo desde el primer año de Derecho, puede resultar de sumo provecho<sup>3</sup>.

En opinión de Javier Tajadura Tejada (1996), «el sentimiento constitucional consiste en estar implicado en la Constitución» (párr. 1). Por tanto, es

la adhesión íntima a las normas e instituciones fundamentales de un país, experimentada con intensidad, más o menos consciente, porque se estiman, sin que sea necesario un conocimiento exacto de sus peculiaridades y funcionamiento que son buenas y convenientes para la integración, mantenimiento y desarrollo de una justa convivencia (Lucas citado por Tajadura, 1996, párr. 1).

Lo mismo advirtió premonitoriamente Karl Loewenstein (1891-1973) refiriéndose al sentimiento constitucional:

aquella conciencia de la comunidad que, trascendiendo a todos los antagonismos y tensiones existentes politicopartidistas, economicosociales, religiosos o de otro tipo, integra a detentadores y destinatarios del poder en el marco de un orden comunitario obligatorio, justamente la Constitución, sometiendo el proceso político a los intereses de la comunidad. Este fenómeno pertenece a los imponderables de la existencia nacional

---

3 Se trata de una propuesta práctica y provechosa de uno de los fundadores y miembro del grupo de Estudios Críticos de Derecho (Critical Legal Studies).

y no puede ser producido racionalmente, aunque puede ser fomentado por una educación de la juventud llevada a cabo consecuentemente y, bien es cierto, de manera muy diferente a la disposición sobre el papel de la Constitución de Weimar (artículo 148º, párrafo 3, frase 2), según la cual cada escolar, al terminar la escuela, debía recibir en mano un ejemplar de la Constitución (1976, pp. 199-200).

En el umbral del nuevo siglo las constituciones apuntan ineludiblemente al sentimiento constitucional como piedra de toque para reafirmar la gobernabilidad y consolidar, por tanto, el Estado social y democrático de derecho. Tanto el hombre-individuo como el hombre-masa o el hombre-colectividad tienden a adherirse al corpus constitucional, tal actitud es algo consustancial. Se presenta, en suma, una suerte de vehículo de expresión en clave moral, especialmente, para que se cumpla tal cometido. Aquello proviene del espíritu que se hereda del poder constituyente, en la inteligencia de que es en el debate constituyente en donde empieza a larvarse el sentimiento constitucional que a la postre va a trasuntar en el preámbulo constitucional, en cuyo seno se plasman todos los principios rectores democráticos y los valores superiores, en especial la libertad, la igualdad y la justicia constitucional.

Sin embargo, en pleno siglo XXI no puede obviarse que el sentimiento constitucional, sobre todo cuando se rompen los diques de la democracia, se desvanece y, como tal, se presenta en su interior una crisis que, por fortuna, producto de la gobernabilidad, se supera *ipso facto*. En efecto, como observa Tajadura Tejada (1996), cabe hablar de una crisis del sentimiento constitucional que tiende a agudizarse cuando se evidencian carencias de vital importancia en el proceso de *integración política*,

en el entendido de que esta categoría constituye un binomio indisoluble con el *sentimiento constitucional*. Una respuesta de contenido afirmativo sería el hecho de que tenemos que reafirmar bajo la mirada de las políticas públicas educativas —que el Estado, por desventura, pasa inadvertido— la enseñanza de la Constitución.

Y una modalidad, por ejemplo, sería mediante el *comentario constitucional*, entendido como una exposición, por lo general sintética, del contenido, la estructura y la forma de un texto fundamental que explica, con arreglo a criterios de dogmática jurídica, la *ratio legis*, la naturaleza de sus preceptos, la concordancia entre ellos y la conexión con disposiciones de rango inferior (legislación orgánica y ordinaria), y expresa, también, una crítica del texto. Por ello, el comentario constitucional es un género jurídico que se caracteriza por el empleo del *método técnico-jurídico*, es decir, la aplicación de la dogmática jurídica constitucional (teoría de la Constitución) (Lucas, 1984, p. 65).

En ese orden considerativo, los constitucionalistas debemos tener especial predilección por los estudios acerca del preámbulo constitucional sin descuidar otras temáticas y, de esa forma, contribuir decididamente al fortalecimiento del sentimiento constitucional.

## 4. Etimología. Concepto. Caracteres y extensión

---

Como apunta el *Diccionario de la lengua española*, la voz preámbulo (del latín *praeambŭlus*, «que va delante») significa exordio, prefación, aquello que se dice antes de dar principio a lo que se trata de narrar. Ahora bien, ¿en qué consiste el preámbulo de una Constitución? Lucas Verdú (1996), autor de consulta obligada, al momento de responder esta interrogante nos precisa en una descripción, más que una definición, lo siguiente:

es un exordio solemne que manifiesta mediante los constituyentes elegidos, la voluntad de un pueblo sobre la delimitación e intervención de los poderes públicos, reconociendo y asegurando, los derechos y libertades fundamentales. Establece —añade el maestro salmantino— la forma política del Estado, su acotación territorial y los fines que persigue (p. 333)<sup>4</sup>.

Por su parte, Javier Tajadura Tejada afirma que el preámbulo constitucional es el texto introductorio que precede al articulado de una Constitución y que, presentándolo, expone las razones por las cuales actúa el poder constituyente, así como los objetivos o los fines que con su actuación persigue. Los preámbulos constitucionales, agrega el autor, se configuran como elementos que ponen de manifiesto la continuidad de las distintas estructuras estatales al conectar el pasado —la

---

4 También se puede consultar la voz «Preambolo», a cargo de Luigi Gianniti (Ainis, 2000, pp. 347-348).

situación de partida que motiva la apertura de un proceso constituyente— con el futuro —la exposición de los fines que se deben alcanzar— (Torres del Moral y Tajadura Tejada, 2001, p. 13).

Y en cuanto a sus caracteres y extensión, no debe ser tan escueto que carezca de los contenidos mínimos, además de los fines y objetivos —aunque no incluye medios— y, a su vez, no debe ser tan largo que pierda efectividad, sea vacío o se diluya en declamaciones estériles. Además, debe utilizar términos técnicos, pero a la vez inteligibles para todos y no solo de puro interés jurídico, de tal manera que su conocimiento y su difusión, amparados en la brevedad e importancia, sean un poderoso medio de formación de una conciencia cívica colectiva de respeto y subordinación a la ley (Lemon, 1994, p. 61).

## 5. El preámbulo constitucional como género literario

---

Sin excesiva discusión, el propio contenido del preámbulo constitucional, como declaración solemne, nos permite afirmar que estamos, sin perder de vista su naturaleza jurídica y política, frente a un género literario que, por lo demás, no es una proclama o redacción cualquiera, sino que se trata de un riguroso contenido nuclear jurídico-político. Las opiniones al respecto abundan, como también hay autores que no comparten dicha tesis. Fundamentamos esta posición diciendo que la propia redacción lexical del preámbulo, luego de un arduo debate

constituyente, le impone ese signo distintivo de carácter literario que repercute en la conciencia nacional.

Consideramos fundamental, desde un principio, que el preámbulo es el frontispicio que sirve para marcar el origen de la Constitución, la voluntad de la cual nació, las tradiciones de las que se nutre y los propósitos y las necesidades que tiende a satisfacer. Conforman, ciertamente, la piedra filosofal (*filosofiki kamei*) que devela los misterios ocultos de la Constitución y cuyos cristales tienen el poder de transformar en oro el plomo de la letra estricta de la norma; en maleable hermenéutica la literatura de sus cláusulas, en aras de preservar los valores de la justicia, la libertad y el consenso (Lemon, 1994, p. 20).

## **6. La Constitución histórica como punto de partida del preámbulo constitucional. Noción general**

---

Recordando a José Agustín de la Puente Candamo (1996-1998):

es necesario transmitir la verdadera necesidad de los estudios históricos; estudiar la historia no es un adorno simpático, un ejercicio de rutina memorística; estudiar historia es penetrar con mayor fuerza en la intimidad de la misma persona y de la sociedad en la cual forma parte; estudiar historia es una forma de reflexión sobre uno mismo y sobre su comunidad. Un hombre ignorante de su propia historia no será evidentemente

un hombre culto, tendrá una grave limitación, no solo en el orden intelectual sino también en el orden del comportamiento (p. 340)<sup>5</sup>.

Dentro de su esfera, no es forzoso reconocer que la Constitución peruana tiene su propia historia, es un producto típico de nuestros antepasados; de ahí se deriva su filosofía jurídica y política. Y el preámbulo constitucional, a su turno, también tiene su tradición histórica y sus vigas maestras en el constitucionalismo norteamericano y francés. No es una copia servil del mercado comparado (Estados Unidos), antes bien, es un condensado que expresa la génesis evolutiva que viene de nuestros antepasados, pero sin obviar la enseñanza de los pueblos que gozan de prestigio y predicamento en el mundo jurídico-constitucional, adaptándose, de esa forma, a una realidad determinada y añadiendo nuevos principios constitucionales.

Ahora bien, ¿qué se entiende por Constitución histórica? Para contestar esta pregunta hay que recurrir a nuestro intérprete supremo de la constitucionalidad. En efecto, el Tribunal Constitucional peruano, en la sentencia de fecha 21 de enero de 2002, que corresponde al Expediente n.º 014-2002-AI/TC: demanda de inconstitucionalidad, hace una definición jurisprudencial de lo que se conoce como Constitución histórica. Expone el Tribunal lo siguiente:

---

5 En su opinión —y que hacemos nuestra—, el fenómeno de la globalización y sus efectos en la enseñanza de la historia ya es una realidad.

## V. El Poder Constituyente, la Constitución y la Reforma Constitucional en la historia republicana del Perú

37. El origen de nuestra vida republicana está estrechamente ligado con nuestra historia constitucional. Como afirmara Jorge Basadre, al referirse a la Declaración de Independencia Nacional, las palabras del General San Martín, autoproclamado Protector del Perú, en torno a nuestro carácter «libre e independiente», simbolizaron la nueva forma que desde ese instante asumía el país y el salto audaz que este emprendía.

Esa República, «libre e independiente», sustentada en la «justicia de su causa», aprobó sus «Bases de la Constitución Política» el 17 de diciembre de 1822, y posteriormente su primera Constitución, la de 1823, y desde entonces ha permanecido fiel a los principios políticos y sociales de organización de un Estado democrático.

Las Bases de la Constitución de 1822, como expresa García Belaunde, en realidad no eran una Constitución, sino (contenía) los principios sobre los cuales se aprobaría(n) la(s) futura(s) Constitución(es) [Domingo García Belaunde, «Los inicios del constitucionalismo peruano (1821-1842)», en *Revista Ayer*, N.º 8, Madrid, 1992, pág. 150].

Es allí donde surgen los primeros contenidos de la Constitución histórica del Perú. A saber, que la soberanía reside en el pueblo (artículo 2º), que su forma de gobierno es republicana (artículo 4º) y representativa (artículo 7º); que en ella ocupan un lugar privilegiado el reconocimiento y promoción de los derechos fundamentales del ser humano (artículo 9º) y que este se sustenta en la separación de funciones estatales.

38. No obstante ello, a lo largo de toda nuestra historia republicana se han sucedido diversas constituciones. Como expresara Manuel Vicente Villarán [«La Constitución de 1828», en

*Páginas Escogidas*, P. L. Villanueva, Lima, 1962, pág. 45], hemos vivido «haciendo y deshaciendo constituciones». En efecto, en 181 años, la República se ha regido formalmente por 12 constituciones, una por cada 15 años, en promedio.

[...]

122. En cuanto a la reforma total o parcial, a juicio del Tribunal Constitucional, el factor numérico de los artículos constitucionales no es necesariamente el factor determinante para decidir si se trata de una reforma parcial o total. Tampoco lo es el simple cambio de redacción, pues el contenido puede permanecer igual. Por ende, ha de analizarse si el contenido esencial de la Constitución vigente permanece o es cambiado, según el contenido del texto propuesto: si se varía en este nuevo texto lo que en doctrina se llama «núcleo duro» de la Constitución (o la Constitución histórica, como se refiere a él la ley impugnada) será una reforma total, aunque no se modifiquen todos los artículos de la Constitución vigente.

123. En consecuencia, cuando el Tribunal alude a una reforma total, esta será aquella que modifica los principios y presupuestos básicos de la organización política, económica y social, que sirven de fundamento o núcleo duro a la Constitución de 1993. En cambio, cuando se refiera a una reforma parcial, esta será aquella que no modifica tales principios y fundamentos.

Podemos señalar, entonces, que por Constitución histórica deben entenderse aquellos aspectos fundacionales que conforman el núcleo duro de la República peruana y su sistema jurídico, el cual fue previsto durante la iniciación de la República por los ideólogos de la emancipación: Toribio Rodríguez de Mendoza (1750-1825), Manuel Lorenzo de Vidaurre y Encalada (1773-1841), Mariano José de Arce Bedrigal (1782-1852),

José Faustino Sánchez Carrión (1787-1825), José Joaquín Larriava y Ruiz (1780-1832), entre otros ilustres personajes que influyeron decisivamente en la elaboración y en las reflexiones contenidas en las *Bases de la Constitución* de 1822 y la posterior Constitución Política de 1823.

Así las cosas, esta Constitución histórica debe respetarse en todo ámbito, como señalan los propios constituyentes y los encargados de reformarla, según lo previsto por la misma Constitución vigente. Por ese motivo, no podemos alejarnos nunca de lo ya consolidado en nuestro sistema jurídico y político: que la soberanía reside en el pueblo, la forma de gobierno presidencial y republicana bajo una democracia representativa donde se difunden y protegen los derechos fundamentales y se precisa un respeto por la separación de funciones.

Adicionalmente, ¿la Constitución histórica es lo mismo que el constitucionalismo histórico o que la historia constitucional? Hay que advertir que no se trata de un juego de palabras. En realidad son categorías diferentes, conceptos particulares, pero afines dentro del tema que abordan. Así, nuestra Constitución histórica viene a ser el núcleo duro ya mencionado, aquellas condiciones elementales de nuestra institucionalidad que no pueden ser vulneradas ni modificadas bajo ninguna circunstancia. Pero esta Constitución histórica responde al desarrollo y devenir del constitucionalismo peruano. De hecho, no es igual la Constitución histórica del Perú que la de Argentina, México o los Estados Unidos; cada una es hija de su tiempo y de su pueblo.

En cualquier caso, si queremos disertar sobre el constitucionalismo histórico, primero debemos definir qué se entiende por

constitucionalismo. El constitucionalismo corresponde —categoría que toma cuerpo en el siglo XVIII— al proceso histórico bajo el cual se fueron asimilando a la normatividad principal de los diversos Estados, disposiciones orientadas a la protección y garantía del respeto por la libertad y la dignidad del hombre, así como se establecieron frenos al avasallante poder que ostentan los gobiernos. Bajo este esquema, el constitucionalismo histórico se orienta a explicar cómo se ha desarrollado ese proceso histórico en cada sociedad o Estado. Es por ello que se habla, por ejemplo, sobre constitucionalismo histórico norteamericano, francés, español, entre otros.

Finalmente, para explicar el concepto de historia constitucional nos permitimos citar a uno de los especialistas más importantes sobre la materia, el catedrático de la Universidad de Oviedo, Joaquín Varela Suanzes-Carpegna (1954-2018), quien sostiene que

la Historia Constitucional es una disciplina histórica muy especializada, concebida en muy buena medida *sub specie iuris*, que se ocupa de la génesis y desarrollo de la Constitución del Estado liberal y liberal-democrático, con independencia de la forma que adopte esa Constitución y de su posición en el ordenamiento jurídico (2008, p. 57).

Es decir, estamos frente a una rama de la ciencia histórica que cuenta con sus propios conceptos categoriales y métodos de análisis para desarrollar el conocimiento.

Considerando este aspecto general y amplio, ¿cuáles son los principales rasgos o las características de la Constitución histórica peruana? Esta recoge las principales experiencias del constitucionalismo norteamericano y europeo (Francia). Así, de

los Estados Unidos adoptamos el modelo republicano, la institución del presidente y el Congreso; mientras que de Europa seguimos la figura del *civil law* en lo que concierne a nuestra normatividad, que también reconoce la Constitución. De ambos modelos se asimila la forma democrática y representativa de gobierno, el respeto de los derechos fundamentales y la separación de funciones entre los órganos estatales, fiscalizándolos por mecanismos de pesos y contrapesos (*checks and balances*).

De las constituciones que hemos tenido a la largo de nuestra historia, ¿cuál o cuáles han sido las más importantes en la formación de nuestra Constitución histórica? Cada una ha tenido sus aportes, aunque algunas, sus particularidades. La primera Constitución de 1823, en los hechos, no pudo regir. La denominada Constitución vitalicia de 1826 tuvo una vigencia completamente contraria a las expectativas de Simón Bolívar (1783-1830), y la Constitución de 1867 fue desestimada a la brevedad restituyéndose la vigencia de la anterior, la de 1860, que fue la que ha tenido vigencia durante más tiempo en el Perú.

Sin embargo, coinciden los tratadistas y los juristas que han estudiado la materia, entre otros Toribio Pacheco y Rivero (1828-1868), Manuel Vicente Villarán Godoy (1873-1958), José Pareja Paz Soldán (1913-1997), en la significativa relevancia que ocupó la Constitución de 1828 por ser la primera Constitución del Perú en tener efectiva vigencia, ser desarrollada bajo un esquema liberal pero moderado y recoger las inquietudes y las demandas de las principales fuerzas políticas que se forman en la iniciación de la república. Además, dicha Constitución se erigió como una fuente de inspiración para las que le sucedieron, pero haciéndose ciertos cambios. De lo dicho

resulta claro que a la Constitución de 1828 se le reconozca, con toda justicia, como *la madre de nuestras constituciones*.

Es ciertamente correcto sostener que, en nuestro medio, la Constitución histórica se forja en el siglo XIX. Como no podía ser de otro modo, la Constitución de 1823 tiene méritos, pero su defecto fue no coincidir con las condiciones que por entonces operaban; sin embargo, es parte de la Constitución histórica porque fue la primera en reconocer que la soberanía reside en el pueblo y que el Perú no está sometido a ninguna potencia extranjera. La carta de 1828 supera el tratamiento que hasta entonces se había redactado sobre los derechos (que consignó con el nombre de disposiciones generales) y aporta la figura del Congreso bicameral, la organización del Poder Judicial y el espíritu descentralizado previsto por los constituyentes de aquella época, y que se ha retomado en los últimos años.

En algunas sentencias del Tribunal Constitucional se ha hecho mención de la Constitución histórica. ¿La referencia a dicho concepto es adecuada para la fundamentación y la solución de un proceso constitucional? Veamos. Después de lo mencionado anteriormente, el Tribunal Constitucional ha abordado el tema de la Constitución histórica en los casos de los procesos de inconstitucionalidad. Dentro de la figura de este mecanismo es plenamente válido que el Tribunal, como supremo intérprete y guardián de la constitucionalidad, recurra al constitucionalismo histórico peruano a fin de recoger y desarrollar argumentos que permitan resolver controversias, más aún en casos de inconstitucionalidad en los cuales el grado de sustentación representa una mayor exigencia, al considerar las implicancias que tendrá la declaración del estado de cosas de contenido o naturaleza inconstitucional. Asimismo, la labor de intérprete exige al

magistrado que revise los antecedentes, incluso los que se encuentran en la historia misma, y es válido el criterio de la interpretación auténtica y teleológica que obliga a conocer los hechos del pasado y adecuarlos a la situación presente.

Hasta cierto punto, hay que tener en cuenta que el concepto de Constitución histórica no es muy claro. Recuérdesse que uno de los artículos de la Ley n.º 27600, que suprimió la firma del expresidente Alberto Fujimori de la Constitución de 1993 y estableció un proceso de reforma de la misma por el Congreso, hacía referencia a ella. ¿Es acertado o imprudente que el legislador haga referencia a la Constitución histórica en alguna ley? Debemos entender cada fenómeno en su particular contexto. Tras llegar a su fin el régimen fujimorista hubo posiciones muy encontradas respecto a qué debía ocurrir con el país. Fueron diez años de profundas transformaciones en diversos ámbitos, y el marco constitucional ocupa un nivel importante en ese sentido. Eso desató un ánimo vigoroso con relación al valor que revestía la Constitución Política de 1979 y la forma en la cual fue dejada de lado y pasó a ser reemplazada por la carta política de 1993.

Ahora bien, la ley que desarrolla el Congreso de la República está orientada específicamente al ámbito constitucional y dentro de un proceso de reforma. Con el fin de evitar que los ánimos sean excesivos respecto de transformar completamente el sistema jurídico peruano, el Congreso de la República fue pertinente en citar la Constitución histórica como un parámetro sobre lo que debe tenerse presente a la hora de reformar, sin caer en cambios excesivos, demagogos o aventurados que pudieran provocar inestabilidad política, ingobernabilidad o recelo en una coyuntura tan delicada como la de ese entonces.

Surge una interrogante: ¿el poder constituyente, ya sea originario o derivado, se encuentra limitado a la Constitución histórica? Cualquier situación dentro del marco del derecho constitucional tiene sus límites, por ejemplo, en el caso de los derechos fundamentales, se habla de ciertos límites. Sin embargo, hay que precisar que el poder constituyente, especialmente el originario, no tiene por qué verse limitado por situaciones coyunturales, por cuanto, como su mismo nombre lo dice, da nacimiento a todo. Y esta faceta histórica fue precisamente el nacimiento del constitucionalismo liberal en el siglo XVIII, en donde la presencia de Benjamín Constant de Rebecque (1767-1830) y Emmanuel-Joseph Sieyès (1748-1836), entre otros, fue decisiva.

Una cuestión central es ¿cuál es la importancia de la Constitución histórica para el estudio del derecho constitucional? Los estudios de historia son esencialmente formativos, es decir, transmiten al estudiante el legado de los episodios más resaltantes de los tiempos anteriores y de los cuales se pueden extraer valiosas experiencias. La historia es indispensable dentro de la memoria nacional y la construcción de un país con porvenir. Jorge Basadre (1903-1980), al referirse a la promesa de la vida peruana, resalta esencialmente el poder que tiene la enseñanza de la historia para construir ese proyecto nacional que concrete la posibilidad que tenemos como país.

En ese orden de ideas, la Constitución histórica se ha conocido gracias a la historia constitucional, y quienes se forman en el derecho constitucional, sea en la parte dogmática, en los derechos fundamentales o en el ámbito procesal, deben entender a la Constitución histórica, pues solo ella permite explicar

nuestro ordenamiento jurídico vigente y proyectarse hacia el futuro. No podemos definir claramente a dónde vamos si no sabemos de dónde hemos venido. Es un deber de todo hombre de derecho, y más aún de los que optan por especializarse en el derecho constitucional, el conocer la Constitución histórica, pues esta representa el querer nacional, las aspiraciones del pueblo, que plasmaron los constituyentes en cada etapa de nuestra historia, cumpliendo su deber desde el lugar que les tocó ocupar.

Una última precisión. Motivo de reflexión constituye el hecho de querer saber las causas por las cuales a nuestros constituyentes, empezando por las Bases de 1822, y a renglón seguido, con la Constitución de 1823, poco o casi nada les interesó redactar un preámbulo que iría al frente de la Constitución, no obstante haber tenido a la vista la Constitución de Estados Unidos de 1787. Los representantes constituyentes estaban abocados más a diseñar y debatir las formas de Estado y de gobierno antes que redactar una fórmula política que condensase el espíritu de la Constitución, a pesar de que estaban de por medio las concepciones iusnaturalistas, tanto en Perú como en los demás Estados nacientes hispanoamericanos, y que en la práctica constituían los fundamentos del derecho político, siguiendo así la herencia dejada por el ciudadano ginebrino Jean-Jacques Rousseau (1712-1778)<sup>6</sup>. Empero, el debate entre monarquía y república centró el foco de atención en nuestra clase política de aquella época. Y qué decir de la Constitución de Cádiz del 19 de marzo de 1812, que también animó el debate pero no caló hondamente en nuestros padres de la patria.

---

6 Véase *El contrato social*, hay varias ediciones.

## 7. El preámbulo en la Constitución Política de 1979. Generalidades

---

Está por descontado que la Constitución de 1979 fue un texto que se inscribió en las modernas tendencias del constitucionalismo contemporáneo. Desde luego, formalmente, el texto encerraba diversas limitaciones que a la postre podían haber sido superadas mediante el procedimiento normal de la reforma constitucional. De no haberse producido el autogolpe del 5 de abril de 1992 y de haberse auspiciado las reformas que la realidad y la experiencia de ese momento aconsejaban, aún se hubiera mantenido la carta de 1979. Todo habría operado contando con los marcos de una adecuada reforma constitucional. De ahí que resulta importante tener en cuenta la presencia de un poder constituyente derivado, pues este cumple importantes funciones.

En el entretanto, conforme señala Pedro de Vega (2006), tres son los aspectos en que opera la reforma en la moderna organización constitucional democrática:

- a) Como instrumento de adecuación entre la realidad jurídica y la realidad política.
- b) Como mecanismo de articulación de la continuidad jurídica del Estado.
- c) Como institución básica de garantía.

Ahora bien, en los doce años de vigencia de la Constitución de 1979 se plantearon un aproximado de 85 proyectos de reforma constitucional, muchos de ellos técnicamente necesarios; sin embargo, no hubo intención política para realizarlos.

En el período gubernamental 1990-1992, quizás por la falta de mayoría parlamentaria del Gobierno fujimorista, los congresistas, si bien les correspondía desarrollar una labor legislativa y fiscalizadora, en la práctica no lo hicieron.

La Constitución de 1979 —criterio que todavía se mantiene en pie en gran parte de los partidos y las agrupaciones políticas— debió seguir vigente, para lo cual era necesario que el poder de reforma que tiene el Parlamento, en cualquier momento, auspiciara y ejecutara las reformas que la dinámica política imponía. Ello, como bien se sabe, no ocurrió.

En líneas generales, y siguiendo a Domingo García Belaunde<sup>7</sup>, los principales rasgos característicos de la Constitución de 1979 son los siguientes:

- a) Fue un texto *consensuado*, es decir, fruto de diversas posiciones político-partidarias que reflejaron una composición plural. De ahí que se realizaron diversas concesiones entre los constituyentes. Si bien los representantes en mayoría de la Asamblea Constituyente fueron del Partido Aprista Peruano (APRA) y del Partido Popular Cristiano (PPC), un espectro político muy importante provino de la izquierda marxista, cuyo sentir se reflejó en el texto constitucional.
- b) Consagró un pluralismo, tanto en el orden económico (arts. 110, 112, 113) como en el orden político (art. 68). En efecto, admitió diversas modalidades de propiedad. Afirmó, asimismo, una economía social de mercado (art. 113).

---

7 Entre otros trabajos que guardan relación con el tema, véase García Belaunde (1992). También, García Belaunde y Fernández Segado (1994) y García Belaunde (2000b).

También ratificó cierto intervencionismo estatal heredado del docenio militar (arts. 111, 113, 114), sin que ello implicara un divorcio con la iniciativa privada (art. 113). En el ámbito político extendió un estatus a los partidos políticos sin discriminación alguna (arts. 69, 70, 71).

- c) Sacralizó un respeto y afirmación por los derechos fundamentales (arts. 4, 80, 105), hecho sin precedentes. Por otro lado, los derechos constitucionales consagrados en la parte dogmática no se agotaban con la positivación, sino que el constituyente afirmó la cláusula de los derechos fundamentales innominados (art. 4) consagrándolos como derechos implícitos. Es decir, aquellos derechos que no estaban legislados podían ser incorporados a través de la cláusula extensiva (art. 4). A mayor abundamiento, a través de un artículo específico (art. 105) consagró la internacionalización de los derechos, ora como derechos humanos, otorgándole rango constitucional a los tratados sobre dicha materia, aspecto que fue pionero en el derecho comparado latinoamericano, y que hoy lo han suscrito otras constituciones, entre ellas la de Guatemala de 1985. Irónicamente, la Constitución de 1993 no tomó en cuenta este mensaje. Dicho sea de paso, la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución de 1993 establece que

Las normas relativas a los derechos y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretan de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y con los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por el Perú.

- d) Reflejó toda una impronta antimilitarista, tal y conforme se desprende de una visión en conjunto del texto político (arts. 64, 81, 82, 141, 204, 278, 307). Por lo demás, esto se explica en la medida en que la Asamblea Constituyente de 1978-1979 afirmó una postura contra el docenio militar que empezaba a extinguirse.
- e) La Constitución reflejó una tendencia reglamentaria. Es decir, el constituyente pensaba que el texto político debería prever todos los hechos posibles, y que se explicaba recogiendo la experiencia histórica.
- f) Se perfeccionó la protección procesal de los derechos fundamentales con la incorporación de las garantías (procesos) constitucionales, tales como el *habeas corpus*, el amparo y la acción de inconstitucionalidad.
- g) Afirmó explícitamente que el Perú es un Estado social y democrático de derecho.
- h) Plasmó un afán descentralista. Por vez primera, aunque con diversos efectos, se normaba un interesante proyecto de modelo regional, situación que a la postre no dio buenos resultados dándose, más bien, otro resultado: el centralismo gubernamental.
- i) La configuración de nuevos órganos constitucionales. En efecto, superando la clásica visión triárquica del poder político, se incorporaron otros órganos constitucionales: Consejo Nacional de la Magistratura, Tribunal de Garantías Constitucionales, Ministerio Público, Jurado Nacional de Elecciones y Contraloría General de la República.
- j) Mantuvo en sus normas un «maximalismo programático», es decir, la Constitución contenía una generosa cantidad

de normas programáticas que pretendían realizar una función de mito político para crear una esperanza de mejoría. Como si se quisieran la insuficiencia y las injusticias de las estructuras sociales, se crearon grandes *promesas constitucionales* que pretendían garantizar futuras sociedades de bienestar general.

En esencia, tales serían las notas características de la Constitución de 1979. Era necesario, por tanto, esperar un buen tiempo para que se fuera reafirmando el sentimiento constitucional y obtuviera los resultados que en su día bosquejaron los constituyentes (Palomino, 2000, pp. 281-283).

De hecho, la primera Constitución peruana que reconoció el preámbulo en una Constitución fue la de 1979, aprobado por la Asamblea Constituyente<sup>8</sup> y producto de una propuesta conjunta de los partidos Aprista y Popular Cristiano, que alcanzaban el 62 % de la Constituyente. La izquierda radical, tal como observa José Pareja Paz Soldán (1981), se opuso a muchas de esas expresiones, como la invocación a la protección de Dios, no obstante que respondía a la realidad de la mayoría de los peruanos, que son católicos creyentes. Se trata de una declaración hermosa, elevada y generosa que refleja las auténticas aspiraciones y los profundos sentimientos de los peruanos (p. 190).

Nosotros, Representantes a la Asamblea Constituyente, invocando la protección de Dios, y en ejercicio de la potestad soberana que el pueblo del Perú nos ha conferido;

---

8 Para los debates hay que tener en cuenta la siguiente obra: *Diario de los debates de la Asamblea Constituyente 1978*. Publicación oficial.

Creyentes en la primacía de la persona humana y en que todos los hombres, iguales en dignidad, tienen derechos de validez universal, anteriores y superiores al Estado;

Que la familia es célula básica de la sociedad y raíz de su grandeza, así como ámbito natural de la educación y la cultura;

Que el trabajo es deber y derecho de todos los hombres y representa la base del bienestar nacional;

Que la justicia es valor primario de la vida en comunidad y que el ordenamiento social se cimenta en el bien común y la solidaridad humana;

Decididos a promover la creación de una sociedad justa, libre y culta, sin explotados ni explotadores, exenta de toda discriminación por razones de sexo, raza, credo o condición social, donde la economía esté al servicio del hombre y no el hombre al servicio de la economía; una sociedad abierta a formas superiores de convivencia y apta para recibir y aprovechar el influjo de la revolución científica, tecnológica, económica y social que transforma el mundo;

Decididos asimismo a fundar un Estado democrático, basado en la voluntad popular y en su libre y periódica consulta, que garantice, a través de instituciones estables y legítimas, la plena vigencia de los derechos humanos, la independencia y la unidad de la República; la dignidad creadora del trabajo; la participación de todos en el disfrute de la riqueza; la cancelación del subdesarrollo y la injusticia; el sometimiento de gobernantes y gobernados a la Constitución y la ley; y la efectiva responsabilidad de quienes ejercen función pública;

Convencidos de la necesidad de impulsar la integración de los pueblos latinoamericanos y de afirmar su independencia contra todo imperialismo;

Conscientes de la fraternidad de todos los hombres y de la necesidad de excluir la violencia como medio de procurar solución a conflictos internos e internacionales;

Animados por el propósito de mantener y consolidar la personalidad histórica de la Patria, síntesis de los valores egregios de múltiples orígenes que le han dado nacimiento; de defender su patrimonio cultural; y de asegurar el dominio y la preservación de sus recursos naturales; y,

Evocando las realizaciones justicieras de nuestro pasado autóctono; la fusión cultural y humana cumplida durante el virreinato; la gesta de los Libertadores de América que inició en el Perú Túpac Amaru y aquí culminaron San Martín y Bolívar; así como las sombras ilustres de Sánchez Carrión, fundador de la República y de todos nuestros próceres, héroes y luchadores sociales, y el largo combate del pueblo por alcanzar un régimen de libertad y justicia.

Hemos venido en sancionar y promulgar, como en efecto sancionamos y promulgamos, la presente:

## CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ

Como muy justamente observa Enrique Chirinos Soto, Andrés Townsend Ezcurra (Partido Aprista) preparó uno de los proyectos del preámbulo. El otro fue redactado por Roberto Ramírez del Villar (Partido Popular Cristiano), y la Comisión Principal le encargó al propio Chirinos Soto darle la redacción final. El aporte pepecista es fácilmente perceptible: la afirmación de la persona; la noción del bien común como cimiento del orden social; el postulado según el cual la economía está al servicio del hombre y no el hombre al servicio de la economía. La huella aprista también salta a la vista: búsqueda de una sociedad sin explotadores ni explotados, aptitud para recibir la revolución que transforma al mundo, integración latinoamericana, rechazo de todo imperialismo. Cuando el preámbulo se refiere a nuestros héroes y luchadores sociales y al largo combate del

pueblo por alcanzar un régimen de libertad y de justicia, la alusión a la historia del aprismo es transparente. Casi literalmente aparece allí el clásico lema acuñado por Víctor Raúl Haya de la Torre (1895-1979): «Pan y libertad. Ni pan sin libertad ni libertad sin pan». De otro lado, el Partido Aprista y el Partido Popular Cristiano coinciden en la exclusión y el repudio de la violencia. En esa medida se divorcian mancomunadamente de la extrema izquierda, que, como era de esperarse, votó en contra del preámbulo. Pero cuando se pidió que la mención de Dios fuese votada nominalmente, la extrema izquierda se negó de manera rotunda (Chirinos Soto, 1979, pp. 20-21).

## 8. El preámbulo en la Constitución Política de 1993. Idea general

---

No está de más recordar que la vigente Constitución de 1993 fue ratificada mediante referéndum el 31 de octubre de 1993, promulgada el 29 de diciembre de 1993, publicada en el *Diario Oficial El Peruano* el 30 de diciembre de 1993 y puesta en vigencia a partir del 31 de diciembre de 1993. Como lo venimos sosteniendo desde el inicio de la presente investigación, en realidad la carta fundamental de 1993 no tiene, en el sentido estricto del término, un preámbulo<sup>9</sup>; además, en diversos

---

9 En efecto, la doctrina nacional ha sido parca con el tema del preámbulo. En vía de ejemplo, véase Gutiérrez (2013). *Post scriptum* a la segunda edición de Domingo García Belaunde; en especial, el tomo I, en donde no hay ningún comentario acerca del preámbulo constitucional.

artículos acusa una actitud que linda con el reglamentarismo, no obstante ello tiene sus respectivas bondades (Palomino, 2000, pp. 283-288). En el Congreso Constituyente democrático la propuesta que se hizo para el preámbulo era bastante prolija; empero, no se aprobó<sup>10</sup>, y quedó el que ahora antecede a la actual Constitución de 1993. Veamos su contenido:

El Congreso Constituyente Democrático, invocando a Dios Todopoderoso, obedeciendo el mandato del pueblo peruano y recordando el sacrificio de todas las generaciones que nos han precedido en nuestra Patria, ha resuelto dar la siguiente Constitución:

## CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ

¿El preámbulo forma parte de la Constitución? El preámbulo, no cabe duda, forma parte de la Constitución, sin embargo, queda por aclarar si tiene algún efecto normativo o cuál sería este, ya que su contenido, como sucede con la mayoría de las constituciones extranjeras, es principalmente declarativo.

En el mismo sentido, nuestro Tribunal Constitucional (2003) ha señalado que

La Constitución [...] no es solo «una» norma, sino, en realidad, un «ordenamiento», que está integrado por el Preámbulo, sus disposiciones con numeración romana y arábica, así como por la Declaración sobre la Antártida que ella contiene. Toda ella comprende e integra el documento escrito denominado «Constitución Política de la República del Perú» y, desde

---

10 Congreso Constituyente Democrático (1998, t. 3, pp. 2397-2398).

luego, toda ella posee fuerza normativa, aunque el grado de aplicabilidad de cada uno de sus dispositivos difiera según el modo cómo estén estructurados (f. j. 21).

Más adelante, precisamente, nos referiremos a los posibles alcances normativos del preámbulo constitucional, en especial, teniendo en consideración el peculiar contenido breve del preámbulo de la Constitución de 1993.

En este clima, ¿cuál es el contenido y el valor normativo del preámbulo? Los preámbulos, en general, como advierte Häberle, se caracterizan por formular posturas valorativas o altos ideales que identifican al constituyente, los que se presentan como una síntesis acerca de cómo una comunidad política se comprende a sí misma y cómo se aprecia en el tiempo (o en la historia). En tal sentido, el preámbulo puede expresar tanto la decisión política fundamental de una sociedad reflejada en la Constitución (o el «techo ideológico» de la fórmula política planteada por la carta), como también un reconocimiento de carácter espiritual —e incluso épico— sobre lo que es esencial para ella (aquello que la une o integra como comunidad política) (Häberle, 2001, pp. 274-277)<sup>11</sup>.

Teniendo entonces que ese es su contenido, esta parte de la Constitución plantea, cuando menos, dos problemas: a) saber si tiene auténticos efectos normativos y, por lo tanto, puede abrogar leyes incompatibles con ella; asimismo, b) si su contenido es «justiciable», por ende, exigible o directamente aplicable en el ámbito jurisdiccional (Guastini, 2008, pp. 126-127).

---

11 Hay también edición peruana y edición argentina.

El asunto, sobre todo, se torna más complejo al constatar que nuestro preámbulo constitucional tiene un contenido tan escueto y genérico —además de conservador (Canales, 2010, p. 24)— que parece no cumplir con lo que debería contener cualquier preámbulo de rango constitucional (Blume, 2000, p. 202), por lo que incluso se ha llegado a afirmar que el nuestro no sería en realidad un preámbulo<sup>12</sup>.

Sea lo que fuere, en nuestro caso es notorio que el contenido del preámbulo sí surgió en medio del intercambio de ideologías o perspectivas diferentes sobre lo que debía contener la Constitución. Como puede apreciarse del *Diario de debates*<sup>13</sup>, el preámbulo fue lo último que se discutió —es más, se discutió en la madrugada del 26 de agosto de 1993, desde las 00:00 horas hasta las 3:00 a. m.— e implicó, en alguna medida, «la fijación de posiciones de cada uno de los grupos políticos, al cerrarse el debate constitucional»<sup>14</sup>.

Es necesario decir que, en medio del cansancio y el carácter retórico de varias de las propuestas existentes, los constituyentes optaron por apoyar uno de los proyectos presentados por algunos de los miembros de la minoría, que tenía un contenido sumamente escueto (Congreso Constituyente Democrático, 1998, pp. 2397-2400). Con ello evitaron ingresar a debatir asuntos de fondo.

Sin ir más lejos, ¿cuál es el contenido del preámbulo y los valores constitucionales? No obstante, el lacónico y desafortunado

---

12 Véase Abad (2008, p. 29); Fernández Sessarego (2004, pp. 113-114).

13 Congreso Constituyente Democrático (1998, pp. 2397-2427).

14 Intervención de Lourdes Flores Nano en la sesión 29.<sup>a</sup> S-1 (vespertina) del 25 de agosto de 1993 (que se prolongó hasta la madrugada del 26 de agosto) (Congreso Constituyente Democrático, 1998, p. 2420).

contenido del preámbulo, es necesario indicar que, en nuestro sentir, tiene valor normativo, aunque su redacción prácticamente no permite reconocer en él normas jurídicas. Al respecto, como sucede en reiteradas ocasiones con la Ley Fundamental, es claro que los defectos tanto de redacción como en la coherencia del constituyente no son excusa para menguar su valor vinculante.

Ahora, su aplicación no podrá ser como la de una regla o norma jurídica perfecta, es decir, como si reconociera supuestos de hecho y subsecuentes consecuencias jurídicas. Por ello, con la finalidad de conocer su valor normativo, debemos preguntarnos inicialmente sobre su naturaleza y su estructura.

En ese orden de ideas, consideramos que el contenido del preámbulo, por su naturaleza ideológico-cultural y por plantear la visión de nuestro ser social, según los constituyentes, se verá realizado o concretizado de diversas formas en el conjunto de la Constitución, y en este sentido su alcance normativo parece ser, principalmente, el de esclarecer los sentidos interpretativos de las disposiciones constitucionales, cumpliendo con la función de ser pivote entre nuestra realidad —especialmente su dimensión más emotiva y tradicional— con el resto de las disposiciones constitucionales. Así, puede considerarse que el contenido del preámbulo tiene una estructura semejante a la de los valores constitucionales y, en tal sentido, cuenta con una formulación muy abstracta, planteando argumentos o justificaciones para la comprensión de otras normas.

Efectivamente, las constituciones engloban un conjunto de valores, algunos de los cuales encarnan los fundamentos últimos en los que se cimenta la comunidad política (es decir, los

ciudadanos, la sociedad y el Estado) y que son denominados en otros contextos «valores superiores del ordenamiento». Estos «valores superiores», señalado brevemente, son conceptos esenciales, fundamentadores del Estado y del ordenamiento jurídico (Díaz, 1997, p. 114), que cuentan, además, con una fuerza jurídica e interpretativa preferente frente a otros bienes constitucionales (Díaz, 1997, pp. 255-ss.).

En tal contexto, las funciones de los valores constitucionales superiores son, básicamente: a) fundamentar o dar sustento valorativo a las demás normas, así como a las actuaciones del poder público, incluso de la comunidad política en general; b) orientar los fines, los alcances y la interpretación de las normas y las políticas públicas; y c) frenar toda norma o actividad que los contravenga abiertamente, o que se aparte de ellos transgrediendo su sentido.

En esa línea directriz, algo similar ha sostenido nuestro Tribunal Constitucional (2005b) sobre los valores:

Los valores que fundamentan el orden social y jurídico pueden deducirse implícitamente de dicho orden o venir expresados precisamente en una norma legal, o incluso en una norma constitucional. [P]oseen una triple dimensión:

«[...] *a*) fundamentadora, en el plano estático, del conjunto de disposiciones e instituciones constitucionales, así como del ordenamiento jurídico en su conjunto [...]; *b*) orientadora, en sentido dinámico, del orden jurídico-político hacia unas metas o fines predeterminados, que hacen ilegítima cualquier disposición normativa que persiga fines distintos o que obstaculice la consecución de aquellos enunciados en el sistema axiológico constitucional; *c*) crítica, en cuanto que su función, como la de

cualquier otro valor, reside en su idoneidad para servir de criterio o parámetro de valoración para justipreciar hechos o conductas. De forma que es posible un control jurisdiccional de todas las restantes normas del ordenamiento en lo que puedan entrañar de valor o disvalor, por su conformidad o infracción a los valores constitucionales» [Pérez Luño, Antonio: *Derechos humanos, Estado de Derecho y Constitución*, Tecnos, Madrid, 1991, 4.ª edición, pág. 288] (f. j. 106; resaltado nuestro).

Así, consideramos entonces que el preámbulo coadyuva o debería coadyuvar a la actividad creativa, aplicativa e interpretativa de normas; a dotarlas de sustento valorativo o justificativo; a orientar sus alcances y fines; a limitar el poder público, y a mejorar y evaluar la corrección del derecho (por ejemplo, normas, hechos, prácticas).

Sin embargo, surgen algunos inconvenientes al momento de interpretar el preámbulo de la Constitución de 1993. En rigor, la actual Constitución no brinda mucho margen de acción. Es difícil imaginar cómo su contenido puede ser entendido como valores guías orientadores, justificadores, legitimadores o limitadores. Por ejemplo, la «invocación» a Dios hace explícitas las creencias religiosas de los constituyentes, pero no serviría para interpretar que el nuestro no es un Estado laico, pues ello se precisa expresamente en el artículo 50.

De otra parte, la vinculación al mandato popular parece redundante, ya que está expresada en diversos momentos al mencionarse que la legitimidad del poder político nace del pueblo<sup>15</sup>. En tal sentido, su valor residiría en afirmar que la

---

15 Por el contrario, esta confesión de fe explica el «reconocimiento» que hace a la Iglesia católica afirmándose al mismo tiempo la laicidad estatal.

soberanía popular es un asunto preconstitucional y que la Constitución se funda en el mandato de aquella. Por último, la referencia al sacrificio de las generaciones anteriores forjadoras de nuestra patria afirma los lazos (extrajurídicos) que nos unen con nuestra propia historia, y en especial con nuestras deudas históricas pendientes. En suma, el preámbulo constitucional brinda argumentos, sobre todo prejurídicos, de carácter emotivo y espiritual, y a partir de este contenido es que debe entenderse su rol y su aporte en la interpretación constitucional.

Precisamente, ello puede verse en la siguiente afirmación del alto Tribunal:

La Constitución (artículo 1), al reconocer que la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado, capta al ser humano no solo como ser «racional», sino también aprehende la *conditio humana* desde el lado emocional o «irracional». Lo cual se refleja claramente cuando se invoca a Dios o se evoca el sacrificio de las generaciones anteriores en el Preámbulo de nuestra Constitución; o cuando se refiere a los símbolos patrios (artículo 49) [...], a la bandera (artículo 49, segundo párrafo), o al idioma (artículo 2, inciso 2; 2, inciso 19; 48) (Tribunal Constitucional, 2005a, f. j. 2).

En un contexto como este la problemática ya había sido advertida en España por Juan Ferrando Badía (1988), cuando sostenía que

---

Véase Carpio y Sosa (2005, pp. 729-730). En todo caso, se trata de una *Göttesklause*n (cláusula sobre Dios), manifestación del «Derecho constitucional de la religión», con un valor esencialmente cultural. Véase Häberle (2001, pp. 277-278).

el preámbulo de una Constitución junto a su parte *dogmática* contiene los principios ideológicos inspiradores de su parte orgánica. Las instituciones jurídicas incluidas en esta (y las políticas que vayan surgiendo mediante la praxis) son o han de ser encarnaduras de aquellos. [...] una cosa es constatar este hecho y otra establecer el «valor jurídico» del preámbulo. Ciertamente, además de recoger en su seno los principios y el espíritu de la Constitución, sirve de instrumento hermenéutico, interpretativo de la misma. Pero, constatar todo esto no significa afirmar que el preámbulo tenga una eficacia jurídica imperativa o preceptiva. Los preámbulos de cualquier texto jurídico son tan solo instrumentos *interpretativos* del mismo, pero nunca sirven para «sustituir» o «suplantar» el contenido *prescrito o impuesto* por el citado contenido jurídico estatutario o constitucional, etc. (p. 15).

En esa línea de desarrollo, según Rafael Bielsa, el preámbulo es la expresión solemne de propósitos y de anhelos de los constituyentes y no una declaración de normas, ni siquiera de principios; pero eso no significa que él carezca de cierto *substratum* jurídico subyacente. Así como en todo contrato u otro acto jurídico y económico hay siempre un móvil que se exterioriza en sus cláusulas, y en su estructura general, así también en el preámbulo ese móvil se exterioriza con la expresión de propósitos de establecer un ordenamiento jurídico, una carta política, y a la vez, instrumento de gobierno. Es más, para Bielsa (1952) el preámbulo no es la parte dominante de la Constitución, ni siquiera parte integrante de ella. Tampoco tiene valor de fuente de interpretación de los preceptos constitucionales (p. 82).

Y el extinto maestro panameño César Quintero recuerda que las constituciones que tienen preámbulo no necesariamente

tienen fuerza normativa. Por otra parte, añade que la tendencia de las constituciones contemporáneas es la de prescindir de los preámbulos, al menos de los de corte clásico que, siguiendo el viejo modelo angloamericano, pretenden encerrar en un breve párrafo toda una declaración de principios fundamentales (Quintero, 1967, pp. 1-5)<sup>16</sup>.

## **9. El preámbulo en la Comisión de Estudio de las Bases de la Reforma Constitucional del Perú (2001): un preámbulo para el siglo XXI**

---

Durante el Gobierno de Transición de Valentín Paniagua Corazao se llevó a cabo la propuesta para dar inicio a un proceso de reforma constitucional que devolviera el pacto político fundamental, reforzara el respeto a los derechos y los procesos constitucionales y ratificara el enfoque de seguridad jurídica indispensable para la vida en sociedad. En ese contexto, mediante el Decreto Supremo n.º 018-2001-JUS, del 26 de mayo de 2001, se creó la Comisión de Estudio de las Bases de la Reforma Constitucional, que fue presidida por Diego García-Sayán, actuó como vicepresidente Domingo García Belaunde. La Comisión de Estudio propuso tres productos concretos:

1. Las normas constitucionales que podrían ser reformadas a partir de la evaluación de su contenido, de su análisis sistemático y de la regulación de las instituciones políticas.

---

<sup>16</sup> En concreto, la página 1.

2. Las opciones sobre el contenido de las reformas propuestas.
3. El procedimiento para desarrollar las reformas constitucionales propuestas.

Luego del trabajo realizado se presentó el informe final, como un documento de bases constitucionales que no contiene un proyecto de articulado sino lineamientos fundamentales que recogen un conjunto de ideas novedosas que buscan rescatar la democracia, el principio de supremacía constitucional y la consolidación del Estado de derecho, tal como lo sostuvo el ministro de Justicia de aquella época, Diego García-Sayán.

En otro orden de consideraciones, en lo que respecta al preámbulo constitucional, la Comisión de Estudio de las Bases de la Reforma Constitucional presentó razonablemente la siguiente propuesta:

## I. PREÁMBULO

### FUNDAMENTACIÓN

Con excepción de la Carta de 1979, los textos constitucionales de 1823, 1826, 1828, 1834, 1839, 1856, 1860, 1867, 1920, 1933, 1993 prácticamente carecieron de un preámbulo. Es importante contar con uno, pues en él se reconoce la decisión política del pueblo de darse una Constitución, se definen los fines y valores democráticos que se pretenden alcanzar, se postula la integración nacional, y se promueve su fuerza normativa constitucional.

### PROPUESTA

**1. El preámbulo debe inspirarse en la Carta de 1979.-** La Comisión considera que el preámbulo de la Constitución de 1979 debe ser la base de aquel que se pretenda elaborar. El preámbulo debe reconocer la posición central de la persona

humana; establecer la forma de Estado democrático y social; precisar que la economía social de mercado está al servicio de la persona humana; y, proteger al medio ambiente y los recursos naturales, como compromiso social con las presentes y futuras generaciones.

**2. Preámbulo.-** Se formula el texto siguiente basado en el preámbulo de la Carta de 1979:

**CREYENTES** en la primacía de la persona humana y en que todos los seres humanos, iguales en dignidad, tienen derechos de validez universal, anteriores y superiores al Estado;

- Que la familia es la célula básica de la sociedad y raíz de su grandeza, así como ámbito natural de la educación, la cultura, la paz y la solidaridad;
- Que la libertad y la justicia son valores primarios de la vida en comunidad y que el ordenamiento social se cimienta en el bien común y la solidaridad humana;
- Que el trabajo es deber y derecho de toda persona y representa la base de la realización humana y de la creación de la riqueza, el bien común y la justicia social;

**CONSCIENTES** en la necesidad de construir un sentimiento constitucional que impulse la solidaridad entre quienes comparten diferentes períodos históricos de vida, y que las generaciones presentes deben asumir una responsabilidad con las futuras, para fortalecer la personalidad histórica de la Patria, fundada en los valores éticos, cívicos y democráticos; de defender su patrimonio cultural; y, de asegurar el respeto humano al medio ambiente y los recursos naturales;

**RESUELTOS** a promover la creación de una sociedad justa, libre y solidaria, sin explotados ni explotadores, exenta de toda discriminación por razones de sexo, raza, credo, condición social o cualquier otra índole, donde la Economía esté al servicio de la persona y no la persona al servicio de la Economía;

**DECIDIDOS** a fortalecer un Estado constitucional, democrático y social, basado en la voluntad popular y en su libre y periódica consulta; que garantice el pluralismo y la tolerancia política y social, a través de instituciones representativas y legítimas, la plena vigencia de los derechos humanos; la independencia y la unidad de la República; la integridad territorial; la dignidad creadora del trabajo; la participación de todos en la satisfacción de las necesidades básicas espirituales y materiales; la superación del subdesarrollo y la injusticia; el sometimiento de gobernantes y gobernados a la Constitución y la ley, y; la efectiva responsabilidad de quienes ejercen función pública;

**CONVENCIDOS** de la necesidad de promover una sociedad dinámica y abierta a formas superiores de convivencia así como de la integración de los pueblos, apta para recibir y aprovechar el influjo de la revolución científica, tecnológica, económica, social y cultural que transforma el mundo, enmarcada en el respeto y promoción de los derechos humanos.

**CONSCIENTES** de la fraternidad de todas las personas y de la necesidad de excluir la violencia como medio de procurar la solución a los conflictos internos e internacionales.

**EVOCANDO** las realizaciones de nuestro pasado pre-inca e inca; la fusión cultural y humana cumplida durante el virreinato hispánico y la República; la gesta de los Libertadores de América que inició en el Perú Túpac Amaru y aquí culminaron San Martín y Bolívar; así como las sombras ilustres de los fundadores de la República y de todos nuestros próceres, héroes y luchadores sociales; y el largo combate del pueblo contra las autocracias por alcanzar un régimen de libertad y justicia social (Ministerio de Justicia, 2001, pp. 19-20).

Conforme se desprende de lo expuesto, la propuesta de preámbulo formulada por la Comisión de Estudio de las Bases

de la Reforma Constitucional del Perú refiere en su fundamentación la permanente omisión, en las constituciones de la historia del Perú, del preámbulo correspondiente, y recuerda, además, que solo la Constitución de 1979 tuvo un texto de esa categoría.

Ante semejante dato, la importancia del preámbulo constitucional radica en que en él se definen las aspiraciones de la nación representada en el constituyente, así como los valores que lo inspiran en la construcción de una mejor sociedad, lo que repercute en la fuerza normativa de la Constitución Política.

Adicionalmente, respecto de la propuesta de preámbulo redactada por la comisión, esta se elaboró tomando como base el preámbulo de la Constitución de 1979, lo cual evidencia la admiración permanente por el trabajo desarrollado en dicha norma fundamental, que representa la Constitución peruana de la posguerra y, como tal, recoge los principales avances a nivel, entre otros aspectos, del derecho internacional de los derechos humanos y control de convencionalidad.

En el primer párrafo se recoge la gran conquista de la Declaración Universal de los Derechos Humanos dada en París el 10 de diciembre de 1948, es decir, proclamar que todas las personas tienen derechos universales, anteriores y superiores al Estado, del cual gozan en mérito de la dignidad que les es inherente, por lo que la persona humana es el fin en sí mismo en todo tiempo y lugar. Son elementos esenciales para la humanidad: la familia, donde se forja la educación, la cultura, la paz y la solidaridad; la libertad y la justicia como valores indispensables de la vida en comunidad, debiendo el ordenamiento social sostenerse en el bien común y la solidaridad

humana; el trabajo, como deber y derecho, que permite la realización de la persona y la creación de la riqueza.

En el segundo párrafo se expone un llamado al civismo, el cual ha estado ausente en la conciencia nacional, al que se ha denominado sentimiento constitucional. Domingo García Belaunde (2020a), en su ensayo *Cómo estudiar Derecho Constitucional* expuso que el sistema educativo, con sus alicaídos recursos y demás problemas, daba poco espacio o énfasis a las lecciones para los escolares respecto de la estructura jurídica del poder en el Perú y lo que ello representaba.

De esta forma, resulta indispensable, a partir del texto constitucional, que la enseñanza sobre este, en cuanto a sus valores éticos, cívicos y democráticos, el respeto de los derechos y la dignidad de la persona, así como del propio país que le son inherentes, se fomente e imparta pedagógicamente desde la formación básica, asegurando desarrollar una conciencia ciudadana en las nuevas generaciones, las cuales deben garantizar el respeto de la institucionalidad y la democracia en todo el Perú.

Con relación al tercer párrafo, se proclama un compromiso respecto a promover el establecimiento de una sociedad justa, libre y solidaria, y se formula un ferviente rechazo a la explotación del hombre por el hombre, condición que propicia odios, injusticias, conflictos y es una afrenta a los derechos de las personas y la búsqueda de la paz perpetua. Evidentemente, el sentido de esta parte del preámbulo es asegurar que se ubiquen cuáles son los males que deben desterrarse por completo de la sociedad si es que en verdad se quiere obtener un país de inclusión y de oportunidades. Más aún, es indispensable poner

énfasis a la lucha permanente contra todas las formas de discriminación, pues debe considerarse que en pleno siglo XXI se siguen condenables prácticas de intolerancia y segregación sin ningún motivo que las justifique.

Sin necesidad de asumir una política partidista, antes bien independiente, el preámbulo hace hincapié en un asunto que toma más atención cada día, sobre todo por las continuas crisis de los sistemas de crédito y monetario a lo largo y ancho del territorio, que subordina a la persona a la economía menoscabando su dignidad y derecho, cuando se advierte claramente que ningún resultado positivo se desprende de una situación tan controversial, pues todos los recursos, los sistemas y las creaciones humanas deben tener como objetivo propiciar el bienestar general, por lo que resulta necesario que las personas sean tratadas como fines, nunca como medios.

Abundando en esta última dirección, el preámbulo, en su cuarto párrafo, contiene la voluntad del constituyente respecto a la forma de Estado y las características que lo identifiquen, las cuales, en conjunto, deben ser sólidas y por ello implican un constante esfuerzo en su fortalecimiento. En otras palabras, se tiene la visión del Estado, pero ello obliga a que se apliquen las medidas que aseguren que se hagan realidad todas estas aspiraciones, toda vez que si la ciudadanía se defrauda, cuestiona y deslegitima al sistema político que se establece y pone en riesgo lo que se pudo construir y, lo que es peor, se pierde la confianza de la nación.

En el quinto párrafo se evidencia la importancia otorgada a impulsar una sociedad dinámica, esto es, de continua actividad, en el contexto de la globalización que permite abrir horizontes

culturales, académicos, tecnológicos y obtener nuevos mercados, diversificar productos y, con una adecuada política comercial, estimular la economía para fomentar el empleo y mejores oportunidades. Asimismo, se considera la revolución científica, tecnológica, económica, social y cultural que se ha gestado en el siglo XX, y se tiene una clara voluntad de apertura a todas las formas de conocimiento que propicien el desarrollo.

Con relación a la fraternidad, que se invoca en el penúltimo párrafo, este sentimiento ha sido el impulsor decisivo dentro de la gestación y la promoción de los derechos humanos de nuestro tiempo, superando las individualidades o los sectarismos, se propicia el afecto en todo el género humano para, de esta manera, desterrar la violencia, la cual no puede tolerarse como método para obtener lo que se pretende, pues todo conflicto amenaza la paz, que se sustenta, como afirmó el benemérito de las Américas Benito Juárez (1806-1872), en el respeto al derecho ajeno.

Finalmente, el preámbulo redactado por la Comisión de Estudio de las Bases de la Reforma Constitucional del Perú rescata la herencia de la historia peruana, marcada de episodios heroicos y momentos aleccionadores desde las primeras culturas surgidas en nuestra América, con los incas como síntesis de la grandeza de nuestro pasado; que luego cedería ante el establecimiento del virreinato y la formación del mestizo, el criollo, el encuentro de dos mundos y la asimilación de las tradiciones europeas, pero que se adaptaron a las costumbres propias de América, que se convirtió en un punto cardinal de los migrantes, enriqueciéndose la cultura con elementos sin igual; sin embargo, se daría paso al pensamiento revolucionario, a la

defensa de la libre determinación de los pueblos como garantía de su búsqueda de la paz y el desarrollo, que se consiguió mediante las armas.

A la postre, son referentes de primer orden en este proceso emancipatorio Túpac Amaru (1738-1781), José de San Martín (1778-1850) y Simón Bolívar (1783-1830), quienes representan a los miles de compatriotas que dieron su vida, su libertad e integridad por la causa de un nuevo Perú, justo, próspero y solidario para las generaciones venideras. De igual forma, se evoca a los luchadores sociales, quienes se mantienen incólumes bregando a favor del bienestar general y la protección de los derechos de nuestro tiempo, haciendo que el Perú, de la *posibilidad* a la que se refería Jorge Basadre (1903-1980), concrete sus mejores condiciones para una nación de ciudadanos, que respeten con responsabilidad ética, y merezcan la seguridad jurídica, la justicia y la libertad.

## 10. Conclusiones valorativas

---

1. ¿Cuál es el significado profundo del preámbulo? El preámbulo constitucional es una parte integrante de la norma fundamental, que se establece con las constituciones promulgadas en el siglo XVIII (Siglo de las Luces o de la *belle époque*), o sea, Estados Unidos y Francia, y que fue tomado como referencia por otros Estados nacientes que en el contexto histórico también atravesaban por revoluciones en sus

estructuras políticas y sociales, tal como España y la Constitución de Cádiz de 1812, de tanto arraigo en los dominios de ultramar. En realidad, su origen corresponde al natural sustento con el cual debe contar todo acto o decisión emanado de un órgano de poder que se desenvuelva en el marco de un Estado constitucional de derecho, y en donde quienes tienen la mayor responsabilidad deben actuar con base en la razón, el bienestar general y al calor de un ideal común: el poder constituyente.

2. En el seno de la doctrina se han presentado diversas posturas sobre el valor, el alcance y el verdadero significado del preámbulo constitucional, se ha discutido si cuenta con una naturaleza normativa, política ideológica, filosófica o económica, entre otras categorías. En ese sentido, se aprecia que en la ciencia del derecho constitucional se ha mostrado una constante preocupación sobre la naturaleza del preámbulo constitucional, aprobado al calor de firmes y democráticas convicciones, lo cual confirma el valor y la importancia que tiene. Por lo demás, el preámbulo constitucional es un marco de valoración apreciable en cualquier Estado social y democrático de derecho.
3. Dicho esto, debe señalarse que el preámbulo constitucional se posiciona en la parte introductoria de la Constitución, a manera de preludio a los artículos numerados que la componen, en donde se desarrolla su parte dogmática y orgánica, respectivamente. Sin embargo, la redacción del preámbulo suele realizarse tras la aprobación de los artículos del texto constitucional, toda vez que el preámbulo es una síntesis del conjunto normativo, que permitirá a los gobernados y a los estudiosos de la Constitución tener una idea general

del sentido que inspira, la fórmula política que contiene, en términos de Pablo Lucas Verdú —constitucionalista de imborrable memoria—, «un techo ideológico, una organización jurídico-política, una estructura social».

4. Es de advertir, también, que corresponde al poder constituyente la redacción del preámbulo, y debe considerar cuáles han sido los principios rectores y los valores superiores bajo los que se orientó su trabajo. Además, es necesario tener en cuenta que la labor del poder constituyente responde a un momento histórico determinado, y es por tal motivo que el preámbulo debe representar la síntesis que resulta del consenso bajo el cual se expide un nuevo texto constitucional. Es en razón de ello que debe contener las principales ideas y los argumentos que inspiraron la elaboración de la norma fundamental, puede advertirse de dicho contenido la naturaleza del *pacto social* que se consagra por el actuar del poder constituyente.
5. Teniendo en cuenta lo expuesto, debemos resaltar que dentro del debate acerca del rol del preámbulo en la Constitución, un punto esencial lo constituye la determinación de su valor, por ello debe establecerse si este es normativo o político. Al respecto, la posición más aceptada y a la cual nos adherimos es aquella que precisa que tiene valor tanto normativo como político. Pero al ser un texto normativo, su redacción no se hace en un sentido prescriptivo sino que tiene muchos elementos de redacción descriptivos; sin embargo, ello no es impedimento para reconocer su valor normativo y por eso es una fuente válida dentro de la interpretación del texto constitucional, la cual no debe ceñirse a los artículos sino también al preámbulo constitucional,

buscando siempre una armonía pacífica y evitando relaciones tirantes entre gobernantes y gobernados.

6. Adicionalmente encontramos que el preámbulo constitucional, formalmente considerado, desempeña una labor pedagógica por cuanto su lectura permite a los ciudadanos fortalecer su autoconciencia y aproximarse a la carta fundamental que los rige como Estado nación. Y al ser una permanente necesidad desarrollar el sentimiento constitucional, es indispensable que todas las constituciones en el mundo cuenten, sin reparar en esfuerzo alguno, con un preámbulo, el cual debe ser analizado desde las escuelas con la guía de los docentes. Dicho claramente: este aspecto pedagógico tiene —en las profundidades históricas de la humanidad— orígenes griegos, donde Platón exaltaba la pedagogía para asegurar el respeto de las leyes de la *polis*. No hacerlo conllevaría el déficit de la cultura política y cívica.
7. Es también de central importancia sostener que el carácter político que tiene todo texto constitucional no puede mermar su categoría normativa, la cual alcanza hasta el preámbulo que lo apertura. Asumiendo que el preámbulo presenta el trabajo de un órgano trascendental como lo es el poder constituyente, se instituye como la piedra angular sobre la que se edifica todo el articulado que integra la Constitución. De esta manera, nace de una acción política en la que los gobernados, en una máxima atribución, elaboran y sellan el pacto que los regirá y, como tal, la Constitución se establece como un texto normativo, por lo que es obligación de los poderes públicos y de los ciudadanos su respeto total, preservando de esta manera el Estado de derecho.

8. Adentrándonos un poco más en el preámbulo, es correcto decir que en la historia constitucional del Perú se aprecia una permanente desidia por parte de la clase política constituyente en la elaboración de un preámbulo en cada una de las constituciones que nos rigieron: 1823, 1826, 1828, 1834, 1839, 1856, 1860, 1867, 1920, 1933, 1979 y 1993. En el orden del tiempo, es recién a partir del siglo XX, específicamente con la Constitución Política de 1979, cuando aparece un preámbulo constitucional al frente de un texto fundamental.
9. Como se puede apreciar, dentro de los esquemas y las características del preámbulo que se han expuesto, la carta política de 1993 carece de este, toda vez que no se percibe del texto que precede al articulado constitucional alguna síntesis axiológica sobre el trabajo que desempeñó el actor constituyente en su redacción. Si bien existe una invocación de fe y recuerda el sacrificio de las generaciones precedentes, el referido texto no representa en absoluto un preámbulo normativo que sirva de criterio en la interpretación de la norma fundamental para el ciudadano, el Poder Judicial y el Tribunal Constitucional. Recuérdese que la Constitución es una pieza nuclear del sistema de fuentes y, por tanto, cumple una función de fuerza motriz sobresaliente.
10. Sin embargo, como puede apreciarse a la vista de lo expuesto, han existido importantes aportes desde la doctrina que han bregado por incluir al preámbulo constitucional, teniendo como norte los estándares que han distinguido a sus pares en toda América y Europa. Así —ejemplo a seguir—, tenemos la «Exposición de motivos» del Anteproyecto de

Constitución presentado en 1931 por Manuel Vicente Villarán (1873-1958), el cual se traduce en una extensa pero necesaria presentación de la Constitución de 1933, que se enfrentaba a una serie de nuevas condiciones tras el fin del Oncenio de Augusto B. Leguía (1863-1932). De igual forma, tenemos las propuestas presentadas por la Comisión de Estudio de las Bases de Reforma Constitucional del Perú (2001), creada tras la caída del fujimorato, que si bien no se incorporaron al actual texto constitucional de 1993, constituyeron la presentación de los sectores académicos con sentimiento constitucional que han defendido su importancia y su desarrollo en el constitucionalismo peruano. Por ello sostenemos que el preámbulo que redactó la comisión establece un referente obligatorio para cualquier reforma constitucional del siglo XXI, de innegable valor e importancia.



# Referencias

- Abad, S. (2008). *Constitución y procesos constitucionales* (3.<sup>a</sup> ed. actualizada). Palestra Editores.
- Ainis, M. (2000). *Dizionario Costituzionale*. Editori Laterza.
- Beltrán, M. y González, J. V. (2006). *Las sentencias básicas del Tribunal Supremo de los Estados Unidos de América* (2.<sup>a</sup> ed.). Boletín Oficial del Estado; Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Bielsa, R. (1952). *Compendio de Derecho Público* (t. I). Tipografía Llordén.
- Blume, E. (2000, diciembre). Preámbulo de la Constitución del Perú. *Revista Bibliotecal*, (2), 179-221.
- Canales, C. (2010). La dignidad de la persona humana en el ordenamiento jurídico constitucional peruano. En Sosa, J. M. (coord.), *Los derechos fundamentales. Estudio de los derechos constitucionales desde las diversas especialidades del derecho*. Gaceta Jurídica.
- Carpio, E. y Sosa, J. M. (2005). Artículo 50. Iglesia católica. En Gutiérrez, W. (dir.), *La Constitución comentada: análisis artículo por artículo*. Gaceta Jurídica.

- Chirinos Soto, E. (1979). *La nueva Constitución al alcance de todos*. Andina.
- Comisión Principal de Constitución (1978-1979). *Diario de los debates de la Asamblea Constituyente 1978-1979* (8 tt.).
- Congreso Constituyente Democrático (1998). *Debate Constitucional Pleno-1993* (t. 3).
- De la Puente Candamo, J. A. (1996-1998). La enseñanza de la historia en los países iberoamericanos. *Revista Histórica*, XXXIX.
- Díaz, F. J. (1997). *Los valores superiores e interpretación constitucional*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Fernández Sessarego, C. (2004, mayo-junio). El preámbulo de la Constitución: su significado y alcances. *Revista Jurídica del Perú*, (56), 113-114.
- Ferrando, J. (1988). *Estructura interna de la Constitución*. Tirant lo Blanch.
- García Belaunde, D. (1992). *Esquema de la Constitución peruana*. Justo Valenzuela Editor.
- \_\_\_\_\_ (2000a). *Cómo estudiar Derecho Constitucional* (3.<sup>a</sup> ed. revisada y corregida). [Edición al cuidado y notas introductorias de José F. Palomino Manchego]. Grijley.
- \_\_\_\_\_ (2000b). Sobre la problemática constitucional en el Perú de hoy (reflexiones al inicio del año 2000). En Valdés, D. y Carbonell, M. (coords.), *Constitucionalismo iberoamericano del siglo XXI* (pp. 195-210). Universidad Nacional Autónoma de México.

- García Belaunde, D. y Fernández Segado, F. (1994). *La Constitución peruana de 1993*. Grijley.
- García Morente, M. (1938). *El cultivo de las humanidades*. Instituto Social de la Universidad Nacional del Litoral.
- Guastini, R. (2008). *Estudios sobre la interpretación jurídica* (M. Gascón y M. Carbonell, trads.). Porrúa; UNAM.
- Gutiérrez, W. (dir.). (2013). *La Constitución comentada* (3 tt., 2.<sup>a</sup> ed. aumentada, actualizada y revisada). Gaceta Jurídica.
- Häberle, P. (2001). *El Estado constitucional* (H. Fix-Fierro, trad. e índices). Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Kennedy, D. (2012). *La enseñanza del derecho como forma de acción política* [T. B. Arijón, trad.; G. Moro, revisión técnica y notas]. Siglo Veintiuno Editores.
- Lemon, A. (1994). *El preámbulo en la Constitución*. Marcos Lerner Editora Córdoba.
- Loewenstein, K. (1976). *Teoría de la Constitución* [A. Gallego Anabitarte, trad. y estudio]. Ariel.
- Lucas, P. (1984). *Curso de Derecho Político* (vol. 4). Tecnos.
- Lucas, P. (comp.). (1996). *Prontuario de Derecho Constitucional*. Comares.
- Ministerio de Justicia (2001). *Comisión de Estudio de las Bases de la Reforma Constitucional del Perú*.
- Paiva Goyburu, D. M. (2013). *Alcances del derecho a la educación gratuita en las universidades públicas* [Tesis de maestría]. Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

- Palomino, J. F. (2000). Problemas escogidos de la Constitución peruana de 1993. En Valdés, D. y Carbonell, M. (coords.), *Constitucionalismo iberoamericano del siglo XXI* (pp. 279-290). Universidad Nacional Autónoma de México.
- Pareja, J. (1981). *Derecho Constitucional peruano y la Constitución de 1979. Apreciación y comentarios* (7.<sup>a</sup> ed.). Justo Valenzuela V. Editor.
- Quintero, C. (1967). *Derecho Constitucional*. Librería, litografía e imprenta Antonio Lehmann.
- Real Academia Española (2022). *Diccionario de la lengua española*. [Versión 23.5 en línea]. <https://dle.rae.es>
- Tajadura, J. (1996, 5 de diciembre). El sentimiento constitucional. *El País*. [https://elpais.com/diario/1996/12/06/opinion/849826809\\_850215.html](https://elpais.com/diario/1996/12/06/opinion/849826809_850215.html)
- Torres del Moral, A. y Tajadura Tejada, J. (dirs.). (2001). *Los preámbulos constitucionales en Iberoamérica*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Tribunal Constitucional (2002). Expediente n.º 014-2002-AI/TC. Lima: 21 de enero de 2002.
- \_\_\_\_\_ (2003). Expediente n.º 005-2003-AI/TC. Lima: 3 de octubre de 2003.
- \_\_\_\_\_ (2005a). Expediente n.º 00042-2004-AI/TC. Lima: 13 de abril de 2005.
- \_\_\_\_\_ (2005b). Expediente n.º 0050-2004-AI/TC, 0051-2004-AI/TC, 0004-2005-AI/TC, 0007- 2005-AI/TC, 0009-2005-AI/TC (acumulados). Lima: 3 de junio de 2005.

- Varela Suanzes-Carpegna, J. (2008). *Tres ensayos sobre Historia Constitucional*. Cuadernos del Rectorado de la Universidad Inca Garcilaso de la Vega.
- Vega, P. de (2006). La reforma constitucional como defensa de la Constitución y de la democracia. En *II Jornadas de Derecho Constitucional sobre la reforma de la Constitución* (pp. 1-27). Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonomico; Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED).
- Williams, N. B. (1944). *We the people. A review of the purposes of a free people as set forth in the Preamble to the Constitution of the United States*. The Heffernan Press Worcester Mass.

En este primer número de la colección Cuadernos de Investigación, con el título *El preámbulo constitucional*, José Felix Palomino Manchego nos ilustra sobre una figura relacionada con la vigencia de la Constitución como norma suprema del Estado. Con este fin explora los fundamentos ideológicos de nuestra carta política, que en el constitucionalismo contemporáneo es reconocible bajo el concepto de preámbulo constitucional.

DRA. ELVIA BARRIOS ALVARADO  
Presidenta del Poder Judicial  
y de la Corte Suprema de Justicia de la República

ISBN: 978-612-4484-38-4



9 786124 484384