TÍTULO IX.

CÁMARAS LEGISLATIVAS.

SUMARIO. — Facultades comunes á ambas Cámaras. — Casos de reunion en Congreso. — Consideraciones á este respecto. — Facultad privativa de la Cámara de diputados. — Exámen de esta disposicion. — Facultades privativas del Senado.

En este título, que consta de seis artículos, del 60 al 66, se exponen las facultades comunes á ambas Cámaras, los casos de su reunion en Congreso y sus facultades privativas.

Facultades comunes. — Cada Cámara tiene derecho (art. 60) de iniciar, discutir y votar proyectos de ley, segun el reglamento interior; y (art. 61) organizar su secretaria, nombrar sus empleados, formar su presupuesto y arreglar su economía y policía interna, como lo tuviere por conveniente.

Las Cámaras deben *reunirse en Congreso* en once casos (art. 62) : 1° para abrir y cerrar sus sesiones; 2° para designar el lugar en que haya de celebrarlas y si deba haber, ó no, guardia armada; 3ª para la proclamacion, ó eleccion, de Presidente y Vice-Presidentes de la República; 4° para admitir, ó no, su renuncia; 5° para resolver las dudas que ocurran sobre su incapacidad; 6° para conceder, ó negar, el tránsito á tropas extranjeras; 7° para decretar la guerra y requerir á la paz; 8° para deliberar sobre los tratados y convenciones; 9° para declarar que la patria está en peligro y suspender las garantías constitucionales contenidas en los artículos 18, 20 y 29; 10° para examinar los actos del Presidente al fin de su período; y últimamente, 11° para discutir en comun y votar los proyectos en que hubiesen disentido, necesitándose para la aprobacion una mayoría de dos tercios. Tambien se reunen, aunque no está dicho en este artículo, para los casos de eleccion. Y al formar Congreso, la presidencia se alterna (art. 63) entre los presidentes de ambas Cámaras.

Ya hemos dicho en nuestra *Segunda Parte*, que las Cámaras solo debieran reunirse, para la instalacion y clausura del Congreso, proclamacion, ó eleccion de Presidente y Vice-Presidentes de la República, eleccion de obispos, vocales y otros magistrados, y la resolucion de asuntos en que hubiere discrepancia, requiriéndose la mayoría de dos tercios en las insistencias de la Cámara de diputados. Este último es acaso el punto mas vulnerable de la Constitucion y que merece pronta reforma, si no ha de anularse la entidad del Senado ante la ley del número. La Convencion nacional habia hecho de las Cámaras dos grandes comisiones del Congreso, y fué muy lógica al establecer que en caso de disentimiento se reunieran para discutir en comun y ver claro de que parte estaba la mayoría, no exigiendo sino la absoluta, de la mitad mas uno; y nosotros, por dar mas importancia á esta reunion y tal vez preocupados con la idea de que las insistencias partirian siempre de la Cámara de diputados, entón-

ces triple en número al Senado, establecimos la mayoría de dos tercios.

Facultad privativa de la Cámara de diputados es (artículo 64) acusar ante el Senado al Presidente de la República y sus ministros, senadores y diputados y vocales de la Corte suprema por infracciones de la Constitucion y delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones, siempre que estos merezcan pena corporal aflictiva, esto es, muerte penitenciaria, ó cárcel; mas, el Presidente solo puede ser acusado (artículo 65) durante su período por traicion á la patria, atentado contra la forma de Gobierno, disolucion del Congreso, ó por haber impedido su reunion, ó suspendido sus sesiones.

El artículo correlativo de la Constitucion de 56, facultaba la acusacion del Presidente, durante su período, por *infracciones directas* de la Constitucion. Con lo cual se tenia perpetuamente colgada sobre la cabeza del Presidente una tajante espada, como la que sobre Damocles colgó el tirano de Siracusa. ¿Y qué capítulos de acusacion quedaban para despues de concluido el período? ¿Qué jurisprudencia era la de aquellos legisladores? ¿Qué quisieron decir con *infracciones directas?* ¿Hay acaso delitos por induccion? Léjos de esto, nosotros deseariamos que los casos de acusacion del Presidente se limitáran á los especificados en las enmiendas y á los actos practicados sin consulta, ni autorizacion de los ministros, recayendo exclusivamente sobre estos la responsabilidad de cuanto

ellos autoricen. Deslindadas de este modo las responsabilidades habria mas probabilidad de hacerlas efectivas.

Por lo demás, sería conveniente suprimir la parte restrictiva de la disposicion constitucional contenida tambien en la del 56 y otras anteriores, que limita la acusacion á los delitos punibles con pena corporal aflictiva. ¿Por qué no acusar cuando el delito merezca pena de inhabilitacion, confinamiento, ó expatriacion? Segun la letra de la Constitucion, los ministros de Estado y vocales de la Corte suprema quedarán impunes por cualquier delito, cometido en el ejercicio de sus funciones, que no merezca pena *corporis afflictiva;* y tal no puede ser su mente.

El Senado tiene dos *facultades privativas:* 1ª declarar si ha, ó no, lugar á juicio en las acusaciones que entable la otra Cámara, y 2ª dirimir las competencias que se promuevan entre las cortes superiores y la suprema y entre esta y el Poder Ejecutivo. En el primer caso, declarado haber lugar á formacion de causa, el acusado queda suspenso del ejercicio de su empleo y sujeto á juicio ante la Corte suprema. Mucho mejor sería que el Senado, como sucede en Estados Unidos, con audiencia de partes fallara la causa, sin poder aplicar pena mayor que la destitucion ó inhabilitacion; y si el acusado fuere reo de delitos comunes, que merezcan penas mas graves, sea sometido á otro juicio por estas especiales responsabilidades ante la Corte suprema. De

este modo, en los juicios puramente políticos, el Senado pronunciaria sin demora su *veredicto* como gran jurado nacional.

TÍTULO X.

DE LA FORMACION Y PROMULGACION DE LAS LEYES.

SUMARIO. — Iniciativa. — Sancion. — Promulgacion. — Fórmulas. — Otras disposiciones.

Detállanse en el presente título los trámites por que debe pasar un proyecto para convertirse en ley del Estado ; esto es, se trata de la *iniciativa*, *sancion* y *promulgacion*.

La iniciativa, ó sea el derecho de proponer proyectos de ley, no solo se concede (artículo 67), al Poder Ejecutivo y los individuos de ambas Cámaras, sino tambien á la Corte suprema ; pero solo para asuntos judiciales ; prerogativa que no existe en otros países y de la cual ningun uso ha hecho hasta ahora aquel tribunal.

Sancion. — Discutido y aprobado el proyecto en una Cámara (artículo 68) pasa á la otra para su revision ; y si es aprobado, se remite (artículo 69) al Ejecutivo en la forma prescrita por el artículo 76 : « El Congreso, etc. Ha dado la ley siguiente... Comuníquese al P. E. para su cumplimiento. » Las resoluciones se comunican en una simple carta oficial en que se trascribe lo resuelto por el Congreso. Las adiciones que haga la cámara revisora, se sujetan á los mismos trámites del proyecto príncipal, de que

forman parte integrante. Las modificaciones ó sustituciones se estiman como nuevos proyectos. Si el Ejecutivo quiere objetar la ley, debe hacerlo dentro de diez dias perentorios, mandando á la secretaria del Congreso el despacho en que se contengan sus observaciones, aun cuando estén clausuradas las Cámaras. Estas proceden, en su caso, á reconsiderar el asunto, con vista de las observaciones ; y si aprueban nuevamente la ley, queda (artículo 70) por el mismo hecho sancionada; de lo contrario, se reserva para otra legislatura. En trascurriendo el plazo fatal de los diez dias, sin que el Ejecutivo haga observaciones, se tiene tambien (artículo 71) por sancionada la ley. Ya hemos dicho en otra parte, que para las insistencias deberia requerirse mayoría de dos tercios, á ménos de dejarse el asunto para la siguiente legislatura ordinaria.

Promulgacion. — Sancionada la ley, debe el Poder Ejecutivo promulgarla segun la formula prescrita en el artículo 77. « El Presidente de la República. — Por cuanto el Congreso ha dado la ley siguiente... Por tanto, mando se imprima, publique y círcule y se le dé el debido cumplimiento ». En las resoluciones, basta poner llanamente : « Cúmplase. » Si el Ejecutivo no hace la promulgacion de la ley, la verifica el presidente del Congreso en una sesion pública ; y la manda insertar en cualquier periódico para su cumplimiento.

Otras disposiciones. — El Ejecutivo no puede ha-

cer objeciones (artículo 72) en lo relativo á instalacion y clausura, designacion de lugar de sesiones y proclamacion, ó eleccion, de Presidente y Vice-Presidentes de la República. Disposicion que no se halla en ninguna otra carta.

Las sesiones del Congreso y de las Cámaras deben ser públicas (artículo 73), salvo en los casos previstos por el reglamento interior; y en los asuntos que *directamente* comprometan las rentas nacionales, la votacion (artículo 74) será nominal. Generalmente, en todo asunto grave se emplea este género de voto, á indicacion de cualquier representante.

TÍTULO XI.

PODER EJECUTIVO.

SUMARIO. — Exposicion. — Calidades del Presidente. — Eleccion. — Período de mando. — Reseña histórica. — Casos de vacancia. — Lo que disponia la Constitucion de 1856. — Casos de suspension temporal. — Vice-Presidentes. — Por qué se estableció el 2º. — Reforma conveniente. — *Atribuciones*. — Clasificacion. — Carácter de la conservacion del órden y seguridad exterior. — Ejecutivas. — Legislativas. — Majestáticas. — Moderadoras. — Restricciones. — Otras disposiciones.

El Poder Ejecutivo se ejerce por un ciudadano con la denominacion de Presidente de la República y el Consejo de ministros; de manera que, el Presidente no es (artículo 78) sino el *jefe* del poder; y á él exclusivamente se contrae este título. Trátase de las calidades que debe tener, modo y forma de la eleccion, período del mando, casos de cesacion ó

vacancia, y de suspension temporal; de los suplentes, ó Vice-Presidentes de la República y de las atribuciones y prohibiciones.

Calidades. —Requierense para ser Presidente de la República cuatro condiciones: ser Peruano de nacimiento, ciudadano en ejercicio, 35 años de edad y 10 de domicilio en la República. En todas partes se exige la nacionalidad, porque ningun pueblo soporta, y ménos elige, un mandatario extranjero. Los hombres de Estado españoles coronaron últimamente rey á un príncipe que, á pesar de sus buenas prendas y rectas intenciones, nunca fué aceptado por la nacion.

Eleccion. — El Presidente trae sus poderes del sufragio (artículo 80), en la forma que prescriba la ley, sea indirecto, como se observa actualmente, sea directo como lo exige la democracia. Verificada la eleccion, hace el Congreso (artículo 81) la calificacion y escrutinio; y proclama Presidente al que hubiese obtenido la mayoría absoluta de sufragios; pero, si ningun candidato la alcanzare, elegirá (artículo 82) entre los dos que tengan mayor número de votos, ó entre todos los que obtengan un número igual; y caso de empate (artículo 83), decidirá la suerte; actos estos de eleccion deben practicarse (artículo 84) en sesion permanente y continua.

Período. — El Presidente durará en su cargo (artículo 86) cuatro años, sin poder ser reelecto, sino despues de otros cuatro de terminado su período; al fin del cual dará (artículo 87) cuenta al Congreso

de sus actos administrativos, para que sean juzgados. La reeleccion fué el combate mas reñido que se libró en el Congreso y cuyo éxito nadie se atrevia á augurar, ni en los momentos mismos del escrutinio. Habia trabajado tanto y con tanta eficacia el Gobierno, que muchos liberales fueron comprometidos y el triunfo no se obtuvo sino por la mayoría de un voto. Ese dia, el Congreso venció el formidable poder del general Castilla y le obligó á dejar el mando al fin de su período constitucional. El principio de la reeleccion habria hecho inevitable la guerra civil, como sucederia si alguna otra vez se intentara de nuevo.

Casos de vacancia ó cesacion absoluta. — La presidencia vaca (artículo 88) por muerte ó perpetua incapacidad, física ó moral, del Presidente; por renuncia admitida; por sentencia destitutoria; y por terminar el período.

La Constitucion del 56, establecia dos clases de vacancia; una. de hecho; y otra, de derecho: la primera ocurria, por muerte, celebracion de pacto contra la independencia, ó integridad nacional, atentado contra la forma de gobierno, ó por impedir la reunion del Congreso, suspender sus sesiones, ó disolverlo; y la de derecho, por renuncia, incapacidad, destitucion y terminacion del período. No está claramente expresado el carácter distintivo de estas dos especies de vacancia; pero se concibe, que la de hecho, debia ocurrir *ipso jure,* ó como dicen los canonistas *ipso facto incurrenda;* mientras

que en la de derecho, se requeria prévia declaratoria. Mal colocada está por consiguiente la terminacion del período en el segundo grupo; mas, sea de esto lo que fuere, el Congreso del 60 creyó muy peligroso, hacer depender la existencia del Gobierno de un violento voto de vacancia de las Cámaras, ó de la ambicion de los demagogos que se creerian facultados para proclamarla con solo acusar al Presidente de haber celebrado pacto atentatorio, ó impedido la reunion del Congreso. Y fundándose en el principio jurídico de que á nadie puede condenarse sin previo juicio, eliminó la vacancia de hecho.

Casos de suspension. — Así como en los casos anteriores se pierde la presidencia, así hay otros (artículo 93) en que solo se suspende temporalmente su ejercicio; tales son, el comando en persona de la fuerza armada, la enfermedad y el sometimiento á juicio.

Vice-Presidentes. — Para suplir la falta del Presidente, durante su período, se establecen (artículo 89) dos Vice-Presidentes, elegidos al mismo tiempo y con las mismas condiciones que el Presidente. En los casos de vacante, el primer Vice-Presidente concluye el período (artículo 90); y en los de suspension, suple durante el impedimento. El segundo Vice-Presidente (artículo 91) entra á suplir á falta del primero; mas en los casos de vacancia, no concluye el período, sino que dentro de tercero dia, convoca á elecciones para Presidente y primer Vice-Presidente.

Irregular y defectuosa es esta institucion, porque falta una persona moral que en una emergencia cualquiera evite la acefalia. Bien lo conocia el Congreso, y sin embargo á ciencia cierta procedió á crear el segundo Vice-Presidente y detenerse allí, para que no fuese esteril su triunfo sobre el Gobierno en la reeleccion : estaba seguro de la lealtad del primer Vice-Presidente ; pero temia que, llamar á la suplencia al Consejo de ministros como habia sucedido ántes y se pretendia con afan, era dar armas al general Castilla, para poner fuera de combate, con cualquier pretexto, al doctor Mar, trasmitir oportunamente el mando á sus ministros y hacerse reelegir, mediante un plebiscito. Ha sido necesario entrar en estos pormenores para explicar el porque de esas disposiones y que no se atribuya á ignorancia de la ciencia administrativa lo que solo fué exigencia de las circunstancias.

Por lo demás, nosotros propondriamos ; para la suplencia temporal, el presidente del Consejo de ministros, ó el Consejo mismo ; y en la vacancia, una eleccion hecha por el Congreso para completar el período, debiendo instalarse dentro de un mes de ocurrido el caso.

Atribuciones. — Las atribuciones del Presidente podemos clasificarlas en cinco grupos, á saber, administrativas, propiamente ejecutivas, legislativas, conservadoras y majestáticas; considerando especialmente una, que nos parece obligacion ántes que facultad.

La primera y principal atribucion que se consigna, así en la actual, como en las anteriores Constituciones, es la de conservar *el órden* interior y la seguridad exterior. Si bien se observa, esto no constituye un derecho, una atribucion, una facultad, sino mas bien un deber, una obligacion, el fin que está llamado á cumplir el Poder Ejecutivo ; encierra y contiene toda su mision; las demás atribuciones son los medios de que ha de valerse para realizarla.

El órden no consiste únicamente en la paz pública, el quietismo estéril y sin vida, el silencio letal de las tumbas ; sino en la marcha regular de todas las instituciones, el desarrollo armónico de las distintas personalidades que encierra la Nacion, la satisfaccion de las necesidades públicas, el fomento de los intereses, la vida, el movimiento y progreso de la sociedad, con subordinacion á un principio general de armonía; y tan altas cosas, no pueden reducirse á los estrechos y mezquinos límites de una atribucion. La seguridad exterior tampoco se circunscribe á repeler una agresion externa, ni conducir al aislamiento y falta de trato y comunicacion con los otros pueblos, como el Paraguay en tiempo del doctor Francia ; la seguridad exterior, mas que en actos mecánicos y procedimientos de hecho, ha de fundarse en el cultivo atinado y sagaz de nuestra amistad, comercio y relaciones con otros pueblos. Si por desgràcia, el órden interior sufre perturbaciones, ó fuerzas extrañas invaden el territorio, el

gobernante debe luego al punto apelar á las armas, sofocar las sediciones y repeler la agresion.

Atribuciones administrativas. — A esta clase podemos referir las siguientes: convocar á Congreso (2ª) dictando las providencias necesarias para la marcha y reunion de los representantes; expedir decretos, ordenanzas y reglamentos (5ª) para facilitar el mejor cumplimiento de las leyes; administrar la hacienda pública (6ª), disponiendo lo necesario para la recaudacion é inversion legal de las rentas; organizacion de la fuerza armada (9ª y 10ª), y disponer de ella, no pudiendo si sacar las guardias nacionales de sus respectivas provincias, sino en caso de sedicion en las limitrofes ó de guerra exterior; nombrar y remover (13ª) ministros de Estado, agentes diplomáticos y cónsules; conceder licencias y pensiones (14ª) con sujecion á la ley; conceder, ó negar el pase (19ª), previo asentimiento del Congreso, á los decretos conciliares, bulas, breves y rescriptos pontificios, oyendo tambien préviamente á la Corte suprema si los asuntos fueren contenciosos; y últimamente (20ª), proveer los empleos vacantes cuyo nombramiento le corresponda.

Atribuciones propiamente ejecutivas son, la de cumplir y hacer cumplir (5ª) las leyes y resoluciones del Congreso y las sentencias (8ª) de los tribunales y juzgados.

Entre las *atribuciones legislativas* enumeraremos: la de concurrir á la apertura del Congreso (3ª), presentando un mensage sobre el estado de la República y las mejoras y reformas á su juicio convenientes; tomar parte en la formacion de las leyes (4ª), proponiendo proyectos, y concurriendo al debate por medio de sus ministros; y por último (5ª), promulgar las leyes y resoluciones del Congreso.

Atribuciones majestáticas. — Á esta clase pertenecen en nuestro concepto las siguientes: resolver la convocatoria (2ª) á Congreso extraordinario; dirigir (11ª) las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados y convenciones, bien que *ad refferendum* con la cláusula expresa de ser sometidos á la deliberacion del Congreso; recibir (12ª) á los ministros extranjeros y admitir á los cónsules; ejercer el patronato (15ª); presentar para las sillas catedrales (16ª) y demás beneficios (17ª) eclesiásticos; y por último (18ª), celebrar concordatos, conforme á las instrucciones del Congreso.

Hay dos *atribuciones conservadoras* ó *moderadoras:* la de requerir á los jueces (7ª) y tribunales para la pronta y exacta administracion de justicia; y otra que no está expresamente consignada en el artículo 94, á saber, la de objetar las leyes, ó hacer observaciones contra ellas.

Restricciones. — El Presidente no puede salir, (artículo 95) del territorio de la República, durante el período de su mando, sin permiso del Congreso, ó de la comision permanente; ni concluido, mientras esté sujeto á juicio. Tampoco puede (artículo 96), sin el mismo permiso, mandar la fuerza

armada; y cuando esto suceda, solo tendrá el carácter de general en jefe.

Otras disposiciones. — La dotacion del Presidente (artículo 87) no puede aumentarse durante su período; ni el Vice-Presidente que esté en el mando (artículo 92), ni los ministros, ni el general en jefe del ejercito, pueden ser candidatos á la presidencia.

TÍTULO XII.

DE LOS MINISTROS DE ESTADO.

SUMARIO. — Consideraciones generales. — Necesidad de que el Gobierno se comparta realmente entre el Presidente y los ministros. — Calidades para obtener el cargo. — Derechos. — Obligaciones. — Responsabilidad.

Todas nuestras Constituciones, desde la de 1828, han dividido el Poder Ejecutivo entre el Presidente de la República y los ministros; y sin embargo, hasta ahora hemos tenido únicamente gobiernos personales y no representativos; la ambicion de los caudillos, siempre envalentonados con la victoria, y la baja adulacion, han convertido á nuestros Presidentes en déspotas: hay en torno del mandatario una espesa atmósfera de lisonja, que les impide ver los rayos de la verdad; y tanto se oyen alabar y con tanta devocion se ven obedecer, y tan ninguna objecion se hace á sus opiniones, que al fin llegan á persuadirse, tal vez sinceramente, de que tienen el don de mando; y hasta los hombres modestos y las pobres medianías se creen unos genios. De aquí, el decidir de todo magistralmente, lo mismo en finanzas que en diplomacia, guerra y justicia: de aquí, la mania de intervenir en todo desde lo mas grande hasta lo mas pequeño, desde la alta política hasta el nombramiento de guardas y sargentos; y de aquí, el que todo salga mal. Tenga el Presidente, quien quiera que sea, ménos presuncion y vanidad, limítese á servir de centro en el movimiento social, ocúpese de la política general, y deje, pero de buena fé, á los ministros la direccion y el despacho de los diferentes ramos de la administracion pública (artículo 97), como lo manda la ley. Esta quiere que no se obedezca, sino las órdenes y decretos (artículos 99) que cada ministro autorice con su firma en su respectivo ramo; y que todos ellos reunidos (artículo 100) formen un Consejo, para de este modo, constituir un Gabinete compacto y homogeneo, lo que aumenta la fuerza y autoridad del Gobierno: ventaja que solo en apariencia hemos podido obtener.

Calidades. —Para ser ministro se requiere (artículo 98) ser Peruano de nacimiento, y ciudadano en ejercicio, esto es, ménos condiciones legales que para diputado. Puede por consiguiente ser ministro un ciudadano de nacimiento aunque solo tenga 21 años de edad. Ya se ve que la Constitucion no puede ser mas liberal; y si exigió el requisto de nacionalidad, fué justamente por lo que hemos dicho al tratar de los diputados.