Lecciones de Derecho Constitucional



Manuel Vicente Villarán

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ
FONDO EDITORIAL 1998

Son muy pocos los textos generales que sobre Derecho Constitucional, se han escrito en el Perú. Y más pocos aún los que han sido elaborados con vasta experiencia, buen acopio de fuentes y sólido conocimiento doctrinario. Uno de ellos es el presente manual de Derecho Constitucional, que está compuesto por la versión taquigráfica de las lecciones que Manuel Villarán dictó en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, en el período 1915-1916, y tomadas por uno de sus discípulos, Luis Bullen Pardo. Esta versión fue adquirida por Jorge Basadre para la Biblioteca Nacional, a fines de la década del cuarenta y recoge fielmente las lecciones dictadas por el prestigioso maestro sanmarquino, quien, sin embargo, nunca se animó a publicarlas.

En está época de auge de los estudios constitucionales, la presente obra constituye un gran panorama de las democracias clásicas, de los conceptos básicos del Derecho Constitucional y de la Constitución peruana de 1860. Si bien refleja fundamentalmente el estado de las investigaciones a principios de siglo, la obra, por su alcance, información de primera mano, y valiosas reflexiones, es un clásico en materia constitucional.

CLASICOS DEL DERECHO CONSTITUCIONAL

Director de la serie: César Landa

Lecciones de Derecho Constitucional

Manuel Vicente Villarán

Lecciones de Derecho Constitucional

Revisión, prólogo y notas de
Domingo García Belaunde

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ
FONDO EDITORIAL 1998

Primera edición: Lima, junio de 1998

Cuidado de edición: Domingo García Belaunde y Alfredo Alpiste
Diagramación: Marilú Alvarado Vargas
Carátula: Augusto Valdivia

© Herederos de Manuel Vicente Villarán

© 1998 por Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica de Perú. Av. Universitaria, cuadra 18. San Miguel. Telefax: 460-0872 Telfs.: 460-2870, 460-2291, anexos 220-356.

Prohibida la reproducción de este libro por cualquier medio, total o parcialmente, sin permiso expreso de los editores y de los herederos del autor.

Derechos reservados
ISBN: 9972-42-132-5
Hecho el depósito legal

Impreso en el Perú - Printed in Peru

Índice

Prólogo xv

PRIMERA PARTE
Derecho Constitucional Comparado 1

Lección primera
Ciencias Políticas. Su relación con las Ciencias Jurídicas. La forma del estado. Diferentes formas de Gobierno 3
Lección segunda
I. El Gobierno de Inglaterra 11
Lección tercera
II. El Gobierno de Inglaterra 19
Lección cuarta
III. El Gobierno de Inglaterra 29
Lección quinta
La Constitución inglesa. Sus fuentes. Su carácter propio 39
Lección sexta
Órganos constitutivos del sistema inglés: la Corona 47
Lección séptima
Órganos constitutivos del sistema inglés: el Gabinete 55

Lección octava
Órganos constitutivos del sistema inglés: el Parlamento 65
Lección novena
Del sufragio 69
Lección decima
I. De las Cámaras 77
Lección undecima
II. De las Cámaras 87
Lección duodécima
III. De las Cámaras 97
Lección decimatercera
El Presupuesto 107
Lección decimacuarta
Cambios evolutivos en el Gobierno de Inglaterra 113
Lección decimaquinta
Organización judicial y municipal de Inglaterra 123
Lección decimasexta
El Gabinete 131
Lección decimaséptima
I. La Constitución de Alemania 151
Lección decimaoctava
II. La Constitución de Alemania 163
Lección decimanovena
III. La Constitución de Alemania 175
Lección vigésima
IV. La Constitución de Alemania 187
Lección vigesimaprimera
I. El Gobierno de Francia 193
Lección vigesimasegunda
II. El Gobierno de Francia 203
Lección vigesimatercera
III. El Gobierno de Francia 217
Lección vigesimacuarta
IV. El Gobierno de Francia 229
Lección vigesimaquinta
El Gobierno de Suiza 243

Lección vigesimasexta
I. El Régimen de los Estados Unidos 257
Lección vigesimaséptima
II. El Régimen de los Estados Unidos 273
Lección vigesimaoctava
III. El Régimen de los Estados Unidos 287
Lección vigesimanovena
I. Gobierno de EE.UU. y gobierno de Gabinete 297
Lección trigésima
II. Gobierno de EE.UU. y gobierno de Gabinete 311
Lección trigesimaprimera
III. Gobierno de EE.UU. y gobierno de Gabinete 319
Lección trigesimasegunda
I. El Poder Judicial en los EE.UU. 325
Lección trigesimatercera
La Constitución de los Estados Unidos 333

SEGUNDA PARTE
NOCIONES Y PRINCIPIOS GENERALES 343

Lección primera
I. Formas de Gobierno 345
Lección segunda
II. Formas de Gobierno. 351
Lección tercera
I. El sufragio 361
Lección cuarta
II. El sufragio 373
Lección quinta
I. La división de poderes 387
Lección sexta
II. La división de poderes 397
Lección séptima
Las Cámaras 409
Lección octava
I. El Poder Ejecutivo 421

Lección novena
II. El Poder Ejecutivo 435
Lección decima
El Poder Judicial 449
Lección undecima
Los derechos del hombre 461

TERCERA PARTE
LAS CONSTITUCIÓN PERUANA 469

Lección primera 471
Lección segunda
I. Reseña histórica de las constituciones del Perú 483
Lección tercera
II. Reseña histórica de las constituciones del Perú 497
Lección cuarta
III. Reseña histórica de las constituciones del Perú 511
Lección quinta
IV. Reseña histórica de las constituciones del Perú 523
Lección sexta
V. Reseña histórica de las constituciones del Perú 535
Lección séptima
VI. Reseña histórica de las constituciones del Perú 547
Lección octava
VII. Reseña histórica de las constituciones del Perú 561
Lección novena
I. El sufragio 573
Lección decima
II. El sufragio 591
Lección undecima
III. El sufragio 603
Lección duódecima
IV. El sufragio 615
Lección decimatercera 623
Lección decimacuarta 633
Lección decimaquinta 645

Lección decimasexta
I. El Poder Ejecutivo 657
Lección decimaséptima
II. El Poder Ejecutivo 665
Lección decimaoctava
I. Relaciones entre el ejecutivo y el legislativo 673
Lección decimanovena
II. Relaciones entre el ejecutivo y el legislativo 683
Lección vigésima 695
Lección vigesimaprimera 705
Lección vigesimasegunda
Hábeas corpus 711



Manuel Vicente Villarán

Prólogo

Manuel Vicente Villarán y Godoy nació en Lima el 18 de octubre de 1873, hijo de Luis Felipe Villarán Angulo y Rosalía Godoy de Villarán. Cursó sus estudios escolares en el Colegio de Guadalupe y luego los de Derecho (llamados en aquella época, de Jurisprudencia) y de Ciencias Políticas y Administrativas, en la Universidad de San Marcos de Lima, doctorándose en ambas facultades. Se graduó de abogado en 1896.

Fue nombrado Catedrático interino adjunto en 1895 en el curso de "Derecho Natural y Principios de Legislación", y en 1896, previo concurso, como titular. Dicha cátedra se denominó como de "Filosofía del Derecho" en 1901. En 1908 se hizo cargo interinamente de la cátedra de Derecho Constitucional General; en 1912 fue nombrado titular y enseñó en ella con intermitencias hasta 1938, en que accedió a la jubilación, a su solicitud.

Villarán se dedicó toda su vida al ejercicio profesional, pero incursionó también en otras actividades. Fue Decano de la Facultad de Jurisprudencia (1918); Decano del Colegio de Abogados de Lima (1914-1915); miembro de diversas comisiones de estudio y codificadoras y ejerció la suplencia en la magistratura limeña en sus diversos niveles. Durante largos años fue Fiscal Suplente de la Corte Suprema, cuando este cargo era reservado a distinguidos abogados que lo desempeñaban sólo por breves períodos, y en remplazo del titular.

Incursionó también en la política, llegando a ser Ministro de Estado (1908-1909) y parlamentario (1917). Pero a la Universidad dedicó quizá lo mejor de sus esfuerzos. Más tarde, en 1922 fue elegido Rector de San Marcos, cargo al que renunció para hacer frente a la campaña reeleccionista de Leguía (1924). Luego fue deportado, volviendo al país años más tarde. La etapa final de su vida la dedicó al ejercicio profesional. Falleció en Lima el 22 de febrero de 1958.

* * * *

Como todos los hombres de su época, la actividad intelectual de Villarán fue múltiple, y sus inquietudes, dispersas. Cultivó el dibujo, pero también la historia, los temas educativos, la Filosofía del Derecho y, sobre todo, el Derecho Constitucional. Al igual que su padre, enseñó y divulgó intensamente las dos disciplinas cuyas cátedras impartió, aun cuando dio más importancia al Derecho Constitucional. A este último se dedicó con intensidad desde mediados de la década del diez. Tradujo y publicó diversos textos de la materia, de autores clásicos y modernos, y numerosos folletos de divulgación que luego él mismo, con su acostumbrada modestia, ni siquiera tomó en cuenta al momento de hacer el recuento de su produción bibliográfica. Escribió ensayos breves pero luminosos sobre nuestras constituciones, nuestros problemas electorales y temas similares. Ensayo de gran aliento lo constituye su tratamiento sobre la posición constitucional de los ministros en el Perú, que no llegó a concluir. En 1931, presidió una comisión de notables que preparó un anteproyecto de Constitución Política del Estado y su correspondiente exposición de motivos, que es lo mejor que se ha producido en el Perú, en su género. Su actividad docente fue intensa y dejó tras de sí un número muy grande de amigos, discípulos y seguidores, que han tenido una importancia decisiva en el desarrollo de las ideas jurídicas en el país. A diferencia de su padre, no escribió un manual ni obra orgánica alguna. Sin embargo, anota Basadre, su acción fue más enérgica.

En efecto, quien analice el Derecho Constitucional en el Perú, en el presente siglo, caerá pronto en la cuenta de la importancia que tiene Villarán en su desarrollo. Sin lugar a dudas, nuestra disciplina no sería la misma sin la presencia de Villarán. Apena pensar que tras su retiro, y no obstante la labor de algunas personalidades, el interés por la disciplina decayó; si bien ello debe entenderse dentro del contexto político del período posterior a la segunda posguerra.

Pasados los años, la figura de Villarán ha sido revalorizada, y sigue siendo leído por las nuevas hornadas, que encuentran en él a un pensador lúcido y de gran actualidad. Sin ser extensa, su obra todavía puede ser leída con provecho. Eso es precisamente lo que hemos pensado al editar estas *Lecciones*. Pero hay que decir algo de ellas, cómo se han rescatado, qué significan y cómo nos ayudan a conocer el entorno institucional de su época.

* * * *

En 1962, al prologar las *Páginas escogidas* de Villarán, Basadre señala que había adquirido –no dice de quién– las copias de las clases que Villarán dictara en el período 1915-1916, tomadas por uno de sus alumnos de entonces, Luis Bullen Pardo (apellido paterno de origen inglés, sin tilde, pero con acentuación en la *u*). Las copias permanecieron desde entonces –mediados de los cuarenta– en la Biblioteca Nacional, en donde fueron consultadas por los estudiosos. Se trata de tres gruesos volúmenes, con numeración discontinua, pero totalizando más de 700 páginas a máquina de escribir y en papel bulky. Basadre había enviado las copias a Villarán y éste, al devolvérselas, le adjuntó la siguiente carta que se conserva con los originales:

Lima, 16 de agosto de 1946

Señor doctor don
Jorge Basadre
Pte.

Mi querido amigo:

Las notas tomadas por el señor Bullen Pardo de mis lecciones de Derecho Constitucional en la Universidad, me parecen dignas de conservarse. Son satisfactorias como versión aproximada, aunque no las conocía ni las he autorizado.

Creo pues que deben figurar como manuscritos no autorizados.

Lo felicito por su éxito en Bogotá.

Su Afmo.

Manuel V. Villarán

* * * *

Sin lugar a dudas, Villarán estuvo satisfecho con las copias, pues de lo contrario no las hubiera adornado con tales calificativos. Tanto él como Basadre coincidieron en que son útiles no sólo para conocer el pensamiento de Villarán, sino para entender la enseñanza y el rumbo del Derecho Constitucional peruano en esos años. Sin embargo, las copias nunca se publicaron. Más aún, si Villarán no las publicó ni pensó en hacerlo, fue porque muchas cosas habían pasado en el mundo y en el Perú desde que tales lecciones fueron dictadas. Sólo en el caso peruano, se había dejado atrás la Carta de 1860 y luego la de 1920, para vivir, en aquel entonces, bajo la de 1933. Tampoco parece ser que Villarán tuviese mucho entusiasmo con ellas, pues de una lectura atenta de las lecciones, se advierte que existen

gran cantidad de errores y descuidos que no hubieran pasado desapercibidos a un espíritu atento como él. Pero no hay que olvidar que Villarán, en los últimos años de su vida, tuvo problemas con la vista, lo cual explica por qué, al revisarlas, no fue todo lo minucioso que se hubiera deseado, si bien existen en las copias una buena cantidad de observaciones y complementos a mano, que no se sabe si son del propio Villarán o del autor de las copias (aunque esto último es lo más probable).

Pero con todo, las copias tienen un valor intrínseco, y es un acierto el de Basadre haberlas obtenido y guardado para la Biblioteca Nacional. Más aún, no sólo son inestimables como documento, sino que nos hacen pensar que si hubieran sido publicadas en su época como un manual, hubieran superado a todo lo que lo había precedido, incluyendo por cierto, al manual de su padre Luis Felipe Villarán.

* * * *

Por las indicaciones de las copias, se sabe que éstas corresponden al período lectivo de 1915-1916, y ambas en el segundo semestre de aquellos años. Esto se confirma cuando leemos estos datos en la *Revista Universitaria* de la época, en donde se da cuenta de las clases dictadas con toda puntualidad por Villarán, en el único curso de Derecho Constitucional General entonces existente. En la misma revista figura Luis Bullen Pardo, como alumno premiado tanto en Derecho Constitucional como en Derecho Administrativo. Recordemos que las clases de Derecho Constitucional se dictaban en la Facultad de Ciencias Políticas y Administrativas, fundada en 1875, y en la cual se impartían una serie de cursos que también seguían los alumnos de Jurisprudencia (o Derecho), y por tanto, era frecuente que los que seguían estudios de abogacía, terminasen sus estudios en ambas facultades y obtuviesen títulos en las dos. La Facultad de Ciencias Políticas y Administrativas, que a partir de 1922 empezó a llamarse de Ciencias Políticas y Económicas, fue suprimida en 1928 y sus cursos se distribuyeron en dos instancias: los jurídicos fueron

a la renovada Facultad de Derecho, y casi todo el resto dio lugar a la nueva Facultad de Ciencias Económicas, que con el tiempo sería Facultad de Ciencias Económicas y Comerciales. De esta manera, Villarán y otros profesores, dejaron la Facultad de Ciencias Políticas y Económicas y empezaron a dictar sus cursos en la Facultad de Derecho, que en 1931 (Ley 7083) cambió su nombre por el de Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, que hasta ahora conserva. Por cierto, el concepto de Ciencias Políticas que se manejaba en aquel entonces, era el que primaba en la comunidad científica europea, en especial en Francia, de donde se tomó el modelo a través del profesor Paul Pradier Foderé quien, contratado para venir al Perú, organizó dicha facultad y fue su primer Decano. Desde ese punto de vista, el Derecho Constitucional era una de las Ciencias Políticas, y era natural que las clases de Villarán partiesen de ese supuesto que, por cierto, hoy se encuentra superado.

El curso está dividido en tres partes muy definidas. La primera es introductoria; se inicia con aspectos generales y luego entra de lleno al análisis comparado; cubre un aproximado del cincuenta por ciento del curso, lo cual no es de extrañar. Aquí trata con detalle los gobiernos de Inglaterra, Alemania, Francia, Suiza y Estados Unidos, empezando por una parte histórica, y seguida por otra que es descriptiva de las instituciones. Villarán era consciente de que para entender lo que pasaba en el país, era necesario conocer previamente a los grandes modelos, y los que estudió realmente lo eran. Fue una excepción el régimen alemán, el cual desarrolla fundamentalmente para criticarlo: recordemos que el Imperio alemán en esa época era un régimen autocrático, lejos de imitar. Pero en lo demás, Villarán se atuvo con acierto a los grandes modelos. En esta primera parte, hay una dedicación especial a la Gran Bretaña y sobre todo a los Estados Unidos. A diferencia del siglo XIX que vivió hechizado con el ejemplo y la historia francesas, Villarán con buen criterio y sólida información, introduce el conocimiento del régimen norteamericano y el desarrollo de la experiencia inglesa, que eran –y son– fundamentales. Lector de libros básicos y de revistas de actualidad, demuestra

en todo momento ser un buen conocedor de los hechos, y un buen analista de las situaciones. Aflora en sus descripciones su hondo sentido democrático, es decir, igualitario, que reflejan todas sus lecciones. Su admiración por el régimen británico, no lo hace por ello menos realista, y es claro al reconocer cómo ese régimen u otros similares, son inaplicables a nuestro medio.

La segunda parte está dedicada a aspectos generales, en especial a las formas de gobierno, sistemas de sufragio, etc. Villarán da importancia sobre todo al sufragio, y a la forma de distribuirse el poder en los regímenes modernos. Eso explica su preocupación por la figura de los ministros, que estudiaría con detenimiento años más tarde.

La tercera y última parte está dedicada al Perú, y como lo hace en las lecciones precedentes, empieza por la parte histórica, y luego va al desarrollo del sufragio, de la relación entre los poderes del Estado y en la parte final, la relativa a los derechos de las personas (lo que en esa época se conocía como garantías individuales). Esta parte peruana, sobre todo en su tramo final, aparece muy esquemática en las copias que hemos conservado, y se hace en ellas una remisión al manual de Luis Felipe Villarán (*La Constitución peruana comentada*, Lima 1899), como complemento del dictado. Lo más probable es que Manuel Vicente haya desarrollado su curso de manera completa, pues del control del dictado de clases llevado por la Facultad y publicado en la *Revista Universitaria*, se aprecia que no sólo era muy cumplido en sus obligaciones académicas, sino que dictó muchas más clases de lo programado. Seguramente el autor de las copias entendió que no era necesario conservar el dictado de Villarán en puntos que estaban igualmente expuestos en el manual de Luis Felipe, de gran circulación en la época. Esto hace que en este punto, las copias conservadas se resientan por su brevedad y por su remisión a otro texto, pero ello no altera la armonía del conjunto.

* * * *

Las copias que ahora se publican, son un texto ameno, ágil, muy bien escrito. Leyéndolas de corrido parecería escucharse a Villarán en el aula, con su claridad, su llaneza y con la sencillez que encantaba a su auditorio. Da la impresión de que las copias hubiesen sido producto de una labor taquigráfica, pues salvando los detalles que señalaremos más adelante, constituyen un texto muy sugestivo y de alto valor por lo que dice. En ellas Villarán demuestra dominio de su materia, agilidad en el relato, justa ponderación de los elementos de la disciplina que enseña, e interés por las instituciones. Llegado a la cátedra de Derecho Constitucional unos años antes, Villarán para esa época –1915– era más que probable que hubiera acumulado gran cantidad de lecturas como para dictar de corrido un curso tan amplio y tan complejo. Aún más, aquí se encuentran *in nuce*, todos los temas que luego iba a desarrollar, sea en textos de vulgarización, sea en artículos y ensayos monográficos, y que lo habilitarían para tener una visión de conjunto que demostró en 1931, al preparar el anteproyecto de Constitución del Estado.

Estas lecciones constituyen pues, el manual que nunca escribió Villarán y que de haberse publicado en su momento, hubiera significado un considerable aporte a nuestra –por entonces– exigua bibliografía en la materia. Pero lo más probable es que Villarán, no obstante la inmensa información que recogió, no haya hecho el manual por falta de tiempo. En aquel entonces estaba dedicado a gran cantidad de menesteres, y luego tendría una participación activa, tanto en la política como en la vida universitaria, que seguramente no le dejaron tiempo para más. Adicionalmente, no siendo Villarán hombre de fortuna, ejercía activamente la profesión en su despacho, muy prestigiado en aquel entonces, pero sin ese espíritu fenicio que la profesión ha adquirido en los últimos años.

Pero si Villarán no tuvo tiempo, sí lo tuvo uno de sus discípulos que guardó las copias para sí. Sólo las conocería en la década del cuarenta, cuando ya era muy tarde. Villarán así lo comprendió, y por eso no hizo nada por publicarlas. De haberlo hecho, hubiera cometido

un error. Pero si hoy nosotros no lo hacemos, muerto ya Villarán, cometeríamos un error mayor.

* * * *

Las copias, como queda dicho, fueron tomadas y conservadas por Luis Bullen Pardo, personaje casi desconocido, nacido en Lima el 01 de junio de 1896 y fallecido soltero y sin descendencia, el 06 de enero de 1978. Siguió estudios en la Facultad de Ciencias Políticas y Administrativas de la Universidad de San Marcos, en donde fue alumno en los años en que tomó las copias, graduándose de Doctor en Ciencias Políticas y Administrativas en 1921. Profesor del Colegio de la Recoleta, fue secretario y profesor de la Universidad Católica (en la década del 20) y luego a partir de 1933, Bibliotecario y Secretario de la Escuela Nacional de Agricultura y Veterinaria. De acuerdo al archivo que se conserva en la Universidad Católica, enseñó en su Facultad de Derecho, el curso de Derecho Constitucional (1921); de 1922 a 1932 dicta el curso de Historia del Derecho Peruano; en 1930 fue designado Secretario de la Universidad Católica, cargo distinto al de secretario del Consejo Superior que entonces ejercía el doctor José Leonidas Madueño. En 1932 se le nombró Catedrático Principal de Legislación Financiera. Los escuetos datos conservados nos permiten ver una relación de Bullen Pardo con la Universidad Católica desde los años veinte, hasta mediados de la década siguiente. Luego se dedica a la Escuela Nacional de Agricultura, hoy Universidad Agraria, hasta la década del sesenta. Delicado de salud, sus últimos años los pasó apartado de toda actividad.

Ahora bien, ¿cómo fue que Bullen Pardo tomó las notas de las clases de Villarán en forma tan fidedigna? Lo más probable es que Bullen, espíritu culto y generoso que destacó como alumno en la Facultad de Ciencias Políticas, haya sido un admirador de Villarán y un apasionado del curso, y además un cuidadoso tomador de apuntes de clase con conocimientos de taquigrafía. Sin embargo, por la referencia de libros que entonces no circulaban –como la traducción

del libro de Lowell, en inglés en esa época, pero que Villarán usaba y tradujo solamente años después– tengo la impresión de que esos apuntes fueron elaborados, redondeados y perfeccionados años después, teniendo a la vista diversos textos que mientras tanto Villarán había publicado o divulgado. Tales copias habrían sido tomadas cuidadosamente por Bullen y transcritas a máquina, a principios de la década del veinte, si bien la fecha exacta sólo podrá saberse con un análisis del papel y la cinta de máquina utilizados. La puesta en forma de dichas copias fue hecha por Bullen, con toda seguridad, para utilizarlas en sus clases de Derecho Constitucional que empezó a impartir en 1921, en la Universidad Católica y que debió haber usado durante algunos años. Esto no debe extrañar, pues es frecuente que aun ahora que existe gran cantidad de libros, se tome nota de las clases de profesores a los que se tiene en estima, y se guarden sus copias como recuerdo o como recurso bibliográfico. Lo cierto es que esas copias perfeccionadas, estuvieron listas a mediados de los años 20, y permanecieron con su autor durante varios años. Pero, después de la Segunda Guerra Mundial, cambiado todo el panorama mundial y nacional, dejaron de tener utilidad. Es por ello que quizá Bullen, que al parecer no tuvo gran relación con Villarán, las ofreciera a Basadre, y éste, con buen criterio, las adquiriese para la Biblioteca Nacional.

* * * *

Debo decir finalmente algunas palabras sobre estas lecciones, y del estado en que las encontramos. Como queda dicho, se trata de un texto importante que denota no sólo el estado de la enseñanza del Derecho Constitucional en aquella época, sino el nivel y las lecturas del profesor. Villarán tuvo la prudencia de no descalificarlas, pero indudablemente tampoco les dio su aval. Consideró él y también Basadre, que eran un documento interesante y de valía y que era dable conservar. Por eso mi interés, compartido con algunos colegas, de darlas a publicidad, muerto ya su autor, porque de esta manera conocemos mejor nuestro pasado institucional. Pero una cosa es leer y conservar copias de clase, y muy otra es publicarlas.

En realidad, si bien el texto es plenamente legible y además ameno e instructivo, se encuentra plagado de errores en relación con nombres, lugares y fechas, que demuestra a las claras que Villarán no las leyó con detenimiento, pues de ser así las hubiera corregido. Por ejemplo, en la parte relacionada con la Inglaterra medieval, habla con frecuencia de los barones (nobleza feudal) pero erróneamente se escribe así: varones. Por tanto, para editar estas lecciones, era necesario antes que nada, leerlas con detenimiento y efectuar las correcciones del caso; esto es, subsanar, hasta donde era posible, estos yerros notorios. En segundo lugar, en algunos puntos, muy pocos, he intercalado algunas notas aclaratorias, y tan sólo las que he creído indispensables para no interrumpir la lectura (indicadas como N. del E.). En otras partes, he eliminado referencias innecesarias, equívocas o repeticiones muy notorias; si bien se mantienen las demás que son propias del discurso de clase. En fin, tratar de hacer un texto más legible y más ordenado, respetando el estilo, el enfoque y las materias tratadas. Las copias casi no tienen títulos para las lecciones que las desarrollan, lo que he preferido mantener, salvo en casos muy puntuales. Y ya como tarea ardua y pesada, he actualizado toda la ortografía de la época, de acuerdo a los cánones actuales, ya que es lo aconsejable en este tipo de transcripciones. Más aún, cuando las copias no han sido redactadas por Villarán, sino por un tercero. Esta tarea, humilde sin lugar a dudas pero muy pesada, la he hecho con la paciencia que el trabajo requería y con la colaboración de nuestro asesor editorial, el señor Alfredo Alpiste.

* * * *

Son muchas las personas que de una u otra manera me han dado información y apoyo para el armado y revisión de estas copias. Sin ánimo exhaustivo debo mencionar especialmente a César Landa A. y al equipo colaborador de la Maestría en Derecho Constitucional de la Universidad Católica, que asume esta delicada tarea. Información sobre la época y sobre Luis Bullen Pardo, me la proporcionaron sobre todo, Albina Salas de Díaz, Jesús Valentín, Enrique Carrión O., Manuel

Rodríguez Escribens, Guillermo Velaochaga Miranda y Marcial Rubio Correa. Valentín Paniagua C. revisó la parte electoral y me dio acertados consejos. Jorge Avendaño, una vez más, colaboró con nosotros, y obtuvo de los herederos de Manuel Vicente Villarán, a través de la señora Isabel de Lores, la autorización pertinente para editar estas copias.

Lima, febrero de 1998

Domingo García Belaunde

Bibliografía: El mejor estudio sobre la vida y obra de Villarán, sigue siendo el prólogo que Jorge Basadre escribió para sus *Páginas escogidas*, P. L. Villanueva, Lima 1962. La *Exposición de Motivos* y el *Anteproyecto de Constitución del Estado* preparado por la Comisión presidida por Villarán y publicados en 1931, fueron reeditados en forma conjunta y en 1962, por Luis Echecopar García. En fecha reciente se ha editado como libro *Posición constitucional de los Ministros en el Perú*, Cultural Cuzco, Lima 1994, con estudio preliminar de Pedro Planas. Véase también la biografía de Villarán escrita por Jorge Avendaño V.; publicada en la Biblioteca Hombres del Perú, Tercera Serie, tomo XXIX, Editorial Universitaria, Lima 1965. En forma póstuma se ha publicado del mismo Villarán, *Apuntes sobre la realidad social de los indígenas del Perú ante las leyes de Indias*, Lima 1964, con prólogo de Raúl Ferrero R. Sobre Villarán puede verse el homenaje brindado por la *Revista de Derecho y Ciencias Políticas*, editada por la Universidad de San Marcos, núm. III, 1939 así como el homenaje de *Mercurio Peruano*, mayo y junio de 1958, números 373 y 374 (contiene textos de Víctor Andrés Belaunde y Jorge Basadre, una antología de Villarán y la bio-bibliografía de Alejandro Lostanau).

Las publicaciones juveniles de Villarán, dedicadas a aspectos teóricos y filosóficos del Derecho, no han vuelto a ser editadas y tampoco hay claridad sobre ellas, pues se le han atribuido algunas que son de su padre; para una dilucidación del caso, cf. Domingo García Belaunde, *Contribuciones jusfilosóficas de los dos Villarán* en "Diálogo con la jurisprudencia", núm. 2, diciembre de 1995.

Los datos de Luis Bullen Pardo han sido tomados del *Diccionario Biográfico del Perú*, editado por las Escuelas Americanas, Lima 1944 y del Archivo de la Universidad Católica. Las *Lecciones* de Villarán se encuentran distribuidas en tres tomos y se conservan en la Biblioteca Nacional; la copia que ha servido para la presente edición proviene del microfilme tomado para uso de la Maestría en Derecho Constitucional de la Universidad Católica.

La *Revista Universitaria* del período 1915-1917, nos ofrece datos interesantes sobre la vida de la Facultad de Ciencias Políticas y Administrativas, de las que José Matías Manzanilla era a la sazón, Decano. Mayores detalles pueden verse en el texto de José Carlos Martin, *Historia de la Facultad de Ciencias Políticas y Administrativas (1875-1920)*, Lima 1949.

Primera Parte

Derecho Constitucional Comparado(*)

(*) Apuntes tomados de las clases dictadas en el segundo semestre de 1915. (N. del E.)

Lección primera

Ciencias Políticas. Su relación con las Ciencias Jurídicas. La forma del Estado. Diferentes formas de Gobierno

El objeto de estudio de las ciencias políticas es el Estado. Respecto al Estado, los problemas científicos que hay que estudiar son muchos. En primer lugar, podemos colocar el problema histórico que consiste en estudiar al Estado en su origen en los pueblos, dando una idea de él, para seguir después con sus transformaciones. Se comprende que este campo de estudio es inmenso. Se completa con la descripción de la vida política de los Estados contemporáneos, estudio también vastísimo, y con el de la constitución patria y pueblos modernos. Estas dos ramas son descriptivas, pues se limitan a exponer los fenómenos políticos; ambas se dan la mano.

Cuando se ha logrado estudiar el fenómeno político en sus distintas épocas, sobreviene el estudio comparativo, en que se anotan las semejanzas y diferencias entre las instituciones políticas de los pueblos. Así podemos ver cómo los países latinoamericanos han imitado a los Estados Unidos, y éstos a aquéllos, que habían conocido y practicado dentro del régimen colonial inglés, tomando de Inglaterra

sus mejores instituciones. Es también la herencia lo que hace imitar a los pueblos las instituciones de otros países; se heredan, pues, los pueblos, unos a otros, sus instituciones. La conquista es otro motivo por el cual los pueblos se transmiten sus instituciones. Muchas veces el pueblo vencido infiltra gran parte de sus tendencias en aquel pueblo por el que está dominado; ej.: los normandos encontraron en la raza anglosajona, cuando la subyugaron, instituciones que nunca habían conocido y de las que se sirvieron.

En resumen, la herencia, la imitación y la conquista, y aun la similitud geográfica, económica, social, etc., crean formas que se parecen. Por tales motivos es que el estudio histórico de las instituciones anota grandes semejanzas y diferencias, y esas semejanzas inducen a un trabajo científico nuevo que es el trabajo de la Ciencia Política Comparada. De esta manera podemos hacer un estudio típico de las instituciones. Así tenemos que los Estados Unidos forman un país federal. Lo estudiamos y hacemos un estudio meramente descriptivo. Luego encontramos otros países de igual forma de Estado, como Suiza, Alemania, Argentina, Canadá; y los comparamos, reuniendo semejanzas y prescindiendo de las diferencias, para formar así una especie, un tipo de federalismo. Hay una institución, el referendo, que existe en algunos pueblos modernos, que es la sanción que el pueblo otorga a las leyes dadas por sus legisladores; es una consulta que se le hace para que una ley tenga valor de tal. Este sistema está bien establecido en Suiza; pero si lo comparamos con el que se ha establecido en otros países, anotando semejanzas y haciendo a un lado las diferencias, habremos hecho el estudio, no del referendo suizo, sino del sistema en general.

En las ciencias políticas debe procederse con método como en toda ciencia: primero, por análisis, después por síntesis, estableciendo así una ciencia generalizadora, simplificadora. Es un proceso idéntico el de las ciencias politicas, al de las ciencias naturales; se marcha en pos de sintetizar un orden de clases a tipos, a especies y a familias.

No basta conocer y describir. También hay la labor científica de saber las causas de un problema. Inglaterra descubre los principios de un gobierno libre. Tiene un congreso antiquísimo, que existía cuando los otros países ni siquiera lo presentían, con un régimen de dualidad intachable, con un gobierno representativo, constitucional y moderado. ¿Por qué en los Estados Unidos la república federativa ha alcanzado cumplido éxito, cuando en algunos países latinoamericanos ha sido causa de anarquía y desquiciamiento? Sólo causas sociales, étnicas y de otra especie pueden darnos la explicación de estas diferencias; y es el estudio comparativo, verdaderamente científico, el que nos permite realizar semejante tarea.

Después de la descripción y explicación viene la labor, si se quiere más interesante, de la aplicación práctica. Porque la ciencia no es un medio; tiende a un fin práctico, útil. En las ciencias políticas, como en la medicina, no es bastante el describir y explicar; es preciso aplicar esos conocimientos adquiridos; y así como el médico no estudia anatomía, biología y demás por el mero hecho de conocer sino con el fin de mejorar la salud de la humanidad, el estudio de las ciencias políticas debe tender a mejorar las instituciones de un país.

Aquí, como en todo, tiene perfecta aplicación la clasificación de las ciencias del fundador de la Lógica moderna, John Stuart Mill, en ciencias teóricas y artes prácticas, de las cuales, las primeras, estudian lo que es, y las segundas, lo que debe ser. Las ciencias políticas también son teóricas o especulativas, y prácticas. De las primeras podría ser la Historia, la Política Comparada, y lo que podríamos llamar la Sociología Política. Entre las prácticas pueden citarse la Política como arte práctico, como aplicación, destinada a apreciar, conocer el mérito y utilidad de las instituciones, la necesidad de cambiarlas y los métodos que pueden emplearse para ello. Su fin es guiar la conducta de los hombres hacia el mejoramiento de sus instituciones, y enseñarles a mirar el porvenir; ej.: la Historia y la Política Comparada nos han permitido describir el federalismo; el Arte Político nos planteará este problema: ¿es más conveniente la unidad o la confederación? Habrá,

pues, que apreciar, calcular sus beneficios posibles. La Historia nos presenta varios tipos de repúblicas: oligárquicas, aristocráticas o democráticas, monarquías absolutas o constitucionales. Luego viene el problema práctico: ¿Cuál de éstas es la forma más perfecta?

En resumen, podemos decir que hay cuatro problemas que deben solucionar las ciencias políticas: histórico, descriptivo de Estados contemporáneos, comparativo y práctico. Esto no quiere decir que pretendamos fijar una clasificación de las ciencias políticas, que no se ha hecho aún; pero sí hacemos notar que quizá sea esa la dirección que se imponga por su simplicidad.

RELACIÓN ENTRE LAS CIENCIAS POLÍTICAS Y LAS JURÍDICAS

Las ciencias jurídicas tienen por objeto el estudio del Derecho, esto es, del conjunto de reglas de carácter coercitivo que imperan en un Estado: leyes, decretos, reglamentos, usos, etc., que se hacen cumplir por la fuerza, si es preciso violentamente, apelando a medios como castigos y penas; normas morales, y aun industriales, precisadas en forma escrita. El Estado y el Derecho son ideas completamente conexas, histórica y lógicamente.

En el origen de los pueblos, en el clan, en la horda, el jefe no sólo se encarga de dirigir la defensa contra los enemigos de su pueblo; se hace juez; y después se encarga también de manejar la espada de la justicia. Es decir, ya no sólo juzga sino que aplica las penas que ha impuesto como juez; y la autodefensa (la institución de *la vendetta*) se suprime, y el Estado es el único juez. El Estado en los países civilizados es el órgano del Derecho.

De lo que llevamos dicho, podemos sintetizar estas dos conclusiones: 1° El Derecho es creado por el Estado, tutelado y sancionado por él; 2° El Estado se somete al Derecho.

El Estado, autor de la ley, dicta reglas para su propia conducta, la encauza y se rige por leyes constitucionales que son una garantía para los súbditos. Así se hace justo, equitativo; no se aparta de las instituciones. La Constitución es la suprema regla de este carácter; es ley para el gobierno, no para los particulares. Toda la rama del Derecho Público es la serie de principios dictados por el Estado con el objeto de reglamentar su conducta. Esas son, pues, las dos clases de reglas que dicta.

El Derecho Público puede separarse –y así está hecho– en cuatro ramas: Derecho Constitucional, Administrativo, Penal y Procesal. De ellos, el primero está formado por todas aquellas reglas jurídicas que tienen por objeto determinar los límites del gobierno, frente al derecho de los individuos.

LA FORMA DEL ESTADO

¿Qué son formas de Estado?

La soberanía reside en alguien, en un Estado; tal es el origen de las diversas formas de Estado. Esmein las divide en formas simples y mixtas, unitarias y federativas. En las primeras la soberanía no se divide; por ejemplo: la republicana, que puede ser democrática o aristocrática u oligárquica. En todos estos casos la soberanía es una. En las formas mixtas ella reside en varias personas, por ejemplo: la monarquía representativa, que presenta dos variedades: primera, en que el monarca ha concedido al pueblo parte en el gobierno, permitiéndole reunir una asamblea. Tal es el caso, por ejemplo, de la Asamblea prusiana de 1850; y segunda, en que el pueblo soberano delega parte de su soberanía en su Rey. Tal es el caso de la Constitución belga de 1831.

Otra es la distinción de la forma de Estado en unitaria y federal. La unitaria, mantiene en el soberano la integridad de las funciones;

la federación divide las funciones de la soberanía; se constituye una asociación de varios Estados independientes, que retienen parte de su soberanía, con su jefe propio, un congreso suyo y ciertas prerrogativas; pero, al mismo tiempo, constituyen otro Estado central que tiene su poder público íntegro, que resume las funciones más elevadas de la Nación, con un congreso federal que da leyes que obligan en todos los Estados federales, con un Ejecutivo cuyo Presidente, elegido por colegios de todos los Estados, como en Estados Unidos, tiene iniciativas importantes, manda el ejército, y está encargado de mantener las relaciones internacionales. No es lo mismo Estado federal que confederación; ésta constituye un nuevo Estado. Alemania, por ejemplo, fue, antes de ser como hoy, una monarquía federativa, una Confederación de Estados que formaban una Dieta cuyas leyes los Estados podían rechazar. Cuánta diferencia con la federación norteamericana, en que 60 ó 70 millones de súbditos, que formaban antes de ahora 40 ó más Estados, después de una experiencia de algunos años, se federaron, comprendiendo que ese era el único camino para ser fuertes y poderosos.

Por lo común, en la Historia se ofrece el fenómeno de que la Federación es el segundo grado o época de la Confederación. Así los Estados Unidos formaban antes, las 13 colonias inglesas de Norte América, confederadas. Al cabo de 10 años de experimento resolvieron estrechar ese vínculo. Como hemos visto, lo mismo sucedió en Alemania. Fue en 1871 y a raíz de la guerra con Francia, que formó un Estado federal. El mismo fenómeno se ofrece en otras naciones federativas, entre las que podemos mencionar a Australia y la Federación Sudafricana, la más joven de las federaciones.

De lo que acabamos de exponer puede sacarse una gran enseñanza. La federación nunca ha separado lo que estaba unido, sino que siempre ha unido lo que estaba separado. Yo no conozco ningún ejemplo de semejante aberración.

DIFERENTES FORMAS DE GOBIERNO

El Derecho Constitucional estudia además las diferentes formas de gobierno.

Forma de gobierno es la manera como el soberano ejerce sus funciones. Pueden distinguirse dos formas: directa y representativa. En la monarquía absoluta, en la que la soberanía reside en el Rey, éste no delega en nadie su soberanía. Tal es el ejemplo de la antigua Monarquía Francesa. En la República y en la Monarquía Constitucional, el gobierno, a la manera de la república griega, es imposible. Aun allí (en Grecia) no era puro; mucho menos puede serlo en sociedades de constitución tan compleja y de gran población. En ellas se delega, pues, funciones judiciales, legislativas, en asambleas, en consejos. Pero el pueblo puede reservarse una participación en la dación de las leyes, por ejemplo, por medio del referendo. En Inglaterra el referendo no se ha establecido. El pueblo se limita a nombrar sus representantes. La ley, sancionada por el Congreso, es ley y obliga. Tan sólo tiene el derecho de retirar su mandato a su representante. El gobierno representativo es, pues, aquél en que las funciones gubernativas son desempeñadas por funcionarios nombrados por el pueblo. Tiene varias formas; por ejemplo: la interesante del gobierno parlamentario y presidencial.

Esmein distingue además dos formas: gobierno legal y el arbitrario. En éste, el soberano procede a su capricho, sin norma alguna. No se presenta en nuestros días. El gobierno legal es aquel en que la forma de gobierno es más amplia, con normas y límites de conducta. Claro está que en las repúblicas es más fácil que en las monarquías establecer el gobierno legal. Inglaterra, sociedad económica, lo ha hecho puro, reduciendo quizás a su Rey a una figura meramente decorativa. Resumiendo las formas de gobierno, serán:

directa	–	representativa;
legal	–	arbitraria.

El Derecho Constitucional estudia también los límites del Estado frente a los derechos de los individuos, o sea lo que se llama garantías individuales; ejemplo: que a nadie se puede desposeer de su propiedad sin previa indemnización; que no puede reducirse a nadie a prisión sin orden escrita de autoridad, etc. En fin, son preceptos que la nación impone a sus gobernantes.

* * * *

El plan del curso no puede ser otro sino estudiar elementalmente (no superficialmente) lo que sea más interesante en esa vasta extensión que abrazan las ciencias políticas, concretando, comentando, haciendo estudios de los gobiernos más importantes de las naciones contemporáneas: Inglaterra, Francia, Alemania, Suiza, Estados Unidos, y a grandes rasgos las instituciones de las naciones hispanoamericanas. En cada una procuraremos determinar lo que consideramos fundamental.

Resumiendo el orden del curso: 1° Curso de legislación extranjera y comparada; 2° Parte destinada al estudio comparativo de nociones y principios generales; 3° Comentario de la Constitución Peruana.

Lección segunda

I. El gobierno de Inglaterra

Consecuentes con el plan trazado en la anterior clase, comenzaremos por estudiar el gobierno de Inglaterra que, por mil títulos, es el que debe ocupar el primer lugar en la descripción de los sistemas políticos modernos. Puede decirse que todos los países han imitado la creación del genio político de la Gran Bretaña.

El gobierno de Inglaterra ofrece un desenvolvimiento histórico antiguo y continuo. No es posible estudiar el gobierno inglés de hoy sin remontarse a sus orígenes, puesto que, como acabamos de decir, en él se nota la continuidad, ya que su organización actual es fruto nada más que de simples enmiendas y reparaciones, de pequeñas transformaciones en lo que fue primitivamente. Progresan sus instituciones dentro de la continuidad del proceso histórico.

Aun cuando nuestro plan es estudiar los sistemas políticos contemporáneos tal cual se presentan a nuestra mirada, es preciso hacer el proceso histórico desde los orígenes de la constitución. Conviene decir cuál es, en substancia, el mecanismo inglés contemporáneo.

Sabemos que el gobierno está compuesto de los órganos siguientes: la Corona, el Parlamento, el Gabinete, las Cortes de Justicia y el Régimen de Gobierno Local Municipal.

La Corona inglesa es una monarquía como todas. El Rey es el primer representante de la nación; tradicionalmente se le asignaba origen divino. Se le ha negado tácitamente tal carácter. El pueblo cree hoy que reina por su propia voluntad, es decir, por voluntad de sus súbditos. En su evolución, el pueblo ha cercenado sus prerrogativas, ha limitado sus funciones con el Parlamento.

El Parlamento se compone de dos Cámaras: la de los Lores y la de los Comunes. La Cámara de los Lores es un cuerpo aristocrático formado por altos dignatarios de la nobleza de Inglaterra, que ocupan puesto por derecho propio y lo trasmiten a sus herederos; prescinde de elementos subalternos; su origen, pues, no está en la elección por el pueblo. En el sufragio, que hoy es universal, tiene su fuente la Cámara de los Comunes. Estas dos Cámaras y el Rey forman el Supremo Poder Legislativo de la Nación. Teóricamente el Rey es miembro del Parlamento compuesto, como se ha visto, de tres miembros. Esta concurrencia del Rey en la constitución del Parlamento es lo que los ingleses llaman *The King in Parliament.* De modo que la ley no es la ley mientras no está sancionada por estos tres miembros.

Entre los dos órganos fundamentales: el Parlamento y la Corona, se presenta el Gabinete, formado por el Consejo de Ministros, escogidos por el soberano. Pero, en la práctica, los ministros no son elegidos por el Rey, pues son designados de manera natural por la mayoría predominante en la Cámara de los Comunes. Hay dos partidos: uno con derecho a gobernar por ser mayoría en los Comunes y ser, por consiguiente, representación genuina de la voluntad nacional. Tiene, pues, perfecto derecho a que se llame a gobernar a los primeros individuos del partido, a los jefes de esa mayoría, a los líderes del Parlamento, derecho que les corresponde según la constitución consuetudinaria inglesa, si bien la ley escrita no se lo

reconoce. Este primer ministro designa sus colegas, proponiéndolos al Rey que está obligado a aceptarlos.

Siendo los ministros representantes fieles de la voluntad de la mayoría de la Cámara, se establecen estrechísimas relaciones con el Gabinete, lo que produce dos resultados: 1° la Cámara controla al Gabinete, puesto que éste es espejo fiel de la voluntad de su mayoría; el ministerio es una especie de comisión de la Cámara de los Comunes encargada de ejercer el Poder Ejecutivo; 2° mirando otro aspecto, el Gabinete tiene supremacía o control sobre la Cámara, ya que quienes lo forman no son personas extrañas al Parlamento, concurren a los debates, presentan proyectos y discuten en su seno. Puede decirse que los miembros de la mayoría que forman el Gabinete son la Junta Directiva de ella, y es claro que los Comunes deben obedecer la voz de sus jefes. Ejemplo: El señor Asquith es jefe del partido liberal y es obedecido; su voz es escuchada y seguida por la falange liberal unida y fuerte. Se ve, pues, cómo esta relación tan estrecha da lugar a que se controlen la Cámara y el Gabinete. Y aquí está todo el secreto de la sabiduría y eficacia del gobierno británico.

Pero, en medio de este control, ¿en qué condición quedan las prerrogativas del Rey? Originariamente él era el Soberano; sus ministros y el Parlamento eran simples consejeros. Hoy es todo lo contrario. Su misión está reducida a discutir con sus ministros, y someterse a sus decisiones; pero, no obstante, representa la unidad, es el eje alrededor del cual funciona el Poder Ejecutivo. Pero ha venido a menos, no tiene poder deliberativo, no nombra a sus ministros, ni puede retirarles su gracia y despedirlos. Todos sus actos deben ser refrendados por los ministros, como los actos de los ministros debe refrendarlos él, porque no puede negarse a ello. Hoy sólo discute con sus ministros. Si ellos, reunidos en Consejo, resuelven o acuerdan algún asunto, no tiene más remedio que aceptar ese acuerdo, por la suprema razón de que la voluntad de los ministros es expresión del sentir de los Comunes, y que éstos, a su vez, lo son de la Nación que es el supremo poder y soberano.

Aunque los ingleses nunca han escrito ni disertado sobre lo que llaman la "soberanía de la nación", que para ellos reside en el Parlamento, ningún pueblo ha desarrollado la idea de la soberanía como ellos. Es muy interesante descubrir el vasto proceso histórico por el que se ha formado este tipo de gobierno.

Todos estamos al corriente de que la isla británica fue primitivamente romana. César la conquistó con sus legiones y, por algún tiempo, la civilización romana extendió su vasta y poderosa influencia. A la caída del Imperio Romano invadieron la Isla los anglos y los sajones de origen teutónico. El año 1066 (siglo XI) cayeron sobre la isla los normandos, procedentes de Francia, a las órdenes de Guillermo el Conquistador. A poco, como éstos eran de origen teutónico también, se produjo una fusión entre anglosajones y normandos, de manera que antes de un siglo de la invasión romana ya se habían borrado toda clase de diferencias; aun la lengua se hizo una, conservando su origen anglosajón y normando. De este modo Inglaterra poseyó una sola raza homogénea.

Hay que comenzar estudiando la clase de instituciones dominantes en la época anglosajona; pues, aunque gran parte de ellas fueron destruidas por los normandos, hoy mismo hay instituciones que son supervivencias de otras que existieron hace mil años.

Los anglosajones formaron reuniones más o menos independientes con organización política rudimentaria; se consolidaron bajo un solo cetro. El Rey gobernaba con el consejo del *witenagemot* o "Consejo de los Sabios". Es muy importante anotar que en ninguna de sus épocas, el Rey de Inglaterra ha dejado de tener a su lado un consejo formado por sus súbditos más selectos. En cuanto al *witenagemot* tenía facultad de deponer al Rey y de elegir al sucesor. Es digna de citarse la circunstancia de haber desde entonces una vida municipal muy desenvuelta. Había gran número de pueblos o comunes (*township*), que formaban un verdadero cuerpo político, con asamblea y reuniones en las que se decidía asuntos de interés general. Tras esta célula venía

la "Centena" formada por varios comunes. Las Centenas, a su vez, formaban el Condado (*shire*), a cuya cabeza estaba un Rey. Al consolidarse la Gran Bretaña, los condados quedaron como simples distritos. Es útil ver esta evolución de organización, porque la misma división en comunes, centenas y condados subsiste en el día. El burgo es *un township* más o menos desenvuelto, de mayor organización.

Todas estas diversas agrupaciones gozaban de independencia política más o menos considerable. A la cabeza del condado estaba el *alderman* y el *sheriff*, representante del Rey en el Condado, que estaba encargado de cobrar los impuestos, guardar los terrenos, etc. El período anglosajón se caracteriza por una monarquía débil; su Rey apenas sí tenía el rango militar; sus demás prerrogativas se encontraban restringidas por un consejo y por la existencia de la vida municipal autónoma.

Conquistada Inglaterra por Guillermo, se inicia, políticamente también, un período nuevo. Aun cuando no se destruye lo que habían elaborado los sajones, sin embargo, el Gran Conquistador procede de manera que los poderes públicos tiendan a reconcentrarse en sus propias manos, al extremo de que no obstante realizarse la vida municipal y de guardarse la tradición del consejo, Guillermo, por fuerza o por astucia, logra realizar una monarquía absoluta que consolida la unidad del Reino Británico. En la época sajona ya se había iniciado en Inglaterra el sistema feudal. Pero fue con la conquista normanda que estos gérmenes del feudalismo se desenvuelven. Bien se sabe que el sistema feudal tuvo su fuente principal en Francia. Con Guillermo y los normandos procedentes de allí se introdujo con toda su fuerza en Inglaterra.

Cabe hacer un paralelo entre Francia e Inglaterra con este motivo. En la primera, los grandes señores feudales que se repartieron los despojos del Imperio Carlovingio, llegaron a ser en sus feudos, verdaderos reyes, quizá más poderosos que el Rey de Francia, que

bien pronto quedó reducido a una verdadera nulidad. De modo que en Francia empieza la monarquía con un Rey débil frente a señores feudales poderosos; y sucede lo mismo durante todo el transcurso de la Edad Media, hasta que llega un momento en que el Rey se sobrepone a los señores feudales y logra introducir un sistema de gobierno cuya personificación es Luis XIV, que pudo decir: "El Estado soy yo". Comienza por un aristocratismo palpitante y concluye por el absolutismo más cerrado. Un proceso diametralmente opuesto se siguió en Inglaterra. Guillermo logra ser dueño absoluto, con sus maniobras tendentes a someter a los señores feudales; todos los barones son sus vasallos. Al lado de esta monarquía fuerte se encuentra un grupo de señores feudales que apenas contrarrestan los embates del poder. Ante las tendencias absolutistas de la dinastía dominadora, los señores feudales resisten, y si no consiguen todo lo que desean, algo logran. Este proceso de intereses contrapuestos da lugar a una crisis que dura dos siglos y que es el verdadero origen del sistema constitucional inglés. Los barones llamaron a sí al pueblo y al clero; y mientras que en otras partes es imposible la unión de clases diferentes, en Inglaterra, desde principios del siglo XIII, se asocian y se defienden.

El primer efecto de esa crisis es la Carta Magna. Los sucesores de Guillermo conservaron la suma del poder; pero siempre vivieron en lucha con sus vasallos. Dominando el Rey Juan, éste comenzó a abusar de su poder. El Rey no podía imponer nuevas contribuciones sin consultar a su Consejo. D. Juan desconoció este privilegio; y otros que constituían una especie de constitución *travicum* fueron olvidados, produciéndose una guerra civil; y el Rey Juan tuvo que capitular, haciendo con su pueblo el tratado de la Magna Carta, en que le reconoce sus garantías y privilegios.

Algún escritor ha dicho que toda la constitución inglesa es un comentario alrededor de la Carta Magna. La fecha de este documento –que es el más antiguo– es de 15 de junio de 1215. Y en verdad que este documento puede calificarse como una verdadera Consti-

tución. Pero no es una constitución nueva; sólo se sujeta a costumbres establecidas tradicionalmente.

En esta misma época (siglo XIII), se puede encontrar los orígenes del Parlamento inglés. Se encuentra un consejo, el *comune concilium* que se reunía en la corte a invitación del Rey, formado por los personajes más dignos. El *comune concilium* es un cuerpo de carácter aristocrático que no tiene carácter electivo. Sus miembros son los magnates encumbrados: obispos, señores feudales, es decir, todos aquellos que eran en el feudo vasallos directos del Rey en la jerarquía feudal, a los que propiamente se llamaba *tenentes in capite*, primeros vasallos. (Recuérdese la jerarquía feudal).

Estos grandes señores son, pues, los que en unión de eclesiásticos y altos funcionarios se reúnen tres veces al año ordinariamente, para ser consultados en los asuntos del gobierno y, sobre todo, para pedirles su auxilio pecuniario.

Este cuerpo es el núcleo, la raíz de las principales instituciones británicas; es la fuente de donde se desarrolla el Parlamento: de él sale el Consejo del Rey; de él se desprende, por evolución ulterior, el Gabinete; y de él se desprende también, finalmente, el Poder Judicial. Es, pues, un germen vivo que se extiende y se ramifica en el curso de seiscientos años en: el Parlamento, el Poder Judicial y el Gabinete.

Todo esto se produce sin grandes esfuerzos, lentamente. De allí la fuerza de las instituciones británicas que son producto natural, y no de la imaginación de los hombres.

(Véase para esta lección: F. Austing Ogg, "The governments of Europe", Parte I. Gran Bretaña).

Lección tercera

II. El gobierno de Inglaterra

Decíamos que existió desde la época de los anglosajones un Consejo del Rey, el *comune concilium*, como se le llamó en tiempo de los normandos, y también *magnum concilium*. ¿Cómo del consejo de esa época lejana se desarrolló la institución madre de las instituciones contemporáneas? Esta transformación se verificó mediante dos medios: 1° por la introducción en el seno del *comune concilium*, de elementos representativos, los que se agregaron a los nobles y prelados que lo formaban primitivamente, es decir, se introdujo elementos que podemos considerar como semidemocráticos; y, 2°, por el hecho de transformarse en dos corporaciones o cámaras.

¿Cómo se introdujo elementos representativos? El Rey Juan Sin Tierra, dos años antes de otorgar la célebre Carta Magna, fechada como ya vimos en 1215, encontrándose en una situación pecuniaria en extremo difícil, tuvo la idea de encargar a los *sheriffs*, que hicieran venir a Oxford a elementos que fueran genuinos representantes de los condados y burgos. Es ésta la primera ocasión en la historia inglesa en que, al lado de los barones y grandes eclesiásticos, se presentan cuatro caballeros por cada condado. Años después, Enrique III hace llamar a dos caballeros por condado para deliberar sobre los subsidios

y auxilios a la Corona. Como existiera discordia entre estos miembros reunidos en Asamblea, los representantes de los condados rehusaron votar los subsidios, lo que dio lugar a que se encendiera una guerra civil entre los condados y el Rey, auxiliado por los altos señores y barones. En esta lucha triunfan los disidentes bajo el mando de Simón de Montfort. Se convoca un Parlamento, en el que a los elementos antiguos se agregan representantes de las ciudades, a razón de dos burgueses elegidos por cada una de las veintiún ciudades. De este hecho depende el que muchos consideren a Simón de Montfort como el verdadero creador del Parlamento.

Esta institución echa hondas raíces con diversas alternativas. Pero el Parlamento que define la estructura del Parlamento inglés, es el Parlamento Modelo o gran Parlamento convocado en 1295 por Eduardo I.[1] En él se establecen las funciones diferentes que en los siglos posteriores han de ser mantenidas. Son llamados a integrarlos los dos arzobispos de la Gran Bretaña, los obispos, los barones, priores y abades de conventos, algunos representantes del clero de las diócesis, dos caballeros por condado, dos burgueses por cada burgo o ciudad, y dos representantes por cada uno de los distritos. Tienen así representación los tres estados que formaban en esa época el organismo de las sociedades europeas: la nobleza, el clero y lo que en Francia se llamó el "estado llano", es decir el pueblo, los comunes.

El origen de esta intervención de elementos representativos en el Parlamento, se puede encontrar en un hecho que data del siglo XII; en la costumbre de que los pobladores designasen cierto número de representantes para que tasaran la propiedad y distribuyeran los impuestos que debían concederse a la Corona. Con ese motivo los contribuyentes nombran sus representantes para que definan los intereses del público y las contribuciones que están obligados a abonar. Así se asocia en el espíritu de los ingleses la idea de que el

(1) Hijo y sucesor de Enrique III (N. del E.)

contribuyente debe tener voz en el señalamiento de las contribuciones. Por eso es que, más tarde, la Corona llama a representantes de condados y burgos para que deliberen sobre subsidios y auxilios a la Corona. Se ve, pues, que el origen del Parlamento británico es puramente hacendario.

El segundo hecho que determina la formación del Parlamento es la división de la Asamblea del cuerpo consultivo en dos cámaras. Cada una de las tres clases: nobleza, clero y comunes, para otorgar los subsidios, en un comienzo, se reunieron por separado, y otorgaron los auxilios que les competía independientemente. Hubo así tres cámaras. Pero con el trascurso del tiempo se acomodan de otra manera, por razón de afinidades naturales. Los individuos del clero inferior pertenecientes a la Asamblea, optaron por conceder al Rey los subsidios que les correspondía, en reuniones especiales que se denominaron "convocaciones" (siglo XIII). Quedó sólo el alto clero, cuyos miembros, por razones de fortuna y prerrogativas, tenían gran afinidad con los grandes barones. Eran a la vez que los más altos prelados, grandes señores feudales. Pronto, pues, se asociaron con aquéllos y formaron la asamblea que es generadora de la Cámara de los Lores. Aquí también hallamos la razón de la distinción de los lores en temporales y espirituales. En cambio los señores feudales de menos importancia, tenían intereses que se acercaban a los de los representantes rurales y de los grandes propietarios, al mismo tiempo que los tenían contrarios a los que formaban la alta cámara. Así se formó una segunda asociación representativa de elementos importantes, de rurales y civiles que no participaban de las conveniencias de los altos caballeros. Esta segunda asociación fue el origen de la actual Cámara de los Comunes. Admirable ejemplo de concordia: vemos, en lugar de odios, aproximación estrecha; confraternidad en las deliberaciones; unos al lado de otros reunidos en dos cámaras; los más altos y los más bajos.

Parecía que lo lógico era que, habiendo tres clases, hubiera tres representaciones. Así sucedió en Francia. En otros países, en lugar

de producirse la cristalización en dos cámaras, existían tantas cuantas eran las representaciones. En Escocia todos los elementos se reunieron en una sola Cámara; su Parlamento fue unicameral. En Suecia llegó a haber hasta cuatro cámaras.

El sistema de dualidad, llamado a tener enorme repercusión –ya que hoy es casi universal la división del Parlamento en dos cámaras, alta y baja, diputados y senadores, que todos los pueblos libres han aceptado– no es otra cosa que imitación del sistema bicameral inglés, que no fue creación ideológica, sino acontecimiento histórico fortuito. Esta división queda definida más o menos a mediados del siglo XVIII. Antes de terminar la Edad Media estaba formada en Inglaterra la estructura del Parlamento, y ha adquirido, antes que terminara la Edad Moderna, las más importantes y fundamentales prerrogativas. Estas son de dos clases: financieras y legislativas.

Hemos visto que el origen del Parlamento fue motivo de orden puramente material, financiero. El *concilium* originario fue primitivamente un cuerpo meramente consultivo. Los comunes, representantes de condados y burgos, eran consultados, no sobre las leyes, sino sobre subsidios y tributos. Más tarde se estableció que la acción legislativa era común a las dos ramas del Parlamento. Esa función legislativa, en su origen, no fue sino acción indirecta y lejana. La función de legislar correspondía al trono. Los comunes que se asocian en esa labor no podían, en un principio, adquirir funciones legislativas. Sólo pedían al Rey la concesión de leyes para satisfacer las más apremiantes necesidades; el Rey prometía o no prometía; pero los comunes hacen valer su derecho de conceder o no los tributos. De manera que la función legislativa es un derecho que se obtiene mediante la presión. Con frecuencia el Rey promete, pero luego el Congreso se disuelve, y la corona olvida su promesa, o si cumple, no da la ley completa, sino que le introduce modificaciones. Los comunes trabajan porque los estatutos que dé el Rey estén de acuerdo con sus peticiones. De allí se da un paso más avanzado: en lugar de sólo pedir, se acompaña

el texto íntegro de la ley; y se pide al Rey que la sancione. Así se llega, al fin, a un procedimiento que es el reverso de lo que fue en su origen; pues, en un principio, los comunes piden leyes; y después, en realidad, las hacen; al Rey sólo le queda el derecho de veto. De aquí resulta que, desde fines de la Edad Media, queda establecida la fórmula para la dación de las leyes, más o menos así: "Por la excelencia de la Majestad del Rey, con la aprobación de sus Lores espirituales y temporales, y por los Comunes reunidos en Parlamento, y por la autoridad de éste".

En cuanto al poder financiero de la Cámara de los Comunes, desde el siglo XIII estaba prácticamente en uso que los auxilios extraordinarios debían ser dictados con consentimiento del *Magnum Concilium*. Creado el Parlamento, esa costumbre se fortifica y desenvuelve. En su origen, cada Estado o cada grupo concedía los impuestos; más tarde ellos son aprobados por los Comunes, ratificados por los Lores y sancionados por la Corona. Es éste un principio constitucional de los más claros del sistema inglés. Y cuando los Lores han pretendido desaprobar los actos financieros de los Comunes, la opinión del país se manifestó en contra suya. En la última ocasión en que pretendieron los Lores rechazar una ley de este género, dada por la otra Cámara (1911), dieron lugar a que, por una reforma constitucional célebre, quedaran privados de objetar los proyectos financieros de los Comunes.

El gabinete actual ha nacido por evolución lejana del *comune concilium*. Hacia los siglos XIII y XIV existía el Consejo permanente, y después, en el XV, el Consejo privado, del que salió el Gabinete. El *comune concilium* no se reunía sino intermitentemente. A medida que los negocios se desarrollaron era preciso hacer la labor continua. Un cierto número de miembros del *comune concilium*, de los más allegados al trono, llegó a adquirir un carácter permanente, distinto del de sus colegas. Así se desprendió un grupo pequeño denominado "Consejo permanente" del Soberano. Sus miembros eran, en suma, los que el Rey tenía por conveniente llamar a su lado. El Consejo permanente

llegó a ser un cuerpo administrativo, que ayudó al Rey en el desempeño de las funciones gubernativas. De ese mismo Consejo permanente se desprendieron con el tiempo las Cortes de Justicia.

Antiguamente el Rey administraba justicia, cuando más consultando a su Consejo los casos dudosos. Pero la natural especialización y heterogeneidad de los asuntos que debía resolver, lo obligaron a introducir letrados en el seno del Consejo Permanente. De éste salieron los cuatro grandes Tribunales ingleses: la Corte del *Exchequer* (cuestiones contenciosas de hacienda), y las Cortes de *common law.*

Como el Consejo Permanente fuese desarrollándose en número, como sus labores fueron desenvolviéndose y haciéndose intensas, se hizo verdaderamente un cuerpo auxiliar de la administración, y, aun cuando el Rey sólo tenía el derecho de legislar, aun los más activos monarcas no pudieron por sí llenar tal función, y se vieron precisados a conceder al Consejo el derecho de que tomase medidas por sí, convirtiéndolo de esta manera en administrador auxiliar, con atribuciones militares y hacendarias. Llegó con el tiempo a reunirse en pleno.

Luego se desprendió otro cuerpo más pequeño, formado por los jefes de la administración, que se denominó "Consejo privado" o simplemente "Consejo"; cuerpo del que en el siglo XV se desprendió el Gabinete.

Resumiendo este proceso, cuyo interés se nota a primera vista, decimos que en un comienzo el Rey en Inglaterra tiene en su mano la suma total del poder. Es poder legislativo; jefe de la autoridad ejecutiva; supremo juez. No obstante, su autoridad se halla limitada por ciertas tradiciones y por la costumbre de oír a un Consejo de sus más eminentes súbditos, que le ayudan, dando su opinión en los asuntos que les consulta, sea de política, administración judicial o de legislación. De ese cuerpo se desprendieron varias instituciones, todas tendentes a limitar las prerrogativas reales. Se desenvuelve el Parlamento, cuerpo propiamente legislativo, que es, primero, representativo

de las distintas clases dominantes en la sociedad, que elaboran por separado; pero, luego, intereses comunes aproximan a esas diversas clases por afinidades naturales y se produce la separación en dos ramas: nobleza y burguesía, o lores y comunes. Éstos actúan por cuenta de representados; su autoridad es en principio ínfima; pero pronto su influencia crece; simples peticionarios en principio, saben de tal manera hacer uso de su autoridad y recurso de dar auxilios pecuniarios a la Corona, que bien pronto se convierten en legisladores, y adquieren preponderancia sobre los Lores en lo que se refiere a órdenes financieras y leyes constitucionales.

El Parlamento está formado desde 1295, gobernando Eduardo I, de dos Asambleas. En ese tiempo se sabe ya quiénes forman ambas cámaras. La de los Lores: los pares del reino, los nobles creados por el Rey, los grandes eclesiásticos y, en general, todos los altos dignatarios de la Corona; la de los Comunes: por individuos que representan a los condados y burgos, dos por cada condado, dos por cada burgo y dos por cada ciudad. Son elegidos por sus representados, de diverso modo. A veces la elección era amplia, casi democrática; otras, era hecha por las instituciones. Poco a poco, sin grandes despliegues de actividad, han conquistado la totalidad de sus derechos con bastante talento y energía.

También es digno de interés el fenómeno por el que la Corona toma del seno del *comune concilium* ciertos elementos, para formar con ellos un grupo allegado al trono, del que se desprende otro encargado de la justicia, el Consejo permanente, del que salen cuatro tribunales. A su vez, con el desenvolvimiento del Consejo Permanente, se desprende el Consejo privado.

Viene luego la era, en la historia inglesa, en que las turbulencias de los señores feudales desencadenan una guerra desastrosa, que en la historia se conoce con el nombre de "guerra de las dos rosas", entre la casa de York y la de Lancaster que disputaban la Corona (mediados del siglo XV). Los señores feudales se destruyen mutua-

mente, y concluye este período luctuoso, en que como reacción al anterior estado de cosas, aparece la dinastía de los Tudor con Enrique VII (1485) e Isabel I (1603) que entronizan una época de verdadero absolutismo.

El Parlamento inglés sufre un eclipse; disminuyen sus poderes durante un espacio de ciento cincuenta años. Si se quiere, ese absolutismo estaba justificado. Después de la guerra civil era necesaria una mano fuerte que mantuviera el orden en medio de la turbulencia, la integridad del poder en medio del desquiciamiento. Los ingleses comprendieron que era preferible un monarca fuerte, a la anarquía. En este período las prerrogativas del Parlamento, lejos de desenvolverse, sufren retroceso, si no desde el punto de vista jurídico, sí en cuanto a efectividad e influencia. Es un simple instrumento en manos del monarca que viola, si es necesario, sus más evidentes derechos. En esa época el Rey, para sentar la mano a los remisos a su obediencia, inventa tribunales como la famosa "cámara estrellada", encargada de resolver pleitos entre las altas personalidades. Enrique VIII se impone a sus súbditos. Bajo su mando se opera la transformación religiosa en Inglaterra. De facultades existentes desde antes, hace un uso extremo. Así, en el orden legislativo, aunque las leyes debían ser sancionadas por el Poder Legislativo, el Rey, mediante las *proclamations*, –especie de decretos a manera de los reglamentos dictados por nuestros poderes ejecutivos–, buscaba tener como propósito, facilitar la efectividad de las leyes. Pronto extremó este medio y sus "proclamaciones" fueron verdaderas leyes. En materia de finanzas tuvo la suerte de independizarse del Parlamento: la Corona tenía multitud de rentas independientes, subsidios propios; por ejemplo: el Rey poseía vastísimas extensiones de terrenos; tenía la facultad de imponer multas; además, por su injerencia en funciones eclesiásticas, gozaba de ciertos derechos que le permitían arbitrarse fondos. Y lo que el Rey no podía hacer constitucionalmente, podía hacerlo por medios extralegales; hasta se le confería tácitamente el derecho de intervenir violentamente en las elecciones con el objeto de sacar representantes adictos. El Parlamento desciende en su posición política.

Después se opera una transformación fundamental. Crece su organización y se prepara un poder enorme frente al poder cada vez más débil de la Corona. De uno u otro motivo Eduardo, Isabel I y Jacobo I, conceden la franquicia de elegir, a algunos burgos.

También se verifica una seria transformación en la Cámara de los Lores. Ya vimos que el lord a quien el Rey invitaba a formar parte de la cámara, desde ese momento poseía el derecho de trasmitir su curul al hijo mayor. Enrique VIII, al suprimir los conventos, eliminó altos miembros de la Cámara de los Lores, como eran todos los Obispos y eclesiásticos, altos dignatarios de la Iglesia que formaban parte de ella. De esta manera se consiguen dos objetivos: 1° Enrique VIII crea gran número de miembros no laicos; y, 2°, el predominio del elemento eclesiástico sobre el laico se invierte. Por otra parte, Enrique VIII y sus sucesores se encuentran con un feudalismo en disolución. Los grandes señores han venido a menos; se ha confiscado sus propiedades; y de ello se aprovechan los monarcas para crear nuevos nobles y adjudicar las propiedades de aquéllos que habían desaparecido. Esta nueva nobleza es adicta al trono: pero, al cabo de un tiempo, logra adquirir los mismos derechos que la antigua. Así la Cámara de los Lores se reconstituye como un elemento fuerte que está dispuesta a readquirir sus prerrogativas.

De suerte que el Parlamento, en este período, no se puede decir que sufre en su organización, que se perfecciona y desenvuelve. Son sus prerrogativas las que sufren; y ello se debe a la época de casi anarquía. Por eso es que la nación entera acompaña al monarca con su adhesión; y son monarcas populares Enrique VIII y la gran Reina Isabel I, a pesar de sus crueldades.

Pero si el Parlamento sufre un eclipse de ciento cincuenta años, la reacción fue grandiosa.

Lección cuarta

III. El gobierno de Inglaterra

Habíamos dicho que por espacio de más de siglo y medio, la monarquía inglesa radicada en la dinastía de los Tudor, asumió caracteres casi despóticos. Concluida esta era, subió al poder la nueva familia de los Estuardos. Con la entronización de la nueva dinastía empieza también un período crítico en la historia de la vida política de Inglaterra. Los reyes Estuardos se encontraban, tanto o más penetrados que sus antecesores, de las prerrogativas de la Corona, imbuidos de su origen divino. Decían que así como es blasfemia discutir sobre lo que Dios puede hacer; es blasfemia también discutir los actos del Rey y lo que puede hacer. Sin embargo de que los Tudor conocían sus derechos, tuvieron tacto suficiente para ponerlos en práctica sin ofender a su pueblo. En cambio, los Estuardos eran intolerantes, rígidos, incapaces de concesiones; pretendían destruir toda libertad y reivindicar las prerrogativas autoritarias del soberano. Era manifiesto que bajo tal dinastía debía producirse una crisis. Parece que esto debía resultar también por evolución histórica.

Los Tudor llenaron cumplidamente su misión; robustecieron definitivamente la autoridad del monarca y de la soberanía en general; aplastaron la anarquía feudal. Este método terminó con el último

representante de la dinastía: la gran Reina Isabel I. La nación se desenvolvió social y económicamente; el espíritu público también se desarrolló; y desde los últimos años del reinado de Isabel tuvo manifestaciones clarísimas.

La manera como los primeros Estuardos ejercieron su gobierno autoritario, las primeras manifestaciones de su despotismo fueron principalmente la de dar leyes en forma de proclamaciones. El Parlamento ya había abolido, desde los Tudor, el sistema de legislar por *proclamations*. No obstante la vigencia de la abolición, los Estuardos no tuvieron inconveniente en servirse de tales medios. De otro lado, faltaban a la tradición. Impusieron contribuciones al pueblo sin consentimiento del Parlamento, como estaba establecido. Ejercitaron el derecho prohibido de disponer el cumplimiento de las leyes. En estas circunstancias no podía dejar de realizarse una continua y agria disputa entre el Parlamento y el Trono. En efecto, los cuatro Parlamentos que se convocaron reinando Jacobo I terminaron mal; hubo protestas, reclamaciones, haciendo constar la ilegalidad de los impuestos que se quería imponer. Los reyes estimaron necesario disolver bruscamente esos Parlamentos.

Bajo el gobierno del segundo de los Estuardos, Carlos I, cada uno de los Parlamentos se mostró más enérgico. Carlos I gobernó sin Parlamento. Así, después de disuelto el segundo Parlamento, pasaron once años sin que las cámaras se reunieran. El último de los Parlamentos de Carlos I fue el Largo Parlamento reunido en 1640, que se encuentra apoyado y rodeado por la opinión sana y provocó la crisis definitiva. Este célebre Parlamento condenó e hizo decapitar al desventurado Carlos I.

En principio, las leyes que sancionó este Parlamento tuvieron por único objeto poner límites a los desmanes del Rey. Como el Rey tratara de mantenerlos, sobrevino una lucha, en que de un lado se colocaron el Rey con sus señores poderosos, y de otro, la fuerza enorme de la opinión que acompañaba al Parlamento. Ganó éste, y su triunfo

fue el de la libertad, de las instituciones autónomas, el de un gobierno constitucional y moderado. Lo que se había pretendido era que se conservaran incólumes los derechos y prerrogativas que desde antiguo se le habían reconocido al Parlamento. Y en verdad que la campaña fue reivindicadora. Pero, una vez que la Corona quedó acéfala, el impulso natural de la revolución llegó a un extremo avanzado. Se produjo el resultado de abolir la Corona y declarar la República, que duró doce años (1649-1660).

Lo primero que hizo el Parlamento fue otorgar la primera constitución inglesa en 1653 con el título de "Instrumento de Gobierno", en que se abolía la Corona y su poder era entregado a un Protector cargo desempeñado por Cromwell. El Poder Legislativo era confiado a una sola Cámara. Así se modificaba la institución de dos cámaras, ya tradicional en Inglaterra, modificándola para introducir el inusual sistema unicameral. Lo cierto es que todo revelaba la inadaptación del sistema republicano. Como lo declaró el mismo protector Cromwell: son los ingleses un pueblo monarquista por excelencia.

A la muerte de Cromwell (1660), se produjo la restauración de la monarquía con el hijo de Carlos I, el llamado Carlos II, tercero de la dinastía, quien prometió amnistía general y respeto a los fueros del Parlamento. Puede decirse que entonces, y por espacio de treinta años, hizo Inglaterra un ensayo definitivo para ver si era posible que bajo la misma familia, de tradición autoritaria, se realizase el gobierno constitucional. Este ensayo fracasó y se trajo abajo la dinastía.

Si Carlos II pudo gobernar con tranquilidad por ser más tolerante que sus antecesores de familia, más apto que ellos para el gobierno de un pueblo libre, sus últimos días de gobierno se vieron atormentados por una grave cuestión, y era la de resolver cuál era la religión más aceptable para el pueblo inglés, si la católica-cristiana o la protestante. Aun cuando muchas razones parecen atestiguar que es la segunda, el sucesor de Carlos II, Jacobo II, llevó su imprudencia

hasta intentar restablecer la religión católica. Esto, y sus frecuentes abusos de poder, dieron margen a una revolución tan poderosa y abrumadora como la otra. Jacobo, falto de popularidad, débil e inepto, no tuvo más medio que huir y refugiarse en la Corte del Rey de Francia, Luis XIV.

Los ingleses antes habián llamado a Guillermo de Orange, Rey de Holanda casado con María, hija de Jacobo II, para establecer los derechos y prerrogativas del pueblo. Así se entroniza en el poder una nueva dinastía: la de Hannover. Se entrega el trono a Guillermo y a su mujer María, fijándose que si al primero corresponde el ejercicio del poder, tanto él como María tienen derecho a la sucesión. No tuvieron descendencia, lo que da lugar a que tomen posesión del trono los parientes más próximos de María. Se inicia pues, la dinastía de Hannover con Jorge I, Jorge II, Jorge III, Jorge IV, Guillermo IV, la Reina Victoria, Eduardo VII y el actual Jorge V.

El Rey Guillermo III, instalado en el trono, aceptó y firmó el famoso *Bill of Rights* (carta de derechos), en que se redujo a principios gran parte de lo que se había adquirido por la revolución. Por supuesto que en el *Bill of Rights* quedó establecido que era absolutamente prohibido a los monarcas imponer ninguna clase de contribuciones sin anuencia del Parlamento; no le era permitido dispensar el cumplimiento de las leyes; quedaban sancionados los derechos de libertad de los ciudadanos y del Parlamento. De otro lado, por vez primera, se dictó una ley que reglamentaba la sucesión de la Corona.

Había olvidado mencionar que el tercero de los Parlamentos convocados por Carlos I, había logrado obtener del Rey, que firmara un decreto que constituyó la célebre "Petición de Derechos". De manera que la **Carta Magna** otorgada por Juan sin Tierra en 1215, la **Petición de Derechos** de Carlos I y el ***Bill of Rights*** de Guillermo III, son los tres textos escritos en que se ha incorporado las reglas fundamentales de la constitución inglesa.

En los primeros años de Guillermo III, se dio la ley de Hábeas Corpus, que permite acudir a los tribunales de justicia, pidiendo el castigo de las autoridades que han apresado indebidamente a un ciudadano y, principalmente, su libertad incondicional.

Se puede sostener, pues, que la gran revolución inglesa de 1640-1648 no tuvo por objeto alterar el sistema político inglés. Y en este sentido no cabe parangonarla con la Revolución Francesa de 1789, que fue brusca sacudida, y cuyo fin único fue la abolición de un régimen de opresión, para poner en su lugar uno, completamente opuesto, de libertad perniciosa. El esfuerzo de Inglaterra fue un esfuerzo hecho para conservar derechos propios, ya adquiridos, frente a un régimen reaccionario que pretendió destruir lo que era conquista de muchos años de labor incesante, lo que estaba consagrado por la historia.

La verdadera revolución, la transformación de las instituciones políticas se opera sin derramamiento de sangre, en un espacio de tiempo que abarca los siglos XVIII y XIX; y entre sus hechos fundamentales está en primer lugar el decaimiento de la autoridad de la Corona. Es una transformación tan grande, un cambio tan completo, que un gobierno en el que la Corona que había sido tan fuerte y dominadora, pasa a ser un gobierno en el que solamente es símbolo de la unidad.

Guillermo III estuvo compenetrado de la naturaleza de su autoridad. Tomó buena nota del carácter del pueblo que gobernaba y de la condición en que había sido llamado. Fue soberano constitucional; y si aún su autoridad era grande, no fue despótico. Verdadero Rey de época antigua, celoso de todas sus funciones, no fue arbitrario como los Estuardos. No menos celosa fue su sucesora Ana. Pero al ingresar los reyes de origen alemán de la dinastía de Hannover, como Jorge I, decae la autoridad personal del soberano. Este monarca inicia la costumbre, después seguida por todos, de no tomar parte en las deliberaciones de su consejo, que funcionaba separado y con absoluta

independencia. Esto elevó la posición de los ministros, al par que eclipsó las prerrogativas reales. Vienen luego Jorge II y su nieto Jorge III que hace reaccionar la autoridad; pero cae en enajenación mental, lo que eclipsa aún más la autoridad del Trono. Sucede Jorge IV, ambicioso y desacreditado. A él le sucede Guillermo IV. Muerto éste, viene la Reina Victoria, bajo cuya dominación, si no aumenta la autoridad del monarca, crece en popularidad, afección y respeto de sus súbditos que, sinceros admiradores de sus instituciones libres y percatados de su importancia, no por eso dejan de amar a su Rey aunque no tenga autoridad propia.

Esta transformación profunda de la autoridad del monarca se produce por el simple uso. Ninguna ley se ha dado en Inglaterra que menoscabe en un ápice esa autoridad.

El segundo gran fenómeno es el encumbramiento de los Comunes.

Al concluir la Edad Media, es evidente la superioridad de la Cámara de los Lores. En estos dos siglos se invierten los poderes. Los Lores disminuyen paulatinamente en influjo hasta llegar hoy día a tener una influencia política secundaria. El último golpe asestado a su autoridad, y el golpe definitivo, ha sido la famosa Ley Constitucional de 1911 que les quita toda injerencia en la dación de leyes de finanzas. Esto se debe, en parte, a la influencia cada vez mayor que ha tenido y que tiene en los Estados modernos, el aspecto financiero. La Cámara de los Comunes, casi desde la Edad Media, prepondera en materia de impuestos. Este poder manejado hábilmente por los Comunes en época en que las finanzas eran ramo de importancia suprema, debía conducirlos a la preponderancia.

De otro lado, bajo la dinastía de los Hannover hubo ministros, como Gladstone, de grandes facultades, que gobernó un buen tiempo, y antes se había distinguido como miembro de la Cámara de los Comunes. Sin embargo, durante todo el siglo XVIII la Cámara de

los Comunes tenía una organización defectuosa. No era, como es hoy, profundamente democrática. La mayor parte de sus miembros era elegida conforme a las prácticas de la Edad Media, como se usaba en tiempo de los normandos. Y esa elección se realizaba por sufragio restringido. Sólo los gremios, corporaciones, municipios poseían franquicias electorales. Asimismo era corto el número de las personas a quienes podía elegirse. Bajo los Tudor sólo tenían derecho a voto los que poseían una propiedad que redituase por lo menos 40 chelines (o sea 40 ó 50 libras de nuestros tiempos). De otro lado, poblaciones grandes, burgos extensos habían desaparecido; ciudades populosas quedaron reducidas a pobres villorrios; y como los terrenos sobre los que habían existido pertenecían ahora a un noble señor, resultaba que este noble había transferido también el derecho de elegir representante en los Comunes, escándalo que muchas veces llegó a gran altura. Estos burgos desaparecidos, cuyos derechos estaban en manos de un gran personaje, se llamaron en Inglaterra burgos podridos o burgos de bolsillo. Pero el escándalo no paraba en esto. Como el poseedor de esas vastas extensiones era un gran personaje, resultaba que, sin duda alguna, era miembro de la Cámara de los Lores; y resultaba eligiendo un representante de los Comunes. Así los Lores podían tener un efectivo control sobre los Comunes. En suma, la Cámara de los Comunes, no obstante que desde un principio fue desenvolviéndose, era una corporación anti-democrática al iniciarse el siglo XIX, puesto que sólo una pequeña fracción tomaba parte en las elecciones.

Corresponde al siglo XIX la labor de democratización de la Cámara de los Comunes; y esta labor de democratización se ha verificado por etapas. Primero: por la ley electoral de 1832 que dio franquicias a cierto grupo. El decreto de 1867 dio a un grupo más numeroso el derecho de voto, al grupo de la clase obrera selecta; y en 1885, ya casi en nuestros días, se extiende la franquicia electoral a toda la clase obrera. Después se dan otras leyes tendentes a distribuir los circuitos electorales, a cortar cohechos, abusos y fraudes, con el éxito que hoy es palpable.

Resumiendo, dos son los hechos fundamentales que se producen en los siglos XVIII y XIX: 1° El decaimiento de la autoridad del monarca; 2° El encumbramiento del poder político de la Cámara de los Comunes y su democratización.

Otro hecho no menos interesante es la aparición del Gabinete. Ya he explicado el origen del Consejo. Del Consejo Privado se desprende un núcleo selecto de sus órganos más notables. Se ha producido por simple efecto del uso, por convenciones tácitas. En efecto, parece que Carlos II adquirió la costumbre de llamar a su lado, para consultarlas, a las personas más eminentes del seno de su Consejo Privado. El público veía con recelo la aparición de este grupo, denominado "gabinete" por la costumbre de reunirse en una Cámara particular. El Rey explicaba el porqué de su decisión, diciendo que la multiplicidad de personas era un obstáculo para el secreto y prontitud en sus deliberaciones. No obstante la antipatía de la opinión, el Gabinete respondía a una necesidad. Al fin de los Estuardos estaba ya sólidamente establecido. Guillermo III mantuvo la institución del Gabinete.

En realidad, el Gabinete se encuentra caracterizado por las mismas razones fundamentales de esa época; y sus cualidades están perfectamente establecidas. Todos sus miembros deben pertenecer al mismo partido político. Guillermo se encontró con dos partidos entonces existentes en Gran Bretaña: los *tories* y los *whigs*. La formación de éstos data de los últimos años de Carlos II. La causa fue la controversia suscitada para saber si Inglaterra debía ser país católico o no. Los *whigs* eran los antecesores de los actuales liberales; su carácter predominante era su tolerancia. Los *tories* eran conservadores y racionalistas, en religión sostenían la oficial anglicana pura y la interpretaban dentro de una ley amplia. Jacobo se empeñó en que su gabinete fuera formado por miembros de los dos partidos: *tories* y *whigs*. Esta combinación fracasó y tuvo que aceptarse la idea de formar el Gabinete con un solo partido. Se hizo así un gabinete *whig*, con todos sus miembros parlamentarios. Así se consiguió gobernar

sin lucha con el Parlamento; crearon una alianza entre Parlamento y Corona.

Por supuesto que son miembros de la mayoría los que integran el Gabinete, y todos ellos se someten a un personaje directivo que es el Primer Ministro, al que debe consultarse todo punto de vital interés para el gobierno. Los principales acuerdos deben resolverse en junta. Así la responsabilidad es colectiva, porque se supone que todos los actos son resultado de acuerdo. Si un ministro merece censura por actos que han debido resolverse en acuerdo, la responsabilidad es colectiva; y todo el ministerio está obligado a dimitir y retirarse.

Al mismo tiempo que se organiza la institución del Gabinete en forma natural, principia el gobierno de partidos. Comprendida es la influencia de los partidos en el gobierno de una nación. Ningún país ha experimentado su influencia más que Inglaterra. Por eso es que los tratadistas británicos que estudian su propia constitución política, llaman a su gobierno, indiferentemente "gobierno de partidos" y "gobierno de gabinete".

Al mismo tiempo que la autoridad de la Corona es restringida, la del Gabinete crece incesantemente. Su poder sobre la Corona es evidente y su influencia en el Parlamento grande. Es quizá el mayor poder en Inglaterra. Su influencia es tan decisiva en el Parlamento, que pone al representante en este dilema: o lo acompaña con su voto y de esta manera continúa rigiendo los destinos del país, o deja que lo censuren y caiga, dando paso al partido contrario. Porque en Inglaterra ya está establecido que cuando un gabinete liberal, por ejemplo, cae por censura o dimisión, no se forma otro gabinete liberal, sino debe ser conservador. Es efecto de la rotación de las fuerzas políticas. Así, pues, los representantes en mayoría rodean al ministerio, le sostienen sus proyectos, antes de exponerse a una derrota que traería consigo la entronización del partido contrario.

Véase, pues, cuánto es cierto que durante el largo período de 200 años posteriores a la Revolución inglesa, es cuando se producen los mayores cambios, tendentes a moldear la actual organización. Se lleva a cabo esta reforma no solamente sin revoluciones; sin grandes conmociones populares, sin que entre para nada la actividad legislativa, por simples movimientos espontáneos que se traducen en usos y costumbres. El Gabinete es hoy un cuerpo perfectamente establecido y, sin embargo, no ha sido creado por ninguna ley; lo único que la ley ha creado es el Consejo Privado, vano nombre que hoy no existe. El cuerpo colectivo, el Gabinete que delibera, que concurre a las cámaras, que tiene dirección y disciplina en el gobierno, es creación consuetudinaria de la que no se encuentra rastro en ley alguna.

Lección quinta

La Constitución inglesa. Sus fuentes. Su carácter propio

Junto con las noticias históricas podemos dar una ligera noción sobre el carácter y fuentes de la Constitución inglesa, lo que servirá para facilitar la comprensión de las explicaciones posteriores, que tienen por objeto exponer su organización desde el punto de vista teórico y también de su funcionamiento efectivo.

La Constitución puede ser un instrumento o documento escrito en que se dictan las reglas esenciales de la organización política de un país, documento sancionado por asambleas constituyentes; o puede ser conjunto de leyes dispersas dadas en épocas diversas, de precedentes, de usos más o menos tradicionales, en los cuales se consigna reglas substanciales.

La constitución inglesa pertenece a este segundo tipo. Para encontrarla no se puede acudir a ningún libro; es necesario revisar más de mil años de historia. La constitución inglesa es la menos tangible de todas las constituciones conocidas. No obstante ser un instrumento completamente original, pertenece a un tipo que se ha denominado

consuetudinario o flexible, es decir constituciones formadas por instituciones naturales que no han intentado escribirse.

¿Cuáles son sus fuentes? ¿De dónde emanan esas reglas? En primer lugar, una fuente importante son los tratados en que se ha consignado y especificado los dos grandes tratados de unión de Inglaterra con Escocia (1707), y con Irlanda (1801). La primera fuente histórica autoriza un reino independiente unido a Inglaterra sólo por ser el mismo Rey el que manda, o sea, es una unión personal de Estados. Antes gozaba Escocia de Parlamento propio; tenía leyes propias; un sistema tributario y una administración independientes. Por el tratado de 1707 se verificó la unión con Escocia para formar la Gran Bretaña. Los escoceses abandonaron su propio Parlamento y constituyeron el Parlamento de la Gran Bretaña, con facultad para tener 45 representantes en la Cámara de los Comunes. Su nobleza participaba en la Cámara de los Lores con 16 lores, elegidos por todo el cuerpo de pares escoceses. Así, pues, mientras que todos los Pares ingleses tienen asiento en el Parlamento, no todos los escoceses lo tienen. Se convino también en que ciertas leyes de carácter económico, aduaneras, de impuestos, fuesen comunes; y todas las demás leyes escocesas quedaron en vigor.

La unión de Gran Bretaña con Irlanda se verificó en 1801, fecha desde la que se denomina Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda. También el Parlamento irlandés quedó abolido, reconociéndose a los irlandeses derecho a cien asientos en los Comunes y 28 en los Lores. Estos 28 individuos son elegidos por la nobleza irlandesa; pero, a diferencia de Escocia en que se elige representantes para cada legislatura, los lores irlandeses son elegidos de por vida.

Los "Tratados de Unión", como se les denominó, son elementos integrantes de la constitución británica, pues, como se ha visto, encierran disposiciones en cuanto a la composición de las cámaras.

Es también fuente de la constitución un conjunto de actos políticos que pudieran calificarse como convenciones entre el monarca

y la nación. Ya conocemos los tres principales: *La Carta Magna, the Petition of Rights, the Bill of Rights*; la primera otorgada por Juan sin Tierra a sus súbditos (15 de junio de 1215); la Petición de Derechos consecuencia de la lucha entre Carlos I y su Parlamento, que le obligó a firmar esa reivindicación de los derechos de los representantes; y la ley de derechos (*bill*) que fue resultado del triunfo definitivo de la revolución, y que fue aceptada por Guillermo III, quien reconoció las grandes consecuencias de la revolución.

En tercer lugar, son fuentes de la constitución ciertas leyes propiamente dichas, actas, etc. emanadas del Parlamento. Entre ellas puede enumerarse el *act of settlement* (acta de establecimiento del año 1701), en el que se entregó el trono de Inglaterra a la dinastía de Hannover. En esta acta se dispuso que la corona pertenecía a los descendientes de la princesa Sofía, viuda del elector de Hannover. Así entró Jorge I y todos los demás hasta hoy.

También son leyes que señalan principios de constitución: la ley de Hábeas Corpus, los grandes dispositivos electorales de 1832-1867 y 1885. Hay otra ley que también se considera como parte de la constitución. Es aquella en que se fijan los principios de libertad de imprenta y libertad de pensamiento. Asimismo, lo son las leyes que han establecido las bases de la organización municipal inglesa; y la más reciente, el llamado "*bill* parlamentario" de 1911, que ha modificado sustancialmente los derechos de los Lores.

En cuarto lugar, es fuente constitucional lo que se llama la *common law*, o sea la Ley Común, no escrita, de Inglaterra, establecida por efectos de sentencias de jueces, que al permanecer fieles y sustanciales, sientan principios que tienen la fuerza de leyes para los jueces. La mayor parte de las leyes inglesas nunca se han dictado como se acostumbra en países modernos; se han formado por el uso, consolidado en sentencias de jueces. El juez, cuando encuentra que no hay antecedente, no falla sino por principios de justicia, equidad y conveniencia, a su criterio. Esa sentencia, registrada en repertorios

que se publican anualmente desde la Edad Media, representa una masa enorme de precedentes judiciales en forma de ley. Los jueces también fallan litigios en que están mezclados los funcionarios administrativos y el mismo Estado. De modo que la *common law* y lo que las Cortes han fallado sobre puntos litigiosos referentes a toda clase de autoridades, es fuente de la Constitución.

Estas cuatro fuentes: tratados, grandes cartas o concesiones, las leyes de carácter constitucional y las leyes fundamentadas en el uso común, forman verdaderos principios jurídicos, verdaderas reglas coercitivas sancionadas por principios de justicia.

Pero existe una quinta fuente fundada, no por principios jurídicos, sino por lo que se ha llamado las "convenciones de la Constitución", es decir simples prácticas que jamás han sido materia de un fallo judicial ni de ley alguna; costumbres que se han introducido por convención tácita de los poderes públicos que han convenido en resolver así ciertos asuntos, y que han llegado a tomar tanta o mayor fuerza que las verdaderas leyes. Es, por ejemplo, simple convención que el Rey no puede vetar las leyes, y se comprende toda la importancia de tal principio. Y, sin embargo, el Rey, es miembro del Parlamento, y ante la teoría, toda ley necesita la sanción del Rey. En la práctica, desde el tiempo de Ana, nunca un Rey puso veto a las leyes del Parlamento. Así, pues, un uso, una simple convención lo ha privado de tal derecho. Este mandato es un acto de consecuencias estupendas, que ha abolido ciertas prerrogativas a la corona, que ningún monarca ha pretendido revivir. Otro ejemplo: es simple uso el principio de que un ministerio que no goza de la confianza de la Cámara de los Comunes debe dimitir o disolver la Cámara, para que el pueblo decida; y se comprende que es ésta la llave del parlamentarismo, sin que ninguna norma lo establezca. Ya sabemos que el Gabinete existe sin que haya sido fundado por ley alguna. El Parlamento se divide en dos cámaras, no por una ley, sino por un uso; y éste es un hecho cardinal, básico de la constitución inglesa.

He aquí ahora una gran cuestión: la profunda diferencia que se nota cuando se estudia la constitución inglesa; la disconformidad entre la constitución como ley, tal como la contempla un jurista, y la constitución mirada como un hecho, como la contempla un político, pues a éste sólo le interesa ver cómo funciona esa ley en la realidad. Esta disconformidad entre el hecho y la ley existe en todas las constituciones, aun en la más rígida, la de Estados Unidos. Las leyes más rígidas, más inflexibles se modifican por el transcurso del tiempo, por necesidades imperiosas de la vida política. Se desarrolla, pues, el elemento convencional al margen de la constitución escrita. Pero en ninguna es mayor este elemento convencional que en la inglesa. Las ruedas más grandes de su máquina gubernativa se asientan en simples usos.

Lo expuesto nos permite anotar dos hechos sobre la naturaleza de la constitución británica: primero, su carácter tradicional; segundo, su flexibilidad; lo primero en el sentido de que muchos de los fundamentos del régimen político tienen sus raíces en tiempos pasados, por sucesión paulatina; todo se ha fundado en un paso antes dado. Nunca los ingleses han pensado en concebir cuál sería la forma más perfecta de organización; nunca se han dejado llevar por sueños idealistas. Han conservado lo que tenían, agregándole algo en conformidad con las circunstancias. Se han producido a través del tiempo cambios fundamentales. Así, se ha pasado de una monarquía casi despótica a una monarquía constitucional. Pero esta transformación fundamental no se ha operado bruscamente, sino en el transcurso de mil años; y se ha operado conservando mucho de lo viejo. El Rey es hoy, legalmente, tan déspota como un monarca de la Edad Media, porque estos cambios no han afectado su naturaleza. He aquí el amor a las cosas viejas que altera la substancia sin cambiar la forma. En pleno siglo XX, Jorge V cree ser de origen divino: "Rey por la gracia de Dios". Así, los decretos que expide, empiezan: "Su Majestad, el Rey Jorge V, rey de la Gran Bretaña e Irlanda, por la gracia de Dios, manda etc.". El segundo es su carácter de flexibilidad que hace de la constitución un organismo, una cosa viva que, como tal, está

siempre cambiando. Por lo mismo que es cosa intangible, que no está escrita en ninguna parte, que está formada por una serie de capas de usos, costumbres, es forma que se mueve.

Como sabemos, hay dos tipos de constituciones (Bryce): elásticas y rígidas. De estos dos tipos, la más flexible, la más maleable, la más modificable es la inglesa. El Parlamento tiene la facultad omnímoda de modificar la constitución. Todo lo puede; su autoridad no tiene límite; y puede hacerlo con la misma facilidad con que puede derogar la más elemental de sus leyes. Una ley sobre pavimentación, vg, se da con idéntica solemnidad que una por la que se suprime la Iglesia Anglicana. No hay diferencia entre el poder constitucional y el poder legislativo. El mismo poder que hace las leyes, hace constituciones. No hay, pues, ninguna división marcada entre las leyes constitucionales y las leyes ordinarias. De los mismos principios se deduce que no se concibe ley contraria a la constitución. Desde el momento que el poder legislativo da una ley nueva, ésta modifica las leyes anteriores, y las antagónicas y opuestas a ella, de facto quedan derogadas.

En esto se diferencia la constitución inglesa de la constitución americana. Aquí se cree que las leyes las otorga el pueblo; por eso dicen "nos, el pueblo de los Estados Unidos, etc." Las Cámaras y el Poder Ejecutivo no pueden alterar esas reglas dadas por el pueblo. Si dictan una ley que manda lo que la constitución prohíbe, el ciudadano no debe acatarla, y esa ley es nula. Así puede declararlo el Poder Judicial. En Inglaterra se cree que es el Parlamento el que da las leyes y que todo lo que manda es conforme a ellas. Y, sin embargo, hay que reconocer que en Inglaterra se va introduciendo una marcada diferencia entre el método de hacer leyes constitucionales y leyes comunes. Se ha introducido en las últimas décadas la costumbre de que el Parlamento, cuando practica un acto de gran trascendencia, debe verificarlo a mérito de mandato expreso de los electores, traducido en una elección general que, por lo mismo, es luchada. Ejemplo: El gobierno liberal que rige actualmente los destinos de Inglaterra, cumpliendo parte de su programa, se propuso

reformar la Cámara de los Lores, que a pesar de su decadencia, conservaba algún poder, pudiendo vetar los proyectos de los Comunes. Ese derecho era tanto más ofensivo desde que los Lores son en su mayoría, elemento conservador, mientras que la Cámara de los Comunes, desde hace doce o quince años, es netamente liberal. En general, los Lores oponían siempre su veto a todo proyecto venido de los Comunes. Era, pues, necesario que se reformase en cuanto a sus prerrogativas. Pero, para operar esa reforma era preciso el consentimiento de los mismos Lores, que es claro, no les agradaba disminuir sus derechos; y aquí estaba el nudo del asunto y el porqué no se había realizado antes. No obstante, los Lores eran suficientemente respetuosos para someterse a lo que decidiese la Nación. El mecanismo inglés salvó de esta manera el obstáculo. Manifestándose el país en favor de los Comunes, los Lores debían ceder. Y la reforma se operó en 1911 con el famoso *parliament bill.* Aprobado el proyecto por los Comunes fue rechazado por los Lores. El gabinete disolvió el Parlamento, aun cuando tenía compacta mayoría, para consultar al país. Así lo hizo Asquith. El país respondió a su llamada. Los Lores son suficientemente razonables para respetar la voluntad de la nación.

Si, como vimos en la lección pasada, el encumbramiento de la Cámara de los Comunes es un hecho que se produce en los siglos XVIII y XIX; el actual siglo XX conduce el mecanismo inglés a manos del pueblo soberano, que hoy es suficientemente apto para dilucidar los problemas nacionales de mayor interés. La introducción de principios casi democráticos va fundamentando la idea de que las grandes reformas deben ser dadas por el pueblo, no por un plebiscito, sino por elección general de representantes, previa disolución. Pero esto no está escrito; es un uso que está en vías de consolidarse.

La constitución de Inglaterra es, pues, una constitución esencialmente modificable por lo mismo que se forma de una acumulación de elementos más o menos dispersos.

Sus fuentes son múltiples: unas son legales, los tratados, las concesiones de los monarcas (*carta magna*, *bill* y *petition*), leyes constitucionales y ley común; otras son simples convenciones de la constitución.

El Parlamento es omnipotente para modificar la constitución. Sólo en los tiempos actuales se va introduciendo la novedad de las elecciones generales, con disolución previa, en que se manifiesta la voluntad de la nación. No hay ley que pueda llamarse contraria a la constitución. No hay diferencia legal marcada entre ley constitucional y ordinaria.

Había, pues, razón, debido a la naturaleza de la constitución británica, para que Tocqueville dijese: "Los ingleses no tienen constitución". Es que este gran escritor pensaba en una constitución al estilo de las constituciones continentales, más alta que las otras leyes y que debía servir de ley al mismo Poder Legislativo.

Lección sexta

Órganos constitutivos del sistema Inglés: la Corona

Ya que hemos visto a grandes rasgos el mecanismo del sistema inglés, es preciso analizar esta forma de gobierno, estudiando sus diversos órganos constitutivos: Corona, Gabinete, Parlamento, Poder Judicial, y el régimen de gobierno municipal o local.

El año de 1701 se dictó el *act of settlement*, que es una ley en virtud de la cual se resolvió sobre la sucesión del trono, que en caso de muerte de Guillermo y Ana, sin dejar sucesión, el trono debía pasar a Sofía, nieta de Jacobo I, y que había sido casada con un príncipe alemán, el elector de Hannover. En virtud de esta ley, habiendo quedado el trono vacante, pasó al hijo mayor de Sofía, Jorge I, entrando a gobernar desde este momento la llamada dinastía de Hannover. Esta dinastía está en posesión del trono de Inglaterra hace más de 200 años. Esta misma ley del " acto de establecimiento" puede ser en cualquier momento derogada por el Parlamento. Así como ha tenido autoridad el Parlamento para entregar la monarquía a la familia de Hannover, se deduce que en cualquier momento tiene facultad para revocar ese acto. Podemos decir, pues, que el *act of settlement* no sólo es el acto por el que se puso en la Corona de la Gran Bretaña a la familia de Hannover, sino el afianzamiento de la autoridad del

Parlamento para arreglar el orden de sucesión a la Corona y fijar, por propia voluntad, la dinastía o familia que debe suceder. Y aun cuando por respeto a las formas el Rey se titula "Rey por la gracia de Dios", en verdad, lo es por la voluntad del Parlamento.

Aunque el Parlamento no ha dado reglas precisas para la sucesión de la Corona, la *common Law* ha establecido las siguientes: hereda el trono el hijo mayor del Rey, denominado príncipe de Gales; mas si éste ha fallecido, heredan sus hijos varones o mujeres; si ha muerto sin dejar descendencia, hereda la Corona el segundo hijo varón; y si éste ha fallecido, corresponde a sus descendientes varones o mujeres; y así sucesivamente. Y sólo en caso de no haber ningún hijo, entonces la Corona pasa a las hijas en el mismo orden, o a sus descendientes varones o mujeres. Se comprende, pues, cuál es el concepto que domina, que en primer lugar deben heredar los varones. Están excluidos del trono los católicos y los que se casan con católicos; y en garantía de esto, se exige al Rey, al coronarlo, que pronuncie ciertas frases que importan su protesta de que profesa lealmente el protestantismo y que así continuará, abjurando del catolicismo. En el caso de que un monarca inglés contrajese, después de ascender al trono, matrimonio con católico, faltando así a su juramento, por ese solo hecho quedan los súbditos desligados de la obligación de obedecerle.

El Rey alcanza la mayoría, para los efectos de ocupar el trono, a los diez y ocho años. Las constituciones de otros países monárquicos consignan reglas sobre el gobierno de una regencia durante la minoría del Rey. En Inglaterra no hay tales disposiciones. Sólo el Parlamento ha dispuesto algo sobre la regencia, sin determinar cuándo ni cómo puede aplicarse.

El Rey de Inglaterra en otro tiempo poseía propiedades territoriales vastísimas, y no fue esta circunstancia de poca monta en la lucha que sostuvo con los barones y señores feudales, porque mediante estas rentas propias podía burlar las disposiciones que

establecían que sólo el Parlamento podía dar los subsidios, y de que tan buen uso hicieron los Comunes.

Los primeros efectos de la Revolución fueron privar al Rey de sus propiedades, que hoy pertenecen al pueblo y son administradas por el Parlamento. En compensación, el Rey recibe una suma que se denomina la "lista civil", que se consagra a satisfacer las necesidades de la casa real. Esta cantidad se fija al comienzo del reinado del monarca. A Jorge V se le señaló £ 470,000.

El Rey es absolutamente inmune; ninguno de sus actos públicos ni privados pueden ser materia de responsabilidad. No existe corte alguna que lo pueda juzgar. Es esto lo que los ingleses manifiestan al decir *the King can do no wrong* (El Rey no puede obrar mal). Y dice un publicista: jamás sería juzgado, así diera muerte al primer ministro.

Cuando se quiere analizar las funciones o atribuciones de la corona inglesa, se echa de ver el contraste tan marcado en las tendencias de la Constitución, entre el principio jurídico o legal y la práctica, los hechos. En teoría, la corona inglesa tiene poderes amplísimos; en la realidad su poder es casi nulo. Teóricamente el Rey es supremo jefe del Poder Ejecutivo, forma además parte del Poder Legislativo y el Parlamento no existe sino por su voluntad, funciona mientras él quiere, cesan sus labores cuando él lo desea, se reúne cuando él lo llama. Las ciudades no tienen legalmente el derecho de nombrar representantes: es el Rey quien les concede la franquicia de elegirlos. El Rey es jefe del ejército y de la marina, jefe de la Iglesia; es representante único de la nación ante las potencias extranjeras. El Rey es único administrador de justicia. Es fuente de todos los honores y de todos los títulos.

Legalmente, los poderes de la Corona tienen dos orígenes: o bien su autoridad es fruto de leyes, de estatutos dados por el Parlamento; o bien estos derechos o prerrogativas del monarca, como los llaman los juristas, nombre que envuelve la totalidad de los derechos que

tiene la corona, están basados en una tradición remota. La prerrogativa es, podemos decir, el recibo que conserva el monarca desde el tiempo en que gozó esos poderes amplios, indefinidos, medios elásticos, nunca determinados por ley alguna.

"Pero, a su vez, estos mismos derechos emanan de principios que han sido materia de leyes; de manera que el uso de ciertos derechos de la Corona emana propiamente de principios legales que le han otorgado esas facultades".

Agréguese a esta circunstancia esta otra: que muchos de esos poderes hace siglos que no se usan, de manera que es dudoso si todavía subsisten o han caducado. De modo tal que, si se pretendiese revivir esos poderes, sobrevendría una discusión previa sobre si existen o no. Ya hemos visto ejemplos en que el Rey gozaba de derechos que le han sido quitados, como los derechos de imponer tributos, impuestos, dispensar el cumplimiento de las leyes y expedir leyes en forma de ordenanzas o proclamaciones (*proclamations*). Pero, no obstante de habérsele despojado de gran parte de sus derechos, la suma de poder que aún conserva, teóricamente es muy grande.

Sus facultades pueden referirse a dos categorías: las que se refieren a su autoridad ejecutiva y las que se refieren a su autoridad legislativa.

Como jefe del Poder Ejecutivo tiene la facultad de nombrar a todos los funcionarios, con excepción de ciertos empleados de las Cámaras y de otros puestos que son hereditarios. De su facultad de nombrarlos se deduce que puede removerlos, con excepción de los Jueces y miembros del Consejo de la India, y de un alto funcionario que se llama el Contralor General.

El Rey tiene la vigilancia de la administración en sus diversos ramos. Invierte los fondos públicos, ordena todos los gastos de conformidad con el presupuesto formado por las Cámaras. Tiene

facultad de nombrar Pares en número indefinido. Puede conceder títulos y honores. Es jefe de la Iglesia oficial. Puede convocar concilios, nombrar a los arzobispos, obispos y demás dignatarios eclesiásticos. Tiene el alto comando de la marina y del ejército, si bien no puede aumentar el número de tropas que está establecido por el Parlamento. Tiene la representación del Estado bajo el punto de vista de las negociaciones internacionales, celebración de tratados, nombramiento de agentes diplomáticos.

En el orden legislativo, ya sabemos que el Parlamento se compone de tres miembros: las dos cámaras y el Rey, siendo esencial el concurso de los tres para la sanción de una ley; es decir que una ley aprobada por las Cámaras pasa al Rey para que la autorice y promulgue. De aquí se desprende el derecho legal del veto, nulo desde hace doscientos años, desde los días de la reina Ana. En 1716 fue la última vez que se ejerció esa facultad. Ya dijimos que antiguamente la Corona gozaba del poder de dispensar del cumplimiento de las leyes, derecho que fue expresamente suprimido por el *Bill of Rights*. También sabemos que se han suprimido las famosas *proclamations*, que fueron usadas por última vez por los últimos Estuardos. El Rey inglés no puede hoy dictar el más ínfimo reglamento, facultad que tiene el más pequeño de los presidentes de República. Sin embargo, como se acostumbra en los tiempos modernos que el Congreso sólo se ocupa en dar las leyes en forma general, y que los detalles sean dados por el Poder Ejecutivo, es de uso en Inglaterra que el Parlamento autorice al Rey para aclarar las leyes al ponerlas en ejecución; o sea, que en uso de esta delegación de autoridad puede el Rey, con autorización de su Consejo Privado, dictar órdenes estatutorias (*statutory orders*). Sépase que estatuto significa en sentido claro: ley, disposición expedida por el Parlamento. Pero, fuera de límites precisos, el Rey no tiene facultad para dictar ningún reglamento. Tiene el derecho de dictar leyes para las colonias. En otros tiempos tenía el Rey gran influencia en la dación de leyes, pues, teniendo el derecho de crear nuevos burgos con sus correspondientes representantes, llevaba así al Parlamento elementos adictos, dóciles a sus requerimientos. Los Tudor, sobre todo Enrique

VIII y la reina Isabel I, usaron ampliamente esa facultad. Este derecho se ha perdido sin que lo haya abolido ninguna ley; pero, de facto, no existe.

Estas son facultades de la Corona, legalmente hablando, que, como se ve, representan un poder bastante grande. Pero una cosa es el poder y otra su ejercicio; y esos poderes pertenecen al trono, es cierto, pero no son ejercidos por el Rey sino por los ministros. Esta es otra sabia institución de los ingleses. Ellos han creado una ficción, una entidad que se llama la Corona, con un poder extenso; el individuo que la posee es otro. La Corona es, pues, inmortal. Así lo expresan los ingleses con el aforismo: "el Rey nunca muere". Asi pues, la entidad jurídica que se llama trono, es perpetua, y tiene muchas prerrogativas que son ejercidas casi en su totalidad por una institución, el Gabinete, formado por consejeros. Y como el Rey no puede hacer nada malo, la responsabilidad pasa de él a sus ministros. De modo que un acto público o semipúblico no puede verificarse sin autorización del ministerio. Esto es una costumbre invariable. Hasta las cartas de la Reina Victoria eran visadas por el Primer Ministro o Ministro de Relaciones Exteriores. Jorge V y Eduardo VII, requieren de previo acuerdo para las palabras que dicen en las conferencias que celebran.

Si antes los ministros eran simples consejeros del Rey, hoy los papeles están invertidos. El monarca es sólo consejero de sus ministros. Hace más de doscientos años que el Rey no asiste a las reuniones de su Gabinete, lo que le permite a éste deliberar con entera libertad. El Rey conoce lo que se ha "acordado" porque el Premier se lo comunica después de la sesión. Sólo en ciertos importantes asuntos el Rey es consultado por el Primer Ministro antes de la sesión. Cuando el Rey concede títulos o nombra Pares, ese nombramiento, esa concesión, es acordada. "El Rey no hace nada", todo lo hacen sus ministros. Sólo le quedan tres funciones: discutir, estimular, convencer. Un Rey discreto, capaz, puede hacer un uso valioso de tan cortos medios de actuar. Un ejemplo de ello lo tenemos en

Victoria. Es principio de orden constante que los ministros deben guardar reserva. El nombre del Rey no entra para nada en asuntos de política. No faltan casos en que se sabe cuál es la opinión del Rey. De suerte que no debe creerse que el Rey sea una simple figura decorativa, una entidad nula. Porque no es una nulidad que el gobierno monárquico existe, y existe con una persistencia que hace pensar que los ingleses se encuentran plenamente satisfechos. La popularidad del monarca es enorme; el afecto a la persona del Rey es grande. Es que se ha visto que la Corona inglesa no es un obstáculo para la democracia más perfecta; y el pueblo inglés está convencido de ello. El Rey, por otra parte, bajo su aspecto de mero consejero, puede ejercer acción saludable y útil. Ejercita funciones principalmente sociales y ceremoniales. Representa como un símbolo de la unidad del Imperio.

De otro lado, el gobierno parlamentario es un gobierno tal, que hasta ahora no se ha podido iniciar sin un Poder Ejecutivo fuerte, alrededor del que se produce el movimiento de la máquina gubernamental. De suerte que, empleando la metáfora de Lowell, aun cuando el monarca inglés no es la fuerza motriz de la nave del Estado, es el mástil del que pende la vela, y por lo tanto un elemento, no sólo útil, sino esencial del navío.

Al hablar del poder real no puede dejar de mencionarse el de nombrar los ministros. Legalmente tiene tal facultad; y debe nombrar especialmente al Premier. Pero, en realidad, no es así. El Parlamentarismo exige que el Rey, en momentos de crisis ministerial, llame para formar el gabinete al jefe de la mayoría, al líder del Parlamento. Y ésta es una costumbre ya bien establecida. Sólo en caso de que no exista un líder perfectamente definido queda al monarca una relativa libertad. Fuera de este caso, el Primer Ministro está señalado de antemano por sus compañeros. El se distingue, sobresale, como dicen los ingleses, por selección natural. Puede decirse que él mismo se nombra. El líder se impone en su Cámara, y por carambola se impone de hecho al Rey. Luego, él designa a sus compañeros, pues,

aunque la Corona tiene el derecho de hacerlo, es uso establecido que acepte a los designados por el Primer Ministro. El Rey en teoría, puede despedir a los ministros; la realidad concreta es diferente. Un ministro no se va sino cuando quiere o cree que debe irse.

Creo, pues, bastante explicada y clara la situación política de Inglaterra, que nos ofrece casos críticos de disconformidad entre la teoría y la realidad. Ese carácter que mencionábamos cuando vimos el espíritu conservador que mantiene las formas alterando los fundamentos, no por medio de leyes, dejando atrás esas fórmulas legales; pero ese espíritu de conservación no se opone al espíritu de reforma, lenta, al margen de la ley, al lado de ella.

Se producen dos corrientes en la vida constitucional de Inglaterra: la una que respeta la ley, la otra el uso, y éste se aprovecha de la ley para ponerse en práctica.

No hay, pues, poder más grande que el Gabinete, porque él puede unir los derechos y las franquicias de la Corona y su potente influencia parlamentaria.

Lección séptima

Órganos constitutivos del sistema Inglés: el Gabinete

Decíamos que las funciones ejecutivas propias de la Corona se ejercían, en realidad, por el Ministerio. Hemos tratado en la lección anterior, de la Corona; hoy vamos a estudiar el Gabinete. Pero antes de todo, recordaremos y ampliaremos lo que hemos dicho sobre el Consejo Privado.

Éste fue desde hace siglos, un grupo de altos funcionarios y de personajes distinguidos que, al lado del Rey, cooperaban en las funciones del trono en calidad de consejeros y jefes de los distintos ramos de la administración pública. En este tiempo el Consejo tuvo una organización variable; se tendió a aumentar su número; pero para facilitar la prontitud en el despacho y el secreto en las deliberaciones, algunos reyes prefirieron llamar a su lado a un cierto grupo reducido de sus consejeros, de donde tuvo origen el Gabinete. A medida que creció la importancia de las funciones de éste, el Consejo Privado perdió su importancia; de manera que hoy es un cuerpo nominal; subsiste pero no se reúne. En teoría, hay actos que el trono no puede practicar sin acuerdo de su Consejo Privado. Pero como bastan tres miembros del Consejo para formar quórum y los ministros son miembros de él, este requisito es siempre llenado.

El Consejo Privado ha perdido, por el desuso, todas sus facultades. Desempeña una función ceremonial y honorífica. El Rey, cuando quiere honrar a algún hombre distinguido, en letras o en política, le confiere el cargo honorífico de miembro del Consejo Privado.

La ley no ha creado el Gabinete. Los ministros deben estar autorizados como consultores del Rey, y su autoridad la deben al carácter de ser nombrados para empleos responsables. Así, pues, que se menciona el Consejo Privado, no como destinado a desempeñar funciones, sino por encontrarse en esa corporación el origen histórico del Gabinete.

En Inglaterra debe hacerse distinción entre el Gabinete y el ministerio. Hay personas que son ministros sin ser miembros del Gabinete. El ministerio está compuesto de todos los altos jefes de los ramos de la administración pública; tienen carácter político y se distinguen de los otros empleados en que deben renunciar cuando hay crisis ministerial; aquéllos son empleados permanentes y, a través de las crisis, permanecen en su puesto. En suma, dentro del gran grupo de ministros, hay cierto número, los más encumbrados, los que son propiamente los directores de la política y los altos consejeros: tales son los miembros del Gabinete.

En otros países que han tenido constituciones escritas, que han organizado por completo sus instituciones en un momento dado, todos los ministros desempeñaban sus funciones separadamente. En Inglaterra los ministros son organizados de manera diferente; algunos son supervivencias de antiguas dignidades de la casa real. A esta clase pertenece el título del Alto Lord del Tesoro que fue antiguamente, lo que, en términos de nuestros días, se puede llamar ministro de hacienda. Pero de más de dos siglos atrás, ningún individuo ha desempeñado el alto cargo de Alto Lord del Tesoro, y sus funciones han sido encomendadas a una comisión, la Comisión de Lores del Tesoro, que tiene un jefe, el Primer Lord del Tesoro. Pero esta

comisión, con el tiempo, no se reúne nunca; es una institución nominal, puramente teórica. Y el cargo de Primer Lord del Tesoro que hoy se confiere, lo toma y lo ejerce generalmente el Primer Ministro. Ya no se desempeña ese cargo tampoco, y de sus funciones está encargado el Canciller del *Exchequer*. Así que, propiamente, éste es el Ministro de Hacienda verdadero; es él quien desempeña las labores de jefe del Tesoro Público, siempre auxiliado por lores inferiores.

Se ve, pues, el camino, el proceso por el que han pasado las funciones de este departamento, funciones primitivamente radicadas en la Comisión del Tesoro. Tiene, pues, dos altos miembros en el gobierno: el Primer Lord del Tesoro y el Canciller del *Exchequer*.

Otro gran departamento administrativo es el Almirantazgo (*Admiralty*). Desde época remota existió el alto Lord del Almirantazgo, diremos, el Ministro de Marina. Pero, también, ya no se confiere a nadie sus funciones, que están en poder de la Junta del Almirantazgo, compuesta de seis lores: el Primer Lord, los cuatro lores navales y un lord civil, que constituyen la junta y celebran sesiones. La Junta administra el ramo de marina. Su jefe es, en verdad, el ministro; los otros son sus auxiliares.

Otro antiguo funcionario, el cual sí subsiste, es el alto Lord Canciller que, como decimos, hasta ahora se conserva. Es puesto público de los más encumbrados, y ofrece la peculiaridad de que en él se reúnen atribuciones de los tres poderes. Es miembro del Gabinete, Presidente del Poder Judicial y, por último, Presidente de la Cámara de los Lores y, como tal, miembro de ella.

En Inglaterra no hay cargo que corresponda a lo que en otros países se llama Ministro de Justicia. Las funciones de éste están repartidas en diversos funcionarios. Algunas están en manos del Lord Canciller.

Hay otro grupo de altos puestos ministeriales que tienen su origen en lo que se llamó antiguamente, secretario de Estado. En épocas distintas de los siglos XVIII y XIX se crearon nuevos secretarios de Estado. Aun cuando el puesto es uno, hay cinco secretarios que lo desempeñan, con idénticas prerrogativas; cada uno tiene las mismas funciones que los otros. En realidad, son cinco Ministerios los que representan: el Secretario de Estado para el gobierno interior (*Home Secretary*), que tiene alguna semejanza con nuestro ministro de gobierno; el Secretario de Estado en el ramo de guerra; el Secretario de Estado para el ramo de Negocios Extranjeros, o sea el Ministro de Relaciones Exteriores; el Secretario de Estado para la India y el Secretario de Estado para las colonias.

Después existe un numeroso cuerpo de funcionarios de carácter ministerial que tienen funciones particulares, de Juntas o Comisiones encargadas de administrar determinados ramos. Estas Juntas (*boards*) son: la Junta de Comercio, la Junta de Educación, la Junta de Obras Públicas, la de Agricultura y la de Gobierno municipal o local. Quiere decir que estos diversos ramos se supone que no están a cargo de un ministro sino de una comisión; pero estas comisiones son nominales, pues ni se reúnen ni deliberan. Cada una tiene un presidente que es el que maneja el ramo con el título de Presidente de la Comisión de Agricultura, de Comercio, etc. Por excepción, al Presidente de la Junta de Obras Públicas no se le llama Presidente, sino Primer Comisionado. A los ministros de Inglaterra no se les llama Ministro de tal ramo, de tal otro; todos tienen nombre distinto.

No son éstos todos los ministros. Hay otros muchos que desempeñan funciones muy importantes. Otros son ministros sin portafolio; por ejemplo: el Presidente del Consejo Privado. Hay un alto funcionario, miembro del Gabinete, el Lord del Sello Privado. Después, es también miembro del Ministerio, el Postmaster general, Director General de Correos. Otros son funcionarios encargados especialmente de asuntos de Escocia e Irlanda: el Lord de Irlanda

y el Secretario Jefe para Irlanda, el Secretario de Escocia, el Lord Canciller para Irlanda.

Al lado de estos altos funcionarios existe en cada uno de los ramos, otros empleados denominados subsecretarios, que los hay parlamentarios y permanentes. Los primeros son funcionarios políticos, miembros del Parlamento, que se presentan en las cámaras a hablar en representación del ministro, o junto con él para auxiliarlo. Así, por ejemplo: el ministro de Relaciones o de Guerra, tienen uno, dos o más subsecretarios parlamentarios, especie de ministros de segundo grado, que caen cuando ellos dimiten. Los permanentes corresponden aproximadamente a lo que nosotros llamamos Oficiales Mayores de Ministerio, funcionarios con deberes efectivos, cuyo oficio es colaborar, que no tienen iniciativas políticas, que no pueden ser miembros del Parlamento, que son durables y permanecen contra todas las tormentas políticas. Si sube un gabinete liberal o uno conservador, ellos no oscilan.

Todos los funcionarios que he mencionado, en cuyo conjunto se cuentan desde los más encumbrados, los directores de la política, hasta aquéllos de importancia relativa, todos son ministros. Del seno de esta gran falange, el Primer Ministro escoge algunos para formar el Gabinete. Hay algunos que no son nunca miembros del Gabinete; otros que a veces lo son como el Presidente de la Junta de Comercio. El Director de Correos no forma parte ordinariamente del Gabinete, pero ha habido ocasión en que lo ha sido. El ser miembro del Gabinete no depende del puesto que se ocupa, sino de la calidad del Ministro. Son miembros natos del Gabinete : el Canciller del Tesoro, el Lord del Tesoro, el Lord del Almirantazgo, los cinco Secretarios de Estado, los Presidentes de los *boards*, etc. Así, pues, el Gabinete está formado por un núcleo de las cabezas de la política, ya por la magnitud de los cargos que desempeñan o por la importancia política del postulante.

El número de personas que componen el Gabinete es indeterminado. El Primer Ministro determina cuántos individuos forman parte de él. En el siglo XVIII lo constituían de siete a diez miembros. A mediados del siglo XIX constaba de quince; y en la actualidad es de veinte. Los que forman el Ministerio, incluyendo los puestos accesorios, son más o menos sesenta.

El motivo por el que ha crecido el número de miembros del gabinete al extremo de pasar, en un lapso, relativamente pequeño, de diez, a ser hoy alrededor de veinte, es, por lo pronto, el crecimiento de la administración; y sobre todo, consideraciones de orden político, de táctica parlamentaria: el interés del Primer Ministro en llamar a todos los hombres distinguidos por su talento en las Cámaras a colaborar con él, y evitar así los celos, disgustos, hostilidades de determinadas personas que han llegado a ser hombres importantes. De otro lado, aun cuando conservan su homogeneidad, se produce en el seno de ellos algunos matices, pequeñas divergencias; y a fin de dar ubicacón en el Gabinete a los individuos representativos de esos diversos matices de la mayoría, se ha hecho indispensable aumentar el número de sus miembros. De este hecho ha resultado que se ha formado un Gabinete "interior" en el seno del Gabinete, formado de cuatro o seis miembros influyentes, con quienes consulta el Primer Ministro y cuyas opiniones son respetadas.

Veamos cómo se organiza el Gabinete. En primer lugar, cómo se nombra al Primer Ministro, y, luego, cómo él elige a sus compañeros.

El Primer Ministro es el jefe del Partido que tiene la mayoría en el Parlamento, mejor dicho, en la Cámara de los Comunes. De manera que cuando un Gabinete cae, el Rey llama al jefe de la oposición. A veces hay sólo que reorganizarlo, no porque haya caído el partido, sino por retiro del Primer Ministro, por enfermedad u otra causa. Por ejemplo: Gladstone, liberal; el partido deliberó sobre quién debía sucederle y acordó que fuera Lord Rosebery, y el Rey no tuvo

otra cosa que llamarlo. Si ocurriese el caso excepcional que hubiese un partido acéfalo, sin líder reconocido y consagrado, sería necesario que el Rey consultara a los principales dirigentes del grupo de mayoría.

Una vez designado el Primer Ministro, él nomina a los demás. Pero en esa designación el Primer Ministro está sujeto a determinados principios consuetudinarios. Por lo pronto, no puede elegir a individuos de fuera de las Cámaras. En época antigua, cuando el Rey podía ser considerado como el supremo poder del Estado, la Cámara de los Comunes, en defensa de su autoridad, estableció la incompatibilidad entre ser ministro y ser miembro del Parlamento. Pero, con el desarrollo del gobierno parlamentario, se dio cuenta el país que los ministros debían concurrir a las cámaras; y se adoptó que, lejos de haber incompatibilidad entre uno y otro cargo, debían ellos andar siempre unidos; no se podía ser ministro sin ser representante. Pero sí subsiste la regla de que un ministro, desde el momento en que es llamado, pierde su representación; pero puede hacerse reelegir. Puede decirse que al perder su puesto en la Cámara, pide que el país apruebe su nombramiento como ministro, reeligiéndolo.

Otro principio que limita la libertad del Primer Ministro para elegir compañeros, es el principio de la solidaridad política: el ministerio debe ser homogéneo. Cuando Guillermo III inició la nueva era de administración pública, alguna vez formó un ministerio heterogéneo, constituido por miembros de los dos partidos entonces existentes: *tories* y *whigs*. Su ensayo dio resultados claramente adversos; y entonces optó por formarlo con ministros pertenecientes todos al partido *whig*. Quedó sentado el precedente de que todos los miembros de un ministerio deben pertenecer a un mismo partido; o, expresándonos más claro, repartiendo los cargos entre individuos que estuvieran acordes con las conclusiones del programa del ministerio. Así, por ejemplo, además del partido liberal y del partido conservador, hay otros grupos, como el grupo o partido irlandés, el partido del trabajo que se asimila a los partidos socialistas del continente; estos grupos, digo, se encuentran en completo acuerdo, amalgamados con

el partido liberal. De manera que no hay inconveniente para que formen parte de un gabinete liberal, miembros de esos partidos. El Ministro que se encuentra en desacuerdo con sus colegas, no tiene otro camino que retirarse. Ante el país, Cámaras y Rey, el Gabinete está en acuerdo completo. Cuando hay discrepancia, ésta no es conocida por el público, no puede serlo. A este respecto se repite la frase de un Primer Ministro que, refiriéndose a un proyecto sobre política aduanera, decía; "la cuestión no es saber si se cumple o no la ley sobre derechos de aduana sobre los granos, sino que todos digan que debe decirse que se cumple o se suprime". Y éste es un carácter distintivo de la política inglesa.

El Primer Ministro está, pues, limitado en el nombramiento de sus colegas, y en cierto modo coactado por usos que le indican la obligación de llamar a determinadas personas. Así, por ejemplo, es costumbre que, al organizarse un ministerio conservador, suponiendo que cayera el liberal, debe llamar a formar parte del Gabinete a aquellos que fueron ministros en ocasión anterior en que el partido conservador estuvo en el poder. En suma, el que ha sido ministro una vez, tiene derecho a serlo muchas veces más. En segundo lugar, tienen un título, hasta cierto punto de primer orden, todos los hombres públicos que en las Cámaras han ocupado las primeras posiciones, que en el juego natural de las luchas políticas se han distinguido como hombres prominentes del partido. No influyen consideraciones de amistad ni de afecto personal; influyen consideraciones netamente políticas. En fin, lo que se busca es similitud de ideas para consolidar el Gabinete, buscar siempre elementos similares para producir una fuerza unipersonal, poderosa, robusta.

El Rey, individualmente, está representado por el Primer Ministro. No tiene autoridad ni le es lícito formular ninguna clase de objeciones. Acepta sin discrepancia lo que el Primer Ministro propone.

Los Ministros son solidarios; responden colectivamente ante la Cámara de los Comunes; o lo que es lo mismo, cuando cae un

ministerio caen todos. La Cámara controla al ministerio porque éste debe ser intérprete de la voluntad, ya que son sus jefes los que lo forman. Por consiguiente, cuando se produce un desacuerdo, todos dimiten. La responsabilidad no se ejercita contra un ministro sino contra todos. De manera que el dilema es éste para el ministerio: o aconseja al ministro que reforme su conducta, o se solidariza con él y se produce la censura de la Cámara. La responsabilidad solidaria determina la unidad de acción y la fuerza de los gabinetes. Sus partidarios saben que no pueden derribar a un ministro por intrigas. Los liberales saben que si atacan a un ministro todo el ministerio cae y sube el partido contrario; practicarían así un acto suicida. Se encuentran, pues, en esta alternativa: o aplican al ministerio la pena de muerte, o proceden de acuerdo con él.

Como la responsabilidad del ministerio es colectiva, se comprende que todo se resuelve por acuerdo. Los ministros pueden resolver ciertos asuntos con libertad; pero no los importantes. Lo que contribuye a dar fuerza y unidad al ministerio es que tiene un jefe, el Primer Ministro, que no sólo es funcionario que preside las sesiones, sino que es el alma, el verdadero director del ministerio. Preside, como en pasada época lo hacía el Rey, el ministerio, y trasmite al Rey sus acuerdos. Sabemos que desde Jorge I el Rey no está presente en las sesiones del Gabinete. Perdida la prerrogativa del Rey, el Gabinete ha continuado desempeñando sus funciones con entera autonomía.

Pero quien hizo ver las necesidades de que el Gabinete tuviera un jefe propio fue Roberto Walpole en 1712, que presidió un Gabinete por muchos años, de carácter dominador y fuerte, una verdadera capacidad. Fue entonces que se acentuó y definió el Primer Ministro. Sentó un precedente. Tomó a su cargo la tarea de ser él, el vigilante de toda la administración, verdadero director de la política ante el Parlamento, ante el Rey y el país. Traza líneas de conducta que más tarde han de seguirse. Hace comprender que cualquier ministro que no se ponga de acuerdo con el Premier, debe dimitir. Él se presenta en representación del Gabinete en las Cámaras.

El Rey nunca sabe cuál es la opinión particular de cada uno de los ministros, lo que tiene su importancia, porque quita la presión real. El secreto es un carácter de fuerza del Gabinete; para guardarlo, el ministro presta juramento especialmente inviolable. Se conoce por el país y por el Rey tan sólo los resultados de sus deliberaciones. Ningún ministro puede atreverse a citar la opinión de sus colegas en el Parlamento. No hace actas ni tiene empleados extraños a sus miembros. Así es más fácil inducir a un ministro a reformar su conducta, pues, si se publicara su opinión, el amor propio le impediría retirarla. Hay ejemplos de este secreto en las deliberaciones de Asambleas. Cuando los Estados Unidos reunieron en 1787 la Convención de Filadelfia, se trató el asunto de la Federación. El debate fue secreto; como resultado se presentó el proyecto de constitución. Pasaron muchos años para que se supiera lo ocurrido en sus sesiones. Otro ejemplo: el Imperio Alemán, Federación de Estados autónomos, tiene dos grandes asambleas representativas; el *Reichstag*, asamblea popular, y la otra, el *Bundesrat*, especie de Dieta, constituida por un cuerpo de representantes de los varios estados. Ésta tiene deliberaciones en secreto.

Resumiendo, tenemos que las causas que hacen considerar al Gabinete inglés como un cuerpo dotado de poder, robustez y fuerza, son: primero, su homogeneidad; segundo, la supremacía del jefe del Gabinete, normal y legal; tercero, responsabilidad colectiva, no caben intrigas en su seno; cuarto, el secreto en las deliberaciones.

Lección octava

Órganos constitutivos del sistema Inglés: el Parlamento

Habiéndonos ya ocupado de la Corona y del Ministerio, el segundo tema es el Parlamento, que hemos estudiado desde el punto de vista de su proceso histórico. Toca ahora analizar la organización del Parlamento.

El Parlamento inglés es el más antiguo del mundo. La historia nos manifiesta cómo es que se ha desenvuelto continuadamente. Sabemos que tiene su origen en un gran consejo, el *comune concilium*, establecido desde el tiempo de los normandos como cuerpo consultivo y moderador. Vimos también que el *magnum concilium* fue el sucesor del *witenagemot*; que los monarcas acostumbraban llamar a su lado, siempre que se trataba de grandes asuntos, a los grandes barones, vasallos eminentes. De ese *magnum concilium* nació el Parlamento que tiene su remoto origen allá en la Edad Media. Sabemos que del *magnum concilium* nacieron el Gabinete, las Cortes de Justicia y, repito, el Parlamento. De manera que ese cuerpo consejil es una especie de célula germen o nebulosa de donde han salido los distintos órganos de la constitución inglesa.

Hacia el siglo XIII se delinean ya claramente las formas del Parlamento. Al finalizar el siglo XIV, el Parlamento está perfectamente definido. Por un tiempo está formado de núcleos separados que representan los tres estados: nobleza, clero y pueblo. Pero, causas que ya he mencionado determinan la creación del sistema bicameral, que como hoy existe, consta de dos cámaras: la de los Lores, espirituales y temporales, y la Cámara de los Comunes; o mejor diremos que el Parlamento está constituido por los Lores del Parlamento y los representantes de los Comunes. No está demás que indiquemos que Parlamento, jurídicamente, significa la reunión de tres elementos: las dos Cámaras y el Rey. En sentido menos técnico, es la asociación de las dos Cámaras. Y en sentido vulgar, es sólo la Cámara de los Comunes.

El Parlamento inglés no sólo es el más antiguo; es también el más poderoso. Es omnipotente y soberano; no tiene límites para su autoridad. Esta verdad está contenida en un dicho vulgar que dice: "todo puede hacer el Parlamento, excepto convertir un hombre en mujer". Puede suprimir la monarquía, abolir la iglesia, quitar al ciudadano todos sus derechos, porque el Parlamento se supone que es el sucesor de la soberanía. La nación parece que estuviera en la sala de sesiones del Parlamento. Conocemos el inmenso poder del Parlamento en materia de leyes constitucionales. Si en Estados Unidos la constitución es sagrada y las leyes que tienen tal carácter no pueden desobedecerse por los poderes, no pueden cambiarse y reformarse sino por el pueblo que las dio, en Inglaterra la ley constitucional no es la ley de las leyes; el Parlamento no está sujeto a la obediencia de la constitución; puede dar leyes de cualquier especie y reformar o dar una ley constitucional como la ley más mínima, sin trámites ni requisitos especiales.

El Parlamento bicameral es una institución eminentemente democrática. Es elegido por sufragio que ejercitan, prácticamente, todos los ciudadanos varones mayores de edad; y digo prácticamente, porque no hay regla que fije que sólo los varones mayores tienen derecho

de votar. Pero, cualquiera que sea la regla, el efecto práctico es que todos los ciudadanos tienen derecho de voto. Pero esta labor de democratización del Parlamento, mejor dicho, de la Cámara de los Comunes, es progreso de nuestro siglo. Hasta 1832 el Parlamento era una corporación profundamente aristocrática; y conviene recordar la gran reforma por la que se cambió de organización aristocrática que era, en democrática.

Decimos que antes de 1832 –época del famoso *bill* de reforma– no todos los ciudadanos gozaban del derecho de voto; sólo poseían tal franquicia la alta clase, los propietarios, la alta burguesía. La clase media y los obreros estaban desprovistos de esa franquicia. El Parlamento, desde antiguo, se elegía por medio de dos clases de circunscripciones: los condados y los burgos. Hacia mediados de la Edad Media una ley dispuso que los ciudadanos libres, propietarios de bienes que redituasen cuando menos 40 chelines (£ 40 de hoy) tenían derecho a elegir. Quitóse a todos los demás ciudadanos que no tenían propiedad; que poseían tierras sólo en arrendamiento. Se comprende que no era muy grande el número de los que se hallaban en disposición de votar. Y como en los dos últimos siglos se produjo una revolución agraria, mediante la cual unos pocos señores son dueños del territorio de Inglaterra –estado de cosas que subsiste hasta hoy mismo–, resultó que hacia 1832 eran unos cuantos sujetos los que tenían el control de las elecciones. La fuerza de estos grandes señores en los condados, significaba cerca de 200 miembros de la Cámara de los Comunes. Los demás miembros eran elegidos por los burgos (circunscripciones que podrían calificarse de urbanas). Era muy variado el derecho electoral. Los burgos, al mismo tiempo que se les reconocía en virtud de privilegios la franquicia electoral, obtenían las reglas conforme a las cuales debía verificarse el sufragio. Esas reglas eran diferentes: en algunos burgos el derecho era extremo, en otros, muy restringido. Así, en algunos, el derecho de voto era otorgado sólo a las corporaciones. Pero lo más grave no era esta variedad de formas bajo las cuales se encontraba regido el sufragio; lo grave era que el derecho de sufragio se hallaba irregular e injustamente

distribuido entre los burgos. Las concesiones electorales databan de época remota, y entre tanto se habían operado grandes cambios: antiguos burgos bien poblados habían desaparecido, y en lo que antes era desierto se levantaban ciudades populosas e industriales. Hacia mediados de la Edad Media, la población vivía en el sur de la Isla. Con el descubrimiento de grandes centros mineros al Norte, la población se radicó en el septentrión. Aparecieron ciudades populosas con 100,000 habitantes y que no tenían representación. Así, por el año 1832, existían ya tres grandes ciudades, Manchester, Birmingham y Liverpool con 100,000 habitantes o más; grandes centros industriales sin representación, y en cambio sí la tenían pequeñas aldeas o aldeas que habían desaparecido, que no tenían un solo poblador y que tenían derecho de mandar uno o más representantes. Ese burgo se encontraba en tierras de un gran señor, y éste tenía derecho para disponer de las representaciones y de elegir a uno o más miembros de los Comunes. Estos burgos se llamaban *rotten boroughs*, burgos podridos o de bolsillo. El señor, en algunos casos, vendía su derecho de elegir representantes, o lo alquilaba en pública subasta.

Ese era el estado de cosas hacia 1832: profunda desigualdad en el reparto de las representaciones en relación con la importancia de las localidades, y una honda corrupción electoral, designando representantes ajenos a la elección.

En la organización actual se dispone que cada cierto tiempo se haga un censo para introducir las correspondientes enmiendas a fin de igualar los derechos. En Inglaterra nunca se hizo eso ni nunca se ha hecho: ello se debe, ante todo, al carácter de continuidad, de no innovar, que ya anotamos en las instituciones inglesas; y, en segundo lugar, al interés natural de los grandes señores en abusar de su poderío. Este fenómeno se había ido produciendo lentamente.

Se trató de remediar estas anomalías, y se ha ido consiguiendo sucesivamente por tres grandes reformas: la de 1832, la de 1867 y la de 1884, de las que trataremos en la próxima lección.

Lección novena

Del sufragio

Tratando del Parlamento debemos estudiar en primer lugar la cuestión del sufragio. Más tarde, después de conocer cómo se elige y a quiénes se elige, nos tocará ocuparnos de su organización.

Decíamos que en el sufragio, hasta 1832, se notaban dos grandes anomalías: primero, la que resultaba de la desigualdad en la distribución de las representaciones. Así antiguos burgos, poblaciones que en su época tuvieron población numerosa y que por lo mismo tenían el antiguo derecho de nombrar uno o más representantes, habían desaparecido, y, sin embargo, su derecho de dar dos representaciones se mantenía invariable. Al contrario, ciudades populosas, de gran desarrollo, de una vida industrial y comercial poderosas, no contaban con un solo representante en la Cámara. Esto tratándose de los burgos. En cuanto a los condados, a los grandes distritos de carácter rural, presentaban un aspecto diferente. Los condados del norte que antes se habían encontrado deshabitados, ahora estaban completamente poblados, y eran más importantes que los del Sur. Ciudades como Birmingham y Manchester, que tenían en 1832 150,000 habitantes, no tenían representación, y pueblos insignificantes, como Bosnia con tres casas y nueve habitantes, tenía dos representaciones.

Este estado de cosas no solamente representaba una clamorosa injusticia, sino que era el origen de una corrupción electoral que viciaba el sistema representativo. Por lo demás, ya vimos que el poder de elegir estaba en manos de los poderosos que tenían derecho para vender esa facultad. En pueblos pequeños la acción del cohecho y de la seducción en todas sus formas era grande. Resultaba así una organización aristocrática, porque eran los grandes señores los que tenían las representaciones en sus manos.

Desde fines del siglo XVII se inició un movimiento de reivindicación, una preparación en el sentido de la reforma de estas deficiencias anotadas en el régimen representativo. Hacia el gobierno de Pitt, ya este movimiento había avanzado. Fue él, Pitt, quien elaboró un proyecto de reforma. Pero sobrevino una gran lucha que impidió realizarla inmediatamente. La reforma culminó en el *bill* de 1832, que introdujo dos clases de mejoras en el procedimiento electoral: primera, tendente a la más justa distribución de los cargos representativos; segunda, a la ampliación del derecho de sufragio.

En cuanto al primer punto no hizo un cambio lógico destinado a establecer proporcionalidad entre el número de electores y el de representantes. El plan seguido es el siguiente: se quitó la representación a los burgos de menos de 2,000 habitantes. Así desaparecieron los *rotten boroughs*. En seguida, a un número considerable de otros burgos con menos de 5,000 habitantes, se les retiró una de sus representaciones. Por este medio quedaron disponibles más o menos 140 representaciones; y estas 140 fueron adjudicadas a cierto número de ciudades que antes no gozaban de representación. En segundo lugar, parte de estas 140, se adjudicaron a condados que, teniendo población numerosa, estaban privados o insuficientemente representados. Esto en cuanto a la redistribución.

Ahora, tratándose del derecho de sufragio, decíamos que desde siglos atrás el derecho de sufragio en los condados había sido restringido a los propietarios territoriales, o sea, a aquéllos que

tuviesen un inmueble en pleno dominio que redituase cuando menos 40 chelines. Los que fueran enfiteutas o arrendatarios a largo plazo no tenían derecho de votar, ni tampoco los no propietarios, y mucho menos los obreros. Ahora agreguemos que, por efecto de la revolución agraria, se produjo un gran movimiento de concentración de la propiedad. Los terrenos que se habían dedicado al cultivo, se dedicaron a la cría de animales. Por esta circunstancia, la propiedad se concentró aún más en un número reducido de propietarios. Así el sufragio que de ellos dependía se hizo exclusivo, restringido y aristocrático. La reforma de 1832 hizo algo en el sentido de la democratización: los enfiteutas, arrendatarios a plazo fijo y sin plazo fijo, de propiedades que tuvieran un cierto valor al año, con el ánimo de que sólo gozasen del sufragio, arrendatarios de ciertas condiciones económicas, la gente acomodada, excluyendo no a los medianos propietarios, sino a los pequeños, a los dependientes. En cuanto a los burgos, circunscripciones rurales, el derecho de sufragio revistió carácter desigual: en unos burgos estaba restringido, en otros, muy amplio; en unos estaba reducido a un cierto número de individuos o a las corporaciones; en otros casos, a todos los hombres libres. Por virtud de la reforma de 1832, manteniendo las disposiciones antiguas, se creó una nueva *franchise*, que consistió en que gozasen del sufragio todos los habitantes que fueran ocupantes de casas cuyo valor al año fuera de, 10. Traducido en hechos, significa el aumento del número de votantes en medio millón de hombres; que el derecho de sufragio, exclusivo de la alta clase, se hizo extensivo a los propietarios de cortos medios de fortuna. Recordemos, pues, que el *bill* de 1832, ley célebre en la vida constitucional de Inglaterra, no porque marca el comienzo de la evolución democrática, sino por los medios empleados, uno de los que fue éste: aprobada la reforma del 32 en la Cámara de los Comunes encontró, naturalmente, una resistencia invencible en la Cámara de los Lores, y se hubo de apelar al medio supremo de amenazarlos diciéndoles que el Rey estaba decidido a crear nuevos pares. Siendo la mayoría de los Lores perteneciente al partido conservador, exponiéndose a la creación de nuevos pares, podía dar

así lugar al cambio de la mayoría de conservadora a liberal. Ante esa amenaza los lores aceptaron. Notemos que en 1910 ha sido preciso emplear de nuevo ese medio para ejecutar el *bill* dado después.

Esta gran reforma de 1832 produjo, primero, el beneficio de suprimir las grandes anomalías que se notaban en la distribución del derecho electoral, mero trabajo empírico; y, segundo, amplió, podemos decir, tímidamente el derecho de sufragio, manteniendo siempre el requisito de la propiedad.

Como era natural, esta reforma no satisfizo ampliamente a la nación. Todo el mundo vio en ella una reforma transitoria, un movimiento hacia el sufragio libre; pero el movimiento tendente a ampliar esa reforma se mantuvo latente. Fue un Gabinete conservador, el presidido por Lord Disraeli, el que puso en ejecución el proyecto de redistribución. El Ministerio, como digo, presentó un proyecto de reforma que satisfacía ampliamente las aspiraciones de los liberales. Por supuesto que éstos, al aprobar el proyecto en la Cámara de los Comunes, introdujeron mayores novedades liberales, dando como consecuencia una reforma de gran trascendencia. Es difícil analizar cada una de estas reformas de Inglaterra constitucional. Bástenos decir que la reforma del 67, como la del 32, tuvo dos partes: primera, conducente a mejorar la distribución de representaciones; segunda, a ensanchar el derecho de sufragio. Quitó representación a los burgos para darla a los condados más importantes, y en cuanto al sufragio, lo amplió algo en sentido de la verdad. Se hizo extensivo a la clase trabajadora. Es ahí, en los distritos rurales a donde acudió la reforma del 67; de modo que poco quedó por adelantar; y el derecho de sufragio mantuvo, ante todo, la tradición de la ocupación. No se dijo que para votar era preciso ser varón, de mayor edad, etc. Se rebajó el valor del alquiler, ensanchándose así la base electoral. Se introdujo el principio de que todas las personas que ocuparan una casa-habitación o parte de ella, cualquiera que sea su valor, tenía derecho de sufragio. De manera que el obrero que ha vivido cierto tiempo en una casa, o parte de ella, o también que es dueño de un

taller o local, tiene derecho de sufragio. Así se consiguió duplicar el número de electores que pasó de 1'300,000 a 2'500,000. Esta reforma introdujo modificaciones leves en cuanto a las franquicias de los condados.

La tercera reforma de 1884 fue operada por el gobierno liberal de Gladstone, quien en su programa de gobierno ofreció la introducción de un proyecto de ley destinado a ampliar el derecho de sufragio en las poblaciones y campos. Efectivamente, hizo extensivo el derecho de sufragio a las regiones rurales, al obrero rural, al trabajador de campo lo mismo que al minero, que adquirieron el derecho de sufragio en las mismas condiciones de los de las ciudades. De otra parte, esta ley alteró de manera importante el régimen de la distribución de las curules parlamentarias. Hasta entonces, el único principio aplicable era el de quitar para dar, sin establecer reglas para lo venidero. En este punto el *bill* no se aparta de la tradición. Hace la distribución en vista del censo actual. Teóricamente, la representación corresponde a los distritos de más de 50,000 habitantes. En consecuencia, a los distritos inferiores a 15,000 se les privó de representación, aunque sus individuos no perdían su derecho. Los de más de 15,000 hasta 50,000 se les da una representación. Y, tratándose de los condados grandes, se les fracciona en distritos independientes para los efectos electorales. Así, Liverpool quedó dividido en veinte distritos autónomos con derecho a nombrar un representante cada uno. Algunos antiguos burgos que tenían derecho a nombrar dos representantes, por excepción, en vista de consideraciones de detalle, quedaron gozando del mismo privilegio. Estas excepciones son veinte y ocho.

De modo que en el sistema electoral inglés se usa el sistema de escrutinio uninominal (como se llama en Francia), que consiste en que una provincia o distrito electoral sólo da un representante, y que se opone al sistema de "lista". Aquí, en el Perú, se usan los dos sistemas combinados, pues mientras en una provincia sólo se elige un diputado, o un senador en un departamento, hay provincias y

departamentos que dan dos diputados, dos senadores. Estos dos planes han sido muy discutidos. El sistema uninominal está adoptado en casi todas las naciones (por ejemplo Francia, Inglaterra), con muy pocas excepciones.

Desde 1885 no se ha hecho en Inglaterra ninguna reforma. Ya se nota la desproporción que nuevamente se ha producido en los distritos en cuanto a la distribución. Claro está esto, porque la población no ha permanecido estacionaria. Algunos lugares se han despoblado: por ejemplo, Irlanda; otros han crecido en población. Hay un clamor general para que se haga una nueva redistribución que suprima las más saltantes injusticias.

Por efectos de otras reformas, el derecho de sufragio es bastante liberal, sin poder decir que es universal. Hay muchos que no lo tienen porque no les toca ninguna de las *franchises*. Saber a quiénes corresponde el derecho de sufragio constituye una ciencia que sólo los expertos pueden comprender. Prácticamente gozan ese derecho todos los varones mayores de veintiún años, salvo los que estén excluidos: los sirvientes, domésticos, los solteros, los que cambian de domicilio frecuentemente, como los actores de teatro, agentes viajeros, etc. Refiere Lowell que se hizo en *The Times* la publicación de una carta dirigida por un preceptor de escuela, que se quejaba de que en 40 años no pudo nunca ejercer el derecho de sufragio porque precisamente sus méritos habían dado lugar a que, solicitado de diversas partes para dirigir escuelas, cambiase con excesiva frecuencia de domicilio.

Hay, pues, multitud de anomalías debido al gran número de leyes inconexas, por no haberse introducido reformas definitivas, formales, con principio de unidad. De aquí el deseo, ya intenso en Inglaterra, de una reforma que adopte reglas definitivas. Consciente de esta aspiración, el Gabinete actual presidido por Asquith, presentó en 1912 un proyecto sobre la materia, que simplifica, unifica y amplía el derecho, y que aumentaría el número de votantes de ocho millones

a diez millones. Se excluyen, según este proyecto, a los criminales, penados, vagos, empleados públicos, civiles y militares, etc.

Una de esas anomalías es la que se llama "voto plural", en virtud del cual una persona puede votar en distintos lugares, no porque la ley lo haya establecido, sino por las franquicias: por ejemplo, los propietarios de bienes que están situados en lugares distintos. Hay personas que tienen derecho a votar quince y veinte veces porque así lo permite el mecanismo electoral. Y se les da tiempo para esta anomalía, ya que las elecciones no se verifican el mismo día en todos los lugares. Hay, según los registros, 500,000 electores que gozan del voto plural. Y como este voto plural favorece casi únicamente al partido conservador, constituido por señores propietarios, poderosos eclesiásticos, el partido liberal ansía suprimirlo y su emblema es *one man, one vote.*

Cuando llega el momento de la elección general –porque en Inglaterra la elección del Parlamento no se verifica por partes– entonces se manda órdenes por el Canciller de Inglaterra, a los funcionarios encargados de presidir la votación, al funcionario electoral que en las ciudades es el *sheriff* y en los burgos el alcalde. Este funcionario es quien dirige la elección y señala el día en que debe verificarse, que no debe ser más de nueve días desde que el *sheriff* ha recibido *the write.* Esta es la razón por la que la elección se realiza en distintos días. En los burgos el plazo es cuando más cuatro días después de recibir la orden.

Fijado el día, se procede a la elección en esta forma: un ciudadano, por escrito, propone a un candidato, y acto seguido nueve personas lo apoyan en su propuesta. Sin un proponente y nueve individuos que apoyan la candidatura no hay candidato. Así, pues, hay candidatos oficiales y no se puede votar sino por los que han sido propuestos. Con frecuencia ocurre que no hay lucha, pues sólo se ha propuesto a un ciudadano. Un buen número son así proclamados sin disputa y sin votación. El día designado por el jefe del proceso tiene lugar

el acto electoral. Distribuida la población en varias mesas, se recibe el sufragio. El votante entrega a la mesa una lista con los nombres de los candidatos, en cuya lista el ciudadano, en secreto, pone una cruz al margen del elegido por él. El voto, pues, no es público como el que se ha introducido en el Perú por el señor de Piérola. Este sistema del voto público es un sistema abandonado. Los votos reunidos son enviados en sus cajas al *sheriff*, quien hace la declaración respectiva, y devuelve la orden que recibió de Londres con un certificado en que declara el resultado de la elección. Este certificado es recibido por el Canciller.

Es demás decir que cada una de estas campañas ofrece un movimiento enorme de propaganda, manifestada por medio de *meetings*, asambleas en las que se pronuncian discursos y todos los medios de hacer *réclame* y de poner en conocimiento de los electores el programa del candidato.

En otro tiempo fue Inglaterra centro de la más grande corrupción electoral que puede imaginarse. Hoy puede ser citada como ejemplo de países en que la pureza en las elecciones es manifiesta. Esto se debe a leyes restrictivas y severas, entre las que debe citarse la ley de "prácticas corrompidas y abusos electorales de 1882", que detalla minuciosamente los medios prohibidos. Por ejemplo, se limita en ella la cantidad que el candidato puede desembolsar para gastos en su elección, para disminuir así la compra de votos y demás medios ilícitos. Se habla de una elección hecha en 1868 en la que entre tres candidatos gastaron tres millones de libras. La ley, hoy, detalla cuánto y en qué puede gastarse. Debe el candidato nombrar un agente que presentará una cuenta documentada y jurada de gastos, y cualquier gasto superfluo produce, además del castigo consiguiente, la nulidad de la elección. Es curioso este detalle: que es prohibido al candidato alquilar carruajes para llevar a sus electores a las mesas; pero sí se permite usar con ese objeto los coches particulares.

Lección décima

I. De las Cámaras

Conocemos ya la manera cómo es organizado el derecho de sufragio en Inglaterra, la extensión del voto y la distribución del país en distritos, condados y burgos para el efecto de la designación de representantes. También hemos hablado del sistema empleado en el mecanismo electoral. Sólo me queda agregar que el número de miembros de la Cámara de los Comunes es de 570, y que para ser elegido miembro de ella, sólo se requiere ser varón, mayor de 21 años de edad, siempre que no se encuentre en ninguna de las condiciones de incapacidad prevista por las leyes. Antiguamente, el único requisito exigido era el de residencia, que más tarde fue abolido, substituyéndosele con el de renta que, a su vez, fue suprimido en 1858. Decimos que esto es concorde con los principios democráticos. Hay excepciones: no pueden ser elegidos como Lores, ciertos empleados públicos; pueden serlo los ministros, pero no los permanentes de carácter no político; los quebrados; los condenados a ciertas penas, ni los extranjeros.

Veamos ahora la composición y funcionamiento de la Cámara de los Lores.

Es esta Cámara, como ya sabemos, un cuerpo antiquísimo en la historia constitucional británica. Su ascendencia se remonta al antiguo *concilium* de los romanos, y no pocos estudiosos le atribuyen un origen más remoto en el *witenagemot*. Teóricamente, ya dijimos que el *magnum concilium* se formó del clero y la nobleza, cuyos miembros no concurrían en su totalidad, sino unos pocos. Más tarde se realizó una transformación grave, pues el bajo clero optó por retirarse, dada la dificultad y perjuicios que el frecuente transporte le causaba, y otorgar los subsidios que le correspondían por separado en las *convocations*. Quedó, pues, formando parte de la Cámara Alta, nada más que el alto clero. En cuanto a los nobles ocurrió cosa semejante. Los nobles de inferior condición se asociaron con los caballeros de los condados y burgos y formaron juntos la Cámara de los Comunes. De manera que quienes constituyen la Alta Cámara es la alta nobleza y el alto clero.

La Cámara de los Lores poco ha variado de entonces acá, en el curso del tiempo casi nada ha cambiado su composición fundamental. Sustancialmente, ha sido y es la composición de los Lores la siguiente: en primer lugar, son miembros de ella los príncipes de la sangre, pertenecientes a la familia reinante, que concurren tan pronto como alcanzan la mayoría de edad. En segundo lugar, son miembros de la Cámara de los Lores los pares hereditarios que son de tres clases: los pares ingleses nombrados antes de 1707; los pares de la Gran Bretaña nombrados después de 1707 pero antes de 1801; y, tercero, los pares del Reino Unido de la Gran Bretaña que son los nombrados después de 1801.

Los pares pertenecen a distintas categorías, como duques, marqueses, condes, vizcondes y barones. Todos tienen su origen en nombramiento de la Corona. Todos son hereditarios. El hijo, tan pronto como alcanza la mayoría de edad, tiene derecho a formar parte de la Cámara. El derecho de la Corona para nombrar pares es ilimitado. Lo ha ejercido con mucha frecuencia. Gran parte de los actuales Lores tienen título que sólo tienen cincuenta años de

existencia. El número de los miembros de la Cámara de los Lores es de 620, el cual varía.

Tenemos, pues, ya dos grupos constituyendo la Cámara de los Lores: primero, los príncipes de la sangre y, segundo, los pares hereditarios. Todos los pares son hereditarios, perpetuos. El nombramiento que la corona hace, de vez en cuando, de nuevo número de pares, recae en personas eminentes.

El tercer grupo se forma por los pares representantes de Escocia e Irlanda. Sabemos que cuando se verificó la unión con Escocia y con Irlanda, se convino que no todos los lores escoceses e irlandeses formasen parte de la Alta Cámara. A Escocia se le permitió mandar 16 pares, escogidos por su nobleza, cuyo mandato duraba el tiempo que una legislatura. Con Irlanda se convino que todos sus Lores tampoco tuvieran representación en la Cámara de los Lores. Debían elegirse 28 designados, no por cada legislatura, sino de por vida.

El cuarto grupo está formado por los llamados "lores legales o de apelación, ordinarios". La reunión de estos lores constituye el más alto tribunal de justicia del Reino. A él se apela para la resolución final de los más interesantes litigios. Por eso está constituido por los mejores juristas de Inglaterra. Primero su número fue el de dos; más tarde se aumentó a cuatro. Estos cuatro Lores de Apelación están presididos por el Lord Canciller; forman, como digo, el tribunal supremo del reino. Todos son miembros de los Lores, y aun cuando teóricamente es toda la Cámara la que interviene en la administración de justicia suprema, prácticamente son los cuatro lores ordinarios de apelación y el Canciller los que forman la Corte Suprema; y entre estos cinco miembros, tres forman quórum.

Por último, existe otro grupo representativo de la Iglesia: los lores espirituales. La Cámara de los Lores, desde su origen, estuvo formada por el clero, especialmente por el alto clero, desde que el bajo optó por separarse de él y unirse a los caballeros representantes de los

condados y constituir con ellos la Cámara de los Comunes. Antes de Enrique VIII el clero tuvo mayoría, pues no sólo tenía en el seno de la cámara a los altos dignatarios, sino a los priores y abades de las instituciones religiosas. Abolidos los conventos por Enrique VIII, salió de la Cámara todo el personal de las instituciones monásticas, y el clero perdió su mayoría. Hoy, según ley, su número en la Cámara de los Lores no puede pasar de 26. Son miembros natos, podemos decir, los dos arzobispos de York y Canterbury, y los tres obispos de Londres, Durham y Winchester. Además forman parte 21 obispos, los más antiguos en sus respectivas diócesis. Propiamente, estos miembros eclesiásticos son nombrados desde su origen por la Corona, aun cuando en teoría deben ser elegidos por los Cabildos, que eligen precisamente a las personas que la Corona indica.

Así, pues, son seis grupos a los que puede considerarse como formando el personal de la Cámara de los Lores: los príncipes de la sangre, los pares hereditarios (pares ingleses a 1707, pares de la Gran Bretaña y pares del Reino Unido), los pares escoceses, los pares irlandeses, los pares de apelación y los pares espirituales.

Se ve claramente cómo esta Alta Cámara es eminentemente aristocrática, en que no hay elemento popular; nadie es miembro de ella por elección del país. Unos lo son por herencia; otros, porque la Corona tiene a bien nombrarlos, y los miembros de la Iglesia, porque tienen ese derecho derivado de su condición de altos dignatarios eclesiásticos.

El título de Lord, una vez que se hereda, es irrenunciable. Se hace mención de este hecho, porque los Lores de Inglaterra no pueden ser nombrados miembros de los Comunes. Ha ocurrido con frecuencia que miembros de la Cámara de los Comunes han heredado el título de Lord, y por fuerza han tenido que abandonar, con natural disgusto, su curul en los Comunes, centro de las luchas parlamentarias, por un asiento en la Cámara de los Lores. Pero el punto está resuelto y el cargo es absolutamente irrenunciable. Los únicos que, por

anomalía, pueden ser miembros elegidos son los lores irlandeses; y, por nueva anomalía, pueden ser elegidos para representar distritos de Inglaterra y de Escocia; pero no de Irlanda, con tal que no sea ninguno de los 28 vitalicios. El interés político que ha establecido esta incompatibilidad salta a la vista: para evitar el control de algunos Lores, alterando su tendencia democrática.

Vista ya la organización de la Cámara en cuanto a su personal, debe mencionarse cuál es la condición de esta asamblea en cuanto a sus funciones.

Sabemos cuál fue la condición de la Cámara en cuanto a sus atribuciones, primitivamente. Propiamente, sólo el *magnum concilium* y la Cámara de los Lores que le sucedió, tenían la función legislativa, y la Cámara de los Comunes sólo ejercía el derecho de petición. Ese derecho de simple peticionario se transformó en verdadera potestad legislativa, igual a la de los Lores. El proceso de esta conversión de la Cámara de los Comunes no es del caso repetirlo. El principio elemental o esencial que sirvió para este desarrollo fue el hecho de intervenir en la concesión de subsidios e impuestos de que usaron los Comunes hábilmente. Lo cierto es que desde principios del siglo XIV quedó claramente establecido por la ley que eran dos cámaras legislativas iguales en derechos, y que no podía una ley ser tal sin la sanción de ambas cámaras. Este derecho se mantuvo sin alteración hasta 1911. No obstante que hasta 1911 el principio legal era la igualdad de derechos legislativos en ambas cámaras, de hecho se había introducido diferencia notable a medida que se fue desenvolviendo el sistema de gobierno de Gabinete. Resultó que la mayor parte de las leyes se iniciaban y discutían primero en la Cámara de los Comunes. El Primer Ministro presentaba sus iniciativas primero en los Comunes, y a medida que esta Cámara fue identificándose con la opinión como representante genuina de todo el país, naturalmente el poder que moralmente correspondía a los Comunes fue creciendo; y los Lores, comprendiendo su situación, optaron por ser más tolerantes, por no poner obstáculos, por pasar las leyes con cierta condescendencia,

especialmente cuando comprendían que la opinión de los Comunes estaba en concordancia con la voluntad del país. Esto no quiere decir que no fueran los Lores eficaces colaboradores. Sin embargo, las mejores leyes se iniciaban en la Cámara Baja. Pero los lores vetaron de un modo absoluto e impidieron de modo definitivo la dación de leyes de interés para los comunes. Esta obtaculización produjo un estado de exacerbación, determinando al fin y al cabo la reforma fundamental que había sido ensayada.

Antes de 1832 nunca había propiamente antagonismo entre las dos cámaras: cualquiera diferencia que se hubiese notado era secundaria. Propiamente había siempre armonía; y se explicaba porque, dada la deficiente organización electoral del país, propiamente los Lores tenían el control de la Cámara de los Comunes. Lejos de haber diferencias, había armonía perfecta entre ambas cámaras. Prácticamente, la reforma de 1832 introdujo a la Cámara de los Comunes un nuevo elemento popular de origen genuinamente representativo. Entonces la armonía se rompió; y el antagonismo entre ambas asambleas se acentuó con las reformas sucesivas de 1867 y 1885, que llevaron a la Cámara de los Comunes una gran mayoría de elemento netamente popular.

Roto, pues, el vínculo por el que los Lores ejercían cierto dominio sobre la Cámara de los Comunes, se convirtió ésta en una institución de tendencias democráticas como era su origen, y en cambio la Alta Cámara, formada por los grandes propietarios, fue desde entonces un elemento conservador, elemento que no representaba los altos intereses generales del país, o que los representaba desde un punto de vista interesado. Fue un cuerpo que siempre se opuso tenazmente a todo lo que podía afectar los derechos de los propietarios, y que puso siempre una valla a todas las reformas democráticas. Mientras todo se movía en sentido democrático, la Cámara Alta continuaba constituyendo un baluarte firme, puesto, formado de grandes intereses. Prodújose como efecto un antagonismo entre el país y la Cámara de los Lores, que se ha reflejado en un estado continuo de propaganda

entusiasta en el sentido de suprimir la Cámara de los Lores, o de modificarla sustancialmente. Los ingleses son muy aficionados a manifestar sus aspiraciones en frases o motes que las expresan muy nítidamente. Así, este anhelo de reforma de la Cámara de los Lores se ha expresado terminantemente en la frase "o concluir o modificarse".

No es el caso de hacer una relación de toda clase de proyectos o reformas que se han operado en la historia de Inglaterra en un período de 150 años. Esos diversos proyectos fueron preparando la opinión, hasta que se produjo la reforma que comenzó en 1905 (en que ingresó al poder el partido liberal). Hasta entonces el partido conservador había gobernado por un tiempo más o menos largo.

Entrado al gobierno el partido liberal, se puso a la orden del día el proyecto de reforma de la Cámara de los Lores. El primer hecho que encendió la lucha fue una ley sobre educación, principal y una de las más caras reformas del partido liberal, a la que los Lores se opusieron violentamente. Esto produjo excitación en el Gabinete; y como consecuencia de este rechazo, el ministerio propuso una resolución en la que los Comunes declaraban que era necesario dar una ley por la que se pudiese obtener que la voluntad del país expresada, por los Comunes, pudiese prevalecer contra la voluntad de los Lores. En Inglaterra es costumbre que antes de presentarse proyectos, la Cámara de los Comunes anuncia su deseo por una resolución sintética para poner en conocimiento del país el objeto de la ley que se proyecta dar, para que lo juzgue y la opinión lo apruebe o desapruebe. Al mismo tiempo anunció el ministerio su intención de presentar próximamente un proyecto que adoptase esta trascendental reforma.

Diversos motivos demoraron la dación de la ley. Pero pronto otro motivo revivió el fuego: el rechazo por la Cámara de los Lores del presupuesto presentado por el Ministerio en 1909, confeccionado por el entonces y actualmente también (1915) Ministro de Hacienda Lloyd George, que creaba contribuciones que alarmaron grandemente a los

grandes propietarios. Entre otras medidas, se establecía un fuerte impuesto a la herencia, y que el aumento de valor de las propiedades inmuebles fuera en parte adjudicado al fisco en forma de una contribución progresiva. Produjose una verdadera explosión de parte de los propietarios, y esto dio lugar a que el presupuesto fuese rechazado, hecho que se puede considerar como una obra verdaderamente revolucionaria.

Ya expliqué que la Cámara de los Comunes tiene preponderancia en materia de finanzas. En una ocasión, hacia el año 1860, la Cámara de los Lores rechazó un *bill* de finanzas, que suprimía el impuesto al papel, remitido por la Cámara de los Comunes. Con ese motivo, se produjo un serio conflicto que concluyó por una declaración de la Cámara de los Comunes que afirmaba su derecho. Desde 1860 no se presentó ejemplo de rechazo por los Lores, de leyes sobre finanzas hasta que llegamos a 1909.

La Cámara responde al ataque proclamando sus derechos una vez más, negando a los Lores el derecho de rechazar una enmienda. El ministerio, atendiendo a la gravedad del asunto, disolvió la Cámara de los Comunes para que el país fuese, por medio de una elección general, el árbitro. Produjose el plebiscito en 1910, y el resultado fue favorable al Ministerio. Como consecuencia de este veredicto nacional se aprobó el presupuesto.

Pero esta lucha había movido el sentimiento público; y se abrió la campaña en contra de los Lores para evitar que en lo sucesivo se opusieran. Inmediatamente después, el ministerio presentó el *bill* de reformas parlamentarias que tiene por objeto no modificar en nada el personal de la Cámara de los Lores, aunque sí anuncia que lo estudiaría para más tarde. Sólo introduce novedades en cuanto a las atribuciones de los Lores, que no pueden oponer su veto a los proyectos iniciados en la Cámara de los Comunes. Este *bill* aprobado por los Comunes fue enviado para su revisión a la Cámara de los Lores, que de antemano había procurado cohonestarse con la voluntad

del país, presentando varios proyectos para su propia reforma, entre los cuales el más interesante es el de Lord Rosebery, en que se alteraba algunos principios con el ánimo de amoldarse a la opinión pública. De modo que cuando el Ministerio presentó el *bill* parlamentario, había dos proyectos en el tapete: éste y el propio de los Lores.

Pero el Ministerio, consciente de su fuerza, resolvió mantenerse firme en su propio proyecto y llevarlo adelante, aun llegando al medio extremo de crear pares nuevos de ideas liberales; y este hecho produjo un efecto decisivo sobre el ánimo de los miembros de la Cámara de los Lores. No obstante el Ministerio, leal y respetuoso de la voluntad del país, disolvió la Cámara de los Comunes para que esa voluntad se manifestara, ya no sobre una cuestión financiera, sino sobre una reforma constitucional. Esta disolución se produjo a fines de 1910; y el país volvió a dar mayoría al Gabinete liberal.

Es así como, por doble fuerza: primero, valiéndose especialmente del plebiscito que da la voluntad expresa de la Nación; segundo, por la amenaza de "hornadas" de pares; es así como se aprobó el *bill* de reforma de 1911.

Lección undécima

II. De las Cámaras

Explicábamos la reforma de la Cámara de los Lores realizada por la ley de 1911. Después de explicar los antecedentes, quedaba tratar de la ley misma. Esta ley dada el 18 de agosto de 1911 no se ocupa de reorganizar la Cámara de los Lores en cuanto a su personal. Simplemente se preocupa de limitar los poderes de la Cámara con el objeto de asegurar el predominio financiero y legislativo de los Comunes. La primera disposición del *bill* parlamentario de 1911 trata de las facultades de la Cámara de los Lores en lo que se refiere a los *money bills*. Establece que una ley de esta clase, aprobada por los Comunes, pasa a la Cámara Alta, y ésta se ocupa de aprobarla o rechazarla. Debe hacerlo dentro de 30 días; si no es ley; si ha sido rechazada también lo es. Se concede a la Cámara de los Lores una apariencia de revisión; pero, en realidad, su veto no tiene ninguna importancia. Para que una ley sea tal se necesita simplemente la sanción de la Corona.

En seguida define qué son *money bills;* para evitar abusos: declara qué son todos aquéllos que se refieren a imposición de contribuciones, que alteran o derogan las existentes; los que se refieren a gastos públicos, a cuentas del Estado, y los que tratan de impuestos, empréstitos y de los medios de derecho para garantizarlos y amortizarlos.

Como pudiera ocurrir duda sobre si una ley es o no de las comprendidas entre los *money bills*, estipula la ley del 911 que el *speaker* (Presidente de la Cámara de los Comunes), resolverá según su juicio si es o no una ley de dinero. Y lo que el speaker decide es definitivo. Ya veremos cuán grande es la importancia y el respeto que inspira el Presidente de los Comunes.

Respecto de las leyes en general que no tienen carácter financiero, se dispone en la reforma que si una ley es aprobada por la Cámara de los Comunes en tres legislaturas sucesivas, y es asimismo rechazada tres veces, en legislaturas seguidas, por los Lores, entonces es ley con sólo la sanción del Rey. Pero es preciso que, además, entre su aprobación por los Comunes en las tres legislaturas, haya trascurrido por lo menos dos años. Es necesario, además, que el rechazo por la Cámara de los Lores haya sido realizado en cada una de las legislaturas cuando menos 30 días antes que concluya la legislatura. Es necesario que la ley sea exactamente la misma, a no ser las inevitables reformas de detalle por razón del transcurso del tiempo. Y se entiende que la Cámara de los Lores ha rechazado el proyecto enviado de los Comunes, aun cuando sólo haya introducido simples reformas.

En resumen, el objeto del *bill* parlamentario de 1911 es dar también en este caso la preponderancia a la Cámara Baja. Pero mientras una ley de dinero en cuanto está aprobada por la Cámara de los Comunes produce efecto inmediato; cuando se trata de otras leyes no producen efecto inmediato, sino que debe pasar cierto tiempo en que pueden madurarse. Este tiempo es de dos años, que se cuentan entre el día en que se verifica en la Cámara de los Comunes la segunda lectura y el día en que aprueban el proyecto por tercera vez. Es condición también que ambas Cámaras insistan por tres veces.

La misma ley de 1911, en otro orden de asuntos, estipula que el período de los Parlamentos que hasta entonces duraba siete años, quedaba reducido a cinco. Antiguamente los Parlamentos tenían la

duración que el Rey quería darles. El rey Carlos II mantuvo un Parlamento durante 14 años, sin convocar a nuevas elecciones. Durante cierto período en el siglo XVII, se resolvió que la duración máxima era de 3 años. Pronto se estatuyó que era de 7, hasta 1905 en que se fijó en 5 años el máximo de duración de un Parlamento. Por lo demás, nunca dura los cinco años; siempre antes ocurre una disolución decretada para la Cámara de los Comunes. El período medio ha sido siempre de 3 ó 4 años, nunca de 5.

Volviendo al punto de las facultades de las Cámaras, lo expresado revela su situación, creada por la reforma operada. La Cámara de los Lores es hoy una entidad nula; su poder controlador está destruido, especialmente tratándose de *money bills*. En otra clase de leyes, el poder preponderante de la Cámara de los Comunes ha quedado establecido, si bien deben cumplirse trámites de cierta dificultad. Así pueden, evidentemente, los Lores controlar en parte la acción legislativa de la Cámara de los Comunes mediante su persistencia, impresionando a la opinión pública, aprovechando el cambio en las circunstancias que obliguen a la Cámara de los Comunes a volver atrás; y mediante esta intervención en los actos de la otra Cámara, ejercer un veto suspensivo que en ciertas circunstancias puede ser efectivo.

Como la política de los ingleses, ya lo hemos notado, se distingue por su continuidad, no es difícil que la Cámara de los Comunes mantenga durante las tres legislaturas el mismo proyecto. De modo que, aunque tardíamente, la Cámara Baja se impone a la resistencia de la de los Lores.

La misma ley de 1911 anuncia que próximamente se presentará un proyecto sobre reorganización de la Cámara de los Lores en sentido popular y no hereditario. Tal proyecto hasta ahora no ha sido iniciado.

¿Cuál será la constitución definitiva de esta Alta Cámara? No es difícil predecirlo. Hasta ahora es profundamente aristocrática. Entre

las reformas que los mismos Lores iniciaron junto con la de 1911, como modo de contemporizar con la tendencia que determinó la reforma, es sobre todo célebre el proyecto de Lord Rosebery en que se establecía que el simple hecho de ser Par, no era título para ocupar un puesto en la Cámara de los Lores. Sólo serían miembros de ella, aquéllos que el cuerpo de Pares eligiese para ocupar en su representación, las curules; es decir, se introducía para el nombramiento de los Lores ingleses la misma regla que rige en el caso de los Lores escoceses e irlandeses, Se establecía, además, en su proyecto que un cierto número de miembros de la Alta Cámara ocuparían su puesto por la calidad del cargo que desempeñaran en la administración pública, y algunos por nombramiento, de por vida, de la Corona.

El país no ve con satisfacción la actual organización de la Cámara de los Lores, porque se halla en pugna con los principios representativos y democráticos; porque la misma organización interna de la Cámara se resiente de anomalías. Así, el quórum es de tres miembros entre 620. Verdad que no se puede votar sin la presencia de 30 personas; pero, por lo común, basta tres miembros. El número de asistentes ordinariamente es excepcionalmente pequeño. Hay algunos pares que después de jurar y aceptar el cargo no vuelven más a la Cámara de los Lores; otros se presentan rara vez, en graves ocasiones políticas o en simples actos de ceremonia. Esto no impide que haya en su seno hombres eminentes por su talento o servicios. Pero, en verdad, no hay relación entre la importancia de los miembros y su número en la Cámara de los Lores. La Cámara celebra pocas sesiones; discute poco; se nota como impresión dominante en la asamblea de que hablamos, mucha inercia. Sólo cuando se discute grandes intereses, como por ejemplo cuando se vio el *bill* de Lloyd George, se nota gran concurrencia.

Es probable que en tiempo no remoto se altere la organización o constitución de la Cámara de los Lores. Dado el espíritu de continuidad, no es probable que se suprima en ella el elemento nobiliario que tiene enorme influencia social. Se autorizará una organización

basada, en parte al menos, sobre principios hereditarios. Probablemente se adoptará el plan de Rosebery, de que todos los miembros de la nobleza que gozan actualmente el derecho de formar parte de la Cámara pierden su privilegio, y en cambio eligen cierto número de representantes.

Queda por tratar algún punto de detalle sobre la organización o procedimiento en una y otra Cámara.

Cada vez que se reúne de nuevo el Parlamento, tiene lugar una sesión a la cual concurren juntas ambas Cámaras. Se realiza la inauguración hacia el 1° de febrero y continúa con cierta intermitencia hasta agosto o septiembre. Aun cuando las leyes vigentes disponen que no deben dejar de reunirse las Cámaras por lo menos una vez cada tres años, se reúne el Parlamento todos los años. Esto se debe a la costumbre, casi ley, que dispone que los impuestos deben votarse cada año.

Decía que se reunían las dos Cámaras. La Cámara de los Lores, llegado el día de la inauguración, notifica a la Cámara de los Comunes que se presente en su sala de sesiones; y si el Rey concurre, ordena que los Comunes se presenten. Éstos, por formalidad que representa supervivencia, se presentan en la barra de la Cámara de los Lores, y allí se les ordena que nombren un representante, vocero o *speaker*. Entonces se retiran a su propia sala y allí, cumpliendo lo ordenado, nombran a su *speaker*. Luego éste se presenta y pide a los Lores la aprobación de su nombramiento. Aprobado éste, se realiza la sesión de inauguración. El Rey concurre con frecuencia, no siempre, y lee el "Discurso del Trono", que anuncia en breves términos cuáles serán las reformas e iniciativas que el gobierno hará en el programa que llevará durante el Congreso que se abre. Este mismo discurso se lee separadamente en cada Cámara, y con motivo de la contestación que se da al Rey, da lugar a lucha y debate entre los partidos.

El *speaker* es un funcionario del más alto interés. Desde luego es elegido por la Cámara de los Comunes; pero, propiamente, es

designado por el Ministerio. El procedimiento es éste: un miembro de la Cámara, generalmente del partido ministerial, propone el nombre de una persona que es miembro del partido en mayoría; un miembro de la oposición secunda el proyecto, y entonces la Cámara lo elige. Aun cuando en su origen el *speaker* pertenece a un partido político, es costumbre que tras ser elegido, terminada la legislatura es reelegido, cualquiera que sea el cambio de la mayoría. Así, suponiendo que hubiera sido elegido bajo el gobierno de un ministerio liberal, si éste cae, el *speaker* continúa en su puesto mientras él quiere. Y es que el *speaker* se descuida absolutamente de todo sentimiento partidarista; es omnipotente; es director de los debates. No hay ningún temor que pudiese abusar de su poder para beneficiar al partido al que pertenece. Y es de advertir que su poderío se considera grande. Debe mantener el orden; imponer medidas de disciplina. El *speaker* resuelve toda diferencia o duda que pueda suscitarse sobre el procedimiento durante los debates o la votación. El procedimiento es sumamente complicado, ya que la legislación o cuerpo de leyes es tan grande, que no puede ser de todos conocido. El *speaker* las interpreta aunque no las hace. Preside y proclama los resultados de la votación. Pone un certificado al pie de la ley que otorgan los Comunes, estableciendo si se trata de un *money bill*, y así, que será ley aunque los Lores la rechazen.

El *speaker* es un funcionario rentado; goza de un sueldo de £ 5,000 al año, con derecho además para residir en la Casa del Parlamento. Es usual que cuando se retira por renuncia o avanzada edad, es nombrado Par y pasa a la Cámara de los Lores. No tiene voto sino para resolver los empates.

La Cámara de los Comunes tiene otros funcionarios auxiliares que desempeñan trabajos de mucha importancia y que no mencionamos para no entrar en detalles. Pero sí conviene hablar de los Comités que es costumbre universal hoy, constituir en los cuerpos deliberativos. Su objeto es preparar la labor, facilitarla y ahorrar tiempo a la Cámara.

Es asunto que tiene mucha importancia en el Derecho Constitucional moderno, el ver cómo se han organizado las Comisiones en los Parlamentos; y en su oportunidad hacer comparación entre Inglaterra, Francia y Estados Unidos. Allí se refleja el carácter propio de cada sistema, y aun, el del plan de gobierno. En Inglaterra las Comisiones son nombradas por el *speaker*, como en Estados Unidos y como aquí en el Perú, en que el Presidente de la Cámara propone un cuadro de comisiones. Las comisiones en Inglaterra son nombradas, o por la Cámara, o por una Comisión que se llama "Comité de Selección", formado por 11 personas, cuya designación se verifica en virtud de acuerdo entre los directores del ministerio y los jefes de la oposición, para designar las más respetables personas de la Cámara.

Las Comisiones son de varias clases. Hay las comisiones especiales que estudian a fondo alguna materia, procurando buscar datos, tomando testimonios, haciendo una especie de "enquête" sobre un ramo o materia; elaboran un informe que permite a la Cámara iniciar un nuevo proyecto o aprobar el presentado. Estas comisiones especiales desaparecen cuando han concluido su labor. Otras comisiones se nombran para informar sobre proyectos de ley de carácter público o privado. Entre éstas hay unas que se llaman permanentes y otras que se llaman sesionales. Son de mucha importancia los comités permanentes que son 4, y que cuentan entre 60 y 80 miembros: son verdaderas cámaras en miniatura, perfectos cuerpos deliberativos, pues en ellos se discute. La organización de estos Comités Permanentes se procura que sean representación o imagen fiel del estado de los partidos en la Cámara. Por consiguiente, debe advertirse que el ministerio tiene siempre mayoría en los Comités Permanentes, puesto que se procura que el partido en mayoría tenga también mayoría en los Comités Permanentes. Y aun cuando en el nombramiento de miembros de esas comisiones no toma parte el Ministerio, el Comité de Selección sabe que es su deber establecer la misma proporción que existe en las fuerzas que luchan en la Cámara. En las deliberaciones de esas Comisiones, es corriente que el ministerio tome parte; que en ellas el ministro o subsecretario ejerza

la misma autoridad discrecional y moral sobre su partido que en las deliberaciones de conjunto.

Hasta 1907, en que se introdujo una reforma, los proyectos de ley no pasaban a comisión sino cuando la Cámara tuviese a bien; sobre todo, los proyectos importantes no pasaban a comisión. Pero, a consecuencia del volumen inmenso de proyectos que despachar, hubo necesidad de introducir la reforma de que todo proyecto pasara a alguna de las Cuatro Comisiones. Los "bills de dinero", por excepción no pasan a ninguna Comisión; se discuten directamente por la Cámara. En estas cuatro comisiones de que hablamos se discute a fondo el proyecto y se prepara un informe, que abrevia considerablemente el trabajo de la Cámara. La Cámara no hace sino revisar y aprobar generalmente esos informes.

Pero hay una Comisión que está formada por la Cámara toda, una de tantas curiosidades de organización en el Parlamento de Inglaterra, que se llama el "Comité de Conjunto"; que cuando funciona no es presidida por el *speaker* sino por el Presidente de Comisiones y bajo un régimen de procedimientos, diferente. Cuando la Cámara funciona como Comité, se discute con mayor amplitud y se debate más incesantemente; los diputados pueden hablar más veces. Así que es corriente que después que el asunto ha sido estudiado por una Comisión Permanente, se da cuenta al Comité de Conjunto que lo estudia en sus detalles, y que informa a la Cámara para votar o discutir de nuevo.

La Cámara de los Comunes celebra sesiones todos los días de la semana, excepto los sábados. Los días viernes están reservados para tratar de los proyectos que presenten los representantes. El desarrollo del sistema parlamentario ha traído consigo el predominio político del Gabinete que ejerce la dirección de las deliberaciones de la Cámara. Al primer ministro se le llama por eso *leader* o director de ella; a tal punto la controla el Gabinete. En este sentido el *speaker* no tiene ninguna autoridad. El Ministerio opta por cuáles asuntos debe verse antes, cuáles relegarse. Cuando van a terminar las sesiones del

Parlamento, el Gabinete dice qué asuntos deben relegarse por no ser urgentes, y pide la resolución de los urgentes. Este procedimiento es lo que los ingleses denominan la "degollación política del gabinete".

Gran mayoría de los asuntos de que se ocupa la Cámara son iniciativas del Gabinete; las de los representantes son poquísimas; y el número de horas que se dedica a discutir los proyectos de los representantes, ya se ve lo reducido que es, si se recuerda que para esas discusiones sólo se reserva los días viernes; y aun ese día puede quitarse si el Ministerio lo solicita para ver asuntos urgentes. Desde luego, es evidente que nunca un proyecto de verdadero interés emana de un diputado, sino de iniciativa del gobierno; y la organización de las comisiones tiende a robustecer esta función del ministerio. Con esta iniciativa el ministerio no se halla expuesto al peligro de que las comisiones destrozen sus proyectos, los critiquen y se presenten en son de lucha con el Gabinete. Como las Comisiones reflejan la influencia política del Ministerio, el Gabinete las dirige. Es evidente que el Gobierno tiene muchos medios de acción sobre el elemento componente de la Cámara de los Comunes para que sus proyectos sean estudiados de buena fe y tengan buen informe. En Francia, las Comisiones no reflejan la opinión política de la Cámara; pueden estar formadas de un elemento totalmente adverso al Gabinete. Es el Parlamento una especie de rival que pone al Primer Ministro en dificultades grandes, con riesgo de echarlo abajo.

Tratándose de materias financieras, en Inglaterra ocurre esto: que la Cámara de los Comunes no puede hacer ninguna clase de iniciativas que tocan exclusivamente al gobierno. Un diputado no puede proponer que se gaste en tal obra pública ni aumentar determinada partida. A veces se discute los proyectos financieros del gobierno; pero siempre se aprueban, porque el Ministerio considera parte integral de su prerrogativa, que se aprueben sus proyectos; o, de lo contrario, se retira del poder, a la más mínima observación que él no acepte. Un diputado puede pedir que se suprima o se rebaje un gasto; pero no que se introduzca un nuevo egreso.

Se comprende la importancia que tiene para el gobierno tener en sus manos el manejo de la bolsa. Cuando, por el contrario, como pasa en Francia, el Comité de Hacienda puede deshacer un proyecto hacendario del Ministerio, se comprende la debilidad del gobierno, cuando un diputado o la misma comisión rechace el pliego del presupuesto, por ejemplo.

El gabinete inglés es el verdadero controlador y director del gobierno financiero del país. Y, respecto de otras leyes, son muy pocas las que emanan propiamente de iniciativa de los diputados; esto es costumbre, uso irrevocable. El Ministerio, o acepta la reforma introducida por la Cámara o la rechaza, y el deber de los representantes es aprobar lo que dice el Ministerio, porque si no lo hacen, el Ministerio cae. El representante, que forma parte de la mayoría, aprueba sin dilación lo que dicen los jefes o líderes, a no ser que se trate de una cuestión de extrema importancia en que se decida a volcarlos del poder.

Nuestras explicaciones posteriores nos harán comprender que el Ministerio es un verdadero controlador de la Cámara. Me refiero al procedimiento que se emplea para interpelar a los Ministros que es tema importante, y sobre el que cabe hacer comparaciones muy interesantes.

Lección duodécima

III. De las Cámaras

Completando las explicaciones sobre el procedimiento y la forma de los debates y votaciones en las Cámaras, debo manifestar que la Cámara de los Comunes, después de la sesión de apertura que se realiza a principios de febrero, prolonga sus sesiones hasta setiembre u octubre. También dije que sus reuniones son anuales, a pesar de que, conforme a la ley, sólo debe haber un Parlamento cada tres años. Expliqué las funciones del *speaker* y la importancia de sus atribuciones.

Agreguemos ahora que la Cámara de los Comunes y la Cámara de los Lores ocupan el edificio conocido con el nombre de Palacio de Westminster, Palacio Real, desde hace más de 600 años; edificio incómodo, aun cuando fue totalmente reconstruido hacia 1800 (1826). Las Cámaras de los Comunes y la de los Lores ocupan secciones independientes. La Cámara de los Comunes tiene para sesionar un recinto relativamente pequeño, pues apenas sí hay en él asientos para la mitad de sus miembros. Esta sala no está construida en forma de anfiteatro circular, como la generalidad de los Parlamentos; su forma es cuadrada, ocupada al centro por un pasaje. En el fondo hay un estrado que es el del *speaker*. Los asientos que ocupan los diputados

ascienden en graderías hasta las secciones altas de los muros. A la derecha del *speaker* se sitúan los miembros del partido de gobierno; a la izquierda el jefe de la oposición, y tras él, todos los principales representantes o líderes del partido oposicionista. Tras la banca del gobierno se sientan todos los miembros del partido ministerial, y tras la banca de la oposición, todos los representantes que militan en las filas de la oposición. La disposición está manifestando la organización política de la Cámara: dos bandos perfectamente disciplinados.

El quórum en la Cámara de los Comunes es de 40 personas para votar. Pueden los debates tener lugar con menor número de asistentes, pues aun debates de trascendencia se verifican con una cámara sumamente diminuta. Sin embargo, en cualquier momento puede un representante llamar la atención del Presidente sobre el hecho de no haber 40 personas en la Sala. Entonces el *speaker* da vuelta a una ampolleta que hace sonar campanillas en todo el edificio, llamando a los representantes que están, generalmente, ocupándose en asuntos particulares; y pasados dos minutos se cuenta de nuevo el número de miembros, y si éste es menor de cuarenta, se suspende el debate de la cuestión.

Todos los asuntos están sujetos a un procedimiento, que en sustancia es el siguiente. Se hace, ante todo, una primera lectura de la ley que se inicia por el Gabinete. Con motivo de esta primera lectura tiene lugar un debate de carácter preliminar. En asuntos ordinarios, la primera lectura no da lugar a debate. Este debate tiene lugar en la segunda lectura en que se realiza una discusión de principios o de líneas generales. En esta oportunidad puede la Cámara desechar un proyecto, disponiendo que se lea, de la fecha en seis meses, es decir, cuando el Parlamento está clausurado. Es un medio decoroso de desechar un asunto por el momento y trasladar su discusión para las calendas griegas. Pero los asuntos que sobreviven a la segunda lectura llegan a la estación de comisión; el proyecto pasa, pues, sea a la Comisión Permanente o a alguna de las Comisiones especiales, salvo que la cámara opte porque no pase a comisión y se dé cuenta

a la Comisión de Conjunto. La idea es que los proyectos del gobierno no se sometan a Comisión; pero la abundancia de trabajo que acrecentó su labor, y a medida que esa labor del Parlamento ha ido ensanchándose, obligó a crear cuatro grandes comisiones a las que se llevan casi todos los proyectos, excepto los de gran trascendencia y los de materias contenciosas. La idea primitiva al crear tales comisiones era que estudiaran teóricamente, específicamente, científicamente los asuntos, que determinaran los detalles, sin discutir los principios y consecuencias sino en términos generales. Las Comisiones, que como ya sabemos son especiales o permanentes, o la Cámara toda, reunida en Comisión de Conjunto, discuten y debaten las enmiendas, y luego que el proyecto ha quedado madurado, estudiado y elaborado se da cuenta a la Cámara para verificar nueva discusión, fácil y reducida por el trabajo practicado por las comisiones, sobre todo cuando la Cámara de los Comunes ha debatido ampliamente el proyecto, lleva el trabajo casi concluido. Y tiene lugar la tercera lectura; entonces, e inmediatamente se verifica la votación del proyecto en conjunto.

Aprobado el proyecto, el *bill* en la Cámara de los Comunes, pasa a la de los Lores en donde se somete a nuevos trámites. Si la Cámara de los Lores enmienda la ley, ésta vuelve a la Cámara de los Comunes. Si la acepta, el asunto está concluido, la ley está aprobada, faltándole sólo la sanción real. Si no, es necesario que pase nuevos trámites hasta que se realice la armonía. Cuando se trata de *money bills* en este caso, si la Cámara de los Comunes insiste en su proyecto. es preciso que transcurra tres legislaturas y un período no menor de dos años para que el proyecto pueda llegar a convertirse en verdadera ley.

Cuando llega el momento de votar, el Presidente o *speaker* pregunta de viva voz quiénes están por el Sí y quiénes por el No; y la manifestación de estos votos, no en forma nominal sino verbal en alta voz, permite al *speaker* proclamar el resultado. Si nadie dice nada, el asunto está aprobado o rechazado. Si alguien objeta, el *speaker* ordena que se proceda a una nueva votación, que se realice lo que

se llama "una división". El procedimiento es el siguiente: comienza por llamar a todos los miembros que se encuentran dispersos mediante anuncio por campanillas y se espera dos minutos. En seguida se cierran las puertas y ordena que los *Síes* entren por la derecha del *speaker* y los *Noes* por la puerta de la izquierda. Cuatro personas *(tellers)* cuentan cuántos votos por el sí y cuántos por el no. Estos *tellers* son cuatro: dos de cada partido que se colocan así: uno del partido de gobierno y otro de la oposición en la puerta de la derecha; un oposicionista y otro gobiernista en la de la izquierda. No hay pues, votación nominal al uso de otros Parlamentos sino recuento de votos; pero, como los *tellers* toman los nombres de los que pasan por las puertas respectivas, queda así constancia de quiénes estuvieron a favor y quiénes en contra de una ley. El *speaker* proclama el resultado de la votación. Este procedimiento es muy antiguo; se practica desde hace un siglo.

Dada la naturaleza del gobierno parlamentario en que una votación adversa de las Cámaras determina la caída del gobierno, éste se preocupa activamente de que los miembros que forman el partido gobiernista concurran a la Cámara con puntualidad, que estén presentes o a la mano para, en un momento dado, robustecer sus filas, disciplinarlas, prevenirlas para que no sean tomadas de sorpresa. Con este objeto, existen diputados especiales, encargados de esa labor, llamados *whips*, políticos distinguidos que son al mismo tiempo hombres de fortuna y con títulos, provistos de don de gentes, aptos, por consiguiente, para seducir y conquistar. Reciben sueldo. La oposición nombra también sus *whips*. Son, además, los *whips* del gobierno, dirigentes del Ministerio, que lo auxilian con datos y detalles que sólo ellos pueden obtener, y que se encargan de trasmitir a sus amigos las órdenes del gobierno. Cuando una votación va a tener lugar, ocurre que se trata de asuntos que interesan al ministerio o que no le interesan. La manera de saberlo es la siguiente. Si el *speaker* designa a los *whips* se está seguro que el asunto interesa al gobierno y que todo el mundo debe permanecer fiel a su bandera.

En la Cámara de los Lores el procedimiento para los debates es muy semejante. La Presidencia no corresponde a un funcionario elegido por los mismos Lores, como los Comunes eligen su *speaker*. El Presidente de la Cámara de los Lores es el Lord Chancellor, aquel alto funcionario del gobierno que participa de tres funciones: ejecutiva, judicial y legislativa; esta última es la de presidir a la Cámara de los Lores. Pero sus funciones y derechos son menos importantes que los del *speaker*. Preside la Cámara en el nombre; su función no es verdaderamente práctica. Los Lores se dirigen cuando hablan, no a él, sino a sus compañeros. El Lord Chancellor, Presidente de la Cámara de los Lores, no designa quién habla primero cuando varios miembros han pedido la palabra. No tiene funciones de disciplina. De modo que desempeña funciones un tanto formales. El asiento en que se sienta el Lord Chancellor, por ficción, no es parte de la Cámara; se le llama por tradición saco de lana (*the wool sack*), nombre debido a que en tiempo del reinado de Isabel I, el Lord presidente se sentaba en un saco de lana.

También en la Cámara de los Lores hay comisiones que estudian y dictaminan sobre las diversas materias, aun cuando pueden los lores resolver que no se manden a comisión los asuntos. También hay tres lecturas. La votación se verifica en forma parecida, si bien los miembros de la Cámara no salen de la sala. Se practica una división efectiva: los síes se sientan a la derecha y los noes a la izquierda. En cuanto a los que no quieren votar se ponen cerca del *wool sack*, ya que a éste, como hemos dicho, se le considera fuera de la sala.

Las Cámaras no pueden funcionar independientemente. Al convocarse al Parlamento deben reunirse ambas en la sesión de apertura. Al clausurarse el Parlamento, cesa la Cámara de los Comunes y simultáneamente cesa la de los Lores; al prorrogarse las sesiones de una, se prorrogan las de la otra. Esta es una regla que rige en todos los países del mundo. La única función independiente de la Cámara de los Lores es la función judicial; y ella se ejercita aun cuando la de los Comunes no esté en sesiones.

Los debates en la Cámara de los Lores son caracterizados por su amplitud y libertad. No hay procedimientos de los llamados de guillotina, porque nunca se ha presentado la congestión de trabajo que obliga a esas medidas, ni porque los partidos hallan apelado a tácticas de obstrucción. En cambio, en la Cámara de los Comunes, aunque antiguamente era grande la libertad de hablar, el hecho de las dificultades puestas por el Partido Irlandés que apeló a medios de obstrucción, hizo que se adoptasen medidas rigurosas que permiten poner término a un debate. Estos medios son dos: la clausura ordinaria y la guillotina; la primera permite pedir que se vote inmediatamente una cuestión en debate; la aprobación debe ser por mayoría no menor de 100 personas. La guillotina que consiste en que antes de discutir se presenta una moción por la que se pide que, pasando de cierto número de días se vote la ley y si ésta comprende varios puntos se señala un plazo fijo para votar cada uno de los artículos. Así se sabe cuántos días ha de durar la discusión de una ley.

Los diputados gozan de privilegios tales como la libertad en cuanto a los discursos que pronuncian; la inmunidad contra arrestos, esparcida en todos los Parlamentos, que rige durante la Legislatura y 40 días antes y 40 días después. Los Lores tienen el privilegio de poder acercarse en persona al Rey; los Comunes lo hacen colectivamente, representados por el *speaker* (palabra que significa: el que habla, el que habla por todos).

Las sesiones de la Cámara empiezan ordinariamente a las dos de la tarde y concluyen cuando más a las doce de la noche; son continuas, sin intermitencias. Ya dije que se celebraban sesiones todos los días, excepto los sábados. Concluiré hablando de la remuneración de los representantes.

Fue tradición constante que los representantes prestaran sus servicios gratuitamente. Desde la época que se verificó la reforma de 1832, y aun antes, existió una propaganda sostenida principalmente por los radicales y demócratas, en el sentido de que fuera remunerado

el cargo de diputado; ello se hacía con el objeto de que muchos hombres eminentes por su inteligencia, pero pobres, pudieran entrar al Parlamento. Sin embargo, en ningún tiempo pudo ser conseguido ese propósito. Sólo en 1911 pudo convertirse en hecho sancionado por la ley. Las reformas auxiliares al célebre *bill* estipularon que se abonara, £ 400 al año a cada representante. Antes de eso, el partido del trabajo *(Labour Party)*, que en algo se podría asimilar al socialismo francés y alemán, en su programa tendente al mejoramiento de la clase trabajadora, introducía la novedad de subvencionar con dinero de la Caja del Partido a los representantes de éste en el Parlamento. Pero por una circunstancia notable llegó a pronunciarse sentencia judicial declarando ilegal esa subvención, sentencia que fue pronunciada en 1909 por la Cámara de los Lores, constituida en Tribunal de Justicia. Y esto precipitó la adopción de la ley de 1911 que autorizó el pago a todos los representantes.

Ahora, volvamos sobre el tema que se trataba al final de la lección pasada: el de las relaciones del Parlamento con los Ministros. Hablábamos de esto con motivo de la Cámara de los Comunes y de la iniciativa de los representantes. Esta iniciativa se ha reducido paulatinamente; y así es, en razón de que el desarrollo del gobierno parlamentario ha ampliado la esfera de acción y la responsabilidad del Gabinete, trayendo como consecuencia, que es esencia del gobierno parlamentario, que el Gabinete no sólo es poder ejecutivo, sino que es también principal órgano de la función legislativa.

Anticipando la obra de análisis, diremos que hoy el Gabinete legisla con el apoyo y consentimiento del Parlamento; que es no solamente el director de la política nacional en cuanto al gobierno, sino también en cuanto a la legislación que debe darse, o en cuanto a las leyes que no deben darse (Lowell)

Los representantes tienen derecho de presentar proyectos a sus cámaras; pero, en realidad, este derecho se ejerce en ocasiones cada vez más raras y sobre asuntos secundarios. Las reglas de las cámaras

han tendido siempre a reducir el tiempo que una ley puede discutirse y a disminuir las iniciativas de los diputados. Todo el tiempo restante pertenece al gobierno que tiene la parte del león. Según Lowell, dividiendo el período legislativo en 200 partes, más o menos 30 se dedican a iniciativas particulares de los diputados y 170 a las del Gobierno. Esto es muy gráfico. Es que como el gobierno parlamentario ha evolucionado, la Cámara de los Comunes reposa absolutamente en el Gabinete que inicia, plantea y designa el día de la discusión. El Gabinete anuncia, por el discurso del Trono, sus proyectos, y cuando se discute la respuesta, los representantes se quejan de que no se haya mencionado tales o cuales reformas. De modo que el Ministerio no sólo es responsable de los proyectos dados, como que él los ha iniciado, sino también de aquéllos que omite dar. El Gabinete tiene el poder de iniciativa sin límite en materias financieras, impuestos y gastos. Los diputados discuten, critican, levantan polémicas de todo orden; pero llegado el momento de votar, son aprobadas las iniciativas del gobierno. Sólo pueden pedir que se reduzcan ciertos gastos. Y así, como medio para promover las discusiones, un diputado puede presentar una moción para que se reduzca un gasto, moción que permite abrir el debate. Por ejemplo, con ocasión de discutir una moción para que se rebaje el sueldo del *Lord* del Almirantazgo, se discute y se critica la organización de *The Admiralty*. Del mismo modo, la discusión del Presupuesto es un medio discreto de sacar a luz los defectos del gobierno, censurar su conducta. Tratándose de las leyes corrientes, tiene el Gabinete el control en la Cámara de los Comunes por medio de las comisiones. Ya sabemos el procedimiento que se sigue en éstas.

Se puede pues establecer el principio, en cuanto a las relaciones del Gabinete con la Cámara, que el primero tiene el control de la Cámara. Ya se dijo en otro momento que el Gabinete inglés es una comisión de la Cámara de los Comunes, nombrada por ésta para gobernar al país. Descartando lo que hay de exagerado en la fórmula, él es efectivamente una comisión de la Cámara de los Comunes. En consecuencia, todos los miembros del Gabinete son miembros de esa

Cámara, concurren a todas las sesiones, defienden sus proyectos, son verdaderas cabezas del partido en mayoría, que tiene la dirección de la Cámara misma, que la controla, que tiene la dirección de los debates y a él le está reservada la mayor parte del tiempo para debatir sus proyectos; tiene el control casi absoluto de las comisiones dictaminadoras, que no se puede introducir cambio en sus proyectos; que siempre la desaprobación de sus proyectos importa la caída del ministerio y, en consecuencia, el ascenso al poder del partido contrario. Por tanto, la mayoría se encuentra en este dilema, o aprueba el proyecto y sostiene al ministerio con toda su fuerza y energía, o, desaprobándole sus proyectos, le aplica una sentencia de muerte. He allí el motivo que da como consecuencia la fortaleza política del gobierno inglés, su autoridad en las Cámaras, su control sobre el Poder Legislativo. El ministerio ha logrado imponerse a la mayoría. Ésta debe ayudarlo, aceptar su programa en su integridad. El ministerio tiene la dirección en el país de los asuntos ejecutivos y legislativos. Mientras existe, es necesario apoyarlo y por eso tiene la responsabilidad de los proyectos presentados y de los que ha omitido presentar.

Pero, veamos el revés de las relaciones.

La Cámara de los Comunes controla al Gabinete. Tan lo controla que lo puede separar en el instante que tenga por conveniente. Para esto no necesita voto de censura o desconfianza; basta la desaprobación de un proyecto iniciado por el Gabinete o de un punto de ese proyecto para echarlo abajo. La Cámara de los Comunes hace y deshace ministerios a su voluntad. Verdad que el ministerio puede disolver la Cámara de los Comunes convocando a elecciones para dirimir su contienda con la mayoría. Pero el hecho de que un ministerio inglés pierda la mayoría es cosa que se ha presentado en los últimos tiempos rarísima vez. Los ministerios hoy caen porque el país se pronuncia en contra de ellos. Sin embargo, teóricamente, la mayoría de la Cámara de los Comunes tiene en sus manos la suerte del Gabinete. Posee en segundo lugar el ejercicio de su función de vigilancia sobre los actos del ministerio. Por medio de preguntas que

tienen derecho de hacer los representantes a cada uno de los ministros para que informen sobre cualquier punto, sea el más trascendental o el más mínimo e insignificante servicio público. Las preguntas se hacen al comienzo de la sesión y la Cámara aprueba que se dirijan al final de ella. El ministro debe contestar dentro de 24 horas. El número de preguntas que se hacen en el período de una legislatura se cuenta por miles; algunas las hacen de buena fe, otras con intención de agobiar al gobierno. En todo caso las preguntas no dan lugar a debate; en esto se diferencian de las interpelaciones francesas. En este último sistema hay un debate más o menos amplio, y lo que es más grave, en medio de la excitación que naturalmente producen ciertos hechos, se toma el voto de la Cámara, por medio de lo que se llama en Francia "orden del día". Y ese voto, si es adverso, puede traer consigo la caída del gobierno, no porque el país esté descontento de la actuación del ministerio, sino porque se ha hecho hincapié en una flaqueza o debilidad suya.

En Inglaterra, como medio de conservar al ministerio su estabilidad y su poder, las interrogaciones no dan lugar a debate. Simplemente se contestan; y así el país queda enterado del servicio que le prestan sus funcionarios y hace un balance para darles en las próximas elecciones su voto adverso o favorable. Hay además, multitud de otras ocasiones en que es posible criticar al gobierno.

Lección decimatercera

El presupuesto

Había olvidado al ocuparme del procedimiento para la formación de las leyes, de mencionar el Presupuesto y el modo como se dicta, así como también de las llamadas leyes privadas. No entraremos en detalles sino que insinuaremos en sus breves rasgos lo fundamental en esta materia.

El Presupuesto consta de dos actos o leyes: el llamado acto de apropiación, que podría asimilarse a lo que llamamos nosotros pliego de egresos, es decir el conjunto de disposiciones o leyes que señalan lo que se debe gastar y en qué se debe gastar; y segundo, lo que se llama el *bill* de finanzas, asimilable a lo que nosotros llamamos pliego de ingresos, o sea la relación de entradas, contribuciones según su tasa, el modo de cobrarlas y todo lo que se refiere a deudas públicas.

La formación del Presupuesto en esta doble composición, difiere de los requisitos que se cumplen para la dación de cualquiera otra ley ordinaria. Ambos pliegos del presupuesto proceden de iniciativas del Gobierno. Los funcionarios del ramo preparan los estudios y datos necesarios y forman la relación de gastos que se harán en el año venidero; incluyen en esa relación, las nuevas contribuciones, las alzas

de las antiguas, en fin, todo lo necesario para atender al servicio de los gastos que se prevén. Esos trabajos están sujetos a la revisión del Ministerio de Hacienda y deben ser presentados antes que concluya el año fiscal, a la Cámara de los Comunes, que se ocupa de la fijación de los gastos públicos. Por leyes especiales va resolviendo los gastos; y luego se agregan estos gastos particulares para formar la ley general.

La Cámara en seguida trata del *bill* de finanzas que, como ya dije, regula las contribuciones y todo lo que es ingreso público. Este pliego va anexo al conjunto de leyes que ordenan y regulan el cobro de los impuestos públicos.

Muchos gastos públicos son permanentes: por ejemplo, la lista civil de la Corona; otros son anuales: así, es necesario que se ratifique la orden de que se cobre los impuestos cada año; pues aun cuando sean éstos, inalterables, cada año se introduce alguna innovación, sobre todo en la tasa, para graduar el impuesto de modo que no produzca ni más ni menos que lo necesario para los servicios públicos. En materia de finanzas, repito, es regla fundamental que sólo tiene iniciativa el Gobierno. Otra regla es que no se discute un *bill* de finanzas en Comisiones Especiales sino en Comisión de Conjunto.

Estas dos grandes secciones del Presupuesto se remiten, como toda ley, a la Cámara de los Lores, que no debe, según tradición, modificar sino aprobar llanamente, aunque nunca se estableció por orden formal esa restricción. Pero, como se sabe, en 1909 se produjo un rechazo, por los Lores, de un *finantial bill.* Esto dio oportunidad para la reforma de 1911, en que se estipuló que si la Cámara de los Lores aprueba o rechaza el Presupuesto, con su rechazo no produce ningún efecto, pues sólo tiene facultad nominal de revisión. Naturalmente, la Cámara de los Lores ante la inutilidad de su rechazo acepta sin discusión lo aprobado por la otra Cámara.

Todo fondo público en Inglaterra, excepto los que por motivos especiales están separados, ingresa al Banco de Inglaterra, y en Irlanda,

al Banco de Irlanda, para formar el fondo consolidado. Los gastos públicos se hacen por medio de letras o libranzas contra ese Banco. Existe un funcionario de enorme importancia, el Contralor General, especie de Fiscal General en materia de gastos, que vigila los egresos y puede poner su veto a los gastos superfluos. Es elegido de por vida.

Ya que el Gobierno tiene la iniciativa en la inversión de fondos, debe recibir cuenta anual de los ingresos y egresos, garantizando así la pureza y exactitud en el manejo de los caudales del país. Esta cuenta va acompañada de un informe del Contralor General, a quien puede considerarse como un funcionario del Parlamento, que lo encarga del estudio de esas cuentas. El Parlamento las estudia por medio de una comisión de su seno.

Decía que también merecen mencionarse las *private bills* (leyes privadas), que tienen por objeto autorizar a determinados individuos, sociedades, compañías mercantiles para que puedan emprender ciertos negocios, hacer ciertas obras que requieren autorización especial del Parlamento. El que desea, por ejemplo, construir un ferrocarril o establecer un servicio urbano de agua y desagüe, o cualesquiera obras que interesen al público debe ser autorizado por una ley privada. La ley privada es una especie de patente sin exclusiva. El Parlamento examina esa solicitud, concede audiencia a todos los que tienen interés en oponerse, y en seguida se da la ley dando la concesión o el permiso. Muchas de estas cosas se autorizan en otros países por medio de una ley general. En Inglaterra, por tradición no inalterable, es el Parlamento el que debe en cada caso dar el permiso por un procedimiento semijudicial y semilegislativo, que acabo de mencionar. Estas *private bills* son fuente de ingreso, porque exigen desembolso por parte del peticionario.

Otro tema de cierto interés que pudo haberse tratado después de estudiar las atribuciones del Poder Ejecutivo, es el que se refiere a la organización del servicio civil: jerarquía de funcionarios admi-

nistrativos que cooperan en la labor del gobierno. Tiene gran importancia, no sólo para la buena administración sino para la buena política, el que la ley organice fundamentalmente los servicios de los empleados y de la serie de funcionarios de todo género, desde los ayudantes inmediatos de los ministros hasta los meros auxiliares.

El mal de que generalmente padecen los pueblos modernos en su servicio civil es la injerencia de la política en el nombramiento y el ascenso. De ese mismo mal sufrió Inglaterra en el siglo XVIII y parte del XIX. Los funcionarios no son elegidos; son nombrados por la Corona o el Gobierno, y en esa época, como en muchos otros países, los ministros aprovechaban de sus facultades de nombrar con fines políticos. Sin embargo, nunca en Inglaterra llegó a prevalecer el sistema de los despojos, usado en Estados Unidos hasta hace poco. Este sistema, el *spoil system*, ha sido una plaga mucho tiempo en Estados Unidos. En Inglaterra fue general que los ministros se aprovecharan de las vacantes para favorecer a sus amigos políticos, robusteciendo así su fuerza. Además de eso, se notó también en la época a que me estoy refiriendo, el mal de la injerencia de los representantes de la Cámara de los Comunes en la designación y ascenso de los funcionarios. En tiempos en que los partidos políticos de Inglaterra no habían llegado al grado de fuerza que hoy tienen, los ministros debían apelar al recurso de captarse votos a cambio de empleo; de este modo los representantes favorecían a sus electores, parientes, amigos, etc. Así pasa en otros países de América y en Francia, en donde se perjudica de esta forma el servicio público, porque no se tiene en cuenta para los ascensos, la antigüedad de servicios prestados, antigüedad que lleva necesariamente la competencia. Contra este mal se manifiesta la opinión pública. Hoy puede afirmarse que en Inglaterra, la política no tiene injerencia en la designación del servicio civil. Casi está extendido en todos los ramos de la administración, el sistema de concurso, con excepción de los empleos muy altos o muy bajos, ya se trate de simple examen para formar listas de aptitud o de provisión inmediata.

Los funcionarios en Inglaterra son de dos clases: políticos y no políticos. Los primeros, como ya sabemos, son siempre del partido triunfante en las elecciones y en el Congreso. El Gabinete llama a gobernar con él a miembros de su partido, que son siempre miembros del Parlamento. Cuando el partido cae, todos estos empleados de rango ministerial también caen. Todos los otros, del rango permanente, son empleados no políticos, es decir, que se mantienen en posesión de sus puestos no obstante las crisis políticas. Esta permanencia es otro de los rasgos del servicio inglés. La administración pública es una verdadera carrera. El empleado que ingresa joven a un puesto bajo, sabe que puede llegar a los más altos cargos y que no está expuesto a ser sustituido en un momento dado. El subsecretario permanente, que inmediatamente colabora con el ministro, que hace sus veces y que sabe más que él, ese empleado no cae con su jefe.

Estos empleados no pueden ser representantes ni tomar parte activa en la política. Sólo tienen derecho de votar, derecho que en un tiempo se les quitó; pero ha quedado como tradición que no deben tomar parte en campañas políticas. Se comprende que ambas condiciones de permanencia y renuncia a la acción política, son correlativas.

La injerencia de los representantes en los nombramientos ha cesado completamente. Es un hecho absolutamente desusado que un miembro de la Cámara de los Comunes ejercite su influencia y pida favores para una designación o un ascenso. Existe una costumbre establecida y es la siguiente: si un funcionario público con objeto de apoyar una solicitud de ascenso ejercita influencias, el gobierno considera que no tiene los méritos necesarios para ser ascendido.

Ahora ¿cómo se explica este fenómeno realmente extraordinario de que el Gobierno hoy, dentro del régimen parlamentario, esté libre de la molestia de las exigencias de los representantes en la organización del servicio público? Se explica por la organización de los

partidos. Hoy son dos grandes partidos, con programas, homogéneos y con disciplina férrea. Las elecciones se producen bajo la vigilancia de los partidos. La elección del representante es entonces condicional: el país elige a un representante que ha ofrecido ayudar al partido liberal, por ejemplo, y realizar su programa, apoyando a su ministerio. Este es un compromiso que debe cumplirse. Fuertemente constituido así el gobierno, es claro que para sostener su mayoría no debe apelar al motivo personal de halagar a sus defensores.

En otros países en donde los partidos se hallan debilitados, en donde hay multitud de grupos más o menos inconexos y variados, que son más bien que partidos, fracciones personales, allí el lazo de disciplina política, no siendo bastante fuerte, obliga a los ministros a apelar a medios indirectos, artificiales, corruptores, entre los que figura el de nombramientos de favor. Y a pesar de estos medios más o menos ilícitos, los ministros llevan vida precaria.

Esto nos permite concluir que la organización del servicio civil no sólo es condición para que las oficinas sean servidas por gente expedita, sino condición de buena política. No puede haber buena política cuando los funcionarios son una especie de prima que se otorga a los representantes a cambio de su adhesión.

Lección decimacuarta

Cambios evolutivos en el Gobierno de Inglaterra

Lo que hemos explicado sobre la relación entre el Parlamento y el Gabinete, nos permite darnos cuenta de una transformación de mucho interés que se está realizando en el gobierno de Inglaterra. Por mucho tiempo fue un principio establecido, invariable del gobierno representativo inglés, que el Parlamento una vez elegido era omnipotente, que el mandato permitía a los representantes votar y resolver todas las cuestiones sometidas al Parlamento conforme a su criterio personal. En ese sentido pudo haber dicho Rousseau, criticando al Gobierno de Inglaterra, que los ingleses eran libres tan sólo en el momento de practicar la elección; pero una vez terminada esta función, el ciudadano inglés perdía completamente su libertad. La elección, pues, traía la renuncia del elector y la delegación total de toda injerencia, en la persona de su representante. Esta es la esencia del gobierno representativo: el país incapacitado de gobernarse por sí mismo, desconfiando de su capacidad, renuncia al derecho de gobernarse de modo inmediato y delega su derecho en personas de su confianza. De suerte que los representantes gozan de una facultad discrecional, amplia, ilimitada, sin tener que consultar a sus electores que se han desprendido de todo derecho en materia política.

Ese principio, es el que tiende a modificarse sustancialmente. El movimiento político de Inglaterra, en los últimos tiempos, tiende a alterar la relación tradicional entre el elector y el elegido.

Para comprender este cambio, volvamos sobre la naturaleza del gobierno y de las funciones parlamentarias. Hemos dicho que la Cámara ha ampliado sucesivamente las atribuciones y prerrogativas del Gabinete, que, por efecto del perfeccionamiento del régimen parlamentario, puede afirmarse que el Gabinete gobierna y dirige el país en el orden administrativo y en el legislativo con el consentimiento y consejo del Parlamento. Es, pues, verdadero director de los trabajos legislativos que dice qué cosas deben discutirse. Por la disciplina partidarista se ha establecido que mientras el Gabinete está en funciones, la mayoría debe seguirlo leal y fielmente en todas sus iniciativas legislativas. Como consecuencia de esto, puede decirse que las funciones parlamentarias propiamente dichas se han debilitado, que gran parte de la importancia legislativa y gubernativa del Congreso se ha mermado por una especie de delegación de poderes en el Gabinete; y el Gabinete ha perdido a su vez esa importancia a medida que ha crecido la influencia política de los electores. Como el Gabinete, ya se ve, es el que gobierna, es de alto interés para el país saber quiénes deben formar esta entidad suprema y directiva de la Nación. Los ministros salen del Parlamento; pero hoy puede decirse que individualmente el país elige a los ministros. En la forma, los electores votan para representantes: pero, en el fondo, al mismo tiempo dan su voto tácito en favor de determinadas personas para elevarlas al rango de ministros.

Cuando se produce la disolución de la Cámara de los Comunes se presenta este problema: ¿deben continuar los mismos ministros? Una elección general, en resumen, decide si la persona política A (liberal) o la B (conservador) será o no Primer Ministro. Como el Rey no tiene autoridad para elegir Primer Ministro, es el país quien eleva a ese cargo a un personaje político determinado y a todos aquellos que son sus auxiliares más caracterizados.

En otro tiempo en que la mayoría de la Cámara tenía autoridad más absoluta que hoy, las crisis y cambios de gabinete eran debidos a fluctuaciones que se producían en dicha mayoría de las Cámaras. Ocurría que en un mismo Parlamento se sucedían dos Gabinetes de ideas políticas contrarias. Ejemplo: el gabinete liberal perdía su predominio, entonces entraba un gabinete salido del partido conservador, y éste ejercía el gobierno dentro de un mismo Parlamento. Hoy esto no se presenta nunca. Si ocurre el caso raro de que un ministerio pierde su mayoría en la Cámara, por cualquier incidente, el resultado inmediato es que entra a formar el gobierno, el líder del partido contrario; pero inmediatamente provoca la disolución del Congreso con el objeto de recibir la confirmación del país, para que conste que la nueva mayoría es consecuencia del cambio producido en la opinión del país, que opta por el programa político y los hombres del partido que acaba de entrar. De suerte que puede constituirse sobre la base fundamental y segura de la opinión.

Así que el Gabinete cambia como resultado de una elección general, o si es elegido por el Parlamento esa elección es ratificada por la Nación. No se ve hoy el caso de que un mismo Parlamento sostenga dos ministerios de tinte político contrario. Por eso, repito, es el país quien hace y deshace ministerios por intermedio de la Cámara; pero la suprema dirección política ha pasado de la Cámara al país. El gobierno representativo inglés tiende a trasformarse en democracia pura, en gobierno directo del país, que tiene dirección suprema, inmediata y perfecta.

Ya vimos que, por otro lado, el país se pronuncia tácitamente sobre el programa político de un partido, por una especie de referendo indirecto también. Al país no se le pregunta en forma concreta: se le pregunta simplemente en esta forma indirecta: la elección de representantes. Pero con este motivo se plantea un debate internacional, político, local, parlamentario. Por ejemplo, se pregunta: ¿La Cámara de los Lores debe ser reformada? ¿Debe o no hacerse la guerra contra los países de Sudáfrica? Preguntas que son consecuencia

inmediata de las discusiones del Parlamento. De manera que el triunfo de un partido es la aprobación de su programa.

Esto no pasó en Inglaterra antes de la reforma de 1832, y apenas se esbozaba antes de 1867: el electorado era reducido, gobernaba en Inglaterra un círculo reducido, una oligarquía cerrada; el Parlamento era omnipotente, todopoderoso legal y políticamente. Pero a medida que creció el número de electores ciudadanos, que se ensanchó el sufragio, entonces se desplazó el centro de los negocios, del recinto del Parlamento a las plazas públicas. Cambia completamente el aspecto de la política inglesa. Hoy el centro del interés político es el pueblo, en donde por medio de propaganda activa se trata de convencer al país.

La evolución es ésta: que el gobierno está transformándose con miras hacia el gobierno directo, que la democracia está acentuándose. No hay hoy democracia directa y pura como la de los griegos; pero existe la de Suiza, que es forma lejanamente parecida.

En Inglaterra no hay un gobierno directo con referendo, un gobierno republicano típico de la antigüedad; pero hay una forma mixta o intermedia que se está desenvolviendo naturalmente, que consiste en una especie de referendo tácito y elástico. Consagra esta fórmula el principio de que el Congreso no debe nunca resolver por sí solo las grandes cuestiones de Estado, sin consultar antes al país. Hace 30 años esto hubiera sido una herejía; y hoy es una tesis relativamente general. Y han sido los conservadores quienes la han formulado. Cuando era Primer Ministro Mr. Balfour se suscitó por iniciativa de algunos miembros del Partido Conservador el problema de la reforma aduanera, por la que se abandonaba el sistema de libre cambio y se introducía disposiciones de carácter proteccionista. Como era natural, los adversarios del proteccionismo trataron de forjar discusión sobre el particular. El gobierno rehuía la discusión porque había en el partido, divergencia de opiniones. De modo que Balfour laboraba empeñosamente en contra de que se promoviera la discusión.

Y una de las razones que adujo para la supresión del debate fue ésta: que el problema aduanero no podía resolverse por el Parlamento si el país no había dado su opinión. Un Parlamento nuevo, elegido sobre la base de la cuestión aduanera, es el único capacitado para resolver este problema. Hemos visto otro ejemplo en el rechazo, por la Cámara de los Lores, del proyecto de Lloyd George que había sido aprobado por la Cámara de los Comunes; pedían que se consultara al país, diciendo que rechazaban el *bill* sólo provisionalmente.

En el plan que los mismos Lores elaboraron para su propia reforma, había una estipulación para que cuando hubiera un profundo desacuerdo entre las dos cámaras, sobre una ley, el medio de dirimir esta contienda fuera el referendo. Francamente invocaban los Lores el referendo al estilo suizo.

Ya se comprende cuán profundamente alterada está en Inglaterra la antigua concepción del gobierno representativo.

Antes de 1832 era una cosa desconocida que los ministros o políticos eminentes tomaran parte en *meetings* o reuniones públicas de cualquier clase en que se hablara sobre temas políticos. Los hombres de estado tenían como plataforma la Cámara de los Comunes o de los Lores. Hasta la época de Gladstone era romper con la costumbre el que en un banquete o *meeting*, un miembro del gobierno expusiera ideas acerca de negocios públicos. Pero, con la transformación política, lo que se llama en Inglaterra la "plataforma", es decir, hablar al público sobre cuestiones de Estado, sobre cuestiones políticas del país, se ha desenvuelto y es parte del deber del ministro y hombre público sostener los debates en la Cámara de los Comunes y continuar la discusión en público, en las plazas. En estas discusiones el país tiene el mayor interés y las sigue con más anhelo.

He querido llamar la atención sobre este hecho, porque él nos pone de manifiesto la indeterminada actividad del gobierno inglés, su carácter eminentemente popular, la influencia predominante que

tiene en el gobierno, el país mismo. Como no se concibe el parlamentarismo sin una alta fuerza fundamental, fuerza matriz que imparte el movimiento y la actividad a todo el mecanismo de la máquina política, a la que apelan los políticos para ratificar su mandato o para que los nombre, para dirimir conflictos entre el Gabinete y la Cámara o entre una y otra Cámara, no se concibe un sistema mejor para educar el espíritu de los ciudadanos, para inculcarles el verdadero sentido del gobierno.

Ahora, solamente toca tratar de la influencia y papel que desempeñan en el gobierno, en el sistema parlamentario, los partidos políticos. Se ha hablado de ellos a cada momento. Es tan grande la influencia que un partido tiene en el gobierno parlamentario de Inglaterra, que propiamente se puede decir que este gobierno es un gobierno "de partidos"; y así es como lo denominan los ingleses.

Los partidos, tales como hoy se conocen en Inglaterra, fundamentos de una pura democracia, constituyen un fenómeno relativamente nuevo. Los publicistas más notables del siglo XVIII no hablan de partidos políticos. Si acaso se les menciona en sus obras fue para condenarlos con el nombre de facciones; para dar a entender que un partido de oposición al gobierno era subversivo, dañoso al interés público y casi delictuoso. Los que en esa época escribieron y hablaron de los partidos, tenían presentes los daños que en la antigüedad produjeron las luchas acerbas de diversos grupos. Pensaron, pues, que eran dañinos para la tranquilidad y el orden.

Pero en Inglaterra el hecho es que ha habido partidos desde el siglo XVII, aun cuando no organizados ni constituidos sobre principios iguales a los que más tarde han llegado a constituir el gobierno de partidos. En esa época las facciones luchaban por medios revolucionarios y sediciosos. El triunfo de uno de ellos era seguido de la caída de los contrarios y de su completa ruina. La caída de un ministro seguía a su acusación y pasaba muy cerca del cadalso. Pero concluida la Gran Revolución, con el advenimiento de la dinastía de

Hannover y terminados los motivos de agitación, entró el gobierno en un período más pacífico y contribuyó a formar el concepto de los partidos políticos como hoy existen, es decir, de aquéllos que no persiguen fines revolucionarios ni desean alcanzar el poder por medios violentos, aquéllos en que la oposición es necesaria, un elemento integrante para que el Gobierno sea completo. A tal extremo que se dice: "la oposición de S.M.", como se dice "La Marina de S.M.". La oposición es respetada, tolerada y aun deseada por el partido dominante, para su contrapeso preciso, para evitar rencillas entre los matices del propio grupo dominante. Ante la existencia de una oposición decidida, las fuerzas del gobierno se reúnen ante el común peligro.

El gobierno de Inglaterra se desarrolla, pues, por medio de su organización de partidos. En otros países los partidos actúan en el gobierno, pero desde fuera; en Inglaterra actúan dentro del gobierno: diremos mejor, el gobierno y la organización de los partidos son la misma cosa.

¿Qué es el Gabinete? Es la Junta Directiva de uno de los Partidos que ha obtenido la mayoría en la elección. ¿Qué es el Primer Ministro? El Primer Ministro es el Presidente, el líder del partido, ¿Qué es la mayoría? La mayoría del partido que tiene encargo de gobernar al país por medio de sus jefes. ¿Cuál es la actividad del gobierno? No es otra sino poner en práctica el programa del partido en mayoría.

Repito: gobierno y organización de partidos es la misma cosa. Y se explica, porque el uno ha sido la causa del otro; el gobierno parlamentario nadie lo ha escrito, él se ha hecho como efecto de la lucha de partidos. Y, a su vez, el gobierno parlamentario da robustez y existencia a los partidos, y especialmente a dos grandes partidos.

Si no existiesen dos partidos no se explicaría este hecho que a primera vista parece anormal: un Gabinete presenta un proyecto el que es rechazado; como consecuencia, el gabinete formado por

grupos distinguidos, tiene que renunciar en masa, aun cuando algunos de los ministros no hayan intervenido en el asunto que ha sido censurado. En Suiza los ministros no se retiran cuando las cámaras les rechazan un proyecto; acceden a la voluntad de las Cámaras; se mantienen en el gobierno y no vuelven a insistir en su proyecto. Veremos más tarde porqué es esta oposición diametral entre Inglaterra y Suiza.

Si en Inglaterra los ministros cambian, si el Gabinete todo desaparece, es por la existencia de los partidos, porque esa desaprobación importa la desaprobación de la opinión, porque indica que el Gabinete no cuenta con la confianza completa del Congreso; y entonces el veredicto de las Cámaras significa que ya no conviene que este partido siga gobernando. Se trata pues de planes más que de hombres. Así el sistema de la responsabilidad ministerial se explica por la existencia de los partidos.

Este régimen de partidos produce el efecto de que cada uno de los miembros de la Cámara pertenece a uno u otro grupo. No se concibe que un individuo apoye al gobierno en ciertos planes y lo combata en otros. El representante se decide por uno u otro extremo del dilema: o aprueba todos los actos del Gabinete y mantiene en el poder a los hombres que representan el partido, o lo desautoriza 'para seguir gobernando. Este es un inconveniente y grave, porque constituye una coacción que se hace a ciertos individuos; pero es un sacrificio que se impone, porque tiene de otro lado grandes ventajas.

Decía que el parlamentarismo así entendido solamente produce todos sus beneficios cuando no hay nada más que dos partidos. Se explica, porque la firmeza del Gabinete requiere apoyo constante de un grupo homogéneo. Esa permanencia del Gabinete no puede conseguirse de modo regular si su mandato está sujeto a la voluntad de varios grupos. En Francia e Italia el gobierno de partidos no funciona perfectamente porque hay multitud de partidos. De modo que todo Gabinete para poder formarse requiere llamar a varios

grupos coaligados, sea que se aproximen en algunos puntos de su programa o que se coaliguen por circunstancias de momento. La vida de ese ministerio depende de la buena o mala voluntad de un pequeño grupo que puede inclinar el fiel de la balanza. Las crisis así se suceden con gran rapidez; los programas se confunden unos con otros.

En Inglaterra, además de los partidos clásicos, conservador y liberal, existen hoy otros que son el Nacionalista Irlandés y el Partido del Trabajo (*Labour Party*). El primero, formado por parte de los representantes de Irlanda que persiguen obtener la autonomía política de Irlanda; y sobreponen a toda otra consideración política, la de la autonomía. Pero, como son pocos, necesitan apoyarse en otro partido que les ofrece apoyarlos en la dación del *Home Rule*. El Partido del Trabajo formado por varias asociaciones obreras que procuran actuar de concierto en el seno del Parlamento. En el actual Parlamento entiendo que hay más o menos 50 miembros obreros. Su programa es socialista, tendente a mejorar la situación de los trabajadores. Actúan, pues, siempre como aliados.

El partido liberal hoy reposa sobre sus propias fuerzas y sobre las alianzas con los irlandeses y trabajadores. A los primeros les ofrece auxilio y apoyo en el *Home Rule*; y, efectivamente, en 1912, el actual Gabinete que impulsa el desarrollo de Inglaterra, presentó al Parlamento un proyecto de *Home Rule* para Irlanda; pero la Guerra Europea lo ha aplazado. Recordarán ustedes que se hablaba entonces en los cables, de una revolución provocada por el Ulster. Hay un grupo obstinadamente nacionalista irlandés, ya lo hemos dicho; pero hay otra parte, una gran provincia, el Ulster, en donde predomina el sentimiento inglés.

Se comprende que los irlandeses y representantes del Partido del Trabajo no alteran sustancialmente el plan tradicional. La Cámara está, pues, partida en dos. Verdad es que si los miembros trabajadores e irlandeses adquieren influencia mayor, podrían llevar desigualdades.

Conclusiones de lo expuesto:

1° Que todo Gabinete de coalición es débil.

2° Que es difícil poner de acuerdo a todos los partidarios de un ministerio; entonces, dice Lowell, el Gabinete se parece a un jinete que tiene que dirigir dos caballos, y debe por fuerza seguir una política tímida.

Los ulsterianos son más británicos que los mismos ingleses. Cuando se presentó el proyecto de *Home Rule*, se armaron para oponerse a su dación. Felizmente esa lucha que se encendía, se apagó con la Guerra Europea.

El sistema de Gabinete es, pues, consecuencia de la organización de los partidos, y para que se deriven fructuosos resultados, es necesario que haya partidos y que no haya más de dos.

Lección decimaquinta

Organización Judicial y municipal en Inglaterra

Vamos a dar una breve idea de la organización judicial y municipal de Inglaterra.

Ante todo, es bueno recordar lo que creo haber explicado en las primeras lecciones sobre la naturaleza de la ley en Inglaterra. La ley comprende los llamados estatutos y la llamada *common law*. Los estatutos corresponden exactamente a lo que en nuestra práctica constitucional llamamos leyes, actos expresos, mandatos dictados por el Congreso o Poder Legislativo; y la *common law* que no tiene un equivalente en nuestras prácticas de vida constitucional: es una forma de derecho consuetudinario de origen judicial.

Las leyes propiamente son de origen antiquísimo: tan antiguas casi como la función legislativa del Parlamento. En una época vimos que el Parlamento no hacía la ley, sino, la Corona; pero sucesivamente la función consultiva de los primeros tiempos se transformó en verdadera potestad legislativa; de modo que hacia el siglo XIII se registran ya en los repertorios, estatutos dados por el Parlamento. Estas leyes o estatutos no tienen nada de especial ni son distintas de las demás leyes que se dan en otros países.

Lo que sí constituye una originalidad de los ingleses es la *common law*, que desde época remotísima, desde principios de la Edad Media, se ha ido formando mediante la actividad de los jueces, dictando fallos que reemplazasen la función legislativa. Este fenómeno no es desconocido en la historia del Derecho. Propiamente se puede sostener que todos los pueblos han pasado por ese período: siempre la base del derecho han sido los fallos de los jueces que han resuelto los litigios según la opinión general y las reglas de equidad. Ese es el origen de la *common law* inglesa que a falta de leyes escritas, las suple. No había concluido la Edad Media y la *common law* era un cuerpo completo de legislación, vasto y complejo. Después se ha desenvuelto más y más. Contiene la solución de todas las cuestiones. Teóricamente el juez no tiene la función de dar leyes; pero por medio de la *common law* es verdadero legislador. Interpreta la costumbre y esta interpretación tiene verdadero valor de ley. La ficción es que él no crea la solución, que él la encuentra hecha en la costumbre del reino, que es obra de todos.

Lo principal es la *common law*: los estatutos son los complementos de esa ley común; los estatutos agregan, en determinadas materias, lo que le falta a la *common law*.

Sin embargo, en los últimos tiempos, el Parlamento ha manifestado una actividad legislativa, comercial y civil, mayor que en tiempos pasados. Desde luego, el estatuto prevalece sobre la *common law* cuando resultan antagónicos. En otros casos el Parlamento al dictar una ley, recopila y metodiza las disposiciones de la *common law* que se hallan dispersas. Ejemplo: la ley sobre letras de cambio y otras leyes, no han innovado, han perfeccionado las disposiciones existentes en la *common law*.

En la historia del Derecho universal no hay cuerpo de leyes tan interesante como la *common law* inglesa, excepto el Derecho Romano. El proceso evolutivo de la *common law* se parece mucho al de éste. Los jueces romanos, los pretores, hicieron la mayor parte del derecho.

Otra especie de derecho inglés, es la existencia de la llamada equidad. Propiamente éste es el tercer elemento del Derecho. Tuvo su origen en las soluciones para ciertos asuntos judiciales dadas, personalmente por el Rey o su canciller, con el objeto de reformar algunos fallos de los tribunales, que se consideraba contrarios a la equidad. Tuvo, pues, un comienzo de favor, de excepción, de facultad extraordinaria, por la que considerándose excesivo un fallo dado por la *common law*, el Rey asumía el derecho de enmendar ese fallo. Esta jurisdicción privada, y de puro favor en su origen, aumentó tanto hasta hacerse un conjunto de leyes complementarias de la *common law*; como ésta, una serie de otras leyes consuetudinarias. Y no sólo hubo este cuerpo complementario de leyes, sino que hubo tribunales de equidad como había tribunales de la *common law*. En la actualidad, por una reforma de 1873, ya no hay tribunales de equidad; pero esas leyes existen y son administradas por los tribunales de *common law*.

Parecida cosa sucedió con el Derecho Romano que tuvo su piedra angular en la Ley de las Doce Tablas. Esta ley se dio en época de barbarie e incultura romanas. Los jueces, al aplicarla en época de mayor adelanto y desarrollo, se encontraron que era naturalmente inadaptada y, por dos medios, la fueron modificando: primero, por un procedimiento llamado de interpretación de la Ley de las Doce Tablas, que ampliaba más bien que interpretaba; segundo, los jueces o pretores anunciaban en Edicto las soluciones que emplearían en ciertos casos para enmendar errores de la ley de las Doce Tablas; y esto es lo que se llamaba el derecho pretoriano y es lo que constituye una de las fuentes del Derecho Romano. Este Derecho Romano se forma, pues, por obra de los juristas y de los mismos jueces.

Así han hecho también los jueces ingleses.

Los pueblos de Europa continental y de América Latina han adoptado el sistema de codificar sus leyes, han introducido la costumbre de incluir todas las disposiciones en vastas compilaciones metodizadas que se llaman Códigos; y los jueces tienen funciones

meramente mecánicas de aplicar la ley. De modo que los Códigos han cortado el vuelo a los jueces.

Los ingleses, manteniendo su tradición, no han adoptado el sistema de codificación. Los jueces continúan innovando, creando nuevas reglas, modificando así por un procedimiento vegetativo y casi natural, la ley común. Y el Parlamento interviene sólo, más para metodizar, que para tomar parte en la función legislativa.

Los jueces ya que son verdaderos legisladores, se comprende cuán grande es el respeto que se les guarda y cuán alto el prestigio del Poder Judicial inglés. Los magistrados son venerados; tienen poder e influencia. Son nombrados con carácter inamovible. Su nombramiento emana del gobierno; pero éste no puede removerlos ni trasladarlos. Un juez sólo puede perder su puesto por delito o por solicitud de ambas Cámaras del Parlamento, acogida por la Corona. Esta es una cosa nunca vista.

Una cuestión difícil sería explicar lo que es en una política, lo que es la organización del Poder Judicial en Inglaterra. Como toda organización inglesa, es fruto de un desenvolvimiento histórico complejo, lleno de oscuridades y anomalías. Se cuenta en la jerarquía inferior del Poder Judicial las llamadas cortes de condado y los llamados jueces de paz, que administran justicia, en lo civil las primeras, y los jueces de paz en lo criminal. No debe engañarnos la expresión "corte de condado", que no es un cuerpo colectivo sino unipersonal. La división es en circuitos con un juez en cada uno, el que recorre periódicamente su distrito y desempeña sus funciones. Sus funciones pueden ser apeladas ante un Tribunal en Londres, que se llama la Alta Corte. En ciertos asuntos las Cortes de Condado conocen solas; y en otros, puede el interesado escoger entre ella o la jurisdicción de la Alta Corte de Londres directamente.

Los llamados justicias de paz son funcionarios que datan de época remotísima. No son juristas, en otro tiempo eran, al mismo tiempo,

funcionarios municipales. Son jueces en asuntos del ramo criminal. En cada una de las secciones o distritos en que está dividido el territorio para el objeto, hay un número de justicias o jueces de paz que son honoríficos, gratuitos. Ejercen cada uno separadamente sus funciones o reunidos en corte de a dos, ciertas funciones que se llaman de policía correccional y funciones de investigación en asuntos de mayor importancia. Forman en determinadas épocas del año, las Cortes o reuniones de jueces de paz que conocen, en apelación, de los fallos dados por los jueces en particular.

Como tribunales de mayor categoría existe la llamada Corte Superior que se divide en dos ramas: la Corte de Justicia y la Alta Corte, tribunales residentes en Londres que, a su vez, se subdividen en salas o ramas. Administran justicia civil y criminal. Y no sólo en Londres los jueces administran justicia, sino que se trasladan a diversos puntos del territorio. Es una institución viejísima en Inglaterra, desde la época normanda. Entonces se crearon estos jueces que, en nombre del Rey, viajaban para administrar la justicia real en oposición a la justicia local. Bien pronto la justicia real, representada por estos jueces errantes, reemplazó a la justicia feudal o local y tuvieron el monopolio de la justicia. Así se explica que Inglaterra tuviese una legislación uniforme en todo el país, a diferencia de Francia y España y otros países del continente; en la primera, en que cada provincia tenía costumbres propias, y en España, sus fueros especiales.

En Inglaterra, como todos los jueces emanaban de la Alta Corte Central de Westminster, elaboraron leyes uniformes; ellas constituyen la *common law*.

Esos jueces móviles, de que vengo hablando, se conservan hasta hoy. Generalmente marchan a hacer su visita de dos en dos: uno, para administrar justicia civil, y otro, para lo criminal.

Además de los dos tribunales que he mencionado, que son los dos más importantes, hay otros órganos como el ya conocido de la

Cámara de los Lores, que es Corte de Justicia; que se compone de cuatro Lores llamados Lores de Apelación ordinarios, juristas distinguidos, que presididos por el Lord Canciller forman el mayor tribunal de Inglaterra, aun cuando, legalmente, toda la Cámara es la Corte Suprema.

Además existe el Comité Judicial del Consejo Privado, institución nominal que nunca se reúne. Este comité tiene determinadas funciones de juez: conoce en apelación de las resoluciones de las cortes de las colonias y dependencias del Imperio Británico, así como de las resoluciones eclesiásticas.

* * * *

El régimen municipal tiene también larga historia en la que no nos toca entrar. Sabemos que la organización local puede remontarse hasta la época de los sajones, que crean las instituciones municipales que hasta hoy existen: el *shire*, el *hundred* y el *borough*.

Prescindiendo de esa historia, hoy, la organización municipal de Inglaterra puede decirse que se resume en esta forma: Primero, todo el territorio está dividido en 60 condados administrativos, más o menos, que son distintos de aquellos otros condados como distritos para los efectos electorales o políticos, aun cuando a veces coinciden los límites de los condados electorales con los de los administrativos.

En cada una de esas divisiones existe un consejo municipal de origen representativo propio. Los mismos ciudadanos que tienen voto para las elecciones políticas, tienen voto para la formación de los concejos municipales. Desígnase a los concejales para tres años, y éstos designan a su vez a los *allderman* que duran seis años y se renuevan por mitad cada tres años.

El Concejo tiene todas las atribuciones de que ordinariamente gozan los concejos en los países más adelantados, tales como

salubridad, higiene, administración de todos los servicios rurales y urbanos, policía, educación, etc.

Ciertos condados, burgos importantes de población desarrollada, llamados burgos condales, tienen la misma o parecida organización de los condados y están exentos de la vigilancia de los Concejos de Condado. Los burgos condales tienen una organización municipal amplia; los otros burgos la tienen inferior, comparable a nuestros concejos distritales, así como el concejo de condado podría asimilarse a nuestros concejos provinciales; y bajo de éstos existen dos clases: unos provinciales, de regiones rurales, otros, de urbanas; en los primeros existen los concejos o parroquias rurales, y en las regiones rurales existen los distritos urbanos y los burgos; éstos tienen mayor importancia que los distritos urbanos. Los burgos gozan de autonomía mayor. Los burgos condales están exentos de subordinación, gozando de la misma autoridad propia de los concejos de condado.

También los burgos se administran por medio de concejos elegidos por los mismos que eligen representantes. Y éstos, como ya dije, eligen los *allderman*. En seguida el Concejo elige un Alcalde.

Inglaterra fue siempre un país de autonomía municipal muy señalada. Los concejos vivieron alejados del gobierno central de Londres. Esa autonomía ha sufrido modificaciones en los últimos tiempos. Conservando las ideas tradicionales del gobierno comunal, el gobierno central se ha visto obligado a vigilar todas o algunas de las funciones municipales. Este movimiento, que no se puede llamar centralizador, hacia la intervención del gobierno en los asuntos comunales, se ha ido acentuando cada vez más. Así, antiguamente no había ministerio de instrucción: hoy sabemos que existe la Junta de Educación. El gobierno supervigila la instrucción que está encomendada a los concejos municipales, y vigila en especial los establecimientos que él subvenciona.

Lo mismo se dice de la sanidad, policía, caminos, inspección de fábricas, etc.; en fin, de todos los servicios comunales. Su vigilancia

está a cargo de los diferentes ramos del gobierno. Así, el Ministerio del Interior vigila la administración municipal de sanidad y caminos. El Ministerio de Agricultura vigila sobre los mercados públicos, ganados, etc. El *Board of Trade* la inspección de minas, talleres, fábricas; y la Junta de Gobierno local tiene especialmente la misión de ejercitar, en todos los demás ramos, funciones de vigilancia y control. Este control es, sobre todo, en materia de finanzas.

Hay que penetrarse bien de que el gobierno respete la autonomía municipal; pero al mismo tiempo no las deja solas, abandonadas a su propio criterio, a una acción independiente de la comunidad. Ejercita cierta tutela, cierta autoridad sagaz, que más bien es de auxilio, que de verdadera dominación sobre las municipalidades.

Lección decimasexta

El Gabinete

Hemos explicado que el Gabinete tiene su origen histórico en el Consejo Privado, esto es, que es una fracción desprendida del Consejo Privado. Este es el primer punto que debe tratarse en un estudio sobre el gabinete inglés.

¿Qué fue el Consejo Privado? La época en que el Consejo Privado adquirió importancia es la de la dinastía de los Tudor. El tiempo de los Tudor se ha designado por eso con el nombre de gobierno por medio de consejos. El parlamento existía pero funcionaba por medio del Consejo Privado que los monarcas podían disolver. El Consejo Privado se componía de 17 a 18 personas; pero en la época de Enrique VIII se aumentó más o menos a 40. Los consejeros eran casi siempre miembros de una u otra de las Cámaras, aun cuando no existía entidad responsable del ejecutivo ante las Cámaras. Teóricamente sus funciones eran consultivas; pero en la práctica, –aun cuando Enrique VIII e Isabel, los más activos monarcas de su dinastía, se vieron obligados a dar gran libertad a los consejeros en el gobierno público–, bajo los Estuardos, el Consejo prácticamente gobernó el país. Representaba el consejo al soberano; pero en realidad vigilaba la administración pública y la administración de justicia, controlaba y dirigía todo el

movimiento administrativo en todas sus ramas. Vuelvo a decir, el Consejo Privado era en su origen un simple grupo de consejeros escogidos entre los parlamentarios para administrar el Estado, y con el tiempo estos meros consejeros se hicieron colaboradores de la administración pública principalmente en la época de los Tudor.

¿Cómo de este grupo de consejeros personales del Rey se desprendió el Gabinete? La evolución fue ésta: aumentando en volumen el Consejo, se hizo difícil consultar a todos los miembros del cuerpo, conservar el secreto y proceder con rapidez en los diversos servicios; y desde Carlos I y Carlos II se adquirió la práctica de que, en lugar de consultar a todos los consejeros, se consultaba solamente a algunos de ellos, formándose así un Consejo más reducido y prescindiéndose prácticamente del resto de los personajes. Carlos II en 1679 declaró que el gran número de miembros del Consejo lo hacía inadecuado para el secreto y prontitud necesarios en muchos negocios públicos. El gran Consejo Privado continuó existiendo y existe hasta hoy; pero en realidad ha llegado a ser enteramente nominal.

Como los miembros del Consejo Privado, además de ser consultores, llegaron a ser administradores auxiliares del Rey, así los miembros de este pequeño grupo, a la vez que consultores, fueron también administradores y auxiliares para los actos de la administración.

Ese es el origen del Gabinete. Veamos ahora cómo se desarrollan las formas del Gabinete moderno.

Quien desee comprender a fondo la manera como se ejecutan los poderes de la Corona en la práctica, tiene que comenzar por fijar la relación entre el Consejo Privado, el ministerio y el Gabinete. El Consejo Privado se compone de aquellos hombres que la Corona llama para que le presten ayuda y consejo en la administración pública. El número de ellos varía de tiempo en tiempo; pero tuvo siempre

tendencia a aumentar demasiado, tanto que se hizo imposible conseguir el secreto y la rapidez que eran necesarios y por eso la Corona adquirió la costumbre de escoger un grupo de personas menos numeroso, y quizá más digno de confianza entre los funcionarios que formaban el Consejo Privado. Así nació el Gabinete, que dentro del curso de la historia, ha sido un círculo pequeño dentro de otro círculo, desconocido ante la ley y debido únicamente a un uso de la Corona. El Consejo Privado sobrevive y es hoy consultor del Trono. El miembro del Gabinete existe porque es miembro del Consejo Privado. De hecho, sin embargo, no existe. La dignidad de formar parte del Consejo Privado es formal y ceremoniosa, pues ese cuerpo no celebra reuniones, y aun cuando conforme a la ley es necesario oír al Consejo para aprobar una medida, como hay quórum con sólo tres personas, así se llenan los requisitos de ley. Es necesario, pues, fijarse que el Consejo Privado no es una institución muerta; tiene ante la ley, funciones que se cumplen de manera nominal. Son miembros de él, todos los miembros del Gabinete y cierto número de funcionarios públicos permanentes, altas personalidades en letras, ciencias, artes. Existe un presidente del Consejo Privado que se llama el Lord Presidente del Consejo, funcionario que es miembro del Gabinete; pero sus servicios, antiguamente prestados, no se realizan hoy. Lo ha sustituido el Gabinete, núcleo desprendido de este cuerpo para obtener rapidez y secreto en las funciones que el Consejo desempeñaba.

Otro grupo gubernativo, que como el Consejo Privado difiere del Gabinete, es el ministerio, cuerpo numeroso y variable formado por funcionarios, algunos de los cuales ocupan los principales cargos del Estado y ejercen una doble función: formulan la política gubernativa y dirigen los departamentos administrativos, y otros que se ocupan únicamente del ejercicio de funciones administrativas De los del primer grupo se compone el Gabinete; forman parte de él, los jefes de los grandes departamentos, unos a veces son incluidos en el Gabinete y otros no. Cada uno de los grandes servicios públicos, como las finanzas por ejemplo, además de tener un jefe que es el

supremo director del ramo, tienen otro jefe dependiente de aquél: los subsecretarios parlamentarios que son ministros y los permanentes, que son simples funcionarios administrativos, que gozan de estabilidad. Forman parte del ministerio aquellos grandes jefes y además los subsecretarios parlamentarios. También forman parte de él los *whips*, que como ya se dijo, son los representantes del gobierno en las Cámaras para el efecto de mantener vivo el sentimiento de partido, de conservar la disciplina y dar la consigna a todos los que dentro de las cámaras siguen la dirección del ministerio. Por último, algunos funcionarios de la casa real se les considera formando parte del ministerio. Dentro de este gran grupo hay uno pequeño que forma el Gabinete.

¿Quiénes forman este pequeño grupo? Bajo Guillermo III, en cuya época empezó una nueva era constitucional para Inglaterra, se desarrollaron los caracteres fundamentales del gobierno de gabinete. Éste adquirió rápidamente los caracteres que tiene hoy. Ya existían dos partidos, los *wighs* y los *tories*. Pretendió Guillermo gobernar con auxilio de los dos partidos, llamando a formar su Gabinete a individuos de uno y otro. Pero esta tentativa no tuvo éxito, y optó Guillermo por gobernar con el partido *wigh*. Así quedó establecido el principio de que el ministerio debe formarse siempre con hombres que en todas las materias importantes del Estado se encuentren sustancialmente acordes. Antes de terminar el siglo XVIII había quedado fijado primero: que debía formarse con miembros del Parlamento; segundo, que sus miembros participen del mismo credo político; tercero, que fueran escogidos dentro del partido que posee la mayoría en las cámaras; cuarto, que llevaran a cabo una política fijada de común acuerdo; quinto: la responsabilidad solidaria y colectiva, y por consiguiente, el retiro de todos en caso de sufrir censura de la Cámara de los Comunes; y sexto: que todos reconocen su común subordinación a uno de ellos que se llama Primer Ministro.

Así que, aun cuando el Gabinete tiene su origen remoto en la época de los Estuardos, generalmente se atribuye su más antigua

procedencia hacia la época de Carlos II, cuyo Gabinete se designaba entonces por vía de crítica, "Cábala", pues desde él se encuentra bien manifiesta la tendencia a separar del Consejo Privado cierto grupo selecto de consejeros. Pero los caracteres políticos del Gabinete se llegan a adquirir en los tiempos modernos, no se desenvuelven sino a partir de Guillermo III, porque los Estuardos eran reyes de tradición absolutista.

Ahora, ¿cómo se fue fortificando la autoridad del Gabinete? Por ciertos hechos de orden político. Sabido es que después de Guillermo y Ana ingresó al trono la dinastía de Hannover con Jorge I, Jorge II, etc, los cuales, teniendo poco conocimiento del idioma inglés y escaso interés en las cuestiones británicas, dejaron de presidir el Gabinete, y éste, aprovechando de la prescindencia real y de la escasa autoridad que los Hannover pretendían atribuirse, aprovecharon para absorberse las prerrogativas reales. Jorge III intentó reasumir sus propias funciones. Sin embargo este momento fue relativamente breve. Viene después otro monarca impopular, Jorge IV, cuya era no fue la más apropiada para restablecer en su antigua importancia la autoridad personal del Rey. Ya, pues, por esa época, la autoridad que había alcanzado el Gabinete, era grande. Y debe considerarse como un hecho histórico que ha contribuido no poco a desenvolver las funciones del Gabinete, la circunstancia de haber gobernado por más de medio siglo una mujer, la reina Victoria. Pero fuera de estas circunstancias accidentales de la personalidad de los monarcas, de otro lado la fuerza política del Parlamento fue en aumento, especialmente por la reforma de 1832, que se manifestó por el crecimiento de la autoridad y prestigio de los Comunes, por la nueva cohesión que tomaron los partidos y su influencia creciente en el poder.

Forman parte del Gabinete un número variable de personas. Algunos jefes ministeriales son miembros natos del Gabinete; por ejemplo el Primer Lord del Tesoro, el Lord Canciller, el Canciller del *Exchequer*, los cinco secretarios de Estado y el Primer Lord del Almirantazgo. Siempre se incluye en el Gabinete al Lord Presidente

del Consejo Privado y al Lord del sello privado que desempeña funciones honoríficas. Fuera de éstos hay otros que entran o no en el Gabinete según las circunstancias, influye el cargo, los deseos de los funcionarios y consideraciones prácticas de política en el momento actual. En los últimos años se hace entrar al Gabinete, al presidente de la junta de gobierno local, al canciller y al Lord de Irlanda; y después otros jefes unas veces han sido incluidos: el jefe de correos, el presidente de Agricultura. Los demás han sido simplemente ministros.

La tendencia es en el sentido de aumentar el volumen del Gabinete. Los miembros del Gabinete en el siglo XVIII eran siete a diez, en la primera mitad del siglo XIX el número creció a trece o catorce. El segundo gabinete de Salisbury en 1892 tuvo 17 miembros; y su tercer gabinete en 1900 tuvo 20. Este es el número que conserva el Gabinete hasta ahora.

Ya hemos explicado las causas de este hecho: la presión de parte de los parlamentarios distinguidos y de los ambiciosos que desean ser incluidos en el círculo influyente y poderoso; la necesidad de dar cabida en el Gabinete a los diversos elementos existentes dentro del partido dominante; la multitud de cuestiones de Estado que exigen dar mayor extensión a departamentos que antes no tenían importancia muy grande. Una de las manifestaciones de la historia del Gabinete es la tendencia a aumentar el número de sus personajes.

Nombramiento de ministros. Cuando un nuevo Gabinete debe constituirse, el primer paso es el nombramiento del Primer Ministro que legalmente corresponde a la corona; pero consideraciones de política práctica no dejan libertad al Rey para escoger; debe llamar al estadista que tiene en ese momento autoridad de jefe en la mayoría de la Cámara de los Comunes. Si el ministerio ha caído, el primer ministro es forzosamente el líder del partido que formaba hasta ese momento la oposición. Si no ha ocurrido caída, entonces el cargo corresponde a los colegas del ministro que baja: así Gladstone se retiró

por enfermedad; y entonces los jefes de las dos cámaras conferenciaron sobre quién debía ser su sucesor, y resolvieron que lo fuera Lord Rosebery, el cual fue inmediatamente llamado por la Reina. Si por cualquiera otra circunstancia la oposición carece de un jefe reconocido, debe la corona guiarse por el consejo de los miembros influyentes de ese partido. De suerte que aun cuando el nombramiento del primer ministro es el único acto importante que el Rey desempeña, sólo lo desempeña guiándose por los principios consuetudinarios perfectamente fijados. Los demás miembros del Gabinete son elegidos por el primer ministro, consultando con los principales miembros del partido. Pone en manos del Rey una lista de personas que la corona acepta y se anuncia por los periódicos que la corona ha nombrado al ministerio.

Teóricamente el primer ministro tiene libertad para llamar a sus colegas; prácticamente hay principios que lo obligan a llamar a determinadas personas, dos principios principalmente: todo miembro del gabinete debe ser miembro de una u otra cámara del Parlamento y debe pertenecer o hallarse identificado con el partido que sube al poder o con un grupo aliado a ese partido. Veamos la primera regla. Hubo un tiempo, cuando el gobierno personal del Rey era una realidad, en que la Cámara de los Comunes no admitía como miembros de ella a las personas que tuviesen cargos, dependientes de la corona, y la hallamos expresada en el *Act of Settlement* de 1701; pero con el desarrollo del gobierno parlamentario se hizo esta costumbre inconveniente. Modificada la manera de desarrollar el gobierno, era lógico y aun necesario que el ministerio se apersonase ante las cámaras con el objeto de presentar en ellas las iniciativas del gobierno, defender y explicar la política ministerial. Los ministros habían sido comúnmente miembros de la Cámara de los Lores, y así desapareció también la objeción para que fueran miembros de la Cámara Baja, y se convirtió en regla el que los miembros del Gabinete, y en general del ministerio, debían ser individuos de una u otra cámara del Parlamento. Sin embargo, conforme a la ley de 1707 todavía ocurre que cuando un miembro de la cámara es nombrado ministro, vaca

su representación, y debe presentarse con el objeto de ser reelegido. La reelección tiene lugar siempre sin oposición.

Otro principio es que deben ser hombres de la misma fe política. Guillermo III pretendió gobernar con la anuencia de los dos partidos entonces existentes: los *tories* y los *whigs*; pero el resultado no fue feliz. Exceptuando el tiempo en que dominó Walpole, los gabinetes abrazaban generalmente hombres de filiación política más o menos variable; pero gradualmente se desarrolló la convicción de que en interés de la unidad y eficacia del gobierno, era indispensable la solidaridad política entre los miembros del gabinete. La última ocasión en que se propuso formar el gabinete con miembros de los distintos partidos fue en 1812. Desde entonces hasta ahora si no se forman de hombres pertenecientes a un solo partido, todos los miembros del gabinete están sustancialmente acordes en los asuntos importantes del día, en determinados puntos de política. El requisito fundamental es, pues, la unidad. Un laborista puede ocupar un puesto en el gabinete liberal; pero no puede manifestarse opuesto en cuestiones importantes y debe estar o aparecer de acuerdo con la cabeza del gabinete. Si no puede, debe entonces retirarse.

Otra regla a que tiene que sujetarse el primer ministro para escoger a sus colegas, es que quienes han sido ministros anteriormente cuando el mismo partido estuvo en el poder, tienen derecho a ser llamados nuevamente toda vez que no haya poderosos motivos de política que impidan llamarlo.

Otra regla que el primer ministro tiene en consideración, es la de procurar que haya miembros de la Cámara de los Lores y de los Comunes en el ministerio. Como un ministro no tiene el derecho de ingresar a las cámaras, como en Francia, sólo porque es ministro, sólo Lores pueden entrar en la Cámara de los Lores; por eso es que se procura nombrar siempre como ministros o como subsecretarios parlamentarios a individuos pertenecientes a esa cámara.

Un principio fundamental de los actos del Gabinete es el de la responsabilidad ministerial. Cada ministro sea o no parte del Gabinete, es responsable individualmente ante el Parlamento, o mejor dicho ante los Comunes, por todos los actos que practica y si se le manifiesta desconfianza o censura, debe retirarse. A principios del siglo XVIII, la caída de un ministro no afectaba al Gabinete entero; pero desde 1782, gobernando Lord North, se retiró el Gabinete en masa. Hoy se considera a un ministro como una unidad dentro del grupo a que pertenece. Desde 1786 no se ha retirado nunca un ministro aisladamente. Si un ministro cae en desconfianza o censura, o bien se le obliga a retractarse, o se hace causa común con él, y entonces, o se mantienen en el poder todos o caen juntos. Antiguamente la manera de llamar a cuentas al ministerio era el *impeachment*; pero con el desarrollo de la responsabilidad ministerial, con el desarrollo del parlamentarismo, el violento procedimiento del *impeachment* se ha reemplazado por la vigilancia administrativa y la responsabilidad política puramente. El *impeachment* puede mirarse como una cosa completamente fuera de uso.

Hay al menos cuatro maneras por medio de las cuales la mayoría parlamentaria puede manifestar su falta de acuerdo con el Gabinete y obligarlo a retirarse. Primera: puede dar un voto de desconfianza sin expresar razón especial; segunda: la censura; tercera: el rechazo de una medida o proyecto patrocinado por el Gabinete y que sea de gran importancia para él; y cuarta: aprobar las leyes opuestas a la opinión del ministerio. Cuando se presenta cualesquiera de estos cuatro modos de desacuerdo el Gabinete opta por retirarse o apela al país. En caso de que sea claro que el Gabinete ha perdido la confianza de los Comunes y de los electores, el único camino honorable es dimitir. Si hay duda de que la mayoría parlamentaria representa la opinión del país, entonces el ministerio puede solicitar del soberano la disolución del parlamento y la orden de elecciones generales. Permanece entonces en expectativa. Si realizadas las elecciones vuelve una mayoría dispuesta a mantener al ministerio, ésta adquiere una base sólida para continuar gobernando. Si al contrario

no obtiene esa mayoría, debe retirarse. Generalmente el ministerio se retira antes de que el nuevo parlamento llegue a reunirse, y cuando éste se abre, hay un nuevo Gabinete triunfante. Mientras se realiza la elección sólo se ejecutan los actos de pura rutina.

Las deliberaciones del Gabinete son secretas. Todo Consejo Privado debe prestar juramento de secreto; y esta obligación es más imperiosa tratándose de los miembros del Gabinete. Razones: es preciso, cuando se trata de un grupo de hombres que tienen necesidad de deliberar y de llevar a la práctica una política común, que las diversas opiniones se unifiquen; y se puede lograr con mayor facilidad este objeto, si las diferencias que necesariamente tienen que ocurrir entre ellos se mantienen en reserva. Conforme a este principio el *Bundesrat* realiza deliberaciones a puertas cerradas, y fundándose en razón análoga fue que los constituyentes de Filadelfia que dieron la constitución a los Estados Unidos, sesionaron en secreto. Los resultados se anuncian, pero las opiniones nunca, ni siquiera al Rey; a éste sólo se le da una ligera mención de los tópicos tratados y de las decisiones acordadas. A principios del siglo XIX se acostumbraba extender breves apuntes sobre lo ocurrido en las sesiones; hoy ni eso se hace ni tiene ingreso ningún funcionario extraño; todo se fía a la memoria de sus miembros.

La unidad del Gabinete se fortalece más gracias a la dirección del primer ministro. Durante mucho tiempo los miembros del Gabinete tuvieron la misma categoría y dignidad. En la época en que los Hannover dejaron al Gabinete deliberar solo, se encuentra el Gabinete en la condición de un grupo sin dirección y por necesidad tuvieron que recurrir a un presidente; y lo que al principio fue un simple presidente, hoy es una verdadera entidad directiva. El primero que desempeñó con este carácter la presidencia del Gabinete fue Walpole (1715-17, 1721-42). La frase Primer Ministro no existía todavía. Se atacó a Walpole en la cámara, acusándolo de haberse adueñado de todas las funciones del Gabinete, palabras que precisamente corresponden a lo que es, hace y debe hacer el Primer

Ministro. En la época de Pitt la autoridad del primer ministro era un hecho consumado.

En el gabinete y en el ministerio, el Primer Ministro es fuerza que guía, preside, conferencia sobre todas las materias de importancia de la administración, puede exigir a sus colegas que procedan de acuerdo con sus propias ideas, y si no lo hacen, obligarles a retirarse, ocupa generalmente el alto cargo de Lord del Tesoro. Su obligación es mantener una vigilancia constante sobre los negocios de todos los ramos. Es el lazo de unión entre el Gabinete y la Corona y entre Gabinete y el parlamento. Ante el Rey, representa al gabinete, y en los Comunes, lo mismo.

El Gabinete en Inglaterra es la piedra angular del edificio ejecutivo y legislativo; es el guión que une y la hebilla que ajusta el ejecutivo al legislativo. El verdadero poder ejecutivo de la Nación es el Gabinete. Él resuelve la dirección política nacional. Él prepara el discurso del Trono, el bosquejo de su programa, formula explicaciones, presenta y define toda clase de reformas. Y aun cuando los miembros del parlamento pueden presentar proyectos, todas las medidas de importancia deben emanar del Gabinete. A la verdad, el Gabinete es un comité de la Cámara encargado de dirigir a la Nación. Si el Gabinete representa, al menos, las ideas o propósitos de la mayoría en la Cámara Baja, si no en toda la Nación, tiene la dirección efectiva del país.

Resumiendo el pasaje de Lowell sobre el origen del sistema de Gabinete que en otra ocasión leí, diremos:

Por grados la Cámara de los Comunes ha adquirido el derecho de iniciativa para las leyes referentes a contribuciones y gastos, convirtiéndose por consiguiente en un auxiliar indispensable para la Corona. Sus miembros eran independientes y menos susceptibles a las influencias de la Corte, que los Pares. Ellos no se sentían obligados a apoyar la política del gobierno, ni a votar los recursos, sino cuando

comprendían y aprobaban los objetos en que debían invertirse. Y el rey Guillermo III durante su guerra con Francia, se encontró con que no le era tan fácil, como deseaba, manejar a la Cámara. Hasta entonces sus ministros los había buscado en los dos partidos políticos, y por consiguiente faltaba la armonía entre ellos, y no eran capaces de ejercer influencia efectiva sobre el Parlamento; pero entre 1693 y 1696 se deshizo de los *tories* y entregó todos los grandes cargos del gobierno a los *whigs* que tenían mayoría en los Comunes. El resultado fue que la Cámara de los Comunes que había sido turbulenta, se volvió dócil y los ministros ganando su confianza, fueron capaces de guiarla, y de obtener los recursos que necesitaban. Este fue el origen de la práctica de hacer ministros a los líderes de la mayoría en el Parlamento, práctica que más tarde cristalizó en un principio de la constitución británica.

Tenemos pues, que notar bien que el origen de esta institución consiste en el empeño del Rey, de gobernar con el apoyo de las Cámaras, en la necesidad del gobierno de conseguir los subsidios que sólo los comunes podían proporcionarle. El Rey se sintió, en necesidad de contemporizar con la Cámara de los Comunes para contar con su auxilio, y como en la Cámara había dos partidos y uno de ellos era mayoría, tuvo la idea de llamar a los líderes de esa mayoría.

Veamos ahora cuáles fueron las consecuencias de este paso tan importante. Desde luego, los hombres que ocupaban los más importantes cargos públicos y que al mismo tiempo ejercían predominio sobre la Cámara de los Comunes, ciertamente no habían de ser simples instrumentos en manos del Rey. Era seguro que tratarían de hacer una política propia y cuando el cetro de Guillermo pasó a manos de los primeros Jorges, que eran extranjeros y no tenían sino poco interés en la política inglesa, los ministros ejercieron los poderes reales a su arbitrio y se convirtieron en verdaderos depositarios de las prerrogativas de la corona. La subordinación del Rey a sus ministros era el resultado inevitable del sistema, pues mientras estos últimos conservaban su influencia sobre la Cámara y mientras podían dirigir

su voto, podían también conservar sus puestos y administrar en ellos conforme a sus propios deseos. Si el Rey intentaba despedirlos ellos podían paralizar la máquina del gobierno, induciendo al Parlamento a suspenderle los recursos; y si, por otra parte, dejaban de ser los líderes de la Cámara, y un partido diferente con nuevos jefes alcanzaba mayoría, el Rey se veía en necesidad de llamar a esos jefes y confiarles a ellos el gobierno. El sistema que había sido inventado para que el Rey pudiera controlar a la Cámara de los Comunes, llegó a ser el medio por el cual la Cámara de los Comunes por medio de sus jefes pudo controlar al Rey; y de este modo todo el poder de la Cámara de los Comunes y todo el poder de la Corona quedaron confiados a los mismos hombres que guiaron la legislación y dirigieron la administración al mismo tiempo.

He allí un luminoso resumen del origen del Gabinete inglés. ¿Cómo es concebible que los mismos hombres dirijan al Congreso y administren el Poder Ejecutivo? No ha sido resultado de combinaciones deliberadas, sino consecuencia natural e inevitable de la existencia de dos fuerzas políticas históricas: la de la Corona y la de los Comunes. Cuando ésta, después de dos grandes revoluciones, consolidó de modo definitivo su poder en materias de legislación y de finanzas, entonces el Rey se vio en la imposibilidad de gobernar prescindiendo de los Comunes. Tuvo necesidad de contemporizar con ellos, de pedir para todos sus actos la colaboración de los Comunes. Entonces, encontrando que en la Cámara de los Comunes había ordinariamente una mayoría formada por un partido más o menos homogéneo y fuerte que conseguía dominar con su mayoría el voto de la Cámara, apeló al medio racional y práctico de conseguir el auxilio de los Comunes, llamando al ministerio a aquellos hombres que en el Parlamento disponían de la mayoría y podían guiarla. Fue un procedimiento imaginado por la Corona para dominar a los Comunes, no por medios violentos como lo hubieran hecho Enrique VIII o Isabel I, sino por procedimientos políticos pacíficos. Pero este hecho tiene que producir inevitablemente la consecuencia de que el Rey quedara bajo la tutela de los ministros, porque siendo el ministerio,

al mismo tiempo que un grupo de grandes funcionarios de administración, jefes de la mayoría de la Cámara, su fuerza era de tal naturaleza que, necesariamente, ellos, en vez de ser simples instrumentos en manos del Rey, harían uso de cierta autonomía en la política. No le era fácil al Rey, una vez nombrados, desprenderse de ellos, porque como eran jefes de la mayoría podían, en caso de ser despedidos, hacerle oposición e imposibilitar a la corona para gobernar. Sólo podía deshacerse de ellos en el caso de que el ministerio hubiese perdido la mayoría, porque entonces no podían impedirle gobernar, y antes bien, eran ellos incapaces de gobernar por no tener la mayoría, y debían ceder el paso a los jefes de la oposición ahora triunfante. En todo caso, los ministros resultan impuestos al Rey, por la necesidad de marchar de acuerdo con la Cámara en razón de ser jefes de la mayoría. Gobierno es éste en que los ministros son al mismo tiempo jefes del Gobierno y jefes del Parlamento.

Vamos ahora a volver sobre algún tema que ya hemos estudiado, pero que conviene aclarar una vez más. Hemos hablado del control del Gabinete sobre los Comunes y al revés: doble fenómeno cuya comprensión explica la naturaleza del gobierno parlamentario. En todo gobierno parlamentario hay relaciones íntimas entre el Gabinete y la Cámara; la Cámara manda al gobierno a sus jefes, a los hombres pertenecientes al partido o partidos que en ese momento gozan de mayoría dentro de la Cámara. Pero entre los varios países que practican el parlamentarismo se notan grandes diferencias en lo relativo a las relaciones entre la Cámara y el Gabinete. El país, donde el Gabinete tiene más fuerza es Inglaterra; es él quien dirige a la Nación. La mayoría acata a los ministros como a jefes y los sigue. En otros países, como Francia, es menor la influencia del Gabinete que la de la mayoría de las Cámaras. No tiene la fuerza ni el prestigio de los líderes ingleses, jefes de la mayoría y miembros del Gabinete. No hay ese sentimiento fuerte de subordinación, disciplina y obediencia a los jefes. Aun cuando vayan al Gabinete, la mayoría es un tanto indisciplinada, no sigue a sus jefes. La autoridad del ministerio inglés es, puede decirse, autocrática. A ellos la mayoría les reconoce

preeminencias, dirección como en un ejército las tropas obedecen a su jefe, no por temor a las penas sino por persuasión.

Es el hecho que conviene analizar en Inglaterra, viendo hasta qué punto y por qué medio el Gabinete gobierna al país contando con el apoyo, fidelidad y disciplina de su partido.

Veamos primero el control del Gabinete sobre los Comunes.

En este aspecto debe recordarse que el Gabinete es principalmente el órgano para la iniciativa de los proyectos de ley. Los miembros de las Cámaras tienen iniciativa, pueden presentar proyectos a la consideración del Parlamento, pero por ese mismo hecho a que me refería del gran poder directivo que el Gabinete ejerce, son muy pocas las iniciativas de los miembros de los Comunes, y menos aún de los lores. Puede decirse con verdad que la iniciativa en la mayoría de los proyectos, y desde luego, en los asuntos trascendentales e importantes, es debida a la iniciativa del Gabinete. Como dice Ogg, es infinitesimal la probabilidad que tiene un miembro de la Cámara de los Comunes de que sus proyectos se conviertan en leyes. El tiempo reservado a discutir estas iniciativas es escasísimo. La gran parte del tiempo debe reservarse a los proyectos ministeriales. Dividiendo en 200 partes el tiempo de cada legislatura, 30 partes corresponden a iniciativas de miembros de la Cámara y 270 a iniciativas del ministerio. Diez o quince leyes cada año se sancionan a mérito de iniciativa de los representantes.

Por otra parte, no solamente toda ley de gran importancia y la mayor parte de las leyes, proceden del gobierno, sino que éste tiene la ventaja de que sus proyectos son aprobados sin modificaciones, a no ser que las modificaciones propuestas sean aceptadas por sus autores, es decir, por los ministros. Esto no significa que los debates en la Cámara sean infructuosos. Sucede con frecuencia que durante la discusión se ponen de manifiesto defectos que el gobierno no había advertido, o que durante el debate se revelen hostilidades más o menos

acentuadas que habían pasado desapercibidas al Gabinete y, cuando esto sucede, el ministerio declara que está dispuesto a aceptar tal o cual enmienda, y prepara una cláusula que satisfaga las modificaciones propuestas. Pero esto significa también, que los cambios en los proyectos son hechos por los ministros mismos después de que se debaten, y ningún cambio de importancia se sanciona contra la voluntad del Gabinete. Esta es una consecuencia de que el Gabinete es responsable de las medidas que propone, y debe, por consiguiente, concedérsele las medidas como él las pide. Todo esto mientras conserve la confianza de la mayoría.

También se ha dicho que los proyectos del Gabinete, de trascendental importancia no van a comisión, porque éste es siempre un medio de debilitar la autoridad del gobierno, puesto que las comisiones representan una autoridad rival del gobierno. Es verdad que según las últimas prácticas muchos proyectos del gobierno van a comisión. Pero sabemos que éstas son nombradas por el Comité de Conjunto en que tiene mayoría el gobierno, y este comité nombra a las comisiones en cuya organización se procura que el personal refleje fielmente el estado de los partidos en la Cámara. Y si el gobierno tiene mayoría en el total de la Cámara, también la tendrá en la Comisión. A esas comisiones concurre el ministro, y puede así dejar sentir la influencia, el prestigio y la disciplina del partido para conseguir que el proyecto sea dado conforme a los deseos del gobierno.

¿Cuál es la consecuencia de estos hechos? Decir que en el día el gabinete legisla con el consejo y consentimiento del Congreso no sería exagerado. El derecho de los miembros privados de presentar mociones, el derecho de criticar y de proponer enmiendas es lo único que impide que la legislación sea la obra de una mayoría netamente automática. En ningún país se encuentra una mayoría tan sometida al Gabinete. Si no se penetra al fondo del sistema británico, se experimenta sorpresa al ver la autoridad autócrata del gobierno sobre el Parlamento. Pero por la índole y el proceso histórico del gobierno

británico, el Gabinete ha adquirido la suprema dirección administrativa y legislativa. En ese sentido, las mayorías están controladas fuertemente por el Gabinete y la autoridad de éste es casi autocrática; pero de esto no se sigue que la acción del Gabinete sea arbitraria, y éste es un punto difícil que otros países no han podido imitar. Lo primero es fácil; pero lograr que un gobierno tan fuerte no sea arbitrario es difícil. El Gabinete tiene siempre puesta la mano sobre el pulso de la Cámara de los Comunes, y especialmente sobre la mayoría y el sentimiento público, y su acción es tan sólo resumir y traducir lo que la opinión expresa. La autocracia del Gabinete es, pues, relativa puesto que los planes gubernativos y las medidas de política significan la traducción más fiel de la voluntad de la mayoría del Congreso, y por intermedio de éste, de la mayoría de los electores.

Nada de esto puede conseguirse sino donde hay partidos perfectamente organizados; no es tan fácil de otro modo conocer la tendencia de la mayoría, si no es por medio de los partidos tradicionales con programas madurados. Así cuando llega al poder un Gabinete, se sabe ya las líneas generales de su gobierno.

Veamos el fenómeno aparentemente opuesto: el control de la Cámara sobre el Gabinete. Consiste en la libertad de criticar que tienen los representantes, es decir que pueden sacar a luz los defectos del Gabinete y discutirlos. Ya hemos hablado de las varias formas por medio de las cuales los representantes pueden llamar a cuentas al Gabinete. Uno de los más usuales es el de preguntas. Es cosa difícil y no muy necesaria detenernos en cada uno de los innumerables medios como se puede abrir debate sobre los actos del ministerio: las preguntas son los medios más simples; las hay después del discurso del Trono, sobre las mociones de los diputados, en la discusión del presupuesto; y la forma más enérgica como puede traducirse la opinión de la Cámara es el voto de desconfianza o de censura. De esta relación de los varios métodos se deduce –y éste es un punto interesante–, que las oportunidades para poner en claro los defectos o errores, para sugerir reformas, criticar al gobierno sobre todas las

materias grandes o pequeñas, son muchas y constantes. Todas ellas dan gran facilidad para producir luz sobre todos los actos del gobierno y mantienen de ese modo al público, informado constantemente sobre la manera como es gobernado. Pero, de otro lado, la oportunidad para pronunciar fallos sobre los actos particulares del ministerio, han disminuido, y hay una tendencia marcada a suprimirla; y esta tendencia se halla acorde con los principios del gobierno parlamentario. Debe haber oportunidad para criticar; pero el Gabinete debe ser nombrado para llevar a la práctica su programa mientras su modo de actuar sea satisfactorio para la Nación.

Hemos comparado el sistema francés de las interpelaciones y el de preguntas, inglés. En aquél, por medio de órdenes del día se pronuncia votos. Aun cuando no son desconocidos los medios de pronunciar votos parciales de aprobación, de los actos practicados particularmente por los ministros, el autor concluye que las oportunidades para que la Cámara dé votos de esa clase son cada vez más raras. El sistema de interpelaciones a los ministros sólo puede desenvolverse de manera normal y saludable en caso de que el cuerpo legislativo se halle dividido en dos partidos. En esta condición la consecuencia inevitable es que el parlamento no puede apoyar al Gabinete en una cuestión y oponérsele en otra. El programa del Gabinete debe aprobarse o rechazarse en conjunto. La Cámara tiende a perder todos sus poderes, excepto el poder de criticar y el de pronunciar un voto de muerte. Ha sido llamado el Parlamento "el gran centro de investigación del país", y en este sentido sus funciones se han ensanchado a toda clase de investigaciones.

El sistema parlamentario ha hecho al Gabinete casi autocrático; se ejercita esta autoridad bajo el fuego constante de la opinión, a la luz pública. El fenómeno que se nota aquí es, pues, en resumen, éste: que el predominio de la Cámara de los Comunes ha disminuido por una especie de delegación de autoridad de esta Cámara, en el Gabinete. El partido en mayoría, con un programa definido, eleva a sus hombres dirigentes al gobierno y les confía la ejecución de ese programa;

mientras se mantienen firmes a él, mientras su actuación en conjunto es satisfactoria y cuenta con el apoyo de la opinión; así puede decirse que el Gabinete administra y legisla con el consejo y consentimiento del Congreso.

Pero hay otro orden de relaciones: las del Gabinete con el país. Consisten en que si la Cámara de los Comunes en cierto modo se ha debilitado en cuanto al ejercicio de la autoridad que delega en el Gabinete, también ha perdido fuerza porque han ganado autoridad política los electores. El país tiene hoy más influencia directa en el gobierno, que antes. Así hay más relación entre el Gabinete y el cuerpo electoral. Débese esto en parte a la creciente influencia del ministerio, al reconocimiento que el Gabinete ha hecho a la Nación, y por esto la Nación desea decidir ella quiénes deben formar el Gabinete encargado del gobierno. El hecho es que el ministerio recibe su mandato del país mismo como resultado de una elección general. He aquí la consecuencia de ese hecho o mejor dicho, la contraprueba de ese hecho. Antiguamente se veía que el Parlamento sostenía a los ministerios de distintos partidos. Se cita varios casos en que un parlamento, después de haber sostenido un gabinete liberal, producida su caída y el ingreso al gobierno, de miembros del partido conservador, las mismas cámaras sin renovarse, sostenían al ministerio conservador. En la actualidad no ocurre nunca esto. Desde 1866, que es el último ejemplo que se cita, no ha vuelto a ocurrir que un Parlamento sostenga dos ministerios de diferentes partidos; todo cambio ha sido consecuencia inmediata de una elección general. Prácticamente, el cambio de ministerio hoy es unas veces resultado de elección general y otras veces, ratificación inmediata por elección general. Si el Gabinete pierde hoy su mayoría en los Comunes, es porque ha perdido al mismo tiempo su mayoría en el país. Si una elección tras una disolución ha llevado a la cámara una mayoría conservadora, entonces el ministerio liberal dimite probablemente antes que se reúna el Parlamento. Si esta mayoría en un momento dado, por diversas circunstancias desaparece, se produce en el acto un cambio de gabinete. La oposición sube al poder, pero no se

conforma para mantenerse en el gobierno, con la mayoría que se ha producido eventualmente en el Parlamento; necesita demostrar que esta mayoría es genuina expresión de la voluntad del país; que el cambio de mayoría no es sólo un cambio producido en el recinto del Parlamento, sino que traduce un cambio de opinión en la Nación. Disuelve entonces al Parlamento tan pronto como han sido votados los asuntos urgentes. Es así que en Inglaterra, como dicen todos los autores, el Gabinete es nombrado por el país por voto indirecto. Mr. Asquith en 1910, subió por manifestación clara de la opinión nacional que quiso que él continuase poniendo en práctica el programa del partido liberal.

El procedimiento de disolución de la Cámara, que en su origen fue sólo una prerrogativa del Rey, parte de su autoridad semidespótica, consecuencia del principio jurídico de que el Parlamento era el Consejo del Rey, llamado por él para que lo ayudase, el derecho de disolución de que hacía uso el Rey cuando le era adversa la cámara, ese derecho se ha convertido en un instrumento delicadísimo por medio del cual se consulta a la Nación; es una forma semejante o asimilable al referendo, con la diferencia que éste consulta de modo concreto, preciso. El referendo es un procedimiento para poner en armonía la autoridad legislativa y ejecutiva del país con la voluntad del pueblo. La disolución realiza funciones de referendo, pero por otro procedimiento: el ministerio que no cuenta con mayoría en la cámara o que cuenta con ella pero desea confirmarla, disuelve la cámara, a fin de que el país ratifique el movimiento político operado, lo cual se hace por medio de la elección de representantes, que significa la aprobación o el rechazo tácito del programa del gabinete. Si un distrito electoral da sus votos a un representante liberal, significa que ese distrito favorece el programa que lleva entre otras, la idea de reformar la cámara de los lores, por ejemplo. En esa forma indirecta y elástica se practica una especie de referendo que es al mismo tiempo declaración del país en favor de determinada política y de determinadas personas llamadas al gobierno.

Lección decimaséptima

I. La Constitución de Alemania

Terminado el estudio de la constitución inglesa, comenzaremos hoy a estudiar la constitución política de Alemania.

La constitución de Alemania –a diferencia de la constitución de Inglaterra que es un proceso histórico que abarca varios siglos–, la organización de los diferentes estados alemanes es un hecho que se ha producido casi en nuestros días y que pertenece a la historia contemporánea. Para darse cuenta de este fenómeno histórico, uno de los más importantes de la vida política moderna, conviene siquiera brevemente recordar sus antecedentes históricos.

A partir de la era napoleónica, cuando Napoleón llevó sus armas a Alemania y dominó a esta nación, los alemanes formaban, no un estado, sino una multitud de pequeños estados que llegaban a 300. Uno de los efectos de la dominación napoleónica fue reducir considerablemente este crecido número de estados autónomos, suprimiendo gran número de ellos para anexarlos a otros de mayor importancia; de suerte que al terminar la dominación de las armas francesas, de 300 estados autónomos entre reinos, principados y ducados, sólo quedaron 39. Este hecho tiene importancia, porque la

invasión napoleónica contribuyó por este medio a preparar el futuro advenimiento de la unidad alemana.

Prescindiendo de varias causas políticas que se producen en la época napoleónica, anotaremos el hecho fundamental de haberse reducido considerablemente el número de estados autónomos de etnia alemana.

El movimiento de ideas que también tiene su origen en la época napoleónica, da lugar al movimiento liberal y constitucional que tendía a reformar la organización política, la monarquía absoluta que había dominado en Europa, en sentido más bien de un gobierno constitucional y limitado. Estas ideas también tuvieron, como efecto de este gran movimiento, su origen en los pueblos de Alemania. De modo que a partir de la caída de Napoleón puede decirse que empieza un doble movimiento: 1° la aspiración a refundir en un todo homogéneo estos diversos grupos dispersos; 2° movimiento liberal en sentido de introducir ideas que constituyen la libertad en esas organizaciones políticas.

Como se sabe, a la caída de Napoleón el Congreso de Viena reunido en 1815 hizo una reforma general de Europa. Entonces los grandes países representados en ese Congreso no pensaron desde luego en constituir una Alemania unida y fuerte. Sin embargo, creyeron conveniente establecer ciertos vínculos entre los diversos estados alemanes, y el Congreso de Viena redactó una constitución por la que se creaba una especie de Confederación alemana, y se formaba una Dieta; esta Dieta no era un Gobierno; era una Asamblea internacional de carácter diplomático, formada no para representar en sentido parlamentario, sino verdaderos embajadores o ministros enviados por los principales estados. Esta Dieta tiene cierta intervención en asuntos de carácter internacional o militar. Era pues, una Confederación muy laxa, una alianza de príncipes, más que la creación de un Estado verdadero. En esa Confederación el predominio correspondía a Austria. La hegemonía austriaca era perfectamente reconocida. De modo que la Dieta era una asamblea encargada de

dar forma a las disposiciones emanadas del Gobierno de Viena.

El movimiento liberal y unitario adquirió fuerza nueva hacia 1848. Esta época se caracterizó por gran efervescencia revolucionaria, que comienza en Francia y que tuvo en Alemania su repercusión natural. El impulso del sentimiento liberal y unitario determina la creación de una gran asamblea que se reunió en 1848 en Francfort, en la que tuvo primacía el sentimiento liberal más acentuado. En esa Asamblea se redactó una constitución para Alemania. Pero en esta constitución se acentuó ya claramente la antinomia de intereses entre los dos Estados predominantes de cultura alemana: Austria y Prusia. Si Prusia era la nación más fuerte según la historia, crecía en importancia, consolidándose en una nación de grandes esperanzas. Ya desde ese momento el partido de Prusia se acentuó en contra del de Austria. Tan es así que la Asamblea de Francfort, al hacer la obra de redacción de la constitución, ofreció a Guillermo IV rey de Prusia el título de Emperador de Alemania, título que Guillermo tuvo a bien rehusar. Poco tiempo después, Austria que no había podido ejercitar toda su influencia en la Asamblea de Francfort, porque a la vez se encontraba ocupada en debelar la revolución que se produjo en 1848 en su territorio; una vez terminada, recuperada su tranquilidad se produce un sentimiento de reacción que dio por tierra con la obra de los liberales de 1848 y que terminó con una reacción absolutista. Pero quedaba sembrada desde ese momento, la semilla de la lucha que debía producirse de manera fatal entre los dos poderes que se disputaban la autoridad suprema de la Confederación Alemana: Austria y Prusia. Otro hecho que en este período contribuye a robustecer y preparar la unidad es la unión aduanera que se conoce con el nombre de *Zollverein*, en virtud de la cual ligaron sus intereses en materia de aduanas, todos los países alemanes, con excepción de Austria.

Los resultados de este movimiento general de ideas son: 1° que los estados diferentes se habituaron a una mera unidad, siquiera sea financiera; 2° se hicieron a la idea de mirar como jefe de ella al gobierno de Prusia.

La crisis que se venía preparando se produjo tan pronto como asciende a la dirección del gobierno prusiano, el hombre que puede considerarse como el alma del movimiento unificador de Alemania: el príncipe de Bismarck, quien comprendió con la clara visión política que le caracterizaba, que la causa que impedía la unidad de Alemania era la existencia de dos poderes iguales: Austria y Prusia. Desde su ascensión al poder en el año 1862, su política está encaminada en el sentido de producir una guerra con Austria, que se produjo en 1866, y terminó con la derrota prematura de Austria en la célebre batalla de Sadowa, y como consecuencia queda Austria separada de toda intervención en los asuntos políticos de Alemania. Terminada la guerra en 1867, creó Bismarck la Confederación Alemana del Norte. Algunos de los Estados alemanes del Sur: Baviera, Württemberg, Hesse, no se encontraban preparados como para que fuera práctica su unificación. De modo que aun cuando Bismarck contemplaba como inevitable la unificación total de los estados alemanes, por lo pronto se limitó a crear la unidad de los estados del Norte del Maine. Su instrumento político es la constitución de 1867. Era no sólo una liga internacional entre los estados, sino que era una unión política estrecha. Se crea un poder Ejecutivo supremo con el nombre de Presidente de la Confederación que debía ejercerlo el rey de Prusia; y 2° se crea una asamblea federal llamada *Bundesrat* que es una asamblea federal representativa de los diversos estados independientes o semiindependientes que se asocian. El *Bundesrat* puede compararse al Senado de los Estados Unidos que es efectivamente el grupo representativo de los Estados, cada uno de los cuales nombra dos senadores. Segundo, se creó una Dieta, *Bundestag*, asamblea popular, de origen electivo, nombrada por sufragio de todos los ciudadanos aptos.

El fervor patriótico que se produjo en los alemanes con motivo de la guerra entre Francia y Prusia en 1870, fue un acontecimiento que inmediatamente trajo la definitiva unión de los Estados del Sur y del Norte, para, refundidos, constituir el actual Imperio. En efecto, declarada la guerra, los Estados del Sur: Baviera, Baden, Württemberg

y Hesse, no obstante no haber sido ligados por pacto, contribuyeron con tropas y cooperaron eficazmente al triunfo de Prusia y manifestaron su determinación de unirse a los estados confederados del Norte. Se celebró, en efecto, hacia noviembre de 1870, un tratado en virtud del cual esos estados se confederaron con los estados del Norte, y realizado este gran paso se cambió el nombre de Confederación Alemana del Norte, por el de Imperio Alemán, y al rey de Prusia, que se denominaba según la constitución de 1867 Presidente de la Confederación, se le proclamó en Versalles, Emperador de Alemania. Inmediatamente después, en abril de 1871, reunida la asamblea conforme a la constitución, el *Bundesrat* y el *Reichstag* aprobaron la constitución definitiva del Imperio, que no fue otra cosa que la misma constitución de la Confederación Alemana del Norte de 1867, modificada para ponerla en armonía con los tratados celebrados con los estados del Sur.

A diferencia de otras federaciones modernas, el rasgo distintivo de la federación alemana es la desigualdad. En Estados Unidos todos los estados, grandes o pequeños, aun cuando haya diferencias profundas en territorio y población, todos son iguales ante la constitución americana, todos ellos tienen los mismos derechos, igualdad que se cristaliza en el hecho de que todos, aun aquéllos en que la diferencia es bien marcada, todos nombran dos senadores, símbolo de una igualdad absoluta y perfecta que como base de la constitución se establece entre todos los estados que forman la Unión Federal. En cambio, la unión de los estados alemanes se ha producido históricamente bajo la hegemonía, dirección y casi imposición de Prusia. Propiamente, como dijo varias veces Bismarck, la unidad de Alemania no se podía producir sino por el hierro y el fuego. La imposición ha hecho, pues, la unidad alemana. Es natural que en la Confederación Alemana exista el principio de desigualdad; toda ella es una forma de Prusia. El Emperador de Alemania es el Rey de Prusia por derecho nato. Es decir, que no hay una Corona Imperial con leyes propias y principios establecidos para la sucesión: el rey de Prusia lo ocupa por derecho propio.

Después, el *Bundesrat* se compone de cierto número de representantes y cada uno de ellos es elegido o es enviado por el estado al que pertenece; el número de representantes varía según la importancia de los diversos estados. El número de votos con que cuenta Prusia es numeroso y mayor que el de los otros estados. La constitución dice que cualquier reforma constitucional y cualquier reforma sobre el ejército, la marina, si hay en el *Bundesrat* 14 votos en contra, es suficiente para impedir toda reforma. Y Prusia tiene 20 votos, lo que significa que el voto de Prusia es bastante para impedir todo género de reformas de importancia en la constitución, en lo que se refiere a impuestos, ejército, marina que son los elementos más importantes en la vida de un Estado. Esos elementos están en manos de Prusia. Ésta tiene, pues, en sus manos impedir que la constitución sea alterada en una sola letra y que sean alteradas las disposiciones existentes sobre el ejército y la marina.

Cuando los estados del Sur: Baviera, Baden, Württemberg, Hesse, se asociaron al Imperio, exigieron en cambio ciertas concesiones, derechos o privilegios que están consignados en los tratados respectivos y que son luego ratificados en el texto de la constitución. Así, por ejemplo, mientras que la administración de correos y telégrafos es una función del Gobierno Imperial, en cambio Baviera y Baden se han reservado ellos la dirección y manejo de los correos y telégrafos. Estos dos estados y Württemberg se han reservado el derecho de imponer las contribuciones a los licores, cervezas, etc. que constituyen las principales entradas. Éstos y otros derechos, representan especiales privilegios que se conceden con el objeto de estrechar la adhesión al pacto federal. Pero, prescindiendo de todos los derechos aludidos que son de poca importancia, todos los estados se hallan en igualdad de condiciones respecto de sus derechos soberanos y en cuanto a su influencia política.

Otra diferencia que se nota entre la confederación alemana y la americana, es la manera como se hallan distribuidos los poderes

públicos entre el gobierno imperial y los gobiernos de los estados particulares. La organización del gobierno imperial está en relación con la naturaleza y poderes que se ha reservado. En Estados Unidos la constitución asigna al gobierno central ciertas atribuciones; por ejemplo, todo aquello que concierne al ejército, marina, correos y telégrafos, relaciones internacionales, moneda, etc. De una manera precisa se hallan enumeradas estas atribuciones del gobierno central y todas las demás funciones pertenecientes a los diversos estados se les entregan para que las manejen de una manera autónoma. Además, el gobierno de la federación o central, a fin de poder dirigir el ejercicio que le toca, goza de todos los derechos inherentes a un gobierno completo, tiene poderes ejecutivos, legislativos y judiciales y cuenta con un cuerpo propio de funcionarios de administración. Así el Gobierno de Washington puede dictar una ley sobre impuestos de aduana; entonces nombra él mismo, empleados propios que administren ese ramo con independencia absoluta de los estados particulares. Es también el Gobierno de la Unión quien maneja el ramo de correos y telégrafos, y por consiguiente nombra a todos los empleados respectivos, les asigna sueldos y les imparte instrucciones. En suma, el gobierno central en Estados Unidos en aquellas materias en que es apto para legislar, lo es también para nombrar empleados. En este sentido el Gobierno es autónomo en un doble sentido: 1° porque legisla y 2° porque ejecuta sus propias medidas.

En el imperio alemán se ha adoptado un método contrario. Hay materias en que el gobierno central legisla y administra por medio de funcionarios propios, y otras materias en que el gobierno imperial se limita a dar leyes y decretos, pero cuya ejecución corre a cargo de los funcionarios de los diversos estados. El Gobierno del Imperio entonces tiene una misión diferente, cual es la de vigilar que los estados cumplan fielmente y ejecuten las órdenes y leyes que sobre diversos ramos emanen del Gobierno Imperial; y si el gobierno local rehusase cumplir esas órdenes, entonces tendría el gobierno imperial la facultad de emplear la fuerza, por el procedimiento llamado de "ejecución", consistente en mandar tropas del Imperio al estado

recalcitrante para someterlo a la obligación propuesta por la Asamblea federal.

Esto es desconocido en Estados Unidos, donde no hay disposiciones que autoricen al gobierno para emplear la fuerza en los estados de la Unión a fin de compelerlos a que cumplan con determinadas obligaciones, para evitar choques. Los constituyentes de Filadelfia dieron la constitución americana en que se proclama la federación de estados independientes con su gobierno propio, para que ningún gobierno pudiese intervenir en los actos de la administración central, de modo que ni el gobierno central tuviese necesidad de pedir auxilio a los estados federados, pues se expondría a que este auxilio le fuera negado y, por consiguiente, de emplear el gobierno central medios coercitivos. Se explica este procedimiento en estados como el de Estados Unidos en que todos los miembros son iguales; pero no en aquellos, como el Imperio alemán, en que uno de los estados tiene autoridad indiscutida sobre los otros, en que se concibe que el gobierno imperial pueda valerse de los demás estados como órganos de ejecución y confiar en que éstos han de cumplir respetuosamente sus decisiones.

Además, hay en Alemania una distinción muy marcada y clara entre Gobierno imperial y el gobierno de los estados; y claro está que la constitución procura hacer una división lo mejor posible. Pero hay ramos de la administración pública en que el gobierno imperial si quiere puede legislar, y sólo en el caso de que el gobierno imperial se abstenga de hacerlo, los estados asociados tendrían derecho de administrar y legislar acerca de ellos. Hay ahora una tendencia manifiesta en el sentido de aumentar las funciones del gobierno imperial a expensas de las funciones de los Estados, o sea una tendencia marcadamente centralista. Pondré un ejemplo: el año de 1900 se ha dictado un Código Civil Alemán. Antes era permitido que cada estado tuviese un código propio, y hasta este momento no creyó el Gobierno Imperial que podía promulgar un Código Civil. En ese mismo sentido, el Gobierno Imperial ha dado una ley sobre seguro

de obreros; y en otras mil materias especiales que son campos en los cuales los estados particulares gozan del derecho de administrar a condición de que el gobierno imperial tenga por conveniente no hacerlo.

La Constitución de 1871, redactada por el mismo Bismarck, se caracteriza por una idea fija, y es la de arreglar los negocios del Imperio, de suerte de robustecer el poder central, con la mira de hacer de Alemania el primer poder militar de Europa. Cuando se lee la constitución alemana se encuentra diferencias entre este instrumento y los demás de los países modernos, en que es esencialmente práctico. A diferencia de las declaraciones abstractas al estilo francés, ya sea sobre los derechos del hombre, sobre las garantías individuales, en la Constitución alemana se establecen con cierto laconismo, los principios generales de la organización del Imperio y luego se trata en capítulos detallados, de materias que apenas se esbozan en otras constituciones, cuales son: ejército, marina, correos. Lo que se ha procurado hacer en ese instrumento ha sido sentar las bases de su organización militar y financiera que ha permitido organizar las cosas en el sentido que los autores de la Constitución tuvieron en mira, cual es robustecer la autoridad central para hacer de Alemania un poder militar. De allí el interés que hay en mencionar la organización del ejército, punto que no se toca en las constituciones de los otros países europeos. Según la Constitución alemana, el Emperador es Comandante en Jefe del Ejército y Jefe de la Marina. Pero al mismo tiempo se reconoce que el ejército alemán no es uno, puesto que cada estado tiene su ejército propio. El nombramiento de los altos jefes y la organización general pertenecen al Emperador; pero el nombramiento de los oficiales inferiores y muchas otras atribuciones se reserva para los diversos estados respecto de su ejército propio. No hay, técnicamente hablando, un ejército del Imperio Alemán sino un ejército de Prusia, Baviera, Sajonia, etc. Pero todos están bajo el alto comando del Emperador de Alemania. Hay algunos estados, del Sur sobre todo, que se reservan derechos especiales en esta materia, principalmente Baviera que los tiene más amplios que los demás

Estados. Pero, por diversos tratados, muchos de ellos han cedido voluntariamente a Prusia parte de sus derechos especiales que se habían reservado, comprendiendo la conveniencia, para la mayor fuerza de todos ellos, que se encuentren unidos.

Tenemos, pues, una idea general del origen de la constitución alemana y de los caracteres esenciales del Imperio como factor político fundamental. Una vez más se encuentra confirmado el hecho histórico que parece ser una ley inmutable, y es que los estados independientes que históricamente eran nacionalidades, pero no eran estados, tienden a reunirse por un proceso político que tiene dos grados: 1° por una especie de liga, más internacional que política, la renuncia de ciertos derechos de cada uno en orden a determinadas materias, como las relaciones externas, etc.; y tras un ensayo de unión, en que se van limando asperezas y destruyendo prejuicios nacionalistas exagerados, viene el segundo grado en que se aproximan más estrechamente, uniendo sus intereses con renuncia mutua de importantes derechos y hasta de la soberanía propia, para reconcentrar su ejercicio en una autoridad central y un gobierno uniforme.

Los estados alemanes teóricamente conservan su autoridad en el ramo de relaciones exteriores. Así, pueden recibir ministros diplomáticos; pero ese derecho no lo ejercen. Tan sólo Baviera y Baden conservan relaciones con Viena, San Petersburgo y con el Vaticano. En general la dirección de las relaciones exteriores es ejercida por el Emperador. Hay, pues, en el emperador una fuerza de orden esencialmente central.

Tiene derecho de celebrar tratados, declarar la guerra y hacer la paz. La guerra puede declararla sólo con consentimiento del *Bundesrat*, excepto en el caso de agresión al territorio nacional. Y cuando es el caso de tratados en que, según la constitución, tiene injerencia el *Reichstag*, es necesario que esos tratados le sean sometidos a su aprobación.

El primer órgano que debemos mencionar, pues, es el Emperador. Es sucesor del antiguo presidente de la Confederación Alemana del Norte. Sus funciones son más o menos iguales a las de él. Sólo se le ha cambiado el título, restableciendo el antiguo título de Emperador, que se supone ser el sucesor del de la Edad Media en aquel fantasma político que se llamaba el Sacro Imperio Romano. El emperador alemán, suprimido por Napoleón en 1806, fue restablecido en la constitución del 71. No está sujeto el Emperador a una ley de sucesión propia. Es siempre el Rey de Prusia, y por el hecho de serlo, asume de facto el título de emperador alemán. Si no hubiera un Rey sino un regente, sería por ese hecho emperador alemán. Conforme a la tradición del poder monárquico, es inviolable e irresponsable; no hay autoridad sobre la tierra que pueda tomarle cuenta de sus actos. Es jefe del ejército y de la marina, supremo director de las relaciones internacionales del imperio. No tiene lo que en Inglaterra tiene el Rey: una asignación o lista civil. En Alemania, el Imperio no paga los gastos del Emperador porque el título de Emperador es anexo al carácter de Rey de Prusia. En la figura del Kaiser se reúnen, pues, dobles poderes íntimamente relacionados entre sí: las funciones propias como Rey de Prusia y las inherentes o propias de su cargo de Kaiser; y no se puede comprender la constitución alemana si no se tiene en cuenta que el Emperador tiene dobles poderes. Así tiene en sus manos la suprema hegemonía del imperio y del poder central.

Al lado del Emperador, como supremo magistrado con funciones legislativas y administrativas, existe el funcionario llamado Canciller, que es nombrado y separado a voluntad por el Emperador en su calidad de tal. Propiamente el Canciller es el único funcionario de Alemania. Bismarck creyendo facilitar o concentrar la autoridad central y, de otro lado, preocupado de mantener para sí mismo una posición única, optó por organizar un Gobierno Imperial en que el único ministro es el Canciller que desempeña las funciones de un cuerpo de ministros. El único ministro es pues, el Canciller. No hay cuerpo deliberativo y de acción en el imperio alemán. Todas las funciones que corresponden a un Gabinete están concentradas en una

sola persona que es el Canciller. Éste es, al mismo tiempo, no sólo el jefe del gobierno, sino el único jefe del gobierno. Es presidente de la asamblea federal o *Bundesrat* y tiene la dirección de los actos de esa Asamblea que es el núcleo representativo y central de la autoridad deliberativa del Imperio.

Vemos así por estas simples ideas, cuán grande tiene que ser su autoridad en esta materia concentrada en las manos del Canciller, que al mismo tiempo es jefe del más alto cuerpo legislativo del Imperio, presidente de ese cuerpo, y al mismo tiempo, digo, ministro único del Gobierno Imperial.

Lección decimaoctava

II. La Constitución de Alemania

El Imperio consta de 25 Estados. Los principales son: en primer lugar 4 reinos, a saber, Prusia, Baviera, Sajonia y Württemberg. Sabemos que de estos cuatro reinos el que excede con mucho en importancia a los demás es Prusia. Hay, además, seis grandes ducados; omitiremos sus nombres que es difícil recordar. En seguida tenemos 5 ducados, 7 principados y 3 ciudades libres que son Hamburgo, Bremen y Lübeck. La desproporción de importancia de estas naciones y estados reunidos salta a la vista, si nos fijamos que Prusia tiene más de 40 millones de habitantes y que el principado de Camburg apenas cuenta con 46,000 habitantes. Además de estos 25 estados, el Imperio Alemán posee como dominio imperial, así se le denomina, la Alsacia y Lorena. Por una ley reciente dada en 1911 se ha elevado la categoría de Alsacia y Lorena a una situación política, si no igual, parecida a la de los estados del Imperio. Por ejemplo, se le ha dado derecho de enviar representantes al *Bundesrat*: envía tres, nombrados por el Gobernador que es el representante directo del emperador en ellas.

Hablábamos del poder central, del gobierno ejecutivo del Imperio representado por el Emperador y el Canciller. No repetiremos lo que

ya dijimos sobre el Emperador. No existe ley especial sobre la sucesión del trono imperial, porque este título pertenece de derecho al Rey de Prusia. El Emperador es inviolable e irresponsable en lo criminal y en lo civil; jefe supremo del ejército y la marina, cabeza del país ante las potencias extranjeras y director de los negocios internacionales. Tiene las funciones comunes a los jefes de Estado. En relación con el cuerpo legislativo: convoca a las asambleas *Reichstag* y *Bundesrat*, les prorroga sus sesiones cuando lo tiene por conveniente y, por último, les pone término a ellas y goza del derecho de disolver al *Reichstag*. El emperador proclama o promulga las leyes, las hace ejecutar, aun cuando los Estados del Imperio pusiesen resistencia; entonces goza el Kaiser del derecho de emplear la fuerza, función que se denomina "ejecución", es decir, medio de usar las tropas imperiales con el consentimiento del *Bundesrat*. Dicta decretos y reglamentos para la ejecución de las leyes. Tiene en el orden judicial los derechos que son comunes a los soberanos: perdonar y amnistiar a los culpables de cualquier delito.

Hablaremos en seguida del Canciller. Pero antes diré, para caracterizar la naturaleza del gobierno imperial, que el tipo de este gobierno no tiene ninguno de los caracteres del sistema parlamentario, tal como lo hemos conocido al tratar de Inglaterra. El Rey en el sistema parlamentario nombra a sus ministros, pero no con entera libertad, sino sujeto a ciertas restricciones derivadas de la situación de los partidos. El emperador alemán no tiene ministros; sólo hay un ministro, el Canciller, a quien nombra y separa a voluntad. El Parlamento no tiene ninguna influencia en la designación y caída del Canciller. El Canciller es agente suyo, una especie de otro yo del emperador; lo pone o retira, según que se acomode o no a sus ideas y opiniones personales.

La constitución, tal como la había preparado Bismarck, no contenía reglas que hablen de la responsabilidad del Canciller. Era, pues, tan irresponsable como el emperador mismo. Pero el *Reichstag* estableció después que los actos del emperador deben ser refrendados

por el Canciller, que por ese hecho se hace responsable de sus actos. Pero la responsabilidad, que puede ser legal o política, no existe en Alemania. El *Reichstag* no tiene derecho de hacer caer al Canciller; puede criticar sus actos, manifestar su desagrado, censurar su conducta; sólo el emperador que lo crea, puede hacerse eco de esa oposición reflejada en el Parlamento, cambiando la persona del canciller. Pero no hay régimen parlamentario en cuanto el emperador no da satisfacción al Parlamento por actos del Canciller, y éste, aun cuando se le censura, no se retira si el emperador le conserva su confianza.

Decía que el canciller es nombrado por el emperador. Sus funciones son ejecutivas y legislativas; entre éstas está la de ocupar la más alta posición del Parlamento, del *Bundesrat* que, como sabemos, es asamblea representativa de los Estados, cuerpo legislativo y ejecutivo como se verá más adelante. La preside, y no como el *speaker*, oficial moderador que impone la disciplina. El Canciller preside efectivamente el *Bundesrat* en cuanto tiene dirección y supremacía efectiva de los actos de esta asamblea. Dice la constitución que el Canciller puede hacerse representar en ella por otro miembro del *Bundesrat*, puede delegar sus funciones en otro de sus miembros. De esta frase "puede delegar sus funciones en otro miembro del *Bundesrat*" puede deducirse que el Canciller debe ser miembro del *Bundesrat*, Por eso, digo, es funcionario ejecutivo y legislativo. Claro está que esto no constituye un límite en cuanto a la facultad del emperador en la elección de su canciller, no le pone trabas a su libertad de acción el que no sea miembro del *Bundesrat*. Además, el emperador alemán nombra como miembros del *Bundesrat* a las personas que tiene por conveniente; y si tiene en mira que una persona debe ser Canciller, como en su calidad de Rey de Prusia puede hacerlo miembro del *Bundesrat*, salva fácilmente el requisito.

El presidente del *Bundesrat,* Canciller del Imperio, tiene derecho como tal, de asistir al seno del *Reichstag*. De modo que este alto funcionario, no sólo preside las funciones ejecutivas de la Nación,

no sólo preside las sesiones de la asamblea más elevada e importante, sino que también toma parte en los debates de la otra Cámara por este subterfugio: la constitución establece que todos los miembros del *Bundesrat* tienen derecho de concurrir al *Reichstag* y tomar parte en todos sus debates. Nadie más capacitado para ello que el presidente del *Bundesrat.* Allí va y sostiene sus proyecto y leyes presentados antes y aprobados por el *Bundesrat.* Es, en cierto modo, *leader* de la Cámara baja en su doble carácter de personero del Ejecutivo y personero de la otra rama del poder legislativo. Se ve, pues, su gran poder y, por medio de él, el del emperador que lo nombra y destituye a voluntad.

Veamos ahora su condición de ministro único. Creyó Bismarck, por un lado, facilitar la labor ejecutiva dándole unidad, evitar dilaciones, creando un funcionario ejecutivo que no tuviera colegas. Bismarck dijo una vez: "me parece que no vale la pena tomarse un doble trabajo: 1° ver lo que debo hacer y después convencer a los otros que tengo razón". He allí el espíritu de Bismarck cristalizado en este gabinete concentrado en un solo ministro.

La Oficina o Departamento que ayuda al Canciller en su labor, se llama la Imperial Cancillería. Y esta Oficina comprende una serie de secciones o departamentos auxiliares que pueden lejanamente compararse a los ministerios de otros países. Por ejemplo: la oficina de Marina, la del Tesoro, la del Interior, especie de *Home Office*, colonias, correos, etc.; cada una de cuyas oficinas tiene a su cabeza a altos funcionarios; pero que no se pueden equiparar a un ministro, porque si bien son altos funcionarios, deben su posición al Canciller. Son funcionarios técnicos, expertos en el ramo que administran, burócratas, que son llamados para colaborar con el Canciller bajo su orden e iniciativa. No son, pues, ministros, no concurren a las sesiones de las Cámaras ni son susceptibles de ser interpelados.

Pensó, sin duda Bismarck, que la enormidad de funciones y atribuciones que se echó a cuestas, superaba las facultades del hombre más eminente y apto, e imaginó que el Canciller podía delegar sus

funciones; y, efectivamente, la constitución prescribe que tiene derecho, como dije, de delegar la presidencia del *Bundesrat* en un miembro de esa asamblea, y también en su calidad de primer ministro puede sustituir o delegar sus derechos en uno o más funcionarios, y reasumirlos cuando lo tenga por conveniente. Cuando quiere tomar un respiro nombra sustitutos de acuerdo con el Emperador, o bien puede delegar algunas funciones como jefe supremo en algunos ramos de que se desprende momentáneamente, recayendo la sustitución en algunos de esos jefes de ramo, otro yo, seudoministros en quienes se descarga de parte de sus pesadísimas labores.

Al ocuparnos, como lo haremos, de estudiar someramente la organización particular del Gobierno del Reino de Prusia, porque iremos tratando ante todo de la organización del Imperio como nación íntegra, haré ver que en Prusia hay Primer Ministro. Tiene el Reino de Prusia un Gabinete o ministerio como cualquier otro país. Pues bien, el Canciller, además de ser Canciller, es jefe del gabinete prusiano. Bismarck, por ejemplo, tuvo durante toda su vida ambos puestos. Y buena parte de su autoridad de Canciller resulta de ser Primer Ministro de Prusia. No quierò decir que según la constitución, deben estar unidos los dos puestos; pero para evitar duplicidad y choque de atribuciones, para el funcionamiento conveniente y suave de la máquina, es de política que ambos cargos se encuentren reconcentrados en una sola persona, y así ha sucedido en la mayor parte de los casos.

Cuando Bismarck cayó de la gracia del actual emperador y éste pensó reasumir en sus propias manos la totalidad de los poderes constitucionales, libertándose así de la tutela en que habían vivido su padre y su abuelo, optó por dividir esos dos cargos que en la era bismarckiana habían, estado reunidos, pensó que ambos fueran instrumento suyo, a diferencia del antiguo estado de cosas en que el emperador era una máquina movida por el Canciller. Pero, a pesar de este nuevo motivo de autoridad o fuerza del monarca, se ve cuán múltiples son las funciones de este alto representante del Imperio.

Veamos cuál es la organización de las dos Asambleas del cuerpo legislativo, comenzando por el *Bundesrat*. En toda organización moderna, la Alta Cámara, el Senado, es una asamblea más bien controladora, conservadora, moderadora, y por lo mismo de importancia relativamente inferior o menor si se la compara con la asamblea baja o Cámara de Diputados, en que reside el centro de la actividad legislativa de la Nación. En Alemania, la Cámara más fuerte es el *Bundesrat* que se podría comparar con el Senado de los Estados Unidos. En ella reside el centro de gravedad del cuerpo legislativo. Como autoridad legislativa, se puede decir que las leyes del Imperio son hechas por d *Bundesrat* con el consentimiento del *Reichstag*. La constitución prescribe que las leyes, para tener carácter de tales, deben ser aprobadas por ambas Cámaras, y sancionadas por el Emperador. Pero, en la realidad, la iniciativa es del *Bundesrat*; allí se prepara el presupuesto; por iniciativas del Canciller se hacen las grandes reformas administrativas, militares, de finanzas; y luego que la ley ha sido madurada es enviada al *Reichstag* para nueva aprobación. Y el Canciller, autor principal de la reforma, va al *Reichstag* con la fuerza que resulta de la aprobación por el *Bundesrat*, con el objeto de hacer aprobar la ley también allí. Claro está que también el *Reichstag* goza del derecho de iniciativa. Pero, como en todas las constituciones la ley es una cosa, y otra, las leyes que son consecuencia del juego político. La mayor fuerza política reside en el *Bundesrat*, representada por la iniciativa en la mayor parte de las leyes, inclusive en las leyes de finanzas. Y hablo de éstas, porque en la mayor parte de los países, a imitación de Inglaterra, debe tener la iniciativa en ellas la Cámara Baja, y después pasarse a la Alta Cámara. Sucede en Alemania lo contrario.

Pero antes hablaré de la organización misma de esta Alta Cámara. Es una asamblea formada por representantes de los 25 Estados ligados por medio de pactos federativos. Cada uno de los soberanos de esos estados que son monarquías, con excepción de las tres ciudades libres, nombran sus representantes. Las ciudades libres tienen un Senado que hace los nombramientos. Pero esta asamblea, más que

alto cuerpo legislativo como el Senado de Estados Unidos y el Senado de Francia, tiene algo de carácter diplomático. Según la Constitución, los representantes al *Bundesrat* deben gozar en Berlín de los privilegios usados para los diplomáticos. Cada uno de ellos no vota según su criterio personal sino conforme a las instrucciones que recibe de su gobierno, en pliegos semejantes a los que llevan los agentes diplomáticos. Son representantes, con frecuencia, los ministros de los diversos estados. Por último, los varios representantes de un Estado en el *Bundesrat* votan todos acordes. Así, Prusia tiene 14 votos o representaciones. El número total de votos es de 58, más tres votos de Alsacia y Lorena, hacen un total de 61 votos. Pero los miembros del *Bundesrat* no son tantos como votos hay: son 25, más tres de Alsacia y Lorena son 28. Cada uno de los representantes nombrados por estos países tienen el derecho de emitir todos los votos que a su representado corresponden. Ejemplo: los representantes de Prusia gozan el derecho a 17 votos, y no es necesario que estén todos representados; uno solo puede emitir los 17 votos a manera del sistema usado en las compañías anónimas en que una persona puede representar 1,000 acciones. Se confirma lo que decía: cada uno de los representantes, en lugar de exponer su opinión, sólo trasmite la opinión de su país; esta opinión tiene peso según el número de votos.

Los votos están repartidos como sigue: son 58 más 3, igual 61. De éstos, Prusia tiene 17 - Baviera 6 - Sajonia 4 - Württemberg 4 -Baden y Hesse 3 -Mecklemburg 2 -Brunswick 2; y cada uno de los otros estados 1- Alsacia y Lorena 3. Se ve la diferencia tan grande entre el número de votos de Prusia que es 17 comparado con los otros. Baviera, que le sigue, sólo tiene 6. Pero no es una distribución desproporcionada; en parte es desfavorable para Prusia. Si se hiciese la distribución en proporción al territorio y a la población, Prusia que es mucho mayor en densidad que los otros estados, no sólo tendría 17 votos entre 61, que es menos de la tercera parte. Pero, prácticamente Prusia controla 20 votos, porque ha adquirido los votos del principado de Waldeck, cuyo príncipe que se encontraba lleno de

deudas optó por vender sus derechos al Rey de Prusia, y desde ese momento el Rey de Prusia es príncipe de Waldeck, con todos sus derechos anexos. Además, se establece que el ducado de Brunswick debe estar siempre bajo la tutela del Rey de Prusia, lo que aumenta el control de éste en dos votos. Pero siempre es menos de la tercera parte de 61. De modo que la distribución es siempre desproporcionada para Prusia. Pero, como dije, toda reforma constitucional que tiene 14 votos en contra es rechazada; bastan, pues, para impedir una reforma de esta naturaleza, los votos de Prusia. Además, hay otras disposiciones que dicen que cuando se trata de leyes sobre marina, ejército y ciertos productos de consumo muy extendidos, si Prusia opina que no se introduzca la reforma, si ella es partidaria del *statu quo*, su opinión prevalece.

Además de su función legislativa tiene esta asamblea ciertas funciones de carácter ejecutivo y consultivo. El *Bundesrat* goza, según la constitución, de la facultad de dar reglamentos para completar y hacer más eficaz la ley, con tal de que ese reglamento no se oponga a la constitución y leyes orgánicas. El emperador no puede declarar la guerra sin consentimiento del *Bundesrat*, salvo en caso de agresión al territorio nacional. No puede celebrar tratados sin aprobación de ambas Cámaras. El emperador, por medio del Canciller, nombra a todos los empleados públicos; pero algunos, por ejemplo los jueces de la Corte Imperial de Apelaciones, debe nombrarlos a propuesta del *Bundesrat*.

Por último, tiene facultades judiciales. Es Alta Corte de Apelaciones, y a ella se ocurre cuando el interesado alega denegación de justicia. Resuelve contiendas o conflictos que pueden suscitarse entre el gobierno imperial y el gobierno de los Estados, así como las cuestiones constitucionales que se suscitaran entre los mismos estados.

Las sesiones del *Bundesrat* son secretas, para facilitar el arreglo y las mutuas concesiones que en la resolución de los asuntos nacionales deben hacer los Estados. El trabajo se reparte en comi-

siones. La Constitución misma establece algunas de esas comisiones; por reglamentos de orden interno de la Cámara se ha creado otras. Sus miembros son nombrados por la Cámara, excepto los de las comisiones del ejército y fortificaciones. Según la constitución, Prusia tiene derecho a tener la presidencia en todas las comisiones, a excepción de la de relaciones exteriores que corresponde a Baviera. Este es otro de los principios en que se basa la hegemonía de Prusia. El carácter militar del Imperio se revela en el hecho de que las comisiones del ejército y la marina son formadas por miembros que nombra la Asamblea, pero que el emperador escoge. Hay concesiones en virtud de las cuales las comisiones deben constituirse con representantes de los varios estados.

Según la constitución, las dos cámaras deben reunirse a lo menos una vez al año. El *Bundesrat* puede reunirse para preparar los proyectos y trabajos aun cuando no funcione el *Reichstag*, principio derogatorio del principio universalmente establecido de la simultaneidad en la apertura de ambas Cámaras. Pero, al contrario, el *Reichstag* no puede nunca funcionar si el *Bundesrat* no está reunido.

Por lo que vemos, se trata de un gobierno prácticamente autocrático. No es de extrañar que el *Reichstag* carezca del poder que caracteriza a las asambleas representativas de otros países. Se halla en materia de poder, a gran distancia de la Cámara de los Comunes, de Inglaterra y la de Diputados en Francia.

Así como el *Bundesrat* es representativo de los estados, el *Reichstag* representa a los alemanes como formando una sola gran nación. Los miembros del *Reichstag* son elegidos en número de 397, por medio del sufragio universal de todos los ciudadanos varones que han cumplido 21 años. El territorio se ha dividido en distritos, cada uno de ellos elige un representante: hay, pues, escrutinio, no de lista, sino unipersonal. La división en distritos se hizo en 1861 y no se ha reformado nunca; de manera que con el natural movimiento de la población, existen desigualdades manifiestas. Por ejemplo, Berlín con tres millones de habitantes no da sino 6 representantes. Ese movi-

miento de reivindicación de parte de ciertas ciudades o distritos populosos para que se equilibre mejor la distribución de las representaciones, crece incesantemente. Pero, como los ciudadanos tienen la tendencia a dar su representación a diputados socialistas o radicales, el Gobierno Imperial se ha negado a la redistribución que significaría para él, la introducción al Parlamento de elementos hostiles.

El voto es secreto. La mesa otorga al ciudadano un pliego de papel timbrado y un sobre. Entra en un departamento reservado el votante, pone una marca que expresa su voto y mete la balota en el sobre que entrega a la mesa receptora. Las elecciones son calificadas por la asamblea legislativa: el *Reichstag*. Ya hemos dicho que esta asamblea tiene poder legislativo lo mismo que la otra cámara; pero que, en realidad, su poder, es más de cooperación que de iniciativa. Hemos dicho también que el *Bundesrat* tiene derecho a tomar parte en la discusión de las leyes que se suscitan en el *Reichstag*, especialmente el Canciller.

La asamblea de divide también en comisiones y en este sentido, su organización se parece a la de las Cámaras francesas. En Francia todas las personas se dividen por suerte en cierto número de fracciones que se llaman *billots*. Así se procede también en la cámara alemana en que todo el personal se divide en 7 fracciones; pero mientras que en Francia esta división se hace mensualmente, en la Cámara alemana se practican las divisiones para todo el curso de una legislatura. Estos *billots* eligen, a su vez, las diferentes comisiones. Así como ocurre en la Cámara de Diputados de París, en que las divisiones las hace la Cámara, más en nombre que en la realidad porque están a cargo de los jefes de partido, así pasa en el *Reichstag*: los *billots* obedecen a la voz de mando de sus jefes. Las comisiones estudian los proyectos, reúnen datos y presentan dictámenes a la consideración de la asamblea.

El *Reichstag* tiene derecho de elegir su presidente como la Cámara de los Comunes nombra su *speaker*; y a semejanza de éste, es un

director imparcial, se desliga de toda obligación de partido y es respetuoso del reglamento y de los derechos de la mayoría y de la minoría.

La asamblea ejerce funciones semejantes teóricamente en lo que se refiere a interpelaciones; pero como no hay ministros a quienes interpelar, la interpelación se dirige al canciller, y más que al canciller se dirige al *Bundesrat* que viene de este modo a ejercer ciertas funciones de Gabinete. Así es el *Reichstag* un cuerpo controlador, que interpela prácticamente a la otra asamblea en la persona del Canciller que es el alma de ella.

Las interpelaciones no conducen a votos de censura. Sólo se han dado casos de ello en ocasiones extremas; una de ellas, por ejemplo, la que ocurrió en 1912 con motivo del problema militarista en Alsacia. Excepción hecha de estos casos, las interpelaciones no determinan la caída del Ministro.

Las Cámaras se reúnen una vez al año. El Emperador hace la apertura, pero puede hacerse representar. Tiene derecho de disolver el *Reichstag*, pero con el consentimiento del *Bundesrat*. Varias veces, de 1871 para acá, se ha ejercido el derecho de disolución. En Inglaterra este acto no es ofensivo ni lesivo a la dignidad de la Cámara; sólo es un paso preliminar para un acto eminentemente democrático. En cambio, la disolución del *Reichstag* es un acto de predominio del Emperador sobre la asamblea cuando ésta se ha manifestado agresiva; entonces se le disuelve con el objeto de evitar esa tendencia obstruccionista. Bismarck usó dos veces de este derecho. Así es que, resumiendo sobre la situación del *Reichstag*, diré: que su posición política es subordinada, que tiene un poder más negativo que positivo, ni siquiera de dirección de las funciones legislativas.

En suma, la autoridad fundamental y directiva, el centro de acción y movimiento de la política nacional no reside en el cuerpo legislativo, de origen popular, sino en la asamblea monárquica del *Bundesrat*, cuyo

dominio corresponde al reino de Prusia. Es pues, un gobierno monárquico autocrático, con una forma de democracia que cuenta con las aspiraciones de la Nación sin permitirles que imperen.

Lección decimanovena

III. La Constitución de Alemania

Olvidé decir al hablar de la organización del *Reichstag*, que en esta asamblea, rigió por mucho tiempo el principio de la no remuneración a los representantes. Sobre este punto Bismarck tenía una idea fija: que la remuneración debía ser prohibida por la Constitución misma, y así se consignó en ella. El espíritu de esa prohibición es antidemocrático, evita la presencia en la Cámara de individuos de altas cualidades, pero de escasos recursos. Sin embargo, en los últimos años el esfuerzo de los partidos radicales y socialistas ha conseguido la reforma de la Constitución en ese punto, introduciendo el principio de la remuneración, y se señaló en 5,000 marcos la dieta abonable en el *Reichstag* por cada legislatura, deduciéndose 25 por cada inasistencia. Este movimiento es igual al que se empleó en Inglaterra con el mismo objeto, como expuse al tratar de la Cámara de los Comunes, que por mucho tiempo se constituyó sobre la base de la gratuidad, y que sólo en 1911 se estableció la remuneración. El mismo movimiento de avance en la democracia explica estas reformas. Pero hay una coincidencia más: en Inglaterra, antes de 1911, los partidos obreros acostumbraron remunerar con sus propios fondos a los representantes salidos de su seno; esto mismo hacían los socialistas en Alemania; y así como la Cámara de los Lores declaró

ilegal esa remuneración, así el *Bundesrat* estableció el principio de la ilegalidad, siendo estos hechos el motivo que determinó la crisis que llevó a la remuneración de los representantes.

Diremos ahora dos palabras acerca de la organización judicial del Imperio. La constitución imperial establece el derecho del gobierno imperial para legislar en materia criminal, civil y comercial. Sin embargo, por mucho tiempo el Imperio dejó a los Estados en posesión del derecho tradicional en esta materia, conservando sus códigos civil y penal, en cada uno de los estados alemanes. Sin embargo, en los últimos tiempos se ha centralizado en esta materia y hoy existe una legislación uniforme comercial, civil y penal para todos los estados asociados. No solamente se ha unificado en las tres materias, sino también en lo que se refiere al procedimiento de los tribunales: existe una ley orgánica común. De modo que aun cuando los jueces se nombran por las autoridades de los estados a que pertenecen, sin embargo los tribunales se hallan organizados y funcionan conforme a leyes comunes del Imperio. Aplican en materia civil, comercial y penal una legislación que es uniforme para la nación entera.

No es del caso andar en detalles sobre las diferentes formas de justicia. Pero sí añadiré que existe un Tribunal Imperial o Corte Suprema que conoce en apelación de las resoluciones dadas por los tribunales independientes. Por una excepción, ya tradicional, la Corte Suprema reside en Leipzig (Sajonia). Los miembros de ese supremo tribunal son nombrados por el emperador a propuesta del *Bundesrat.* Como dato importante haré mención que los jueces y miembros de las altas cortes son nombrados de por vida. Rige, pues, en Alemania el principio de la inamovilidad de los puestos judiciales, garantía de la independencia de los magistrados. En materia criminal, conforme al uso más generalizado de Europa, está establecido el sistema de jurados especiales, tratándose de delitos de cierta importancia.

Tratándose de los partidos políticos, lo que pasa en Alemania difiere de lo que ocurre en la Gran Bretaña, donde impera el principio

de dualidad de partidos, en que el movimiento político se hace por medio de dos grandes órganos: el partido liberal y el partido conservador, y los otros partidos son de importancia secundaria y actúan siempre en alianzas; de modo que se tiene en la Cámara un partido de oposición y otro de gobierno. En Alemania existen multitud de partidos, ninguno de los cuales tiene fuerza suficiente para dominar el *Reichstag*, de modo que el gobierno se realiza por el sistema de coalición como en Italia. El gobierno imperial debe usar gran tacto y destreza política para gobernar, siguiendo el sistema de dividir para reinar, haciendo concesiones ya a unos, ya a otros, para sostener sus planes de gobierno. No es esta causa, de las menores que robustece la fuerza del Imperio, pues es sabido que cuando los partidos están divididos, la fuerza del gobierno se fortifica.

Hacia 1862, en que se inicia la era bismarckiana con el movimiento de unificación definitiva del Imperio Alemán, había en Alemania dos partidos: el conservador y el progresista. Posteriormente, estos dos grandes partidos han sufrido una serie de divisiones, principalmente con motivo de la política de Bismarck que consistía en unificar el Imperio sobre la base de una aristocracia y un gobierno monárquico. La división determina el fraccionamiento del partido conservador en dos ramas: una la de los ultraconservadores, muy afirmados a los principios de autoridad del Estado y del particular, se oponen al principio de uniformidad, porque en su concepto esta uniformidad iba a mermar los privilegios de que gozaba la aristocracia y los grandes propietarios; y el segundo grupo, de los libres-conservadores, rama más moderada del partido, que apoyan la política de Bismarck: fue esta rama un elemento poderoso con que contó el gran político para verificar la unificación.

El partido progresista, a su vez, se subdivide en dos grupos, bajo principios análogos: el grupo de los liberales moderados y el de los liberales exaltados o radicales. Éstos tienen como principio invariable, la introducción de un sistema constitucional y liberal para el Imperio; y no transigen en este orden, con el sistema de Bismarck que no era

por cierto un adalid de la democracia. Los otros, los moderados, querían la unificación sin grandes exageraciones. Bismarck pudo, pues, servirse de dos ramas moderadas de ambos partidos, actuando en contra los ultraconservadores y los radicales.

Posteriormente han nacido otros partidos. Consagrada la obra de 1871, otros intereses, otras ideas han dominado en la nación, que han dado origen al partido del centro o católico y el social-democrático o sea el socialista. El católico se funda o empieza su desenvolvimiento más o menos hacia 1871, con el propósito de defender los intereses de la Iglesia Católica y de las escuelas religiosas, contra las tentativas de laicalización de la enseñanza. Como se sabe, en la parte Sur del Imperio, en Baviera, existe un considerable número de católicos. Baviera se encuentra dividida en dos grandes fracciones de católicos y protestantes. El partido católico cuenta con un número considerable de representantes en el *Reichstag*. En cuanto al partido Social Democrático, tiene también importante historia que se traduce por su constante y fenomenal desarrollo revelado por su aumento en número de miembros que lo representan en el *Reichstag*. En otro tiempo, bajo el Imperio de Bismarck se consideraba este partido como subversivo y peligroso y fue objeto de leyes severísimas de represión. Pero, poco a poco, fueron aumentando sus fuerzas de modo que hacia el advenimiento de Guillermo II habían crecido tan considerablemente, que este Emperador derogó aquellas leyes. Teóricamente, los socialistas profesan como programas, los principios avanzados de la escuela de Marx: la abolición completa y absoluta del capital, su supresión y entrega al Estado. Estas ideas extremas, exageradas, en parte han sido abandonadas, desapareciendo así el sueño colectivista.

Existe dentro del partido la fracción llamada socialista, que tiene un poco menos de exagerada y utópica. Es un partido que está dispuesto a transigir con los demás e introducir reformas sociales y económicas. Su programa bajo este punto de vista es plausible. Que así lo consideran sus compatriotas lo manifiesta el hecho de que gran parte de los ciudadanos, sin estar afiliados a su política, votan con

él; todos aquellos que desean el desenvolvimiento de las instituciones en sentido democrático coadyuvan al triunfo de los socialistas. Es éste uno de los secretos de su constante desarrollo.

Podemos apreciar la importancia de los partidos alemanes y su fuerza respectiva con los datos que voy a leer y que revelan el resultado de las elecciones practicadas en 1912. En la actualidad, propiamente se puede decir que los partidos forman dos grandes grupos. De un lado los conservadores: el partido del centro, los conservadores propiamente dichos y los libre-conservadores con los cuales gobierna el ejecutivo imperial desde hace tiempo; ellos representan el elemento tradicional y aristocrático, formado por los grandes propietarios y nobleza, que persiguen mantener ciertos derechos propios, resguardar sus productos agrarios y que determinan la carestía de las subsistencias. La política del Imperio tiene dos aspectos: uno económico y otro agrario. De un lado, se persigue la democratización de las instituciones del Imperio, tipo más avanzado de absolutismo en política. De otro lado, el avance en sentido de la igualdad económica, en que luchan de un lado los no propietarios y de otro lado los intereses de los grandes propietarios, quienes preconizan una política proteccionista. Hay, pues, un partido agrario sostenido por los conservadores, apoyo de la Corona, y un partido antiagrario, que no sólo persigue intereses económicos sino políticos. La lucha entre ambos se hallaba en su momento álgido en 1912 en que tuvo lugar la disolución del *Reichstag* y una nueva elección que fue un triunfo para los liberales conservadores.

Antes de la elección tenían,		después
liberales conservadores	103	90
Conservadores	58	95
Libre-conservadores	25	13
social-democráticos	53	110
nacionales-liberales	51	44
Radicales	49	41

Hay, además, los pequeños partidos que defienden intereses locales: polacos, antisemitas, alsacianos, etc. El total de miembros del *Reichstag* es 397.

Se ve, pues, el triunfo obtenido por los miembros del socialismo democrático cuyo número de miembros se duplicó, compensando la pérdida de los nacionalistas-liberales y de los radicales. Al constituirse la nueva asamblea, los partidos de oposición tenían mayoría y el Gobierno tuvo que maniobrar con gran ingenio y pericia para que no fuera elegido presidente del *Reichstag*, Bebel, venerable jefe del partido social-democratíco. Este triunfo de los partidos populares liberales hubiera tenido influencia decisiva de haber contado con homogeneidad de miras para el trabajo entre los diferentes grupos. Hacia eso se tiende por los hombres eminentes; pero no se ha logrado formar ese bloque que tendría influencia política trascendental.

El partido conservador, es, representante del militarismo, de la burocracia, de los intereses de los grandes propietarios, conserva los principios aristocráticos y monárquicos en todas sus formas. Otros, anticonservadores, en el sentido de que no impere y domine la monarquía absoluta, patrocinan la reforma de las instituciones en sentido democrático y constitucional, persiguen intereses económicos de gran trascendencia, como el debilitamiento de los grandes propietarios, la privación del monopolio que la ley aduanera les concede a ellos, los propietarios territoriales, a la clase de los agrarios. Repito que ante este hecho fundamental de la división de los grupos políticos que representan una serie de grandes facciones que se coligan según las conveniencias políticas del momento, ante este hecho, se explica bien la facilidad con que el poder ejecutivo del Imperio controla y dirige el Poder Legislativo. Sabemos cómo impera en el *Bundesrat*. Se han presentado casos en que los estados menores han podido reunirse en un mismo principio y derrotado a la delegación prusiana; pero esto se ha realizado en casos de orden secundario. La normalidad es que en el *Bundesrat* las opiniones de la delegación prusiana son las que dominan, sus ideas consiguen siempre éxito. Esas ideas son

las del Emperador y del Canciller. Sabemos cómo el *Bundesrat* domina al *Reichstag*, y los elementos que forman aquél, no deben ser elementos representativos de la opinión pública; y sabemos, por fin, cómo funcionan los partidos que, para controlar al gobierno, se encuentran divididos, que son incapaces de presentar un frente unido e impedir los avances del absolutismo. Sin embargo, el resultado de las elecciones políticas de 1912 es altamente revelador. En ellas se ha puesto de manifiesto el poder eminente del partido socialista y de la clase inmensa de la sociedad que coadyuva con ese partido.

* * * *

Manifesté el día anterior que no se puede prescindir, al estudiar las instituciones alemanas, de dar algunas ideas sobre la organización del Reino de Prusia, en particular en atención a la importancia que para las instituciones imperiales tiene la influencia decisiva de Prusia. Además de eso, conviene hacer un examen comparativo con las organizaciones extranjeras, del caso de Prusia, que nos den a conocer el tipo de monarquía, no de la constitucional en que el Rey sólo es figura simbólica, en que el gobierno pertenece al gabinete. No es aquella en que, bajo la apariencia de una monarquía, hay un gobierno directorial republicano. Me refiero al tipo de la monarquía propiamente dicha, en que realmente la dirección suprema, teórica y prácticamente, corresponde al monarca. Ese tipo lo tenemos en Prusia.

Rememorando los hechos históricos modernos de Prusia, puede decirse que su historia parte de 1815. Antes había sido víctima de grandes derrotas que le infirieron los ejércitos de Napoleón, derrotas que determinaron la pérdida de la mitad de su territorio, pérdida que fue legalizada en el Tratado de Tilsit. Pero, a partir de esa época, se alió con Austria y Rusia y produjose la caída de Napoleón, y el Congreso de Viena tuvo que reconocer sus grandes servicios. Apareció, pues, Prusia, fuerte, recuperados sus territorios perdidos poco antes. Es más, la Prusia después de 1815 resultó más homogénea,

mejor preparada para sus destinos futuros. Fue esa reacción contra Napoleón la que trajo la monarquía absoluta. En 1815 no sólo readquiere su territorio y mejora su geografía, sino que comienza la reacción moral de la que hay pocos ejemplos en la historia. Bajo la dirección de ministros célebres como Humboldt y Stein se reorganiza en todo sentido, su estructura ministerial, su administración pública, el crecimiento de sus instituciones. No podían dejar de producirse también ciertos principios de reforma liberal que eran comunes en todas las clases cultas de Europa, como consecuencia de la revolución francesa. Hubo pues, trabajos en las clases superiores de la sociedad, en las clases universitarias, hacia la conveniencia absoluta de una monarquía constitucional. Pero este propósito, después de una serie de iniciativas y fracasos, sólo llega a culminar en 1850 en que se da una Constitución que rige hasta hoy. El triunfo fue relativo. El Rey de Prusia en 1848, alarmado con el crecimiento del movimiento popular y con el ejemplo de lo que había pasado en París, se decidió a convocar una asamblea popular, y ante esta asamblea presentó un proyecto de constitución que hacía concesiones de cierta importancia, pero que mantenía el principio monárquico. La asamblea pretendió introducir en ella grandes cambios en sentido liberal, que eran inaceptables para el Rey, y éste, optó por disolver la asamblea e inmediatamente promulgar la Constitución que la asamblea había intentado destrozar. De esta Constitución parte la reforma de la ley electoral. La nueva asamblea reunida conforme a esta ley electoral aprobó la Carta o instrumento que fue promulgada el 1° de enero de 1850, la cual con pequeñas reformas rige hasta hoy como Constitución fundamental del reino de Prusia.

El Gobierno está constituido por un Ejecutivo a cuya cabeza está el Rey de Prusia, y por dos Cámaras que reunidas forman el cuerpo legislativo, que se llama *Landtag*. Esas cámaras son: una Alta Cámara de lores o señores y una Cámara Baja de representantes.

El trono de Prusia pasa al príncipe heredero de la familia reinante, que es hoy la de Hohenzollern. El Rey de Prusia es, como sabemos,

por derecho nato, según la constitución imperial, Emperador de Alemania. El Rey de Prusia es no sólo cabeza del ejecutivo, jefe del ejército, jefe de la iglesia prusiana, sino que tiene importantes atribuciones de orden legislativo, derivadas de su influencia decisiva sobre la Cámara Alta. El voto de ésta es necesario para la aprobación de toda ley, y la Cámara de los Señores está dominada por el Rey, total y absolutamente.

El Rey de Prusia goza de una lista civil o asignación, dada por ley anual, cuya asignación es más alta que la de cualquier monarca de Europa, pues asciende a 18 millones de marcos al año, fuera de la renta que le producen sus propiedades particulares.

Todo nombramiento de funcionario se hace por el Rey o a propuesta suya; y sintetizando, en regla general, se puede decir que los poderes del Rey son todos los poderes del Estado, excepto aquellos que por disposición de la Constitución han sido encomendados a otro cuerpo, o que se ejercen bajo la dirección de otro cuerpo. Todo lo que se hace: ley, fallo judicial, gasto, se hace en nombre del Rey. Él es el símbolo de la Nación, representante de la autoridad pública, sin más límite que los expresados. De modo que es una constitución monárquica en que la soberanía pertenece al Rey. No es como la de Bélgica en que se declara que todos los poderes emanan de la Nación. El Rey es sólo delegado del pueblo. El derecho del rey de Prusia es innato; y el *Landtag* y demás instituciones son derivaciones del Rey de Prusia, porque el Rey tuvo a bien otorgar una carta a su pueblo.

Existe un ministerio que ayuda al Rey en el ejercicio de sus funciones; pero los ministros no son funcionarios políticos sino puramente de administración. Cada uno es jefe de un departamento, nombrado no en virtud de su opinión política, sino en virtud de su capacidad y pericia en el ramo para cuya dirección es llamado. Según declara la Constitución, son responsables, pero no hay principio que diga cómo se hace efectiva esa responsabilidad. No pueden ser censurados, y si lo fueran, esa censura no produce ningún efecto. Los

ministros así entendidos como simples oficiales de carácter administrativo, son nueve. No deliberan en gabinete, no resuelven en común. Se someten a las ideas del Rey. Hay, sin embargo, una institución parecida al consejo de ministros que tiene por objeto cambiar ideas solamente; pero no existe nada comparable a la solidaridad, a la responsabilidad común y mancomunada del ministerio inglés frente al control de la Cámara de los Comunes. En este sentido el ministerio prusiano tiene semejanza al ministerio de los Estados Unidos, en que son verdaderos instrumentos del presidente y se inspiran y obedecen las instrucciones de él. Los ministros, por lo mismo, no son miembros del cuerpo legislativo. Tienen, sin embargo, derecho de presentarse en las asambleas con el objeto de tomar la palabra, y lo hacen con frecuencia, no tanto para inspirarse en lo que se dice en las Cámaras y llevar esa opinión al Gobierno, sino al revés, van a las Cámaras a expresar la voluntad del Rey.

El *Landtag* se compone de dos Cámaras. La primera, la de los Señores o Lores se compone así: de los príncipes de la familia real, de las cabezas de las grandes casas aristocráticas de Prusia, por cierto número de lores vitalicios nombrados por el Rey, por cierto número de otros lores que nombra el Rey a propuesta de los ministros, de grandes de Prusia, en fin, por un número ilimitado de lores que el Rey puede crear, lo que le permite, en caso de oposición, doblegarla. Sin entrar en más particularidades, sobre esta Cámara cuyo número de miembros es 300, se ve que representa el elemento establecido cerca de la nobleza y alta aristocracia que es más realista que el Rey mismo.

La otra Cámara, la de Representantes, es elegida por sufragio amplio, pues tienen derecho de elegir representantes todos los varones mayores de 21 años. Sin embargo, no refleja la opinión del país. Hacia 1849, como dije antes, el Rey de Prusia dio una constitución y para precaverse, después de disolver la primera asamblea y que la nueva asamblea pudiera tener las mismas pretensiones que la primera, dio orden para que se hiciera la elección de representantes conforme a

determinadas reglas establecidas. Los ciudadanos no votan directamente por representantes, votan por un elector en cada distrito. Por cada 250 votantes se elige un elector. La lista de electores se divide en tres grupos: 1° los contribuyentes que en total contribuyen con una tercera parte de los impuestos; 2° grupo, todos aquéllos cuyos impuestos reunidos forman otra tercera parte, y 3° los ínfimos contribuyentes que, reunidos, forman la tercera parte restante. El primer grupo es el de los grandes contribuyentes; el 2° el de los medianos; y el 3° el de los pequeños. Los primeros son pocos, los segundos regular número y los terceros la gran multitud. Según datos, hay más de 2,000 distritos en que la primera tercera parte, de la lista de electores es nombrada por un solo contribuyente. Se calcula que la proporción aproximada es la siguiente: 3% la primera, 9.5% la segunda y 87.5% la tercera. Se ha calculado este sistema para dar mayoría a los poderosos, a la alta clase. Como resultado, los partidos populares apenas logran introducir un pequeño número de representantes suyos. La mayoría está constituida por los que son nombrados por los grandes propietarios.

Claro está que contra este sistema que impera desde 1850 y que es un verdadero e irritante anacronismo, existe un movimiento constante de propaganda en sentido de la reforma. El mismo Bismarck declaró que no conocía sistema más miserable y absurdo para régimen electoral que el establecido en Prusia.

Lección vigésima

IV. La Constitución de Alemania

Como expliqué, el sufragio para elegir miembros de la Cámara de Representantes es, en primer lugar, sufragio indirecto, en segundo lugar, limitado. Es indirecto porque los votantes no votan directamente por el representante sino por un elector que, como personero de los electores, elige al representante; y 2° es limitado, antidemocrático, de clase, que resulta de la forma *sui generis* en que se halla clasificada la lista de votantes. Hay un registro formado por los sufragantes que pagan contribuciones: esta lista es dividida en tres grupos en razón de las cuotas. Ahora bien, cada uno de estos tres grupos elige la tercera parte de los electores del distrito. Así que el poder electoral no está dividido como en todas partes, hoy que el principio democrático ha llegado a infiltrarse en virtud del principio inglés "un hombre, un voto"; aquí está repartida la función electoral en razón de la riqueza. Este sistema de elección indirecta rige no sólo para la elección de representantes, sino también para la elección municipal en todo el Reino de Prusia. La riqueza impera, pues, en los distritos rurales y municipales. Ninguna otra cosa digna de mención debe agregarse respecto a la Cámara Baja, sino que es una autoridad legislativa con las funciones ordinarias de intervenir en la dación del presupuesto, impuestos públicos y demás leyes ordinarias,

pero que no tiene función de control de que gozan las cámaras de representantes de otras naciones: ni los ministros ni el canciller dimiten por censura de la Cámara. Elegidos por razón de su capacidad, permanecen en sus puestos mientras el soberano quiere conservarlos en ellos. No existe la responsabilidad política de los ministros, lo cual conserva toda la autoridad propia de la monarquía absoluta. El régimen de Inglaterra, para evitar este mal, fue creando ministros que debían autorizar todos los actos del monarca, sujetarlo en el ejercicio de su autoridad, sojuzgarlo, restándole parte de su autoridad. El hecho de no haber en Prusia un ministerio político responsable es signo característico y distintivo de que la monarquía es fuerte, de que el poder está en manos del Rey. Este signo caracteriza al gobierno de Alemania: la monarquía absoluta. Todo está en manos del Rey bajo el control moderado de una asamblea de origen representativo que es un vigía de las aspiraciones nacionales, pero en cuyas manos no ha entregado la Constitución, el poder directivo del gobierno. Esto, naturalmente, lo encontramos reflejado en las constituciones monarquistas de los demás estados alemanes, tanto en Sajonia como en Baviera, Baden y Württemberg. En todas ellas el Rey tiene un ministerio nombrado por él, dependiente de él; hay un cuerpo legislativo de dos Cámaras: una alta, aristocrática, y otra baja, elegida por sufragio. Este cuerpo legislativo ejercita funciones de importancia, mas no de dirección. No hay nada parecido al régimen parlamentario, en que los ministros son representantes y seleccionados en el seno del Parlamento y son susceptibles de caer por su voluntad.

En Alemania existe un sistema de organización local o municipal que es del mayor interés estudiar, sobre todo cuando se trata, no del régimen constitucional, sino administrativo de la Nación. Es por lo mismo, en parte, extraño a nuestro curso. Diré tan sólo que aun cuando es un régimen eficaz como el político, está calcado sobre una base que es la que informa la organización política del país: la centralización en el sentido de que la suprema autoridad no reside en la voluntad de los vecinos, pues aun cuando hay municipios representativos de los vecinos, éstos y todas las demás organizaciones

de la autoridad comunal, están en último término, también sujetas a la autoridad y control del gobierno. Esta autoridad central es la que inspira toda la política alemana. Se puede decir que no es la voluntad de la comunidad, sino la autoridad central la que dirige y gobierna por medio de las corporaciones formadas por los vecinos, que son más, órganos de ella, que de éstos. En esta forma, el régimen local tiene algo de semejante al inglés; pero, en el fondo su espíritu es distinto.

Vamos a dar lectura a algunas páginas de Lowell en la que se hace la síntesis del funcionamiento del régimen constitucional alemán...(2) La explicación es bastante clara; están muy ligados la Corona de Prusia y el Imperio, que si no hay un solo soberano en ambos sería imposible el gobierno de Prusia. De allí la necesidad también de que el Primer Ministro de Prusia sea Canciller, que ambos estén a disposición del rey de Prusia..... Sabemos que no fue otro el medio cómo la Cámara de los Comunes consiguió omnipotencia, sino por el poder de la bolsa y por su reunión permanente. Si ese poder financiero no se aprovecha, es por la circunstancia de la situación de los partidos.

En resumen, la idea cardinal es que el Parlamento alemán, a pesar de que tiene una autoridad financiera bastante apreciable, a pesar de que se reúne con frecuencia, no es posible que tenga el predominio político en razón del estado de los partidos, de su división en grupos, que rompe la conexión política necesaria para mantener el predominio y usarlo para dominar al Emperador. Al contrario, el gobierno mantiene su independencia y está libre del yugo de la mayoría parlamentaria.

El autor en seguida explica la profunda división de intereses de clases que predomina en Alemania, haciendo un paralelo sumamente

(2) El texto de Lowell, traducido por Villarán para sus alumnos, no es trascrito en estas copias (N. del E.)

interesante del estado social de Inglaterra y de Alemania. En aquélla, nunca hubo antagonismos entre las clases sociales; Inglaterra siempre ha sido un país aristocrático, lo es aún, pues existe una nobleza. Esta aristocracia que gobierna en Inglaterra, mira, al mismo tiempo que su propio interés, el interés de las otras clases, hecho fundamental que se produce en el primer momento de la vida constitucional de Inglaterra, en que los barones unidos con el pueblo arrancaron a Juan Sin Tierra, la Gran Carta. Ésta tiene ese rasgo característico: en ella se reconocen y conceden derechos a las tres clases sociales inglesas. Nunca, pues, la gran aristocracia defendió sólo sus intereses; siempre defendió al mismo tiempo, los de las demás clases. En suma, el autor reconoce que nunca ha habido en Inglaterra diferencia profunda de clases. Desgraciadamente, en Alemania el fenómeno es inverso, su aristocracia, formada de altivos señores, de rudos propietarios, siempre ha visto por sus propios intereses egoístas, descuidando los ajenos.

Les decía en la última lección que comparando las fuerzas de los partidos políticos se revelaba el avance de los partidos populares, que aprovechando del estado de cosas crecían a grandes pasos, que este desarrollo se había manifestado por medio de una votación abrumadora que dio mayoría al partido social democrático por lo cual llegó a ser el más fuerte, en número, en la Cámara. El mismo Lowell explica cómo hoy tienden todos en Alemania hacia horizontes liberales, hecho que se revela por el aumento de votos del partido y de los candidatos socialistas, y aun de aquéllos que no son socialistas, pero que no simpatizan con el actual estado de cosas.

El porvenir de Alemania reserva grandes sorpresas. El hecho característico es que el emperador dirige; como no es responsable, siempre que hay un error en su administración, el emperador salva su error despidiendo a sus ministros. Pero cuando es una medida exclusivamente suya, se halla en una situación vidriosa, porque cualquier mal grave sería imputable a él; por consiguiente, el porvenir del Trono está ligado al éxito de las medidas que patrocina.

Que la política alemana no cuenta con el apoyo del país se ve por el triunfo de liberales radicales y socialistas que obtuvieron gran número de votos en la reciente elección del 912, aun en la misma Prusia. Que es cierto el hecho de que la guerra tenga alguna parte de su explicación en el estado general de descontento, manifestado por esas elecciones generales de 1912, que eran un anuncio de peligro inminente para el gobierno, pues por primera vez los partidos de oposición se encontraron en mayoría.

Lección vigesimaprimera

I. El Gobierno de Francia

Vamos ahora a estudiar el régimen constitucional de Francia. Sabido es que esta nación es la única gran potencia de Europa en donde impera el régimen republicano. Su forma de gobierno es la república parlamentaria de origen británico, aun cuando la manera como funciona el parlamentarismo difiere, naturalmente en Francia, de la manera como se desarrolla en Inglaterra. Ofrece interés grande la transformación que al cambiar de medio experimenta el régimen parlamentario británico. Muy pocos países ofrecen ejemplo de mayor inestabilidad política, que Francia, en la época que sigue a la revolución de 1789. En este tiempo se ensayan todos los sistemas, desde la república ultrademocrática hasta la monarquía absoluta y el Imperio. Se suceden en sus constituciones experimentos de todo orden, según sea el predominio que alternativamente adquieren los elementos conservadores, monárquicos o republicanos.

La primera constitución que se dictó en Francia después de 1789, es la Constitución de 1791, hecha por la asamblea legislativa. No es tan sólo un interés de pura curiosidad el que nos decide a hacer una rápida relación de las constituciones históricas francesas, sino un interés mayor. Cuando se revisa nuestra constitución y la de los demás

países de América Latina, se encuentra que la filiación de nuestro régimen constitucional es de origen francés, más que de origen americano. Esta constitución de 1791 y la del 93 y otras que siguieron en Francia, fueron el modelo teórico que adoptaron, en gran parte, los países americanos que a principios del siglo XIX se constituyeron en naciones independientes. No tiene, pues, escaso interés su estudio.

La asamblea legislativa que dictó la Constitución de 1791 no intentó destruir la monarquía. Es ésta, una constitución monárquica. Fue una asamblea progresista, pero conservadora en cuanto deseaba sostener el gobierno monárquico, aun cuando privaba al Rey de gran parte de sus derechos, para conciliar así las ideas de monarquía con las nuevas ideas de soberanía nacional. Creó un cuerpo legislativo formado de una sola Cámara. El principio de dualidad por un tiempo se encontró abolido entre los pensadores franceses, hecho que se refleja en nuestras constituciones, porque la primera constitución del Perú dictada en 1823 por la Asamblea Constituyente que San Martín convocó en 1822, estableció el sistema de unidad de Cámaras, un cuerpo legislativo unicameral. La Asamblea legislativa de 1791 era formada por una sola Cámara que debía ser renovada cada dos años. El sistema electivo adoptado fue bastante amplio; pero establecía el sistema de elección indirecta o de dos grados, que también se imitó en América. Nuestras constituciones, a partir de 1823, introdujeron el sistema indirecto de elección, es decir que los ciudadanos no designaban directamente a sus representantes, sino que nombraban electores que, reunidos en colegios electorales, elegían a los representantes.

Los poderes de la asamblea legislativa son bastante amplios; en cambio, la autoridad del Rey se limita considerablemente. Se concede, sin embargo, al monarca el veto suspensivo que le permite oponerse a una ley dada por el Parlamento, devolviéndola a la asamblea; pero si se vota en tres legislaturas, esa ley queda sancionada.

Se estableció que los jueces y todas las autoridades, en lugar de ser nombrados por el Monarca como es de uso en los países monárquicos, todos debían ser de origen popular, electivo, eso es reflejo de las ideas de soberanía tan en boga entonces.

La Constitución de 1791 tuvo vida fugaz. Es pronto reemplazada por otra constitución, la de 1793 que fija un régimen casi popular. La opinión pedía la abolición de la monarquía y la asamblea legislativa, haciéndose intérprete de esa opinión, decreta su propia abolición y convoca a elecciones para la elección de una Convención que operó la reforma reclamada. Se introduce un régimen de república radical en su forma más extrema. En esta Constitución de 1793 se establece un cuerpo legislativo formado por una sola Cámara elegida por medio de sufragio indirecto, por un período de un año y que se renueva íntegramente. Se establece como poder ejecutivo un Consejo formado por 24 miembros, ejecutivo múltiple, verdadera asamblea ejecutiva, cuyos miembros debían ser elegidos por el cuerpo legislativo dentro de listas presentadas por los electores de departamento. Sabido es que un ejecutivo múltiple es débil. Pero, al mismo tiempo se establece por esta tendencia ultrarradical otra curiosa innovación. El cuerpo legislativo no es capaz de dar sino simples decretos; en cuanto a las leyes, sólo prepara los proyectos que se someten a los colegios electorales, los cuales por medio de un plebiscito los aprueban o rechazan. Nos ofrece, pues, Francia una forma en que se entrega al pueblo el poder de legislar, ayudado por la asamblea legislativa.

Pero esta constitución nunca llegó a regir. Aun cuando fue aprobada por el pueblo, el estado político obligó a la Asamblea Nacional a constituir un gobierno provisorio y la Constitución quedó anulada. Este gobierno provisorio que corresponde a la época más agitada y violenta del período revolucionario, trae la Constitución de 1795, o como se le designa usando el calendario de la época, la Constitución del año III. Establece el sistema de Directorio. El poder ejecutivo fue conferido a un Directorio: se tiene una vez más, un

ejecutivo múltiple, elegido para cinco años, formado de cinco miembros, de los que debía retirarse anualmente uno.

El cuerpo legislativo se componía de dos Cámaras: el Consejo de los Ancianos y el Consejo de los Quinientos. Éste, o sea la Cámara Baja, y el Consejo de los Ancianos, son de origen electivo; pero la elección se realiza bajo diversas condiciones de elegibilidad. La Cámara de los Quinientos propone, inicia las leyes y las presenta a la Asamblea de los Ancianos que las aprueba o rechaza en globo, sin introducir enmiendas. El Consejo de los Ancianos elige al Directorio dentro de una doble lista que presenta la Cámara de los Quinientos. El Directorio es, pues, un ejecutivo doblemente débil: 1° por ser colectivo y 2° porque no emana de origen popular, no es designado por el país mismo, lo que desenvolvería su fuerza cuando contase con la opinión popular. Las dos asambleas son elegidas por un período de tres años.

Hasta ahora tenemos tres constituciones: la de 1791, una constitución moderada, la de 1793 de una forma republicana, radical, plebiscitaria; y la de 1795, del año 3°, de una forma republicana de un tipo nuevo, desconocido hasta entonces en la historia constitucional europea: un régimen bicameral, un ejecutivo múltiple dependiente del cuerpo legislativo.

Esta constitución cae para ser reemplazada por la del año Octavo (1799), es decir por la constitución del Consulado. Es esta constitución una de las originalidades más curiosas que presenta lo que podríamos llamar el Museo Constitucional Francés. En esta constitución hay tres cuerpos, cada uno de los cuales participa de la función legislativa; y son: el Tribunado, compuesto de 100 miembros; el Cuerpo Legislativo compuesto de 300 miembros; y el Senado compuesto de 60. El Tribunado discute las leyes pero no las vota; el Cuerpo Legislativo vota, pero no discute, el Senado ni vota ni discute; pero elige a los miembros del Cuerpo Legislativo dentro de una lista que se llama lista de notables.

El derecho de sufragio es amplio; pero los ciudadanos eligen la lista de notables de distrito, en un número de personas que sea la décima parte de los sufragantes. En seguida, estos notables de distrito eligen la décima parte, que se llama lista de notables de departamento; y éstos a su vez eligen una décima parte llamada lista de notables nacional; y dentro de esta lista el Senado elige a los miembros del cuerpo legislativo. El Senado se elige por un sistema original de autoelección. Esto en cuanto al Poder Legislativo.

En cuanto al Ejecutivo, se estableció el Consulado. Se encargó la función de gobernar a tres cónsules: uno de ellos llamado Primer Cónsul y los otros simplemente cónsules, siendo el Primer Cónsul el único que tenía verdadera autoridad, y los otros eran simplemente sus consultores. En suma, un personal colectivo que representa la suma de autoridad suprema del Estado y tienen como colaboradores, ministros cuya colaboración es necesaria en todos los actos que practican. El Primer Cónsul era Bonaparte. Con esto está dicho que, dado su carácter autocrático y absolutista, el poder se concentró en sus propias manos. Y, efectivamente, esta Constitución de 1799 sufrió, por la acción de Napoleón, dos modificaciones sucesivas, que convirtieron el Consulado en Imperio. Para principiar, en 1802 Napoleón se hizo elegir Cónsul vitalicio, y en 1804 convirtió de hecho el cargo de Cónsul en el de Emperador, quedando la Constitución de 1799 casi intacta. Era aparentemente para crear un ejecutivo absorbente que concentró el poder ejecutivo en sus manos. Este cambio inmenso fue verificado por Napoleón, con la ayuda del célebre político francés Sieyés.

En cuanto a la influencia del país, la reforma fue aparentemente saludable por cuanto concedía un sufragio amplio a todos los ciudadanos mayores de 21 años; pero en cambio, es escasísima la influencia del ciudadano, en la práctica, mediante un sistema electivo de hasta cuatro grados. La constitución tal como fue modificada en los años III y VIII acentuó todos estos rasgos, y llevó la organización política a un punto en que Napoleón pudo ejercer su autoridad

absoluta y autócrata hasta 1814, en que se produjo su abdicación.

A la caída de Napoleón se sucede el restablecimiento de la monarquía, con los Borbones, en 1814. Volvió al trono el sucesor de los antiguos reyes, Luis XVIII. Como es natural, se dio una constitución nueva, la de 1814. Lo que caracteriza este régimen es una monarquía casi absoluta con apariencia de constitucional, la restricción del sufragio, pues, prácticamente se despoja al país de su derecho electoral. Se restringe el voto a los varones mayores de 30 años y que paguen una contribución directa anual de 300 francos. Se ensaya hasta su límite mayor la autoridad personal del Rey en cuanto es parte en la existencia del cuerpo legislativo. La iniciativa para las leyes se reserva al Rey. Las cámaras sancionan o aprueban lo que el Rey propone; pero no inician, sólo pueden recomendar al Rey que tenga a bien someter a la Cámara cierta ley que va a satisfacer una necesidad hondamente sentida. En este régimen hay dos Cámaras: la de Diputados (por primera vez se emplea este nombre), y la de Pares (nombre tomado de la Cámara de los Lores de Inglaterra). La constitución de esta última es imitación del cuerpo legislativo aristocrático inglés. Hay miembros natos y un número ilimitado de pares vitalicios nombrados por el Rey.

Esta constitución rige desde 1814 hasta 1830 en que tiene lugar un movimiento revolucionario en Francia que destrona a los Borbones y entrega la corona a la familia de Orleáns. Sube Luis Felipe y se da la constitución del año 30, que es también una constitución monárquica, pero en la que se introducen determinadas reformas de sentido liberal que atenúan las tendencias absolutistas, sin que se exterioricen estas ideas liberales para decir que es éste un gobierno democrático. En cuanto al sufragio, aun cuando aumenta el número de votantes porque se rebaja la edad y la renta, queda el campo electoral bastante restringido y puede decirse que la monarquía de Luis Felipe es una monarquía de la clase rica y media, en tanto que la anterior de Luis XVIII, era una monarquía de casta.

Pero la inestabilidad política no termina allí. No obstante esta satisfacción a las tendencias democráticas del país, las fuerzas republicanas continúan actuando y estalla la revolución más terrible, la de 1848, que dio fin a la Monarquía de los Orleáns. Por espacio de cinco años Francia adoptó el gobierno republicano. Se introdujo, pues, la Constitución de 1848 que estableció la República. Esta República preparó, por la índole de su organización, el camino al Imperio de Napoleón III. En efecto, estableció un presidente de la República, no de elección parlamentaria como había sido el Directorio y el Consulado, sino de origen popular, lo que llamaron los franceses el presidente plebiscitario. Se estableció un poder legislativo compuesto de una sola Cámara.

En cuanto al tipo de esta república, sobre si es del tipo parlamentario, se ha suscitado discusión. Las disposiciones de la Constitución del 48 son bastante vagas. Aun cuando establece un ministerio, no hay disposiciones que lo hagan depender de la Cámara, ni se dice si deben ser los ministros al mismo tiempo representantes, fundamentos esenciales de un régimen parlamentario. Se establece un presidente con poderes bastante crecidos y amplios, que si bien tiene ministros, él los domina por cuanto no son controlados por la cámara. Se trata, pues, de un régimen presidencial con un ejecutivo fuerte.

En la primera elección realizada en 1848, el gran plebiscito eligió presidente de la República a Luis Bonaparte, y la primera elección para la Cámara dio mayoría de dos tercios en el seno de ella a los elementos monarquistas. De manera que por una paradoja extraña se vio una constitución republicana en que el presidente era de tradición monarquista y la mayoría del Parlamento lo era también. De este modo la república estaba condenada a desaparecer. Luis Napoleón, por el golpe de Estado de 1851, disolvió la asamblea, convocando a un plebiscito con el objeto de hacer una revisión de la Constitución; y después, por medio de un Senado-consulto, proclamó el Imperio. Es ésta la Constitución de 1852 que estableció el Imperio.

Como consecuencia lógica del cambio fundamental de las instituciones, la Constitución del 48, al convertirse en constitución imperial, adoptó una serie de reformas tendentes a restringir el sufragio, a debilitar el Poder Legislativo, a introducir en fin todos los métodos de Gobierno que concentraran la suma de la autoridad, en el nuevo Jefe de Estado, y aun cuando no se llegó al término de Napoleón I, se introdujo una forma algo parecida de constitución esencialmente autocrática.

Por cierto tiempo el gobierno de Napoleón III fue popular. Pero al fin, el desarrollo de ideas liberales produjo manifestaciones claras de descontento en el país, que obligaron al emperador a hacer concesiones que traducidas en las reformas de 1869 y 1870, conducen a la introducción de ciertas enmiendas en el plan constitucional vigente. El objetivo era dar satisfacción a esa tendencia democrática y popular, manifestada por la ampliación del sufragio y por la supresión de las disposiciones que evitaban el régimen popular. Por ejemplo, había en la constitución un artículo que prescribía que el ministerio dependía en lo absoluto del emperador. Y este artículo fue modificado. Bajo la organización imperial, el Senado era más bien que un cuerpo legislativo, un consejo monárquico dependiente de la autoridad del emperador. Estas formas le devuelven su carácter propio de cuerpo representativo y legislativo. En suma, se introducen cambios que autorizan para llamar a este período, como en efecto se le llama, el Imperio Liberal.

Pero las reformas llegaron tarde, cuando el emperador había perdido su popularidad. Y en este estado de cosas se produce el conflicto con Prusia, viene el desastre de 1871, y la toma de Sedán trae consigo el derrocamiento del Imperio. Es entonces cuando entramos en el último período de la larga crisis constitucional que data de la Revolución Francesa, en que parece que Francia, cansada de tanto cambio, va ya a adquirir el equilibrio necesario para que sea posible en ella un gobierno de paz y tranquilidad.

Se trata, pues, de la Tercera República, bajo el imperio de la Constitución de 1875. Es ésta, la última. Sabemos que la Primera República fue la de 1793; la Segunda, la de 1848 de vida fugaz, que termina por el golpe de Estado de Napoleón III; ésta es la tercera, que ha establecido un período de orden, y constitucional, estable.

El próximo día hemos de examinar cómo nace esta constitución y cuáles son sus caracteres, explicables por la condición histórica en que se produce.

Lección vigesimasegunda

II. El Gobierno de Francia

Como consecuencia de la derrota sufrida por las armas de Napoleón III, se declaró la caída del Imperio y se organizó el llamado Gobierno de Defensa Nacional, gobierno provisorio bajo el cual se gobernó el país durante el período de la guerra. Este gobierno, antes de celebrar la paz, decidió convocar a elecciones para que el país eligiera una asamblea que debería resolver si se continuaban las hostilidades o si se hacía la paz y en qué condiciones. La asamblea se reunió efectivamente en la ciudad de Burdeos, llamando con el nombre de jefe del Poder Ejecutivo, una especie de Presidente sin título, cuya designación recayó en la persona del político e historiador Adolfo Thiers, y lo autorizó para entrar en negociaciones de paz que condujeron al Tratado de Francfort.

Pero esta asamblea nacional que había sido elegida para un objeto concreto y definido, cual era el de celebrar un tratado de paz y sus condiciones respectivas, no pudo limitarse a llenar este solo cometido, encontrándose la nación acéfala. El Imperio había desaparecido y no se había constituido ningún otro poder permanente, ni había una institución que rigiera la Francia. En vez de disolverse una vez celebrada la paz, continuó de hecho en el ejercicio supremo de la

soberanía nacional, se arrogó de propia autoridad, funciones de carácter legislativo, ejecutivo y aun constituyente hasta el año de 1875.

Mientras tanto, continuaba ejerciendo su función el jefe del Poder Ejecutivo, el nombrado por la asamblea, Thiers, en su condición de especie de comisionado o delegado de esta asamblea nacional. Se presentó inmediatamente el problema de la organización definitiva del país, qué régimen constitucional debía imperar en lo venidero, puesto que el imperio había caído.

El problema ofrecía graves y quizá insuperables obstáculos. Había entonces en Francia cuatro partidos: en primer lugar, los llamados legitimistas que sostenían la necesidad de restaurar la monarquía bajo el dominio de los antiguos Borbones, y su candidato al trono era el Conde de Chambord, nieto de Carlos X, quien había sido destronado en 1830. Segundo: el de los orleanistas, cuyo candidato era el conde de París, nieto de Luis Felipe destronado por la revolución de 1848. Los demás partidos, aunque pequeños, mantenían su lealtad a los Bonaparte y querían restablecer el Imperio bajo el mismo Emperador, entonces prisionero, Napoleón III. Por último, había un grupo bastante numeroso, pero en minoría en la asamblea, que deseaba la creación de la República.

Los partidos monárquicos, como se ve, eran tres: los orleanistas, los legitimistas y los bonapartistas, y todos ellos formaban en la asamblea nacional considerable mayoría, que era respecto al partido republicano de 5 contra 2. El curioso hecho es el siguiente: que la asamblea constituida por una mayoría monarquista es, sin embargo, la que organiza la Tercera República, sancionada mediante layes orgánicas en 1875. Es esta Constitución de 1875 la más larga, estable y provechosa. Son pues, los monarquistas, los que organizan la república, y aunque la organizan con miras interesadas esperando que no debía durar, hicieron obra saludable y eficaz, y que ha resultado la más duradera de las once constituciones que ha tenido Francia desde 1789.

Por lo pronto, el nombramiento de Thiers se hizo dándole la denominación de Presidente de la República, que hasta entonces no había tenido. Fue elegido por la asamblea, no se señaló término a su gobierno y no se dieron reglas que marcaran las atribuciones del Ejecutivo, ni sus relaciones con la asamblea. El gobierno de Thiers fue un gobierno altamente benéfico para el país. Bajo su dirección, prudente y enérgica al mismo tiempo, pudieron restañarse las heridas producidas por la guerra e iniciarse un movimiento nacional de rehabilitación en todo sentido. Pero Thiers quién había sido conocido siempre como partidario de la monarquía constitucional, llega a convencerse, en el ejercicio del poder y dadas las profundas desviaciones que sufrió el país, de que lo más conveniente a la Francia era una república conservadora. Entonces los elementos monarquistas que predominaban en la asamblea, viendo peligrar por este importante elemento de concurso, al grupo republicano, con el apoyo de un político eminente de la talla de Thiers, optaron por obligarlo a dimitir. En cierta ocasión se produjo un voto adverso a la política del gobierno y Thiers dimitió. Los monarquistas eligieron entonces jefe del Poder Ejecutivo al mariscal Mac-Mahon, quién organizó su ministerio bajo la presidencia del duque de Brogly, conocido monarquista, líder del partido de los orleanistas. El partido republicano se encontraba entonces en peligro inminente de que su programa pudiese abortar. Pero entre los partidos monarquistas había divisiones insalvables. Unos pretendían el restablecimiento de los Borbones con el conde de Chambord; otros el de los Orleáns con el duque de París. De esta división nació la República. No pudiendo ponerse de acuerdo ambas ramas de monárquicos, llegó un momento en que los orleanistas optaron por asociarse con los republicanos, votar con éstos y crear la República. En cierto momento casi se llegó a un arreglo entre los borbonistas y orleanistas: que subiera Chambord al trono con el nombre de Carlos XV, y como no tenía herederos se convenía que le sucediera el Conde de París. Pero gracias a un hecho que parecerá banal, el Conde de París se negó a aceptar la condición que todos exigían, cual es la de reemplazar el estandarte blanco, propio de la

casa de Orleáns, por el de color, que representaba la nueva bandera de la república. Y este hecho nimio y pueril determinó la organización de la república.

Como consecuencia de esta solución, se puso en marcha la organización constitucional, la que fue sancionada durante los primeros meses de 1875. No se dio una constitución igual a las usadas, más o menos, en todos los países modernos; es decir un instrumento único que contiene los principios fundamentales del país. Se dieron varias leyes. El primer hecho resume esta circunstancia: antes de dar las leyes constitucionales que determinaron el rumbo definitivo de la Francia, se dio la llamada ley *privé* de 1873, en que se adopta como organización permanente, el estado de cosas que existía: el nombramiento de jefe del Poder Ejecutivo al que se da el nombre de Presidente de la República, señalándose a su gobierno un plazo fijo de 7 años. Este doble acuerdo, así como el referente a los medios de elegir presidente, fueron objeto de la ley *privé*, que fija definitivamente la tendencia republicana de la asamblea. En esa votación para decidir que al jefe del Poder Ejecutivo debía denominársele Presidente de la República y durar siete años, ganaron los dadores de la ley *privé* tan sólo por un voto.

De modo que, podamos entrar ya de lleno en la organización constitucional del país operada por las leyes orgánicas de 1875; Una de ellas es la ley de organización del Senado; otra ley de organización de los poderes públicos; y otra de las relaciones entre los poderes; éstas son las más importantes. Más tarde en el período 84-89-99, se han adoptado otras leyes e introducido reformas en la Constitución de 1875.

El aspecto que presenta esta constitución francesa es el de un grupo de leyes diferentes, sobre diversos tópicos fundamentales de la organización del país, dadas en diversas épocas históricas, que no presentan por consiguiente uniformidad. Por ejemplo, en ninguna se habla del presupuesto, elemento vital en un gobierno, ni del poder

judicial, ni hay en la constitución vigente, declaración sobre los derechos del hombre y sobre las garantías individuales, no obstante que por tradición siempre se han distinguido las constituciones francesas por sus declaraciones sobre el derecho de los ciudadanos. Es una constitución imprecisa e indefinida, y se explica por su mismo origen histórico. Ninguno de los partidos en Francia esperó que durara esta constitución. Si los orleanistas se decidieron a aprobarla fue porque creyeron que en el espacio de siete años que debía durar el gobierno de Mac-Mahon, el partido monárquico habría de lograr el robustecimiento de sus fuerzas y se restablecería el trono. Los orleanistas contribuyeron pues, provisionalmente, a la organización del gobierno republicano, mientras se unificaban y aumentaban sus fuerzas. Por su parte, los republicanos, en vista de que no podían practicar su programa constitucional que habría sido el de una república completamente liberal, tuvieron que aceptar la organización de la república conservadora, o sea de una monarquía republicana o de una república monárquica si se quiere llamarla así, en que se confunden las aspiraciones de uno y otro partido. Quizás a esa circunstancia de no ser expresión de una idea única del partido republicano, justamente a este origen transaccional, a esta circunstancia de ser una especie de término medio, se debe el que haya tenido vitalidad para subsistir por más de 40 años.

Un hecho que revela el espíritu con que la Constitución se dictó, es lo que dispuso sobre el modo de reformarla. Ambos partidos deseaban que la reforma de la Constitución fuese fácil. Se dispuso en efecto que la Constitución se reformaría a iniciativa del gobierno o de cualquiera de las Cámaras; y que entonces debía pasar esa iniciativa al Senado y a la Cámara de Diputados, que debían declarar que era necesaria, y después de declarado así, de modo absoluto, que se imponía la reforma, las dos Cámaras debían reunirse en lo que entre nosotros se llama Congreso pleno y en Francia se denomina Asamblea Nacional; y ésta, discutir y sancionar la reforma. No puede ser más fácil la reforma de una constitución. No se necesita varias legislaturas ni quórum determinado. La simple mayoría absoluta es

bastante para sancionar cualquier reforma constitucional. La única reforma que no puede aprobarse es la de la existencia de la república, cuya existencia, digo, no puede ser materia de una revisión constitucional. Esta disposición se dio en época posterior para neutralizar los intentos monárquicos posibles. Se comprende que es una disposición innecesaria, puesto que el día que hubiera mayoría monárquica en la asamblea, esa mayoría saltaría sobre la prohibición que la asamblea ha pretendido imponerse a sí misma.

Veremos al tratar de la organización del Senado, cómo la primera forma dada a este cuerpo legislativo es la reforma del mismo, quitándose el espíritu semiaristocrático y semimonárquico de la asamblea del 75. Es decir, que la reforma del Senado ha sido la de mantener la institución, aboliendo el elemento aristocrático, y sustituyéndolo por otro, democrático, más conforme con una república. Lo que esperaban los monarquistas, que la república no durara, eso no se ha realizado. El partido republicano se ha ido robusteciendo más y más; los partidos monárquicos subsisten con su mismo programa intransigente, y no obstante esto, y haber en el país un sentimiento bien acentuado favorable a la monarquía, han ido perdiendo terreno de un modo marcado, y asentándose de modo preciso la estabilidad de la República.

A la cabeza del Poder Ejecutivo se halla el Presidente de la República elegido por siete años, no por el país, sino por el Congreso. Para la elección de presidente se reúnen también las Cámaras en Asamblea Nacional. Así que se tiene una elección que podríamos calificar de indirecta, porque los representantes –diputados y senadores– hacen en esta ocasión la función de electores. Cuando menos, treinta días antes que termine el período presidencial, debe el presidente convocar a la Asamblea Nacional para que elija al sucesor, y si no lo hace, la Asamblea tiene el derecho de reunirse en pleno, 15 días antes de la vacancia de la presidencia. También lo hace cuando vaca por muerte o incapacidad. En este caso de incapacidad o muerte, la Asamblea elige inmediatamente al sucesor. No hay vicepresidentes.

Y el sucesor lo es, no por el resto del período de su antecesor sino por un nuevo período de siete años. La elección se hace por mayoría absoluta de votos. Sabemos que la Asamblea Nacional es el nombre dado a la reunión de los diputados y senadores para dos objetos: para reformar la Constitución y para elegir al Presidente de la República.

La persona del Presidente, por lo general, se escoge entre los mismos parlamentarios, entre los políticos que han tenido actuación más o menos conocida en el Gobierno y en las Cámaras; y a juzgar por los antecedentes, el nombramiento recae por lo general en algún personaje político, conocido por su moderación y transigencia, en un político que no sea demasiado enérgico, de manera que la Cámara tenga en él un intérprete de sus ideas y un auxiliar suyo, lo que corresponde al papel secundario y casi nominal que tiene el Presidente de la República en Francia. Es por eso que fue un hecho sorprendente para el mundo y para los mismos franceses, la elección de Raimundo Poincaré para la Magistratura Suprema de la Francia, porque a diferencia de otros que le habían antecedido, era una persona que tenía demasiado relieve, autoridad y prestigio propios, cuando los presidentes franceses, repito, son, por lo general, individuos de segunda fila.

Nominalmente son amplios los poderes del Presidente. Promulga las leyes y las hace cumplir. Tiene iniciativa por medio de sus ministros, presentando proyectos de ley a las Cámaras. Puede dar decretos y reglamentos con más amplitud que otros jefes de Estado, ya sea el Rey de Inglaterra o el Presidente de los Estados Unidos, pues mientras éste, solamente da disposiciones secundarias sin alterar ni agregar nada a las Leyes emanadas del poder legislativo, el Presidente de Francia, por tradición, goza del derecho de dar reglamentos que son semi-leyes, porque amplían y complementan la ley, con la única condición de que esos reglamentos no se encuentren en oposición con la ley misma. Los reglamentos ocupan un importante lugar en el cuerpo de la legislación. Es Francia el único país en que el poder reglamentario del Poder Ejecutivo se halla tan extendido.

El Presidente tiene además voto suspensivo, que sabemos es el rechazo por el Presidente de una ley sancionada por las Cámaras, que impide su inmediata promulgación; pero si las Cámaras insisten por tres veces en la misma ley, de hecho es tal, aun sin el cúmplase del gobierno. La eficacia de este veto, que por lo demás no se usa, es nula; ha caído en desuso porque no está en relación con la naturaleza del gobierno parlamentario. Y esto por una razón, y es que los ministros son los que hacen las leyes y no están dispuestos a rechazar lo que ellos mismos han propuesto; o si la ley es iniciada en la misma Cámara que prácticamente los nombra a ellos, deben aceptarla, y en caso de que esa ley vaya contra sus ideas, tratándose de un asunto importante, deben retirarse. El Presidente tiene, en cambio, otros derechos de mayor importancia, cuales son el de disolver la Cámara de Diputados; facultad que sí se encuentra en consonancia con la índole del gobierno parlamentario, pero con el consentimiento del Senado. Esta facultad, por la manera como se desarrolla el gobierno parlamentario en Francia, no se aplica. Sólo se ha usado una vez, cuando gobernaba Mac Mahon.

Nombra el Presidente a los empleados civiles y militares. Es jefe del ejército y la marina, tiene el derecho de celebrar tratados internacionales; pero los tratados que se refieren a finanzas y que afecten de alguna manera la posesión territorial de Francia, sólo son válidos con el consentimiento del Congreso. Sólo con el consentimiento de éste es que se declara la guerra. El Presidente nombra y recibe embajadores, ministros y cónsules. Como se ve, sus facultades son importantes, como corresponde a un Jefe de Estado.

Pero todo esto es nominal. Así como el Rey de Inglaterra no puede hacer nada malo, ni es él quien gobierna sino sus ministros, esto se realiza en Francia con mayor perfección si se quiere que en Inglaterra. Los actos del Presidente, como los del Rey inglés, deben ser refrendados por sus ministros y éstos son responsables de sus actos colectivos o particulares. No puede ser acusado, no puede ser sujeto a la jurisdicción de ninguna corte, sólo en caso de traición,

en cuyo caso es el procedimiento del *impeachment* inglés el que rige para condenarlo. La Cámara de Senadores es la que condena en este caso, y puede hacerlo aun con la pena de muerte. Después de este caso improbable, no se le puede acusar a él sino a los ministros, puesto que el ejercicio del poder por éstos, les trae por consiguiente su responsabilidad política. Son pues, los ministros, quienes gobiernan como órganos del Presidente, nombrados por él entre la mayoría de la Cámara de Diputados y dependientes de la voluntad de ésta. Así pues, esos reglamentos, ese poder enorme de nombrar y destituir a los empleados, de celebrar tratados, no lo ejecuta el Presidente sino sus ministros, y el Presidente sólo viene a ser un órgano conciliador o moderador; pero obligado a aceptar de modo paciente lo que los ministros reunidos en Gabinete tienen a bien resolver.

Se repite constantemente la frase de Sumner Maine en su obra "Los Gobiernos Populares" , que dice: Thiers dice en famosa frase que el Rey de Inglaterra reina pero no gobierna; yo digo: los antiguos reyes de Francia reinaban y gobernaban; el Rey de Inglaterra reina pero no gobierna; el Presidente de los Estados Unidos gobierna, pero no reina. Sólo estaba reservado al Presidente de Francia ni reinar ni gobernar. Su autoridad de Presidente es pues, enteramente limitada. Sin embargo, el presidente desempeña funciones de cierta importancia. Se rodea de una apariencia de autoridad casi monárquica. Vive en el palacio del Elíseo con toda la ceremonia y pompa que antes estilaban los reyes de Francia. El Presidente recibe un sueldo de un millón doscientos mil francos anuales, incluyendo gastos de viaje y otros gastos anexos de representación. Puede ser reelegido indefinidamente. No puede ser elegido Presidente ninguno de los miembros de las familias que han reinado en Francia.

El Presidente nombra a sus ministros. Hay un Presidente del Consejo que es nombrado en primer lugar, y éste, de acuerdo con el Presidente, designa a sus colegas. Hay en el Poder Ejecutivo francés la misma disposición que ordinariamente existe en los demás países europeos. Existen los siguientes departamentos: Relaciones Exteriores,

Guerra, Marina, Colonias, Industrias y Bellas Artes, Justicia, Interior, Obras Públicas, Finanzas y Correos y Telégrafos. El presidente del Consejo puede crear nuevos ministros y reorganizar el ministerio. Puede desempeñar una cartera o varias. Los ministros se reúnen entre sí para formar dos cuerpos: el Consejo de Ministros y el Gabinete. El Consejo es una corporación reconocida por la ley, con funciones administrativas. Los ministros por medio del Consejo toman acuerdo sobre la ejecución de las leyes. En consecuencia, los ministros actúan como jefes de los departamentos ministeriales. El Consejo es, pues, un cuerpo legalmente reconocido, de carácter administrativo, presidido por el Presidente de la República. El Gabinete, por el contrario, es la reunión de los ministros para desempeñar sus funciones meramente políticas, para trazar reglas de gobierno. Hay pues diferencia entre ambos cuerpos; el uno con funciones administrativas y no políticas, como en todo gobierno; el otro es director de la política nacional, órgano de la lucha de los partidos que tiene a la mayoría bajo su control y dirección. En el ejercicio de estas funciones se reúnen los ministros en Gabinete, y allí no va el Presidente de la República. Por lo demás, en ambos el personal es el mismo.

El Poder Legislativo está constituido de dos Cámaras: la de diputados y la de senadores. La Cámara de Senadores se compone de 300 miembros. Según la ley de 1875 que organizó el Senado, 225 senadores debían ser elegidos por los departamentos mediante los colegios electorales formados en cada departamento por los diputados respectivos, por los concejos distritales en general y por los delegados de las comunas: un delegado por cada comuna de departamento. Y los 75 senadores restantes debían ser elegidos por la Asamblea Nacional con carácter vitalicio. Los 225 lo eran por nueve años. Debían renovarse por terceras partes cada tres años. La elección vitalicia era una elección antidemocrática. Pronto se reformó –en 1884– la organización del Senado, suprimiendo los 75 senadores vitalicios, para que todos los miembros del Senado fuesen de origen electivo. La formación de los colegios para esta elección era casi exclusiva de las comunas; éstas nombraban una delegación mínima

de un delegado por comuna. Según esto, el número de delegados por comuna era variable entre 1 y 24, según la población. Los electores que predominaban en los colegios electorales son los representantes de las comunas o municipios distritales que llamamos acá. Como éstos, son funcionarios elegidos por el pueblo, en realidad se trata de una elección senatorial de dos grados. Gambetta llamaba al Senado la gran asamblea de las comunas de Francia. Esta reforma constitucional de 1884 no privó, por lo demás, de su puesto, a los senadores vitalicios que por entonces existían. Y sólo estableció que a medida que fallecieran, sus vacantes serían llenadas por el procedimiento electoral del que acabo de hacer mención. No es probable que existan hoy muchos senadores vitalicios que fueron elegidos ahora 40 años.

Por cierto tiempo la República miró con recelo al Senado, considerándolo como una institución que reflejaba las ideas monárquicas antidemocráticas. En parte ese sentimiento ha desaparecido, conforme ha ido desapareciendo el nombramiento vitalicio. El Senado francés es hoy una institución que goza de las simpatías de la Nación. Forman parte de él, políticos experimentados que han luchado mucho en otros campos, que han prestado servicios al país, ya como diputados o en otros puestos. La edad para entrar en el Senado es de 40 años. Hay en él, como digo, hombres eminentes por sus servicios en política, o por su posición social. El Senado tiene las mismas funciones que la otra cámara colegisladora, salvo pequeñas diferencias.

La Cámara de Diputados es elegida por sufragio universal de todos los varones mayores de 21 años que no sean locos, o quebrados, o incapaces, o que no prestan sus servicios en el ejército o la marina. No pueden ser elegidos ninguno de los miembros de las familias que han reinado en Francia. Existe para elegir el sistema de escrutinio de *arrondissement*. Este nombre es el que se da en Francia a los distritos electorales, parte de los departamentos. En Francia hay 83 departamentos. Cada distrito elige un diputado. Cuando el *arrondissement* resulta tener más de 100,000 habitantes, se divide para que cada

fracción de 100,000 habitantes elija un diputado. Durante el período 1884 a 1889 se abandonó el sistema de escrutinio uninominal para introducir el escrutinio de lista, en virtud del cual cada departamento debe elegir cierto número de diputados. Este sistema fue abolido en 1889 y se restableció desde entonces al presente, el de *arrondissement*, que es el que hoy impera. Pero siempre está en tela de discusión, cuál de los dos sistemas es el mejor. Y en los últimos tiempos había tomado forma decisiva la discusión, pues en 1912 se aprobó un proyecto de reforma electoral que introducía el escrutinio de lista. Este proyecto se encontraba en el Senado cuando sobrevinieron los acontecimientos que han determinado el estado actual de cosas en Europa. Un partido sostiene en Francia la elección por departamentos. Según ellos, la elección se malea con el sistema existente porque el diputado restringe sus miras, sólo hace una labor egoísta en favor del distrito que lo elige, con el fin de captarse los votos para una próxima elección. En tanto que con este escrutinio de lista el interés del diputado se ensancha y sus miras se hacen más políticas y nacionales que locales. Se sostiene que en las elecciones pequeñas sufre Francia el mal de los candidatos oficiales. Se sostiene por los políticos que es más difícil la coacción en los grandes distritos, que en los pequeños. Los políticos representantes de esta tendencia, que podríamos calificar de moderados, a que pertenecen Poincaré y Briand que favorecen esta política, apoyan la reforma electoral y tienen la aspiración de que elevará la política, la libertará de las intrigas y pequeñeces, y de la tendencia de los diputados a ser sólo órganos de sus distritos. Esta reforma aprobada en ese momento, 1912, también persigue la introducción del sistema de la representación proporcional, es decir, del régimen en virtud del cual todos los partidos, aun los de minoría, pueden introducir cierto número de representantes en proporción a su fuerza numérica. El sistema mayoritario que rige entre nosotros y también en Francia, da el cargo de diputado al que obtiene mayoría absoluta. Por ejemplo, entre 1,000 electores, aquél que obtiene 501 es diputado, contra el otro que sólo ha obtenido 499. En el plan que se llama de representación propor-

cional no sucede esto; según él, todos tienen expectativas de introducir cierto número de representantes en proporción a sus propias fuerzas. De esto tenemos nosotros que preocuparnos más y con mayor extensión. Aquí sólo debemos referirnos a que se tiende a introducir en Francia el escrutinio de lista y también el régimen de representación proporcional. Los que combaten el escrutinio de lista invocan los malos resultados que produjo el plan en el período 84-89. El episodio histórico que determinó en aquella época la abolición del escrutinio de lista es digno de recuerdo. Por efecto de la introducción en esa época del escrutinio de lista, época en que contaba con una inmensa popularidad el famoso general Boulanger, que había caído del ministerio que presidía por consecuencia de la acción combinada de los partidos republicanos, quiso intentar proclamarse dictador. Y este caído, que contaba con los elementos monarquistas y bonapartistas quiso imponer la dictadura, presentándose previamente como candidato en los ochentitrés departamentos de Francia. Pretendía así por una especie de plebiscito, semejante al que llevó al Imperio a Napoleón III, subir al poder. Entonces los partidos republicanos, ante la inminencia del peligro, formaron un bloque y abolieron el escrutinio de lista, introduciendo el de *arrondissement.* Y desde entonces rige el principio invariable de que ningún ciudadano puede presentarse como candidato en más de un departamento, o mejor dicho, en más de un distrito de la República.

Lección vigesimatercera

III. El Gobierno de Francia

Hemos explicado la organización del Senado. La Cámara de Diputados se compone de 597 miembros elegidos, como manifesté, por medio de escrutinio uninominal. El distrito electoral es el *arrondissement*, fracción de departamento. Cada distrito elige un representante. Manifesté que contra este procedimiento electivo existía un plan de reforma, en virtud del cual se sostenía la necesidad de restablecer el antiguo sistema de lista, por el que la elección se hace por departamento, eligiendo cada ciudadano, en su voto, a todos los representantes del departamento. Dije que a la vez se sostenía la necesidad de establecer en Francia el sistema de representación proporcional, que da a todos los partidos la expectativa de obtener en la Cámara de Diputados cierto número de representaciones, aun en caso de hallarse en minoría. Este plan ha sido aprobado en 1912 por la Cámara de Diputados.

Los diputados son elegidos por cuatro años y la Cámara se renueva en total, salvo que ocurra el caso, que no sucede nunca, que el Presidente de acuerdo con el Senado, tuviese por conveniente disolver la Cámara antes de que el período de cuatro años terminase.

Según la Constitución, deben reunirse las Cámaras de Diputados y Senadores una vez cada año. Las sesiones deben empezar el primer martes de enero y durar cuando menos cinco meses. El Presidente tiene el derecho de convocar al Congreso a sesiones extraordinarias. Durante el curso de cinco meses de las sesiones ordinarias, el Presidente puede suspender las labores legislativas por un período de tiempo que no puede pasar de un mes, y puede ejercitar este derecho dos veces en cada legislatura.

Sabemos lo que pasa en Inglaterra: el Parlamento existe por voluntad del Rey, y éste puede suspender sus sesiones, ponerles término, prorrogarlas y convocar a nueva reunión. Esta institución es generalmente reconocida en todos los países como la forma de convocar al congreso a sesiones extraordinarias cuando el ejecutivo tiene que someter al Parlamento asuntos importantes, o suspender sus sesiones por motivos de mucho peso. Para evitar este peligro de obstrucción de parte del ejecutivo, la constitución expresa esta doble restricción: que puede usar ese derecho sólo dos veces, y que cada vez la suspensión no puede durar más de un mes.

La Cámara tiene un presidente elegido por ella al comienzo de cada legislatura. El presidente, a diferencia del *speaker* de la Cámara de los Comunes, es un hombre de partido, no es sólo un elemento moderador destinado a garantizar a todos el ejercicio de sus derechos en los debates y a mantener en vigencia el reglamento y preservar el orden: es un hombre de acción que, sin excederse de sus límites parlamentarios, puede tomar parte, y lo hace, en las discusiones. La Cámara elige a veces cuatro vicepresidentes.

La Cámara se divide en los llamados *billots* o mesas, o secciones, por medio de la suerte, mensualmente. Entran en el sorteo todos los diputados. De suerte que cada diputado forma parte necesariamente de alguno de los once grupos en que se divide la Cámara. Estas secciones tienen algunas atribuciones, entre las cuales la principal es la de nombrar los miembros de las comisiones dictaminadoras. Todos

los asuntos se someten a dictamen de alguna comisión. Esa comisión debe ser distinta para cada asunto. De modo que con motivo de cada proyecto hay que nombrar una comisión especial; y el modo de nombrarla es que cada *billot* elige de su seno un miembro que va a integrar la comisión especial. Y para algunas comisiones, como la de presupuesto, eligen dos o tres miembros. Pero como sería una obligada diferenciación el que cada proyecto pasara a una comisión distinta, en la práctica hay comisiones permanentes a las que pasan todos los asuntos conexos a la materia a que la comisión se destina.

A diferencia de la Cámara de los Comunes inglesa en la que los partidos, o la organización de los partidos, se exterioriza bien en la distribución de asientos y en la forma del local, en Francia hay una distribución contraria. El local de la Cámara de Diputados está construido en forma de semicírculo. No hay, pues, esa línea de separación que pone unos frente a otros, a los ministeriales y oposicionistas de la Cámara de los Comunes, sino que los partidos se sitúan en la Cámara en una serie de líneas que contiene, de derecha a izquierda, lo cual coincide en cierta medida con la manera como los partidos están organizados, porque allí en lugar de haber dos fracciones, en Francia hay gradación de partidos, desde lo que se llama extrema derecha hasta la extrema izquierda. Tras ellos se van colocando desde los socialistas hasta los legitimistas. El presidente ocupa una posición en el centro de este semicírculo.

Los diputados son remunerados. Gozan de 15,000 francos anuales, igual suma que la de los senadores. Viajan gratuitamente en todos los ferrocarriles de Francia.

Pueden ser elegidos diputados todos los ciudadanos mayores de 25 años de edad. Hay algunas incompatibilidades que impiden ser candidatos a los empleados públicos, especialmente a aquéllos del propio distrito, temiendo que éstos puedan abusar de su posición oficial y ejercitar presión sobre los electores.

Volvamos una vez más sobre las relaciones entre los ministros y las Cámaras. Sabemos que existen aquellas relaciones que constituyen el llamado gobierno parlamentario, es decir, que los ministros son órganos, en el gobierno, de la voluntad del Congreso, o de la mayoría dominante en la Cámara de Diputados. Son pues, los ministros, al mismo tiempo, miembros del gobierno por cuanto con el Presidente, forman el Poder Ejecutivo; y miembros del Poder Legislativo en cuanto, por lo general, son representantes, concurren a las sesiones, toman parte en los debates, gozan de iniciativa y son elegidos miembros del gobierno justamente por ser miembros prominentes del partido que ocupa la mayoría en la Cámara. No es sin embargo de necesidad legal que el ministro sea al mismo tiempo representante; pero es de uso, por cuanto esto se encuentra dentro de las prácticas del parlamentarismo. Pero aun sin ser representante puede concurrir a los debates y discutir, a diferencia de lo que ocurre en Inglaterra en la que es necesario que, si no son representantes al ser llamados al poder, se hagan elegir para poder concurrir a los debates de las Cámaras. Su calidad de simples ministros, no les da ese derecho. En Francia sí.

El Presidente de la República nombra teóricamente a los ministros, comenzando por designar al Premier, para que éste proponga a sus colegas. Todos concurren a las cámaras, no por un procedimiento formal y material, sino por un procedimiento político. El Presidente debe llamar al gobierno a los elementos representativos de los grupos que tienen en ese momento la mayoría en la Cámara. Los ministros responden políticamente, ante la Cámara, de todos sus actos. Dimiten necesariamente en caso de obtener un voto de censura o desconfianza, o por haberse desaprobado una importante medida propuesta por ellos, o al revés, si se da una ley de que son responsables, contra su opinión manifiesta. No se producen, pues, las crisis ministeriales por voluntad del Presidente, sino por voluntad del Parlamento. Lo que los echa por tierra es la oposición de ideas entre el Ministerio y la Cámara. El Presidente, en resumen, está bajo tutela; sus tutores son los ministros que, a su vez, dependen de la Cámara.

Pero el parlamentarismo inglés difiere profundamente del francés, no sólo por sus caracteres, sino por sus resultados. Esa diferencia viene de esta causa sustancial: de la diferente situación de los partidos políticos en uno y otro país. Mientras en Inglaterra, al menos hasta época reciente, hubo tan sólo dos partidos, en Francia hay multitud de partidos. Las elecciones de 1912 llevaron a la Cámara de Diputados, miembros de no menos nueve partidos políticos diferentes. Y estos partidos se hallan en estado de fluctuación permanente: los grupos se forman y se disuelven, se amalgaman y se separan con rapidez extraordinaria.

En la Asamblea Nacional de 1871 que gobernó el país hasta 1875 y organizó la República, existían ya, bien marcadas, dos grandes tendencias: la monárquica y la republicana. Pero los republicanos de una y otra aspiración política no se encontraban ya desde entonces unidos sino separados en grupos. Había pues, entre los monárquicos: los orleanistas, los legitimistas y los bonapartistas; y entre los republicanos había tres grupos más o menos exagerados en ideas: el partido de la extrema izquierda, cuyo *leader* fue Gambetta; otro grupo llamado simplemente la izquierda a la que pertenecía Ferri, y el grupo llamado fracción del centro izquierdo a la que estaban afiliados Thiers y Julio Simon. Los más avanzados formaban la extrema izquierda, los más moderados el centro izquierdo y los que tenían opiniones intermedias, la llamada simplemente izquierda.

Organizada la República quedaron naturalmente excluidos de toda posibilidad de intervenir en el ejercicio del poder, los monárquicos, los cuales vinieron a formar así un partido de reacción, que pretendía y pretende destruir la república para reorganizar la forma política del Estado. Entonces se inicia claramente la época en que el gobierno se alterna entre los diversos grupos republicanos. Esto establece profundas diferencias, desde luego, entre la vida de los partidos ingleses y franceses. En Inglaterra existen dos partidos: el conservador y el liberal. Pero ambos están acordes en mantener las instituciones existentes; ambos son partidos de gobierno. Sus dife-

rencias son más o menos profundas, pero no sustanciales; ninguno pretende reemplazar las instituciones; mientras que los monárquicos franceses, partido revolucionario, que no puede ascender al poder so pena de que aprovechen del gobierno para derrocar la república y restaurar la Monarquía. De modo que, a diferencia de la alternabilidad de los partidos en Inglaterra, cuya variación sólo significa un cambio de programa y de hombres, esta rotación de partidos, es imposible en Francia, y el poder debe alternarse entre los partidos republicanos. Así la república y sus partidarios tienden a subsistir.

Desde la primera Asamblea legislativa bajo cuya dirección se dictó la Constitución de 1875, se puede ver la mayoría republicana sobre los partidos monárquicos. En esa elección resultaron éstos en clara minoría en diputados, de uno contra dos; y desde entonces los republicanos siempre han estado en mayoría; y los monárquicos lentamente han ido perdiendo en fuerza numérica. En el Senado, por un tiempo, estuvieron en mayoría los conservadores y monárquicos; pero a fines de 1882, el partido republicano ha predominado tambien en esa Cámara.

En la Cámara de Diputados, desde el principio, se formaron dos tendencias en el partido republicano, unos se pueden llamar republicanos moderados, y otros, republicanos radicales. Este segundo grupo es el que ha ido sucesivamente robusteciéndose, ha adquirido fuerza enorme, sin que, de otro lado, el número de sus miembros en la Cámara pueda por sí solo formar mayoría. En esa vida de cambios, la política transaccional ha tenido ese movimiento: uno de los grupos republicanos no puede gobernar solo. Era preciso que se asociara, o bien con los conservadores, o con otro grupo republicano. Cuando, por ejemplo, los moderados y los radicales se asociaran, se formaba un gobierno de concentración republicana; cuando, por el contrario, uno de los elementos republicanos apelaba a los conservadores y obtenía de éstos, apoyo en su política, se formaba lo que se llama política de pacificación. Y sucesivamente y a su turno, una y otra de estas dos formas se sucedía en el gobierno.

Más o menos hacia 1890 llegó a adquirir fuerza considerable el grupo republicano llamado radical. Este grupo con cierta tendencia socialista, fue ganando terreno en la opinión del país, fue ganando sucesivamente en las elecciones, un número de asientos en la Cámara, cada vez más crecido. Son los llamados a predominar sobre los otros republicanos moderados, cuya situación ha ido decayendo visiblemente en los últimos veinte o treinta años.

Al mismo tiempo se formaba otro partido llamado socialista, que desde el principio ha ido robusteciéndose, al extremo de representar hoy en la Cámara de Diputados más de 100 votos y de obtener en las elecciones cerca de millón y medio de sufragios.

Los partidos radical y socialista son los que gobiernan a la Francia hace más de veinte años. Los republicanos moderados, aquellos entre cuyos antecesores se puede considerar a Thiers y Julio Simon, se han agrupado al partido conservador de la derecha, lo que es comprensible porque los monarquistas han cedido en su política intransigente, ya no son reaccionarios y se puede decir que toleran la república. Algunos de ellos, por consejo del Pontificado, han manifestado su adhesión a la república, y otros, por sus actos, manifiestan haber abandonado su espíritu de restaurar el Trono. Así pues, los republicanos moderados y los antiguos monárquicos forman hoy la derecha; y los de la izquierda son los republicanos propiamente dichos: los radicales, los radicales coaligados y los socialistas. Éstos se ramifican en socialistas independientes y unificados. Los radicales, con una rapidez que sorprende, han ido adquiriendo poder, y ayudados por el elemento socialista y por la extrema izquierda toda, han formado una serie de gabinetes, desde aquél que presidiera Waldeck Rousseau. Este comenzó la política clerical de separar la Iglesia, del Estado. La serie de reformas en este sentido sucesivamente ocurrida desde 1899 en que ascendió al gobierno Waldeck Rousseau, y la opinión que siempre ha acompañado a los gabinetes radicales y socialistas, revelan que la política anticlerical se conforma con la mayoría de las ideas de los franceses.

Por cierto tiempo los socialistas se limitaron con prestar su apoyo a los radicales desde abajo. Nunca quisieron tomar parte en el gobierno de manera directa. En la primera ocasión en que entraron fue con Millerand. Este hecho provocó grandes debates entre los socialistas, entre aquéllos que no abandonaban así su política intransigente, y aquella gran rama que adoptó la política de conciliación de Millerand, que quería ejercer su política comunista desde el gobierno y no contra el gobierno y aquellos otros que no transigían en este punto.

Una consecuencia inevitable del estado de los partidos, es la inestabilidad del Gabinete. La Tercera República cumple cuarenta años; y durante este espacio de tiempo ha habido cerca de cincuenta gabinetes. El gabinete más largo es el de Waldeck Rousseau que duró cerca de tres años, y el de Clemenceau, que duró cerca de dos años y medio. Después, todos los gabinetes franceses han tenido vida efímera. Raro es el año en que no ocurre una crisis. Con frecuencia en el espacio de un año se presentan una o dos crisis. El término medio de la vida de un ministerio francés no excede mucho de un año. En los últimos tiempos, bajo el gobierno del partido radical, los gabinetes parece que tienden a obtener cierta estabilidad, un poco mayor que la que tenían antes. Esta inestabilidad procede de la vida de los partidos en la Cámara y de ser todos ellos gabinetes de coalición, formados con el apoyo de varios grupos. Deben su vida al apoyo de uno de esos grupos que, al retirárselo, rompe el equilibrio. El ministerio, pues, se forma de elementos heterogéneos, de los hombres representativos de las diversas fracciones que entran en la combinación. Es difícil que con elementos dispersos se mantenga armonía, y con los grupos de quienes depende. Tiene, pues, que usar una política cauta, tímida, procurando contentar a todos. Ninguno tiene así la consistencia necesaria para poner en práctica un programa vasto y completo de gobierno. Este mal sería mayor si cada vez que hay cambio de ministros se alterasen sustancialmente las ideas de gobierno. Generalmente un cambio no importa una alteración sus-

tancial en el programa de gobierno. Lo único que sucede es que, a la caída de un gabinete, se forma otro ministerio que tiene un tinte más marcado de radicalismo. Quedan con frecuencia, muchos de los ministros, derrocados. No pasa como en Inglaterra, en que un cambio de ministerio significa un cambio total de hombres, y en que o caen todos o ninguno. En Francia el Ministerio se rectifica, porque lo único que se hace es completarlo con la presencia de los personeros del grupo que en ese momento tiene la mayoría de la Cámara Legislativa.

Pasemos ahora a decir algo sobre la organización judicial y municipal de Francia.

Existen en Francia tribunales de varias jerarquías, siendo la inferior la que ocupan los jueces de paz. Estos conocen de asuntos civiles y criminales de pequeña importancia. De algún asunto sometido a los jueces de primera instancia se puede apelar ante los tribunales superiores. La gran mayoría de las cuestiones civiles y criminales se someten al conocimiento de los Tribunales de Primera Instancia, que corresponden aproximadamente a nuestros jueces de primera instancia que existen en las provincias. Pero a diferencia de éstos, los tribunales franceses tienen un personal múltiple, que conoce en asuntos civiles y criminales.

Hay en seguida Cortes de Apelación análogas a nuestras Cortes Superiores, formadas por un presidente y varios consejeros, semejantes a nuestros vocales. Conocen en segunda instancia de los mismos asuntos civiles y criminales.

Por último, existe en París la llamada Corte de Casación, Tribunal Supremo del país que interviene para examinar las resoluciones de las Cortes de Apelación, para ver si se ha aplicado e interpretado debidamente la ley y en caso de indebida aplicación, anular el fallo y ordenar que se dicte uno nuevo en armonía con los principios de la legislación, que resulta así uniforme en todo el territorio de la nación.

Para asuntos criminales de mayor importancia, aquellos que merecen gran pericia, se organiza lo que se llama la Corte de *Assises*, que funciona periódicamente en la capital de los departamentos, con un personal *ad hoc* formado con jueces de primera instancia y otras personas entendidas. Se ocupa de los crímenes que se diferencian de los simples delitos. En esta clase de juicios interviene el jurado, es decir, un grupo de ciudadanos que se reúnen con el objeto de que después de considerar el hecho delictuoso digan si hay o no delito, que declaren la culpa para que la Corte señale la pena. El jurado francés como el inglés, conoce la cuestión de hecho, no de derecho, por lo mismo que está formado de legos, que aplican sólo su criterio y su razón común. Pero el jurado no se aplica a toda clase de hechos criminales sino sólo a los crímenes propiamente dichos.

En Francia hay una distinción profunda entre la legislación civil y la administrativa, y esta diferencia se traduce en la creación de dos clases de tribunales: los civiles, ya mencionados, y los administrativos que tienen por objeto conocer en todas las cuestiones litigiosas que pueden ocurrir en las relaciones entre los funcionarios públicos y los particulares interesados para aplicar las leyes administrativas. Esta es una forma administrativa que es completamente desconocida en los países de habla inglesa. En Inglaterra ciertos actos de los funcionarios públicos, sean de un ministro o del empleado más subalterno, dan lugar a que el particular ocurra al juez común para que haga justicia. La distinción entre leyes civiles y administrativas, repito, es cosa desconocida. En Francia desde la era napoleónica, quedó claramente separada la legislación administrativa de la civil. Los funcionarios públicos en Francia no pueden someterse por sus hechos a la jurisdicción de los jueces comunes; lo son a un tribunal administrativo que más pertenece al Poder Ejecutivo, porque sus miembros son nombrados por el presidente y removidos por él, a voluntad. El más alto tribunal administrativo es el Consejo de Estado, cuerpo central al lado del Gobierno, que nombra el Presidente de la República y separa a voluntad. Son tribunales administrativos los llamados Consejos de Prefectura, junta que actúa al lado del Prefecto, nombrados

y removidos por el ministro. Conoce en primera instancia de todos los asuntos y cuestiones administrativas, y sus fallos son apelados ante el Consejo de Estado de París. Sin embargo, en algo estos tribunales participan de la naturaleza de los tribunales de justicia civil. Hay una jurisprudencia administrativa copiosa que rige los actos de estos tribunales. En suma, la administración pública en Francia es un organismo bastante perfeccionado y que goza de respeto por su personal competente y honorable.

En cuanto a la administración municipal, ésta data también sustancialmente de la época del Consulado y el Imperio; y es de notar que no obstante los cambios de que he hablado, que ha vivido Francia en cuanto a su régimen constitucional, se observa gran estabilidad en lo que concierne a sus instituciones locales. Napoleón dio leyes para todas las materias y lo que hizo entonces el gran Emperador, ha quedado hecho con ligeras modificaciones. Sabemos que bajo Napoleón se dio el Código Civil que sistematizó y unificó las legislaciones particulares de los diversos departamentos o regiones; dio un Código Penal, uno de instrucción criminal y el de Procedimientos Civiles; organizó el régimen administrativo de Francia; dividió el territorio en departamentos, éstos en *arrondissements* y cantones, mantuvo las comunas, institución antigua que data quizá desde la época de Roma, y es el centro de la vida municipal francesa originaria.

Pero el espíritu centralista de Napoleón se refleja en la organización municipal, pues desde París se manejan los intereses locales e individuales de los departamentos, de los *arrondissement* y hasta de las comunas. Bajo el poder de Napoleón todo era manejado por los funcionarios nombrados por el Gobierno. Existían al lado de los Prefectos, los Consejos de Prefectura, tres consejos de departamento; en cada *arrondissement* un Consejo de Subprefectura, y los funcionarios de esos consejos eran todos nombrados por el gobierno central.

Esta institución de los consejos se ha mantenido con la diferencia de que se les ha dado un origen electivo. Pero esto no implica que

la autonomía municipal en Francia sea más nominal que efectiva. Sus actos están sujetos a la aprobación de la autoridad política, y por último, en un momento dado puede el Prefecto suspender al Alcalde del ejercicio de sus funciones y el Ministro disolver los Concejos Municipales cuando tenga por conveniente. De modo que hay contraste entre la organización política y municipal; ésta, más corresponde a la organización de un Imperio que a la de una República.

Vamos a recordar ahora lo que decía en la última explicación, cómo esta organización, municipal y administrativa de Francia tenía gran repercusión en la vida política del país; cómo altera la condición de la política, absorbida y bajo la dirección suprema del ministerio, bajo cuya dirección están también los intereses más menudos de las localidades. Será una oportunidad para marcar el contraste con la importancia que en la Gran Bretaña tiene la autonomía de las localidades, en donde el gobierno sólo se ocupa de materias que conciernen a la Nación. Es ésta una razón en que se encuentra el secreto de porqué el parlamentarismo inglés ha tenido éxito; es debido al régimen de autonomía municipal. Y en cambio el parlamentarismo funciona mal en Francia, entre otras cosas por la organización centralista que tiene; el Ministerio ha extendido su radio de acción hasta en las localidades, organización concentrada que, repito, contrasta en una república democrática, la organización propia de un Imperio.

Lección vigesimacuarta

IV. El Gobierno de Francia

En el libro de Lowell "Gobiernos y Partidos de Europa Continental", al estudiar las instituciones políticas de Francia, se formulan ciertas observaciones del mayor interés sobre la diversa manera como el parlamentarismo funciona en Francia, comparándolo con el modo como actúa en Inglaterra. Con este motivo el autor empieza haciendo un bosquejo de los orígenes y naturaleza del gobierno parlamentario en la Gran Bretaña; después estudia las instituciones francesas; hace luego un breve estudio de sus partidos para ver en seguida cómo funciona esta Constitución y diferenciarla de la inglesa.

Por ser un resumen admirablemente claro de lo que es el parlamentarismo inglés, vamos a leer estas dos páginas:

Casi todo el mundo está familiarizado con el sistema parlamentario tal como se ha desarrollado en Inglaterra. La Edad Media deja dos ideas políticas: la primera fue la división del pueblo en clases separadas o estados cada uno de los que ejercía funciones políticas propias; segunda idea fue el gobierno representativo, o sea la elección de determinado número de personas autorizadas para actuar juntas

en nombre y representación del estado. El número de estos estados y el número de cámaras separadas en que se reunieron estos representantes, varía en los diferentes países europeos. En Francia hubo tres cámaras, en Suecia cuatro: la del clero, la de la nobleza, la de las ciudades y la de los campesinos. Pero ocurre en Inglaterra que todos los poderes políticos se reúnen en dos Cámaras: una de ellas, la de los Lores, se compone del conjunto de Pares sucesores de los grandes vasallos feudales de la Corona, mientras que la otra se compone de diputados de las ciudades y condados que representan a la clase del pueblo, que no son pares. Por grados, la Cámara de los Comunes adquiere el derecho de iniciativa en las leyes de impuestos y gastos; de allí que la cooperación de esta Cámara se hizo esencial a la Corona. Siempre se sintieron menos obligados a sostener la política del gobierno ni a votar los impuestos, mientras no aprobase aquello en que los iba a emplear. Y Guillermo se encontró con que la Cámara no era tan fácil de manejar como había pensado. Hasta entonces él había escogido libremente su ministerio; pero en el período 1693-96 despidió a los *tories* y confió los grandes cargos del Estado a los *whigs* que entonces tenían la mayoría en la Cámara de los Comunes. El resultado fue que la Cámara, hasta ese entonces turbulenta, se hizo dócil y que los ministros fueron capaces de dominarla. Tal fue el origen de la práctica de elegir ministros a los líderes del parlamento.

Pero los hombres que tienen los más altos puestos del Gobierno y que al mismo tiempo dirigen la Cámara de los Comunes, es evidente que no habían de resignarse a ser meros instrumentos del Rey, seguramente ensayarían hacer política propia. Y cuando el cetro de Guillermo pasó a los dos primeros Jorges, los ministros ejercieron la autoridad real como tuvieron por conveniente, y se convirtieron en verdaderos depositarios de la autoridad de la Corona. La subordinación del Rey a los ministros era consecuencia necesaria, pues mientras éstos conservaban su dirección en la Cámara, podían ya ejercer cargos en la administración.

Los Ministros podían bloquear al gobierno si perdían el apoyo del Rey, y si eran auxiliados por la mayoría, tenían que ser llamados nuevamente al Gobierno. El sistema que había sido ideado con el objeto de que el Rey pudiese controlar a la Cámara, se hizo el medio cómo la Cámara controló al Rey. Y así el poder de la Corona y de la Cámara de los Comunes vino a concentrarse en los mismos hombres que guiaban al Rey y manejaban la administración al mismo tiempo.

La Cámara de los Lores ha perdido terreno. No tiene derecho de tomar iniciativa ni hacer enmiendas cuando se trata de leyes de finanzas, ni tiene influencia en la formación política del gabinete. Los ministros eran con frecuencia Pares; pero no eran escogidos porque pertenecieran a los Lores, ni porque este cuerpo les diera censura se retiraban. La Cámara de los Lores se vio en frente del poder combinado de la Cámara de los Comunes y de la Corona, y fue incapaz de resistir a estas dos fuerzas.

El poder de crear nuevos pares de que dispone la Corona, mejor diremos, de que disponen los ministros en nombre de la Corona, fue un medio bastante eficaz para vencer la resistencia de los Lores, y en 1882 la amenaza hizo abandonar a la Cámara Alta toda resistencia. Ha venido, pues, perdiendo su autoridad y hoy no se atreve a rechazar lo que viene resuelto de los Comunes ni a enmendar las leyes. Sólo que se encuentre convencida de la falta de apoyo de los Comunes en la opinión y apele a una elección general, provocando una disolución: en este caso su negativa tiene el carácter de una negativa temporal.

Los ministros permanecen en el poder mientras continúan siendo líderes de la Cámara Baja; cuando esta condición cambia, se dicta un voto de censura o desconfianza por la Cámara; pero con frecuencia basta el rechazo de un proyecto importante para que se entienda que los ministros han perdido la confianza del Parlamento y por ende del país. Los ministros entonces se retiran y la Corona llama al líder

de la oposición, y le encarga la organización del gabinete. El gabinete reprobado puede, sin embargo, convocar a una elección, disolviendo al Parlamento a fin de consultar al país. Así, el poder se halla en manos de los líderes de la mayoría de la Cámara de los Comunes. En ejercicio de ese poder esos lideres son directamente responsables ante la Cámara y, a la vez, ésta es responsable ante el país.

Volviendo ahora al continente europeo, encontramos que las primeras condiciones de la Constitución británica han sido generalmente imitadas. Así el sistema de las dos Cámaras, una formada por medio del sufragio y que tiene el control de la bolsa y un Gabinete cuyos miembros se presentan a la Cámara y son solidariamente responsables ante la Cámara popular, todo esto es de origen inglés y se ha difundido por toda Europa. Estos rasgos del parlamentarismo son los más notables. Pero las reglas de procedimiento de la Cámara que permiten que el sistema funcione suavemente, estas reglas han atraído menos la atención. Estas se inician se puede decir en Francia, donde el principio de la responsabilidad del gabinete se ha aceptado, pero donde existen prácticas que tienden a desarraigar el régimen parlamentario de su funcionamiento normal.

En seguida se hace la descripción detenida de los principales órganos de la Constitución francesa que ya son para nosotros conocidos. Después de haber hablado de las Cámaras, del Presidente y de los Ministros, se ocupa de éstos, diciendo:

Pero con el objeto de comprender bien sus relaciones con el Parlamento, es necesario darse cuenta de su enorme poder, que tiene dos causas: la naturaleza paternal del gobierno y la posesión absoluta del poder por el gobierno central, es decir, la centralización absoluta. Examina luego, la primera causa, la naturaleza del gobierno paternal, que todo lo sujeta a su vigilancia, que todo lo reglamenta. Un gobierno no puede ser más o menos dispuesto a dejar al individuo y a los cuerpos parlamentarios en independencia de actuar, aplicando entonces el dicho inglés del dejar hacer, o bien seguir la tendencia socialista

por la cual se comprende que mejor es la centralización, que el ojo del gobierno todo debe vigilar.

En segundo lugar, es gobierno centralizado: es una forma que data desde el antiguo régimen y que se creó en un plan completo de administración pública dictado bajo Napoleón. Ya en lo que se refiere a los intereses generales del Estado o de las localidades, el gobierno de Francia es fundamentalmente centralista. Desde París se hace todo, las localidades tienen autonomía relativa, sujetas siempre a la vigilancia del gobierno central. En tercer lugar, los ministros son también de poder enorme porque el gobierno francés tiene poderes que en otros países pertenecen al Congreso o a las Cortes de Justicia. Por ejemplo, el Presidente de Francia tiene un gran poder reglamentario, dicta decretos que son verdaderas leyes, cosa desconocida en los países de habla inglesa. En éstos, las leyes van directamente al Poder Ejecutivo bien detalladas y minuciosas, reflexionadas y maduradas. El Presidente de los Estados Unidos no dicta jamás reglamentos; y en Inglaterra poquísimas veces se concede al Rey autoridad reglamentaria delegada.

Así, pues, por ser el gobierno de Francia paternal, por ser centralizado y por ser un gobierno que tiene la facultad extensa de dictar reglamentos, o sea una función semilegislativa, y en fin, porque tiene el gobierno central de Francia funciones judiciales, funciones administrativo-contenciosas, en virtud de las que es al mismo tiempo juez y parte en lo que se refiere a los asuntos de carácter público, nombrando tribunales suyos, resulta, pues, que el gobierno francés, cuya personificación son los ministros, está provisto de facultades desconocidas en países como Inglaterra, donde esas funciones están encargadas al Parlamento o a las Cortes de Justicia. Con este motivo el autor diserta sobre la organización judicial y local de Francia, haciendo comparaciones muy interesantes.

Como consecuencia de la centralización del Gobierno y de la gran porción de autoridad conferida a los departamentos ejecutivos,

no podemos menos de notar que los ministros tienen que ser o muy fuertes o muy débiles. Si son capaces de ejercer estas funciones, según parece, si son realmente activos, entonces los ministros son mucho más fuertes que cualquier funcionario o cuerpo de la Gran Bretaña, y que cualquier otro de los funcionarios de la república. Pero, de otro lado, la misma extensión de sus poderes, su misma ampliación, hace que los ministros se hallen expuestos a presión de todas partes. Para todos es muy importante tener influencia ante el ministro para obtener así un punto de apoyo. Este punto de apoyo es la Cámara de Diputados. Cuanto más grande es su poder, es más fiera la lucha. Parece, la de Francia, la organización de un Imperio con la forma de una república. El sistema administrativo de Francia está concebido como para un Imperio; pero cuando ese poder vasto recae en manos de un líder popular, es inevitable que lo use con fines personales o, partidaristas, pues el defecto de la democracia consiste en que no hay quién se preocupe de los intereses generales. En suma, el enorme poder de los ministros es un poder nominal, porque los ministros no tienen la suficiente autoridad dentro de la misma Constitución, para ejercer, conforme a su criterio propio esa enorme suma de poder confiada a la autoridad ejecutiva. Este poder puede desenvolverse según el estado de los partidos en la Cámara.

Comienza el capítulo enumerando cuáles son los requisitos necesarios para que el gobierno parlamentario funcione normalmente: de que haya dentro de la Cámara partidos fuertemente constituidos y que se agrupen en dos filas contrarias. Habla con este motivo de la debilidad de los gobiernos de coalición. Volviendo la vista hacia Francia, dice: En Francia el sistema parlamentario no puede funcionar enteramente bien, porque esta condición no existe: los varios grupos de monárquicos o bonapartistas han formado el partido de reacción o de la derecha; el resto, nominalmente, forma un mismo partido, pues los liga el deseo de conservar la república. Por lo general comprenden hombres de variada opinión, desde los conservadores hasta los radicales y socialistas, y se hallan constantemente divididos en grupos hostiles.

En seguida relaciona su inestabilidad desde el movimiento histórico de 1871 hasta la fecha, como una serie de interminables cambios de programa y de ministros, y una exposición sobre las causas remotas que los explican, porque en Francia se hace diferente organización de los partidos. Una de las causas, según el autor, es la tendencia teórica de la intelectualidad francesa. El francés, dice, es más teórico que práctico; para ellos la política es más una idea, se dedican a buscar la realización de una sociedad o de un tipo de sociedad perfecta, y por abarcar alguna parte de esta idea dejan de perseguir fines que se encuentran más al alcance de la mano. Esta tendencia da origen a multitud de grupos, cada uno con un ideal distinto e incapaces de sacrificar parte de ese ideal para fusionarse. Esta tendencia se manifiesta, por ejemplo, en los programas que emiten los candidatos en las elecciones, que son más, documentos filosóficos, que verdaderas expresiones de política perfecta. No se habla en ellos de cuestiones interesantes o de palpitante actualidad. Además, es causa de la debilidad del poder, la debilidad que resulta en el carácter francés, del poco acentuado espíritu de asociarse.

Pero, después de estas causas de orden sicológico, examina otras de orden legal. Una de ellas es la forma como se hacen las elecciones. Las elecciones de diputados se hacen, como sabemos, por voto directo en los distritos que eligen un representante. Para ser elegido se requiere tener mayoría absoluta de votos emitidos, si ninguno tiene mayoría absoluta nadie resulta proclamado y se procede a una segunda elección, llamada balotaje, en que pueden entrar todos los candidatos que se presentaron en la primera votación y otros más que se presenten. Y en esta segunda vez se proclama al que obtiene mayoría relativa. El autor explica cómo esto contribuye a la subdivisión de los partidos, a diferencia de Inglaterra donde no hay esta segunda votación, en que rige el principio de la simple pluralidad: es elegido el que tiene más votos que sus contendores, así tenga, no la mitad más uno, sino una tercera parte. En Francia se cree que los electores deben formar una especie de cuerpo colegiado. Este sistema evidentemente contribuye a disolver los grupos, alimentando esperanzas a

cualquier grupo por pequeño que sea para entrar en la primera votación, para ensayar sus fuerzas, y si en esa primera votación no obtiene ninguna representación, entonces puede amalgamarse con otro.

Pero lo que, según Lowell, influye más que todo en el estado de los partidos, son las instituciones existentes en el procedimiento de las Cámaras. Son dos principales: el sistema de Comités, tal como es entendido en Francia, y el sistema de interpelaciones. Sabemos cómo están constituidas las Cámaras en Comités. Todos los miembros de la Cámara se dividen en 11 grupos y cada uno designa uno o más miembros de su seno para que formen las comisiones dictaminadoras. Estos dictámenes se envían a la Cámara junto con el proyecto. El Gabinete no puede ejercer toda su influencia en la elección de Comités, como si los Comités fuesen elegidos en Cámara plena por votación de conjunto, podría en este caso usar de su mayoría en la Cámara para tener también mayoría en los Comités, haciendo de este asunto una cuestión de Gabinete. No puede hacerlo si se hace el nombramiento de comisiones como acabamos de verlo. El resultado es que las comisiones no son nombradas con injerencia del Gabinete, y por consiguiente, no son formadas por personas que necesariamente simpaticen con el ministerio, y no obstante todos los proyectos del Gobierno son sometidos al dictamen de esos Comités. Ahora bien, si los ministros han de ser responsables, es preciso que tengan libertad para determinar su propio programa y tener medios propios para realizarlo. Pero si los Comités tienen derecho de enmendar las leyes que el gobierno presenta, es claro que los ministros deben persuadir a la Cámara que desconozca los medios propuestos por los Comités, o bien aceptar las enmiendas por temor al riesgo que entraña oponerse a ellas, siendo así, responsables de medidas que ellos no han iniciado, y si aun cuando el proyecto remitido por el Comité conserva parte de sus principios, rechazarlo, arriesgándose al resultado de una votación que puede serles adversa. Los proyectos han sido comparados por un actor, con una bola de tenis que es enviada del ministerio a la Cámara y de ésta a los Comités.

Dupprié en su excelente obra pinta con vivos colores los males que de esta condición resultan. Las comisiones miran como enemigos a los ministros. Los ministros no concurren a los Comités sino cuando son llamados para en realidad interrogarlos y someterlos a un interrogatorio en forma, no se les llama como a consejeros.

Cuando una ley vuelve a la Cámara con dictamen, el encargado de sostener ese dictamen en la Cámara, es un rival del ministro, que tiene influencia, mientras que los miembros del Parlamento miran al ministro como a un desconocido. Y durante el debate cualquier representante tiene el derecho de proponer enmiendas.

El Comité más omnipotente es el de Presupuesto. Hablando de éste, Lowell hace un parangón del sistema de hacer el presupuesto en Inglaterra, en que se aprueba tal como el Gobierno lo somete al conocimiento de la Cámara, sin enmienda de ningún género, salvo que sea rechazado; pero esto casi nunca se hace, porque entonces ocurriría la caída del ministerio. En la Cámara francesa, quien prácticamente hace el presupuesto, es la Comisión de Presupuesto.

La costumbre de dirigir interpelaciones al ministerio tiene asimismo gran influencia sobre la inestabilidad del gabinete y la subdivisión de los partidos, cosas que siempre van inseparables. La existencia del ministerio depende de que la mayoría que lo sostiene sea compacta y armónica para ser fuerte. Si por el contrario, es débil, dura poco. La fuerza que une a la mayoría es la lealtad al gabinete; pero si ésta es débil y cambia a intervalos, no puede funcionar con un partido único y homogéneo y dirigir ese grupo. Éste es el estado de cosas que las interpelaciones tienden a producir. Es de esencia del gobierno parlamentario, que la mayoría sostenga al ministerio mientras apruebe su línea de conducta o su programa en conjunto en administración y legislación, pues el Parlamento tiene a los ministros en sus manos, los hace responsables y esto extiende su supervigilancia a las esferas de la administración pública. Un Parlamento puede juzgar a un ministro por las leyes que da; pero no tan

sólo por la manera como administra. Explica en esta materia el recelo de la Cámara en asuntos administrativos y habla del sistema de preguntas inglés que compara con las interpelaciones francesas. Esas preguntas, dice, que se usan para tomar informes y no para llamar a cuentas al ministerio y para provocar un fallo de la Cámara; esas preguntas inglesas se diferencian de las interpelaciones en dos cosas: en que las preguntas se dirigen al ministro con acuerdo de la Cámara, mientras que la interpelación la hace cualquier representante. Además, en la Cámara inglesa se fija con anterioridad el tiempo en que el ministro puede contestar. El autor de las preguntas es el único que puede replicar al ministro y no se admiten discusiones posteriores; mientras que en Francia las interpelaciones van seguidas de un debate y de una moción de orden del día; éstas pueden ser simples o motivadas. Si se aprueba una orden del día hostil al ministro en una materia importante, éste cae. Se necesitaría tener un gobierno inerrable, que nunca cometiera errores. Además los miembros de la oposición emplean y aguzan el ingenio para redactar mociones no muy claras a fin de coger de sorpresa a los miembros del partido gobiernista, pero que no se hallan de acuerdo con la política del gabinete en determinado asunto. Estas mociones es evidente que sólo deben tomarse sobre el conjunto de la política del gabinete y deben tomarse serena y no violentamente. Lo contrario sucede en Francia; un gabinete que en la mañana no divisa ninguna nube en el cielo de la política, en la tarde puede ser derrocado por un voto adverso. Entre 21 ministerios que han dimitido por consecuencia de votos de las Cámaras, diez de ellos han caído como consecuencia de órdenes del día promovidas inmediatamente después de las interpelaciones o en el curso del debate; algunas de ellas se han referido a política general del gabinete; otras, la mayoría, no. Y adviértase que estas órdenes del día no son el único mal de las interpelaciones: el debilitamiento del poder del ministerio es quizá un mal más grave, porque el ministerio no puede conservar su prestigio si se le censura y si se le critica en cuestiones secundarias.

Contrasta este estado de cosas con lo que sucede en Inglaterra, en lo que se refiere a las relaciones entre el ministerio y las Cámaras. Aunque los ministros son acosados a preguntas, ninguna de ellas da lugar a discusiones; el interpelante se declara o no satisfecho; pero allí termina todo. Hay discusiones violentas, por ejemplo cuando se discute la contestación al discurso del Trono, o cuando se discute el presupuesto. Pero los ministros pueden impedir que se llegue a una votación. De suerte que en estas relaciones entre los ministros y las Cámaras, éstas nunca producen voto adverso al ministerio sobre cuestiones secundarias sino sobre su política global, cuando la cámara ha resuelto que la política del ministerio ha perdido su confianza y se decide a cambiar de gabinete por un acto perfectamente deliberado, que es con frecuencia resultado de una larga campaña y no el final de un episodio acalorado con motivo de un hecho sin importancia.

Esta política ha nacido como consecuencia del inmenso poder del Ejecutivo en Francia y de la frecuencia con que este poder ha sido usado despóticamente. Así es como el Congreso ha adquirido la costumbre de mirar a los ministros como a enemigos, y de la propensión a atacarlos y censurarlos. Pero esta política es contradictoria cuando se trata de ministros responsables. Es este mismo sentimiento de antagonismo contra el gobierno, el que ha dado origen a la organización de los Comités.

Hemos visto las condiciones de los partidos: veamos sus resultados. En primer lugar, la existencia de los reaccionarios priva a la política de la rotación que tienen los partidos en Inglaterra; a la derrota de un gabinete no sigue la presencia de otro partido distinto; en Francia no pueden ascender al poder ni los reaccionarios ni los republicanos que han ayudado a la derecha a derribar al gabinete. Así pues, el Presidente debe nombrar a su gabinete dentro de las filas mismas a que han pertenecido sus antecesores, con las pequeñas diferencias resultantes del mayor poder de un grupo en el Parlamento en el momento actual. Cuando un ministerio cae, el naipe parlamentario se baraja, no cambia. Algunos hombres que han adquirido

prominencia son removidos y el juego empieza. Desde Mac Mahon sólo tres veces se han constituido los ministerios con todos sus elementos nuevos. El hecho de que la caída de un ministerio no traiga como consecuencia el cambio de partido tiene dos efectos: aleja la posibilidad de perder el poder que se alternan los colores o matices distintos de la mayoría y hace pensar a todos que el cambio de ministro no es contrario al ministerio, alienta a echar ministros con gran frecuencia. Desde la elección de Mac Mahon en 1873 ha habido treinta y ocho ministerios con una duración media de ocho y medio meses. En 23 años hubo 34 ministerios. En 40 años (hasta 1912) ha habido 59. Siempre el promedio es inferior a un año. Llamo la atención especialmente sobre el hecho de que en Inglaterra al cambio de un ministerio sigue la caída del partido liberal, por ejemplo, y el ascenso del conservador. En estas condiciones es claro que hay deseo, entre los liberales de los Comunes, en mayoría, en mantener a sus personeros, pues si les diera un voto adverso practicaría un acto suicida. Pero si como en Francia es un mismo naipe, que sólo se baraja el personal entre las mismas personas más o menos varias, no existe el motivo de disciplina, porque el poder en realidad no lo pierden los republicanos nunca. Si no hay cambio de programa, si el nuevo ministerio es también republicano como el anterior y tienen idénticas tendencias, la mayoría se conforma a ver el cambio frecuente de ministerios, porque este cambio en realidad es un hecho que no tiene trascendencia vital en la política. Lo cual es consecuencia de que se formen ministerios de coalición, débiles por naturaleza; y viene una vez más el recuerdo de lo que decía antes: tienen los ministros una enorme suma de poder que no pueden ejercer a su arbitrio, porque dependen de grupos diversos de las Cámaras, y para conservar su poder necesitan transigir con esos diversos grupos.

He aquí ahora las consecuencias. Debido al inmenso poder del Gobierno, los favores que los diputados exigen en cambio de votos comprende un inmenso campo, y los diputados no vacilan en invadir las oficinas del Poder Ejecutivo y mezclarse en todos los asuntos. Así, el prefecto no se halla libre de esta influencia. Debe hacer la corte

y seguir su dirección. Ha llegado a convertirse en un ordinario instrumento de estos autócratas, y como no está muy firme, tiene que ejercitar todo su talento para conservarlo. La discreción en sus manos es enorme; y al usarla debe tener en cuenta no disgustar a su majestad, el diputado. Los diputados son representantes de su distrito, y en especial, de los hombres que los han elegido y que los pueden reelegir en una próxima elección; necesitan conseguir beneficios para ellos; les deben servicios y no tienen otro modo de llenar este deber que ejercitando sus influencias. El diputado debe mantener y cuidar su popularidad en el distrito; se espera de él que se interese por la localidad, que sea el conducto general para las peticiones. Para gozar del respeto de sus representados es que el diputado es más un representante local que de la Nación. Se mira al diputado como una especie de agente del distrito en París y que se ocupa de toda clase de encargos; algunos le encomiendan que les haga compras; otros, que ejercite influencias, y no falta quienes le piden una ama seca parisiense, pues ha llegado a sus oídos de provincianos, que son las mejores.

Lección vigesimaquinta

El Gobierno de Suiza

Suiza es uno de los países que, por sus instituciones políticas, ofrece mayor interés. Tiene un tipo de gobierno distinto del que nos ofrecen todos los demás estados modernos, no en lo que se refiere a la forma del Estado, que es la forma federal, ya que, aun cuando la federación suiza bajo cierto aspecto, se diferencia de otras federaciones, no ofrece ninguna peculiaridad extraordinaria. Lo que caracteriza notablemente al gobierno de Suiza es su forma de gobierno propiamente dicha, es decir, la organización de sus poderes públicos; lo mismo cuando se estudia el gobierno central de la federación que cuando se estudia el gobierno particular de los estados o cantones. Además, es notable por ser el país donde más fielmente se practican las formas de gobierno directo, en cuanto esta organización es susceptible de aplicación en las sociedades modernas. La Suiza nos ofrece ejemplos, como el referendo y otras formas de intervención directa del pueblo en la función legislativa. Sabemos que el territorio está habitado por hombres de distintos grupos étnicos y religiones. Ciertas secciones del país: cantones, son de etnia y habla alemanas; forman la parte mayor tanto en territorio como en población. Otros cantones son franceses, otros de origen italiano. Además, hay regiones católicas, y las hay protestantes. Esta diversidad de pueblos y de

religiones coincide al mismo tiempo con diversidad de tradiciones históricas; porque los diversos cantones suizos no son organizaciones meramente artificiales y meramente administrativas como los departamentos franceses. Son organizaciones que tienen un proceso histórico tradicional y un espíritu tradicional propio. No obstante, la Suiza ofrece el ejemplo admirable de un país en donde –aparte de todas estas diferencias– existe un gran sentimiento de solidaridad nacional, un espíritu que ha acabado por producir un país ordenado, tranquilo, y que, en cierto sentido, es un modelo administrativo y un ejemplo admirable de democracia. A diferencia de países como Austria, formado de nacionalidades diferentes, pero donde estas nacionalidades diferentes solamente se reúnen por el imperio de la fuerza y de la opresión, la Suiza es un país donde las diferentes agrupaciones humanas se forman de un modo voluntario y natural; han ido estrechando sus vinculaciones políticas para formar una nacionalidad en donde todo es efecto de la ley y de la natural concordia de los ciudadanos. Como en otras federaciones modernas, el proceso es el siguiente. En una época muy remota los estados son soberanos, totalmente independientes entre sí; más tarde una alianza entre estos estados soberanos, con una especie de Dieta o Asamblea representativa de las diversas entidades políticas o sociales, una especie de confederación o federación muy débil; y más tarde, por fin una asociación más íntima, una verdadera federación, por medio de la cual se crea un gobierno central sólido, con atribuciones bastante amplias y con órganos de poder completos: legislativo, ejecutivo y judicial. Una cosa semejante a lo que ocurrió en la federación alemana, que pasó a ser una confederación de estados, y después a un verdadero estado federal; y como en muchos otros ejemplos de federaciones modernas. El proceso no ha sido el de romper un estado central en varios estados para formar con ellos una federación, sino al contrario, en reunir estados independientes: primero, por un vínculo más o menos lejano, y después, por fin, en virtud de un vínculo estrecho que crea un gobierno fuerte para todas las naciones, respetando en cierto modo la autonomía de las localidades para cierta clase de funciones administrativas.

Ese lazo de unión entre los cantones suizos se modifica fundamentalmente por la Constitución de 1848. Hasta entonces era una Confederación o Alianza de estados, y las funciones de las dietas siempre eran muy débiles, su poder muy relativo. El movimiento revolucionario que hubo en Europa en casi todos los países en 1848 permitió que el partido federalista de Suiza lograra dar la Constitución de 1848, por la cual se creó por fin el gobierno centralizado que más o menos es el que existe hasta hoy, no obstante de que el año de 1874 esa Constitución fue revisada; de suerte que es ella la que se encuentra en vigor; pero la del 74 es, volvemos a decirlo, nada más que una revisión de la del 48; y las bases fundamentales puestas en este año son las que hasta ahora constituyen el fundamento de las instituciones sociales. Posteriormente al 74, la Constitución ha sido parcialmente reformada muchas veces. En Suiza es frecuentísimo reformar la Constitución, pero no reformas de carácter sustancial sino reformas que más bien tienden a perfeccionar o a realizar un proceso evolutivo que se desenvuelve en un mismo sentido. La tendencia es doble: 1° la de fortificar cada vez más el lazo federal y de concentrar mayores poderes en el gobierno de la federación, movimiento que, por lo demás, parece notarse en todas las federaciones modernas. En los Estados Unidos mismos, a pesar de que la Constitución casi no se ha alterado, por lo difícil que es introducir enmiendas en ella, simples usos, convenciones constitucionales, han ido modificado el sentido de la Constitución norteamericana en un sentido cada vez más centralizador. La otra tendencia que se nota, es un movimiento cada vez más democrático en el sentido de darle al pueblo, a los electores, por medio del sufragio, una injerencia más directa y eficaz en el gobierno del país.

La Suiza está formada por 22 Cantones o estados. Cada uno es declarado soberano por la Constitución, en todo aquello que no está en oposición con la Constitución nacional. Hay cantones que se han subdividido en dos secciones o medios cantones, que tienen los mismos derechos soberanos que un cantón propiamente dicho, con la única diferencia de que mientras un cantón completo tiene la

facultad de enviar al Senado dos representantes, cada uno de los medios cantones envía tan sólo un representante. De suerte que, en resumen, son 25 secciones independientes o autónomas las que están ligadas por medio del pacto federal.

Al abordar el interesante estudio que nos ocupa, deberemos estudiar: 1°, la naturaleza del vínculo federal, las funciones que corresponden al gobierno de la nación y las que corresponden al gobierno de los cantones, y la clase de vinculaciones de la autoridad o de la subordinación de un gobierno con los otros; 2°, la Constitución del gobierno federal; 3°, las Constituciones de los gobiernos locales o cantonales.

El gobierno de la Federación tiene, como todos los gobiernos federales, la representación externa del país; por consiguiente, a él incumbe la dirección de las relaciones internacionales, la celebración de tratados, la guerra o la paz. Es prohibido a los estados o cantones celebrar tratados entre ellos o celebrar tratados con otros países, excepto en algunas materias propiamente administrativas que no afectan en nada la constitución del país. El estado federal tiene también la representación de la soberanía en lo que se refiere a los correos y telégrafos, a la moneda y a la emisión de papeles del Banco Fiscal y representación de la moneda en los pesos y medidas; y algunas otras funciones en las cuales el gobierno federal es, al mismo tiempo, autoridad legislativa y autoridad ejecutiva, a semejanza de los Estados Unidos, en que –como sabemos– las funciones legislativa y ejecutiva son coextensas. Donde quiera que tiene el gobierno de los Estados Unidos facultad para legislar, tiene también autoridad para hacer ejecutar esas leyes por medio de funcionarios propios. Hay ciertas materias, que son principalmente las que acabo de mencionar, en que el gobierno central de Suiza legisla y ejecuta su legislación por medio de funcionarios propios; pero hay otras materias en que a diferencia de los Estados Unidos, y más bien a semejanza de lo que pasa en el Imperio de Alemania, el gobierno federal tiene funciones legislativas, pero no ejecutivas. Se dictan leyes, pero la ejecución de las

mismas se encarga a las autoridades de los cantones, y el gobierno central se reserva la facultad de vigilar el fiel cumplimiento de las leyes federales por los funcionarios cantonales que, como sabemos, son la base de la Constitución federal alemana, donde la mayor parte de las materias sobre las cuales el gobierno del Imperio legisla, no se encarga para su administración o ejecución, a ninguna autoridad ejecutiva imperial, sino a las autoridades de los diversos reinos asociados a la confederación alemana. Así, hay una vasta materia sobre la que el gobierno central de Suiza legisla: por ejemplo, en casi todas las materias que se refieren a la moderna legislación industrial, al seguro de los obreros, a la legislación de las fábricas y de todas estas materias. El gobierno de la federación legisla en materia criminal, en materia comercial, sobre ferrocarriles, sobre el ejercicio de ciertas industrias, sobre ciertas garantías individuales, como el derecho de reunión o de asociación, en fin, una serie de materias que como en los Estados Unidos, están fuera de la acción del gobierno; de modo que en este punto de vista encontramos que el gobierno central de Suiza tiene más funciones que el gobierno de los Estados Unidos. La autoridad de los cantones es más reducida que la autoridad de uno de los estados de la federación americana. Por ejemplo, multitud de materias de orden social e industrial principalmente: el gobierno central de Suiza no ejecuta estas leyes sino que son los cantones quienes, por medio de sus diversos organismos administrativos, ponen en práctica todas las disposiciones que emanen del gobierno central. La autoridad federal tan sólo se encarga, repito, de tener siempre la mirada puesta en los cantones para cuidar que se cumplan allí estrictamente las leyes de la federación. Y, por último, hay todavía otras materias que son propias de los cantones, en que sólo los cantones legislan: por ejemplo, la instrucción.

Cada cantón tiene sus escuelas, legisla sobre la materia y administra su ramo del modo que tiene por conveniente. Pero la Constitución le da al gobierno central el derecho de vigilar que en todos los cantones haya un régimen universal escolar, libre y laico, y luego la federación tiene por medio de sus autoridades, la facultad

de vigilar porque los cantones cumplan esa obligación constitucional, teniendo escuelas donde se dé instrucción pública gratuita, laica a todos los habitantes; y como éste, hay otros casos en que se trata de actos que se hallan enteramente bajo la autoridad legislativa y ejecutiva de los cantones, pero bajo la supervigilancia de la federación. Cada cantón puede darse su Constitución propia, y es libre para darse su Constitución sobre las bases que tiene a bien. Es necesario que esa Constitución sea conforme a ciertas reglas generales prescritas en la carta general del Estado; y esa Constitución no rige mientras no es sometida para su aprobación al Congreso de Suiza; de modo que aun cuando es una función cantonal, se ejerce bajo la vigilancia de la autoridad central. Así, puede decirse que hay tres clases de funciones: funciones federativas (en todo sentido), porque sobre ellas tan sólo legisla la federación, y sobre ellas hay funcionarios federales que son los encargados de su cumplimiento. Pongamos aquí, por ejemplo, las relaciones exteriores, el comando supremo del ejército, la moneda. Otras funciones en que la federación legisla para los cantones, pero que los cantones ejecutan bajo la vigilancia de la federación, y otras por fin, en que los cantones legislan y cumplen la ley que ellos mismos dictan. Pero la federación tiene el derecho de vigilar que se cumplan con ciertas prescripciones constitucionales referentes a determinadas materias. Otras hay, por fin, en que los cantones son enteramente libres para legislar, poner en práctica sus leyes y la federación no se mezcla en esa clase de materias ni aun para el efecto de simple supervigilancia, a no ser para el ejercicio de cierta clase de atribuciones de orden judicial que ejercen las autoridades federales y que tienen por objeto resolver determinados litigios entre los particulares y funcionarios públicos, ya sean federales o cantonales cuando se trata de resguardar ciertos derechos del hombre. En suma, se puede decir que el plan de la federación suiza en algo se parece al régimen americano, en algo al régimen alemán y en algo es enteramente suyo y original; y que, en sustancia, es una federación con un gobierno central bastante fuerte, que tiene una tutela amplia sobre las autoridades de los cantones, cuya autonomía siendo como

es, muy importante, está restringida por una serie de condiciones en virtud de las cuales la autoridad se subordina a la autoridad central. Cuando hay un disturbio o desorden de importancia en un cantón, el gobierno de la Suiza tiene, por ejemplo, el derecho de mandar tropas con el objeto de debelar ese movimiento sedicioso.

El gobierno central se forma de un Poder Ejecutivo, de un Poder Legislativo y de un Poder Judicial. El poder legislativo se compone de dos Cámaras; y la Corte Suprema tiene algo de semejanza con la de Estados Unidos.

Como el Poder Ejecutivo ofrece el carácter más notable del gobierno de la Suiza, nos limitaremos simplemente al estudio de ese poder. Desde luego, hay un Presidente de la Confederación Suiza; tal es su título; pero no es el jefe del poder ejecutivo; es tan sólo uno de los siete individuos que forman el llamado Consejo Federal. Este consejo es quien posee propiamente el supremo poder ejecutivo de la Nación. Hay, pues, un poder ejecutivo múltiple o un verdadero Directorio, y no un ejecutivo unipersonal como el que tienen la mayor parte de las repúblicas. Los suizos desconfían del gobierno encargado a una sola persona, y la Constitución de 1848, siguiendo las tradiciones ya implantadas en los cantones por sus gobiernos particulares, optó por un ejecutivo múltiple. Además, entre los siete individuos que integran el Consejo, hay uno que se llama Presidente de la Confederación, pero que no tiene más derechos que los otros, sino tan sólo una representación nominal y ceremonial, para cumplir los deberes, más de etiqueta, en que debe intervenir alguien en nombre de la representación del país, para en cierto modo cuidar y vigilar, y para hacer de cabeza y presidir las sesiones del consejo. Es pues, Presidente de la Confederación Suiza, no para gobernar, sino simplemente para presidir el Consejo Federal del cual es miembro.

Estos siete individuos son nombrados o elegidos por el Congreso para un período de tres años, y si el Congreso se disolviera antes de los tres años –que es también el período del mandato legislativo–

el nuevo Congreso, al tiempo de reunirse, elegiría de nuevo el consejo federal; de suerte que lo que puede afirmarse es que el poder ejecutivo dura el mismo tiempo que dura el congreso que lo ha nombrado. Las cámaras son dos; pero, para el efecto de nombrar a los miembros del poder ejecutivo se reúnen en congreso pleno. El Congreso elige uno por uno a estos siete consejeros federales, sin encargarle a ninguno de ellos en particular, ningún ramo de la administración, colocándolos a todos en igualdad de condiciones. Teóricamente, todo asunto de gobierno, en cualquier ramo, de relaciones exteriores, de guerra o de finanzas, es resuelto en acuerdo por estos siete consejeros federales. En la práctica, la Constitución autoriza para que los consejeros se repartan los diversos servicios de la administración pública como tengan por conveniente; y esta distribución se verifica en realidad, asignándose a cada uno de los siete consejeros, uno de los siete ramos de la administración o ministerios como se denomina en otros países. El uno tiene pues, a su cargo, la cartera de relaciones, el otro, la de finanzas, el otro, de obras públicas, otro, la de hacienda, etc. El Presidente de la Federación Suiza es también uno de estos ministros –llamémosle así– porque tiene a su cargo uno de los ramos. Además de elegir a los siete consejeros federales, el Presidente elige cada año al Presidente de la Confederación Suiza. Ninguno puede ser elegido por dos años, Presidente o vicepresidente, pues también cada año el congreso elige, junto con el presidente, un vice-presidente dentro de los siete consejeros. Es común, es una práctica constante que el congreso elige por un año presidente al que ha sido vicepresidente el año anterior; y con el cargo de presidente y vicepresidente se turnan anualmente todos los consejeros.

Es de advertir –porque esto tiene una importancia fundamental– que según la Constitución es de tres años el período de los consejeros; pero según la práctica constante, más fuerte que la ley, los consejeros son invariablemente reelegidos; de suerte que no se retiran del ejercicio del poder a la terminación de sus tres años; saben con seguridad que al terminar este tiempo el congreso ha de reelegirlos y que, prácticamente, ellos permanecen en el gobierno hasta que tienen por

conveniente retirarse. Hay consejeros federales que han ejercido su puesto durante treinta años; hay quienes lo han ejercido por veinte años; el término ordinario o medio es de diez años; de suerte que el Consejo Federal no se renueva violentamente cada trienio. El Consejo Federal, según lo que resulta de esta práctica, se va renovando lentamente por una separación o retiro de cada uno de sus miembros en épocas diferentes, y se reemplazan paulatinamente con nuevos miembros que son elegidos cada vez que ocurren estas vacantes. En realidad, se trata de un Poder Ejecutivo casi permanente. El Congreso siempre elige por consejeros, miembros en quienes deposita su plena confianza, miembros experimentados, reputados por su integridad, por su capacidad como administradores; y dado el mecanismo del funcionamiento del gobierno, se explica que no ocurran crisis ni motivos extraordinarios que obliguen a los ministros a retirarse y que obliguen al Congreso a abandonar la confianza puesta en los consejeros con el objeto de renovar de una vez, íntegramente, su personal.

Esta circunstancia de ser un ejecutivo más o menos estable en cuanto al personal de que se compone, de que los miembros del gobierno desempeñan sus puestos por períodos de tiempo más o menos largos, da, como se comprende, a la administración pública un gran prestigio, una gran independencia y una cierta autonomía para el gobierno, prescindiendo de los movimientos y fluctuaciones más o menos violentas de la opinión pública.

Veamos ahora la relación entre el Poder Ejecutivo y las Cámaras. Siempre hemos tenido ocasión de notar que de la índole y naturaleza de estas relaciones con el congreso, depende la clase de gobierno que se estudia. La clave de las constituciones de los diversos países modernos está en analizar el modo cómo se ligan entre sí, la clase de relaciones que guardan el Congreso, los representantes que legislan y el Poder Ejecutivo. Pues bien, la relación que hay entre el Poder Ejecutivo y el Congreso en Suiza no tiene semejanza con ningún otro de los regímenes modernos que conocemos. Por un lado, hay

incompatibilidad entre ser miembro del Poder Ejecutivo, consejero federal y miembro de las Cámaras. Las cámaras eligen ordinariamente consejeros federales de entre sus miembros; pero una vez elegidos pierden su representación. Sin embargo, los consejeros federales tienen iniciativa, presentan proyectos a las cámaras, que aun cuando sean en su ramo, obra del consejero que lo maneja, se supone que representan iniciativa del consejo todo. Los consejeros concurren al seno de las cámaras con el objeto de sostener y defender los proyectos que presentan, o cualquier otro proyecto de iniciativa de los representantes. Los Proyectos de iniciativa de los representantes, siempre son sometidos al Consejo Federal para que emita informe acerca de ellos; de manera que hay, como en el sistema parlamentario, una gran compenetración de funciones entre el ejecutivo y el Congreso, una colaboración íntima en lo que se refiere al ejercicio de las funciones legislativas. Los consejeros federales, no sólo son el Gobierno, sino son los consejeros y auxiliares del Congreso en la función de legislar, por su derecho de iniciativa que ejercen frecuentemente y del cual emana la mayor parte o las más importantes de las leyes, por su función de concurrir al seno de las Cámaras con el objeto de tomar parte activa en todos los debates de las iniciativas, por su función de informar en los proyectos que emanan de los representantes, por la función de presentar memorias o informes anuales al Congreso, en donde dan detalladamente cuenta de todo el movimiento de la administración pública; y, por último, por la circunstancia de que los consejeros federales son hombres de confianza de las Cámaras, elegidos por éstas con el objeto de que en el Congreso o en el Poder Ejecutivo colaboren al ejercicio de las funciones públicas en armonía con el cuerpo legislativo que los auxilia. De otro lado está, la semejanza entre estas relaciones y la relación que hay entre el Gabinete inglés, en cuanto a la mutua confianza y solidaridad que media entre uno y otro elemento de gobierno. No hay nada semejante a ese estado de cosas permanente de hostilidad o antagonismo político que se observa en Francia entre las Cámaras y los Ministros. No hay nada semejante al régimen de intervenciones por medio de órdenes del día,

de los votos de las Cámaras a los Ministros amenazándolos con procedimientos más o menos enojosos. Muy lejos de eso, entre el Consejo Federal y el Congreso reina ordinariamente la más absoluta paz y confianza. De otro lado, no hay crisis ministerial. Ésta no se conoce ni puede existir, porque no se trata de ministros nombrados por plazo de tiempo indefinido, sino se trata de consejeros federales nombrados por períodos de tiempo fijo. El Consejero federal, que es más que ministro porque es miembro del poder ejecutivo, es nombrado por el período fijo de tres años, período que según tenemos dicho se renueva ordinariamente tantas veces como este consejero federal puede ser elegido. Los consejeros, a diferencia de lo que ocurre en los gobiernos parlamentarios, no renuncian cuando un proyecto suyo es desaprobado en las Cámaras. Para el inglés es algo incomprensible que un ministro que se respeta, pretenda continuar en su cartera después que ha merecido de la Cámara un voto, ni siquiera de censura, sino de rechazo simplemente de uno de sus proyectos o de una de sus ideas; así también para los suizos es inconcebible que los funcionarios ejecutivos que son administradores capaces y honorables, pretendan retirarse del gobierno por cuanto hay un desacuerdo de opinión con el Congreso. Si una de sus opiniones o proyectos merece el rechazo de las Cámaras después que el consejero ha procurado totalmente defender su plan, no obstante, si es vencido en esta discusión pacífica, el consejero federal continúa en su puesto desde que el consejero está dispuesto a cumplir con lealtad y fidelidad, la voluntad del Congreso que es el Soberano. Hay que partir, en efecto, de la base de que según el plan suizo, la supremacía en la legislación y en la administración corresponde al Congreso, que los consejeros federales son únicamente una especie de comité del Congreso encargado de dar y ejecutar fielmente su voluntad, que el Consejo federal no se parece al Gabinete inglés en el sentido de que el Consejo tenga un programa político con el cual va a gobernar, que tiene la obligación de sostener y con el cual cae si ese programa no triunfa. No. Los consejeros federales son simplemente administradores capaces, hombres de toda confianza del país, que se ponen al frente de

la administración pública; son los ejecutores, los auxiliares del Congreso con sus informes, con sus luces, con sus opiniones; pero nunca pretenderán tener ellos la dirección del Congreso.

No son los líderes de la mayoría, no son los supremos directores o gobernantes del país como es el Primer Ministro de Inglaterra y sus colegas; de ninguna manera. Este concepto no entra para nada en la inteligencia de los suizos. Por eso se explica que los consejeros federales sean permanentes. Ellos no llevan al gobierno un programa político, ellos no son por otra parte, directores del partido, no llegan al gobierno en razón de pertenecer a tal o cual partido; y éste es otro de los rasgos cardinales que debe tenerse presente. No se trata de un gobierno de partidos como el gobierno parlamentario. Por esto se explica que los miembros del Consejo Federal o del Poder Ejecutivo pertenezcan siempre a varios partidos, y que no haya muchas veces la menor armonía entre el estado de los partidos en las cámaras y el estado de los partidos en el Consejo Federal o Poder Ejecutivo; que con mucha frecuencia haya, por ejemplo, en el Consejo Federal o Ejecutivo más liberales que conservadores mientras en la Cámara hay más conservadores que liberales porque los consejeros son elegidos y reelegidos cada tres años, por eso muchas veces resulta que el estado de los partidos en el Consejo Federal representa, no la situación actual de las Cámaras sino la situación de las Cámaras en otra época anterior, desde que son consejeros que por lo general tienen muchos años de ejercicio en sus funciones. El plan de la Constitución, tal como se practica, es dar en el gobierno, y en lo posible, representación a todos los más importantes elementos de la política, no para constituir un gobierno cerrado, de un color político y por lo mismo más o menos intransigente en sus ideas, sino para escoger hombres, aun cuando estén afiliados a diferentes partidos; y éstos saben, sobre todo, que van al gobierno, no a pretender a todo trance imponer sus propias opiniones políticas, sino a ejercer un gobierno de transacción, de armonía que tenga como base todas las opiniones, en que el Poder Ejecutivo se hace más o menos el árbitro de todos los contendientes en el campo de la política, que se inspira

en los partidos para representar el sentimiento de la Nación y las aspiraciones comunes.

Las Cámaras están, como decía, constituidas sobre la base de la dualidad, a diferencia de lo que pasa en los cantones que están organizados bajo el sistema de la unidad; pero en 1848 se tuvo por conveniente escoger al régimen dual e implantar una organización parecida a la que existe en la república norteamericana. La cámara de representantes es elegida por sufragio emitido en todo el país sin distinción de cantones, y la especie de senado llamado cámara de los estados o *Bundesrat* en que toman parte dos representantes elegidos por cada uno de los cantones y de aquéllos que se han dividido, un representante de cada medio cantón. El Senado se compone, pues, de 44 miembros. La elección para miembros de la cámara de representantes se hace por medio de sufragio de todos los ciudadanos mayores de 21 años. La elección es regida por leyes de carácter general. También el gobierno federal es quien reparte el territorio en distritos electorales con la condición de que en un distrito no haya parte de distintos cantones. Cada cierto número de años, con motivo del levantamiento del censo, se hace la división en distritos. Cada 20,000 habitantes eligen un representante, o cada fracción que pase de 10 mil. Hay distritos que dan hasta seis representantes. En toda ocasión, cuando los representantes por elegir son más de uno, existe el llamado escrutinio de lista. La Cámara, dada la pequeñez del territorio y de la población, no contiene un número crecido de miembros. Estos son, más o menos, alrededor de 160.

Como se ve pues, la organización del Senado o Consejo de los Estados es sobre la base de la igualdad jurídica de los cantones. Cada cantón, grande o pequeño, da dos miembros, siendo de advertir que hay cantón con medio millón de habitantes y otros cuentan 30 ó 40 mil habitantes. Cada cantón goza de la facultad de elegir senadores por los medios que tenga por conveniente y por el sistema electoral que él mismo establece. Éste es el motivo por el que hay establecida una gran diferencia entre el senado americano y el suizo. Sabemos

que en éste, todos los estados envían dos senadores, pero la Constitución federal establece que los senadores deben ser elegidos por el poder legislativo del respectivo estado para un período de seis años y con una renovación cada tres años (hasta 1910). En suma, la organización del Senado está fundamentalmente constituida sobre la mismas bases que en Norteamérica. La Constitución suiza deja a los cantones el poder de reglamentar independientemente todos los puntos relativos a la elección; así, unos establecen que el senador es elegido por un año, otros, para dos o más; en unos son elegidos por la legislatura del cantón, y en otros por el pueblo. Esto ha contribuido a disminuir el nivel del senado. Comparando la Cámara de Representantes con el Senado suizo, resulta que a diferencia de los Estados Unidos, la Cámara Alta tiene una organización inferior, con hombres de menos peso y prestigio que la Cámara de Representantes, mientras que en EE.UU. pasa lo contrario. Se considera que el Senado y la Corte Suprema, estas dos instituciones que tanto éxito han tenido en la Constitución norteamericana, han perdido mucho de su feliz organización al ser transplantada a Suiza. En cambio, lo que ha dado en Suiza magníficos resultados es la organización del Poder Ejecutivo y de la Cámara Baja o Cámara de Representantes, en tanto que, repetimos, no han tenido resultado feliz al organizar su Senado y su Corte Suprema. Lowell observa que el Senado suizo y la Corte Suprema son imitación de los Estados Unidos y que el gobierno ejecutivo en directorio y la Cámara Baja son cosas originales de Suiza, como lo son la Corte Suprema y el senado en Norte América. Todo esto no es sino la confirmación del principio, en política, que siempre recordamos, que las instituciones de más éxito son las originales en tanto que las de éxito dudoso son las de origen exótico, importadas de países extraños.

Lección vigesimasexta

I. El régimen de los Estados Unidos

Para el estudio teórico de las instituciones constitucionales, tiene gran importancia el examen del régimen de los Estados Unidos, y tiene importancia especial para nosotros, porque la Constitución de EE.UU. ha sido en gran parte imitada por todas las repúblicas latinoamericanas, especialmente por el Perú. Tiene importancia también porque corresponde a un tipo de gobierno distinto y contrario en relación con el régimen parlamentario de Inglaterra y demás países que lo han imitado. Es el régimen presidencial, que se opone al parlamentario, y a los que conviene comparar. Hasta ahora hemos estudiado en Europa tipos de gobierno que no se parecen al de Estados Unidos; el tipo parlamentario, el republicano democrático de Suiza y el de la monarquía alemana. El gobierno norteamericano, con ser republicano, no se parece sin embargo al régimen parlamentario francés, ni al gobierno directorial de Suiza. Con ser derivado históricamente del gobierno inglés, también se diferencia de él; y desde luego, es casi absolutamente distinto del tipo monárquico representativo de Alemania.

Es bueno dar una idea del modo cómo se hizo la Constitución de EE.UU. Las colonias británicas en América eran pequeñas comu-

nidades formadas por colonos ingleses que, huyendo de la tiranía religiosa y política, habían emigrado con el objeto de gozar en su nuevo establecimiento, de libertad más amplia. Esas colonias eran en número de 13 cuando se produjo la Guerra de la Independencia. Todas ellas ocupaban la región del Atlántico, mirando hacia Inglaterra. La más grande, Virginia, apenas contaba con medio millón de habitantes, y entre todas no sumaban sino tres millones. La organización política de las colonias se basaba en cierto principio de autonomía. Cada una de ellas tenía un Congreso legislativo de origen electivo y un gobernador nombrado por la Corona inglesa. Las leyes de Inglaterra, cuando así lo expresaba el Parlamento, se aplicaban también a las Colonias. Pero estos casos no eran frecuentes; en general, las colonias legislaban para todos sus asuntos internos y tenían la facultad de modificar la *common law* inglesa. Cada una tenía su poder judicial, aunque es cierto que podía apelarse de sus resoluciones ante el Consejo Privado del Rey, en Londres. Todas tenían un régimen municipal autónomo. De manera que aun cuando eran colonias dependientes del Trono inglés, gozaban en parte de autonomía propia para manejar sus asuntos de carácter interno. Diferencia enorme media entre estas colonias y las españolas en América, deprovistas del gobierno de sus propios negocios, que son manejados de modo autocrático por los representantes del gobierno español, sin restricción. Las colonias inglesas del Norte de América gozan de autonomía en sus asuntos internos con un gobierno propio. De modo que hubo un espacio durante el cual las colonias de América dependientes del Trono inglés se habituaron a las instituciones democráticas; así que cuando se produjo la separación de Inglaterra tenían hábitos democráticos y preparación práctica para gobernarse.

Estas colonias no tenían además relación política entre ellas, eran independientes unas de otras, sin más vínculo que el de depender todas de la misma metrópoli y tener la misma religión y raza que sus antepasados. Al tiempo de producirse las disputas que llevaron a la guerra entre las colonias y la metrópoli, se asociaron para ayudarse en la lucha contra Inglaterra, lucha desigual por la población escasa

de las 13 colonias y por la deficiencia de elementos. Así es como se reunieron varios Congresos destinados a unificar la acción de las colonias y a llevar adelante la Guerra de la Independencia. Uno de estos Congresos reunido en Filadelfia dio forma legal a esta liga, dando los artículos de "Confederación y Unión Perpetua", en que se estipulaba una alianza defensiva y ofensiva entre las 13 colonias; pero en que se declaraba que cada una de ellas, cuya independencia ya había sido proclamada, conservaba íntegra su soberanía e independencia en todo aquello que no hubiese sido atribuido a la Confederación por medio de este pacto.

En los artículos de "Confederación y Unión Perpetua" no se establecía forma ninguna de gobierno para las trece colonias. Sólo se creaba una alianza o liga entre ellas, sin organizar ningún gobierno central. El único órgano de la Confederación era el Congreso o Dieta en la que figuraban las trece colonias por medio de representantes; cada una tenía en esta Asamblea un voto, sólo que esta Asamblea no tenía poderes muy amplios sobre los ciudadanos, que dependían de sus respectivos Estados. Esta Asamblea no tiene facultad de legislar, sino simplemente de tomar acuerdos que cada Estado puede ejecutar o no. El ciudadano sólo depende del Estado a que pertenece. No había, por consiguiente, en la Asamblea, funciones de poder ejecutivo ni judicial; había ciertos recursos necesarios para las funciones generales de la Confederación, pero no tenía el derecho de imponer contribuciones, sino de formar un fondo común.

Esta organización era, sólo el comienzo de la Unión; se respetaba los sentimientos locales más acentuados; cada estado, orgulloso de su independencia, receloso de su autonomía, no podía renunciar a sus sentimientos localizados, proponiéndolos al gobierno central que inspiraba desconfianza. Al separarse de Inglaterra no estaban dispuestos a constituir un nuevo gobierno que podría ser un nuevo azote de su libertad. Pero esta situación no produjo resultados favorables. Aun en la época de la guerra, el Congreso con frecuencia no podía reunirse por falta de quórum, las órdenes del Congreso eran

despreciadas, los fondos no eran aportados con exactitud. Y habiendo cesado el peligro era menor el interés de la asociación.

Fue formándose durante el tiempo en que estuvieron en vigencia los artículos de "Confederación y Unión Perpetua", (10 años), un sentimiento de desconfianza en el espíritu del país, que comprendió la necesidad de reformar su organización. Sobre todas las causas de desconfianza estaba el peligro exterior que no había desaparecido. El nuevo Estado se encontraba en peligro de que se renovaran las tentativas de dominación por parte de sus vecinos: Inglaterra y Francia. En vista de esta necesidad imperiosa de defenderse y del estado mísero del país, se optó por introducir reformas en su organización política. Reunióse una Convención formada por los representantes de 5 Estados que declaró la necesidad de la reforma y acordó recomendar la formación de otra Asamblea más numerosa para el año siguiente, a fin de reformar los artículos de la Confederación. El Congreso de la Confederación declaró esa necesidad; y efectivamente, el 14 de mayo de 1786 se reunió la Convención de Filadelfia, encargada de la reforma. Esta Convención tuvo por Presidente a Washington. Se reunieron en su seno 55 representantes de todos los estados existentes en esa época, y contó entre sus miembros a los hombres más distinguidos por su experiencia y servicios al país. Funcionó cinco meses en sesiones secretas. Aunque su propósito se limitaba a enmendar los artículos de la Confederación, desde el principio se vio la necesidad de hacer una Constitución enteramente nueva a pesar de los límites impuestos por el mandato popular. Después de una gestación laboriosa y difícil de suyo, después de que varios estados estuvieron a punto de hacerla fracasar, se dio a luz la Constitución o Proyecto de Constitución elaborado por esta asamblea, que no tenía desde luego ninguna autoridad; era preciso que fuese ratificada por los Estados, y no de modo individual por cada Estado, sino por el pueblo de los Estados. Y, efectivamente, cada uno de éstos convocó una Convención especial, mediante el voto del país, a fin de aprobar o rechazar el proyecto de Constitución. Sucesivamente tres Estados aprobaron la Constitución de Filadelfia.

Se había estipulado que con el voto favorable de 9 estados entraría en vigor, y entró a regir en el año 1787.

La Constitución tenía que resolver el difícil problema de crear un gobierno central fuerte, que era la aspiración de todos los pueblos de la Unión, y en segundo lugar, dejar sin embargo a los diversos estados, acción bastante amplia para ejercer su propia autoridad, satisfaciendo los íntimos sentimientos regionales. La obra era, pues, un trabajo de transacción y de equilibrio: contemporizar y conciliar dos tendencias; y el resultado correspondió ampliamente a las dificultades del problema, como lo prueba el hecho de que desde entonces se halló realizada la doble tendencia de manera satisfactoria, y que los Estados Unidos sean una nación con un fuerte gobierno que representa y maneja los intereses de un pueblo con 100 millones de habitantes, y que, al mismo tiempo, existen los Estados con amplia autoridad, con sus gobiernos propios para manejar sus asuntos locales; y que ni el Gobierno federal pugne contra la autoridad de los Estados, ni el Estado pugne y tienda a destruir el Gobierno de la Nación. Se ha considerado por los críticos como una ejecución admirable el hecho de conciliar los intereses antagónicos de estados recelosos para formar una Nación con autoridad enérgica para manejar los intereses comunes y generales de esos trece estados.

Lo que distingue, en efecto, la organización americana es la duplicidad de órganos de Gobierno. Cada uno de los ciudadanos de Estados Unidos obedece a dos soberanos, depende de dos leyes, y hasta cierto punto tiene dos patriotismos. ¿No obedece a tres soberanos, agregándose el municipio que es autónomo? Hay un Gobierno de Estados Unidos, con funciones completas: él legisla, da leyes a cada uno de los ciudadanos, hace ejecutar esas leyes, pronuncia sentencias judiciales, impone contribuciones a cada uno de los ciudadanos, las cobra e invierte; y al mismo tiempo, cada ciudadano depende del Estado particular a que pertenece, que le cobra contribuciones, que legisla en la esfera que la Constitución le asigna. Y cada uno de estos órganos es independiente, marcha por separado. El

Gobierno de los Estados Unidos es tan completo dentro de sus límites propios, como completo es el gobierno propio del Estado. Cada Estado tiene sus elementos constitucionales íntegros, lo que no impide que los cien millones de habitantes dependan del Gobierno federal de Washington. En asuntos que no son propios de la federación, el ciudadano depende exclusivamente del gobierno de su Estado mismo.

Hemos visto que en otro sistema federal (el alemán), las leyes que son dictadas por el Imperio, no son ejecutadas directamente por funcionarios imperiales, salvo ciertas excepciones, sino por funcionarios del Estado particular. El Gobierno del emperador sólo se reserva la vigilancia. Nada de esto existe en los Estados Unidos. La ley que dicta el Gobierno de Washington, él mismo la hace cumplir; tiene elementos propios, no depende de nadie en su acción, ni de la buena o mala voluntad del Estado, ni hay elementos coercitivos para compeler al cumplimiento de las órdenes o leyes. Ya veremos en otra ocasión cuáles son los procedimientos imaginados por los constituyentes de Filadelfia para conseguir que cada uno de los órganos se mantenga dentro de sus propios límites. Por lo pronto, el mecanismo ideado para evitar rozamientos y dificultades, fue hacer cumplir independiente y separadamente, uno de otro, cada uno de los órganos completos para desempeñar las funciones independientes que la Constitución le señala.

Las autoridades federales de la Nación se ocupan únicamente de aquellas materias que de modo expreso les señala la Constitución, y son todas aquellas que de modo claro y seguro se refieren a los intereses comunes a todos los Estados: la guerra y la paz, las relaciones exteriores, los tratados con las naciones extranjeras, en una palabra "la autoridad externa" como la llaman los tratadistas, todo esto corresponde sólo al Gobierno central. Además, lo que se refiere al ejército y la marina, sin perjuicio de que cada Estado goce del derecho de sostener milicias locales. La Moneda, Correos, Vías Postales, Propiedad Intelectual y Patentes de Invención, Comercio entre los Estados Unidos y las naciones extranjeras, y aun el comercio entre

un estado y otro, Leyes aduaneras, Tratados de comercio, en suma, todo lo que concierne al comercio, Leyes de carácter financiero: finanzas nacionales, levantamientos de fondos públicos para atender a necesidades generales que corresponden, según la Constitución, al Gobierno federal. Respecto a la organización de la Justicia federal, a la administración de justicia y todas las materias que acaban de indicarse.

Por esta enumeración se ve que no son muchos los ramos de la administración confiados al Gobierno de la Nación, y que por lo tanto es muy amplio el campo de la administración que corresponde a cada uno de los estados independientes. Es de advertir, sin embargo, que la tendencia, que la costumbre, el consentimiento tácito del país va desarrollándose en el sentido de ampliar las funciones del Gobierno federal. Es esa tendencia que ya se ha indicado como estable, acentuada en todos los países que tienen gobierno federal: Suiza, Alemania, en las que el gobierno central va ampliando su esfera de acción sucesivamente. En Suiza por medio de reformas constitucionales; en Estados Unidos, donde las reformas de la Constitución son difíciles, aquí se producen por una interpretación más o menos elástica de las leyes constitucionales, por leyes que no infringiendo directamente la constitución van extendiendo, con el consentimiento constante y la sanción de la Corte Suprema, las funciones que corresponden al Gobierno central. Ese sentimiento de recelo que en las primeras épocas existía, cuya existencia era, en concepto de muchos, peligrosa para el Estado y su autonomía, ha ido apaciguándose; la armonía y colaboración perfectas entre los Estados particulares se ha producido. El Gobierno, sin rozamiento ni resistencia va aumentando el número de sus funciones.

Veamos ahora cuáles son los órganos con que cuenta el Gobierno central, cómo está constituido el gobierno de la Unión Americana. Los constituyentes de Filadelfia, como hombres experimentados en política, ajenos a toda clase de tendencias puramente teóricas, organizaron un gobierno en el que no se proponían por cierto hacer

innovaciones ni experimentos; prefirieron entrar por camino conocido, adoptando instituciones experimentadas, para lo que tenían dos modelos: 1° el gobierno interior de las trece colonias que se habían gobernado con cierta independencia; 2° la propia Constitución de Inglaterra, que siendo una Constitución monárquica, ofrecía muchos elementos aprovechables para la organización de una república. Los americanos, como hijos de ingleses, conservaban los hábitos a vivir bajo la dominación de la Gran Bretaña, llevaban muchas ideas políticas que formaban tradiciones inglesas, y era natural que en la obra de su Constitución se tradujesen y reflejasen esas tradiciones políticas. Así es que, habiendo existido un gobernador en el gobierno colonial, poder ejecutivo unipersonal, los americanos encontraron fácil poner a imitación de ese gobernador, o si se quiere del Rey de Inglaterra, a un alto funcionario a quien denominaron Presidente de los Estados Unidos. A imitación del Parlamento de Inglaterra formado de dos Cámaras, una de representantes directos del país, otra con ciertas funciones de carácter conservador, dieron al Gobierno de la Federación en cuanto al Poder Legislativo la base de la dualidad, creando dos Cámaras: la Cámara de Representantes y el Senado. A imitación de Inglaterra donde existe un Poder Judicial vitalicio, formado de jueces inamovibles, crearon también para la Federación, un Poder Judicial inamovible, formado por magistrados nombrados de por vida, que sólo son removidos por acusación en forma, de la Cámara de Representantes y condenación del Senado. Crearon un régimen municipal fuerte y autónomo, en que cada ciudad se gobierna con independencia, pues el cuerpo electoral no depende del gobierno central.

Uno de los propósitos firmes de los constituyentes fue al constituir el gobierno central, dotarlo de cierta fuerza y eficacia que respondiese a las aspiraciones de tener un gobierno que unificase la acción nacional y que la representase en el exterior con energía y vigor, lo que sería una garantía de paz. Por eso constituyeron un gobierno omnipotente y fuerte. Al establecer en seguida las funciones que correspondían al Presidente de la República, lo hicieron de manera

que el Presidente tuviese cierta independencia respeto del Congreso, cierta autoridad y prestigio propios, adoptando por consiguiente el plan de separación de los poderes, aislando al Presidente del Congreso, rechazando la idea de la elección por la Cámara, y optando por el principio de la elección popular. Pero, al mismo tiempo, deseando hacer del Presidente, un hombre superior a todo partido político, que fuera un magistrado ideal, que ajeno a los intereses partidaristas, fuese el representante genuino de los grandes intereses públicos y deseando realizar este anhelo, inventaron el sistema de dos grados o indirecto, que consiste en que cada ciudadano no emite su voto por la persona del Presidente, sino que vota por una lista de electores que, reunidos en Colegio electoral, designan al Presidente. Se esperaba que esos electores serían designados en razón de su capacidad e integridad, y que el colegio formado por un personal reducido y selecto reuniría las condiciones perfectas para designar al representante de la Unión. Cada estado elige un número de electores igual al número de senadores y diputados que da. Estos electores se reúnen en un día dado y votan para presidente y vicepresidente, y los votos son remitidos al presidente del Senado, sellados, para que él proceda a abrirlos y pueda hacer el escrutinio y proclamación del elegido. Pero el plan de los constituyentes en este punto falló. Ese presidente, superior a los partidos, enteramente imparcial, el hombre indiferente a toda lucha de facción política, ese presidente no se ha conseguido, excepto una vez en la persona de Washington. Desde el principio se formaron en los Estados Unidos, partidos políticos y la lucha entre ellos adquiere especial interés cuando el tema es la designación de la persona del Presidente. Todo presidente, de entonces para acá, ha sido hombre de partido, comprometido por su partido a representar en el Gobierno sus intereses y programas del partido que lo ha llevado. El plan de otro lado era que los ciudadanos se desprendieran en cierto modo de su criterio propio y delegaran el encargo de elegir en un grupo formado por los electores. Pero los ciudadanos desde el primer instante se han dado cuenta de que la designación del Presidente no debía ser objeto de delegación de su criterio; cada uno ha querido

ejercitar su criterio personal, y entonces ha elegido a personas de su confianza, con el compromiso de votar por el candidato congraciado con los elementos populares. Y los electores han cumplido religiosamente su compromiso. No hay tradición de que un elector haya faltado a su palabra. Son, pues, meros instrumentos mecánicos en manos de los electores.

En un día fijado a principios de noviembre se verifica en Estados Unidos la designación del Presidente, y entonces comienzan en el país las elecciones en favor de electores presidenciales. Cuando se ha realizado la designación de electores ya se sabe quién será Presidente. Cada elector tiene su partido, y el elector que pertenece al partido demócrata, por ejemplo, ha sido elegido por el partido demócrata para votar por un candidato que sea demócrata. Lo mismo decimos de un republicano. Tan estricta es la promesa contraída por los electores presidenciales, que es ya costumbre que en la cédula del voto que emite un ciudadano, además de contenerse la lista de nombres de les electores que va a designar, a la cabeza de esa lista se coloca el nombre del candidato que figura para la Presidencia de la República, a fin de evitar que el votante se equivoque.

Sabido es que en el Perú y en otros países americanos se imitó este procedimiento. En el Perú desde la independencia hasta hace pocos años (Gobierno del Sr. Piérola); la elección presidencial era indirecta. Otros países, como Chile, conservan la doble elección. Aquí, como en Estados Unidos, los electores son siempre instrumentos u órganos para expresar la voluntad del ciudadano. En el reciente proceso electoral chileno tenemos un ejemplo de esta elección popular indirecta. Los electores son nombrados bajo consigna para votar por el candidato de los que lo han elegido. Cuando se les nombra, ya se sabe quién es Presidente y cuántos votos tiene. La elección del Presidente se hace en Estados Unidos, en realidad, por sufragio directo de los ciudadanos.

Para ser proclamado se necesita mayoría de votos del Colegio Electoral. Ese Colegio se compone de cerca de 600 personas, que es el total de los diputados y senadores que forman el Congreso de Washington. Si ningún ciudadano tiene mayoría absoluta de votos del colegio electoral, es decir, alrededor de 300 votos, entonces las Cámaras reunidas eligen al Presidente entre los tres candidatos que hayan reunido mayor número de votos. Esa votación no se hace en el Congreso por individuos sino por Estados, es decir que los representantes de un Estado, reunidos, tienen un voto. Todos los diputados y senadores del Estado de Nueva York, cuando llega el momento de hacer la elección, tienen un solo voto, y se necesita tener mayoría absoluta de votos de todos los estados. Si ninguno tiene esa mayoría no hay Presidente proclamado y el vicepresidente electo entra a desempeñar la presidencia. Por dos veces, en 1800 y en 1824, el Congreso ha elegido Presidente por no haber obtenido mayoría ningún candidato en el colegio electoral.

El Presidente es elegido para un período de cuatro años. Puede ser reelecto; y la Constitución no prohíbe que pueda serlo muchas veces. Pero una tradición respetable, obedecida como si fuera una ley, impide que el Presidente pueda ser reelecto más de dos veces. Washington fue elegido por dos períodos consecutivos; y un fuerte movimiento nacional presentó su candidatura para un tercer período. Washington rehusó, alegando que era peligroso para una democracia que un mismo ciudadano por mucho tiempo ejerciera las funciones del Poder Ejecutivo. Y desde entonces esa tradición se ha respetado, creyéndose que si el Padre de la República no aceptó la tercera elección, nadie debía aceptarla. Lincoln, Grant, Jefferson, fueron reelectos. Grant, después de haber desempeñado por dos períodos la presidencia, algunos pretendieron reelegirlo para un tercer período, pero sin éxito. Últimamente, con desconocimiento de las tradiciones, se ha pretendido por el partido del expresidente Theodore Roosevelt llevarlo por tercera vez al poder. La primera vez que este hombre de Estado ejerció la presidencia fue como vicepresidente del presidente Mckinley, a consecuencia de su muerte; luego fue elegido

presidente para el siguiente período; y en 1912 una fracción considerable del partido republicano, que provocó un cisma del partido, proclamó para un tercer período la candidatura de Roosevelt.

Al mismo tiempo, y por el mismo período que se elige al Presidente, ordena la Constitución que se elija un vicepresidente que sea –en caso de muerte, incapacidad, remoción o destitución del Presidente–, quien lo reemplace. Faltando el Presidente y el Vicepresidente, la Constitución no dice quién deba ocupar la Presidencia; pero una ley de 1886 encarga la Presidencia en ese caso al Secretario de Estado que es, diremos, el primer ministro; a falta de éste, los otros ministros en orden jerárquico.

El Presidente es responsable de sus actos. La responsabilidad penal puede ejercitarse, aun durante su mandato, por traición, concusión y otros grandes crímenes o delitos. Se produce esta responsabilidad penal por medio de acusación de la Cámara de Representantes ante el Senado, que constituido en Alta Corte de Justicia, presidido en este caso por el Presidente de la Corte Suprema, pronuncia sentencia condenatoria o absolutoria por dos tercios de votos de los senadores presentes. El efecto de la sentencia condenatoria es separar en el acto al Presidente del ejercicio del poder y dejarlo en manos de los tribunales de justicia para que le apliquen la pena correspondiente a su delito. Sólo una vez, al presidente Johnson se intentó acusarlo porque había abusado del poder empeñado en una lucha política con sus adversarios; pero no se reunió los dos tercios de votos y resultó absuelto.

Las atribuciones del Presidente son bastante importantes. En el orden externo, el Presidente dirige los negocios internacionales y celebra tratados, los que no tienen valor sino con aprobación del Senado, por dos tercios de votos. Nótese pues, que los tratados no se sujetan a la aprobación del Congreso sino solamente a la del Senado, que funciona más como cuerpo consultivo que como verdadero cuerpo legislativo. Veremos que el Senado en los Estados

Unidos, al mismo tiempo de ser el alto cuerpo legislativo, es cuerpo consultivo y de control para el ejercicio de las funciones ejecutivas. Es el Congreso quien declara la guerra.

El Presidente es jefe del Ejército y la Marina. Constituye el órgano que cumple las leyes y dicta órdenes a todos los funcionarios de la Unión para el debido cumplimiento de las leyes federales. El Presidente tiene la facultad de nombrar a los Ministros plenipotenciarios y cónsules con el consentimiento y aprobación del Senado. En general, el Senado presta su consentimiento y aprobación para el nombramiento de todos los altos funcionarios de la Federación. Choca desde luego que el Senado tenga la función de aprobar y desaprobar el nombramiento de los ministros que hace el Poder Ejecutivo, que en todos los países nombra el Jefe del Estado; en los países parlamentarios, dentro de ciertos principios convencionales; y en los países que no practican el parlamentarismo, con toda libertad. Pero el único ejemplo en que el Senado tiene intervención en el nombramiento de los ministros, es en Estados Unidos; sólo que siempre el Senado ha aprobado, invariablemente, el nombramiento de los ministros hecho por el Presidente. El Presidente –y éste es un rasgo notable de la Constitución norteamericana– no tiene iniciativa para la formación de las leyes. No presenta, ni él ni sus ministros, proyectos de ley. Esta es una consecuencia rigurosa del principio de la separación de los poderes, principio que es la base teórica de la Constitución de Filadelfia. La iniciativa es permitida única y exclusivamente a los miembros de una y otra Cámara. Lo más que concede la Constitución es enviar mensajes, recomendando al Congreso que adopte determinadas medidas para satisfacer las necesidades públicas. El Congreso toma o no en cuenta esa recomendación, según el estado de la opinión política. Tampoco los ministros en ninguna materia presentan proyectos; sólo formulan y remiten un "informe" de los fondos y gastos que será necesario hacer, por ejemplo. Todo es del resorte de la Cámara, especialmente en asuntos de Hacienda que son resueltos por la Comisión de Hacienda.

Lógicamente también, como resultado del principio de la separación de los poderes, los ministros no pueden ser representantes o senadores. Ningún funcionario ejecutivo puede ser miembro del Poder Legislativo; ni los ministros ni ningún funcionario del Poder Ejecutivo pueden ocupar asiento en la Cámara de Representantes o en el Senado. En la época en que se dio la Constitución, había el concepto de que era peligroso que los ministros asistiesen a las Cámaras o que fuesen representantes. Se tenía el ejemplo de lo que entonces pasaba en Inglaterra, en donde el Rey coactaba a los representantes por medio de cargos públicos que les otorgaba. Para evitar que el Presidente pudiera desarmar a la oposición en la Cámara, halagando con ministerios o cargos públicos a los directores de esa oposición, es que prevaleció entre los constituyentes la idea de la absoluta separación entre los cargos ejecutivos y legislativos. Lo cierto es que los ministros ni pueden proponer, ni son representantes, ni concurren jamás a las Cámaras porque no tienen proyectos que defender. Nada impide que las Cámaras puedan llamar a un ministro, y efectivamente esta función se ejercita por las comisiones en que la Cámara se subdivide para el despacho y estudio de los asuntos; porque cada comisión goza del derecho de llamar a cualquier ciudadano de los Estados Unidos para que emita su opinión, o para cambiar ideas; y el ministro no es más que un ciudadano de los Estados Unidos.

Pero aquí encontramos otra cosa interesante en la Constitución norteamericana. Si el Presidente no tiene función en la discusión de leyes, ni iniciativa en su formación, en cambio tiene el derecho de veto, devolviendo la ley con sus observaciones en el plazo de diez días, manifestando los motivos de la inconveniencia de la ley. Y establece la Constitución que la Cámara reconsiderará la ley, y si la aprueba por dos tercios de votos de las Cámaras, la ley se cumple sin la sanción gubernativa. Así, el Presidente interviene en la legislación, no en la preparación de la ley, sino en su sanción. Su veto tiene eficacia considerable; porque si no hay en favor de la ley dos tercios de votos en la Cámara de Representantes y dos tercios de votos en el Senado, la ley se considera muerta. Y el Presidente de los Estados

Unidos no es tímido en el ejercicio de este derecho; lo ejerce con frecuencia y con éxito y, con el beneplácito del país.

El Presidente debe procurar cumplir en el Gobierno el programa de su partido; como los partidos están equilibrados en fuerzas, la ley vetada por el Presidente quiere decir que no satisface a uno de los grandes partidos, y generalmente cae, porque el otro partido no tiene fuerza tan considerable para obtener dos tercios de votos contra la opinión del partido contrario.

Si el Presidente es débil en sus relaciones con el Congreso porque no tiene el poder de iniciativa, en cambio se preocuparon los constituyentes de Filadelfia de que fuera fuerte frente a las Cámaras, que contrarrestara la usurpación y el furor absorbente común a las asambleas legislativas; y por eso lo armaron de este procedimiento defensivo; por eso le confiaron el derecho de veto que es el escudo y la defensa de la fuerza política del Presidente frente a las Cámaras legislativas.

Lección vigesimaséptima

II. El régimen de los Estados Unidos

Por lo que expliqué, los Estados Unidos tienen, a diferencia de Inglaterra, una constitución escrita de la Unión, en que está asentada y definida la teoría de la organización política del Estado.

Recordamos que esa Constitución fue dada por la Asamblea o Convención Nacional de los trece estados independientes que entonces formaban los Estados Unidos, aunque no tenían todavía ese nombre. La Convención reunióse en Filadelfia en 1787. Resultado de los trabajos de la Convención fue la promulgación del proyecto que fue sancionado sucesivamente por convenciones parciales de cada uno de los trece estados, los cuales aprobaron la referida Constitución que entró a regir plenamente en 1789. La organización o constitución de los Estados Unidos nos ofrece un nuevo paso de lo que puede calificarse como la ley histórica de los estados federales. Todos los estados federales se han constituido pasando por tres grados: 1° existencia de un estado independiente con su autoridad plenamente soberana: así eran las trece colonias británicas de Norteamérica cuando se inició la vida política de este país, independiente de Inglaterra; entonces se constituyó por separado cada uno de los estados, con Constitución propia, sin ninguna clase de vínculo político. Las

necesidades de la guerra, sobre toda conveniencia, hicieron ver la precisión de unirse para hacer frente a un enemigo superior en todo; así se constituyó el primer vínculo, la confederación quedó sancionada por los "Artículos de Confederación y Unión Perpetua", en que no se constituyó propiamente un nuevo estado, sino que simplemente se convino en reunirse varios estados independientes, conservando cada uno su soberanía para el solo objeto de obtener y conservar determinados intereses. No hubo ni poder ejecutivo ni judicial de los Estados confederados. Sólo había una Asamblea representativa de los trece estados: cosa análoga a lo que ya hemos encontrado en el origen del Imperio alemán, en el que los varios estados autónomos, antes de constituirse en un estado con autoridad nacional, habían formado una liga internacional de los varios estados de Alemania, sin que se encontrase una propia federación. Ese estado de cosas fue un estado transitorio que duró más o menos diez años. Se pudo en ese espacio de tiempo apreciar la inconveniencia de la casi completa independencia o separación, comprendiéndose la necesidad de unirse más estrechamente para poder atender con entero éxito a los intereses internacionales, económicos y de otra especie. Y entonces, por un movimiento de opinión, se resolvió reformar el régimen existente. Se convocó a la Convención de Filadelfia, y los hombres que en ella tomaron parte presentaron el famoso proyecto de Unión.

Como hasta entonces el sentimiento regionalista era poderoso, se ha dicho con razón que probablemente el proyecto de la Constitución de Filadelfia habría sido rechazado si se hubiese sometido a un plebiscito nacional. El pueblo, en su mayor parte, habría dado voto adverso al proyecto de constitución, en cuanto estableciendo un gobierno central, mermaba derechos tradicionales de las colonias ya independizadas. Por eso como se aprobó la Constitución no fue por plebiscito; cada estado constituyó una convención parcial, asociación de los hombres más distinguidos, que resolverían si aprobaban o rechazaban el proyecto constitucional.

Al principio fue pues, una situación de independencia absoluta de las trece colonias o estados. Después, una unión más bien internacional que política, una verdadera confederación de estados. Por fin se realiza la formación de un estado nacional, de una federación en sentido estricto. No se trata pues, una vez más, de una nación unida cuyos elementos se disgregan. No se trata de un movimiento de disgregación, sino de un procedimiento inverso, de condensación en una unidad política.

Los rasgos más notables de la organización americana son: 1° que está basada en el principio de la igualdad absoluta en el orden jurídico; todos los estados federales, sean grandes o pequeños, New York o Connecticut, gozan de los mismos derechos, todos son iguales en frente de la Constitución; todos gozan de la facultad de enviar dos representantes al Senado de Washington, independientemente del territorio y población. A diferencia del Imperio alemán, cuya constitución federal está basada en la desigualdad de los estados asociados, en donde la hegemonía de Prusia es indiscutida y en que hay gradación de derechos, desde los que gozan los estados más fuertes hasta los que ocupan sólo subalternos. En los Estados Unidos la condición *sine qua non* es que todos los estados estén sometidos a la Unión en el más perfecto pie de igualdad.

El segundo rasgo fundamental en la organización de la Federación americana consiste en la independencia de los dos gobiernos, del estado central y del estado particular, en la integridad de los órganos constitucionales de cada uno de ellos. El Gobierno de la Unión es un gobierno autónomo en su esfera. Con sus órganos políticos y administrativos completos; desempeña funciones ejecutivas, legislativas y judiciales por sí. Y cada uno de los estados de la Unión tiene a su vez órganos ejecutivos, legislativos y judiciales completos, destinados a manejar sus derechos sin necesidad del gobierno central. Así se ha conseguido evitar rozamientos, luchas entre estados ansiosos de conservar y, si es posible, aumentar sus derechos soberanos; y evitar abusos naturales de todo gobierno central. De modo que, como ha

dicho Bryce, el crítico clásico de la Constitución americana, los Estados Unidos son una República de Repúblicas. Es una gran Nación con un gobierno completo, que rige sobre 100 millones de habitantes. El gobierno de Washington legisla sobre cada uno de los ciudadanos, ejecuta las leyes, cobra contribuciones y llama al servicio militar. A diferencia de lo que pasa ordinariamente en las federaciones, por ejemplo en el Imperio alemán, en donde, salvo algunos casos, el Imperio se vale de los Estados como intermediarios para ejercer su acción sobre los ciudadanos.

Los órganos principales del Gobierno central son: el Presidente, la Cámara de Representantes, el Senado y los Tribunales de Justicia federales.

Del Presidente he hablado ya. Dijimos que es elegido por los pueblos mediante votación de dos grados, o sea, que el ciudadano sufraga no directamente para Presidente, sino para una lista de electores presidenciales, para la cual cada uno de los Estados designa un número de electores igual al número de representantes, diputados y senadores, que toca enviar a ese Estado, al Congreso de Washington. Si se trata, por ejemplo, de Nueva York, que según el censo último debe nombrar 40 representantes y dos senadores, tocaría a Nueva York hacer nombrar por sufragio 42 electores presidenciales. En un día dado, los electores de todos los estados se reúnen, cada grupo en su respectiva capital y votan para Presidente; los votos sellados se remiten a Washington, y en presencia de las dos Cámaras reunidas, se procede, por el Presidente del Senado, a la apertura, escrutinio y proclamación. Para ser proclamado se requiere mayoría absoluta de votos. Y si ninguno de los candidatos la alcanza, la Cámara de Representantes escoge entre los tres candidatos que tienen mayor número de votos. La Constitución dice que el Presidente del Senado abrirá los votos y proclamará el escrutinio en presencia de las dos Cámaras; pero, prácticamente, se ha entendido que la apertura y proclamación es atributo de las dos Cámaras. La elección sólo corresponde a la Cámara de Representantes. Se vota por Estados. Los

representantes de cada estado deben ponerse antes de acuerdo mediante una votación preliminar; si no hay acuerdo, no debe haber voto.

Expliqué después que el plan de la elección doble fue inventado para conseguir acierto en la designación del Presidente y alejar las pasiones de partido. Se creyó que mayor garantía de elección prudente y acertada había, confiriendo la función de designar a un número de ciudadanos selectos, que confiando esa designación a las masas. Se creyó que estos hombres renunciarían de buena voluntad a designar ellos mismos un candidato, encargando a un ciudadano más capaz y serio para que hiciera la elección. Pero esto no se ha realizado. Cada uno de los ciudadanos quiere tener intervención en el nombramiento del primer magistrado

Desde principios de la vida republicana hay dos partidos: el republicano y el demócrata, cuya principal lucha es la designación del Presidente. El ciudadano vota, pues, por una lista de electores bajo consigna. El elector es portavoz de la voluntad de su partido que lo hace elegir. Jamás un elector ha traicionado a esa consigna. Por eso el día en que se verifica la votación para electores, se sabe quién es el Presidente y cuántos votos tiene.

El Presidente es elegido para un período de cuatro años. Puede ser reelegido; y puede serlo porque la Constitución no lo prohíbe. En el primer proyecto de Constitución se pensó prohibir la reelección; después se creyó que era preferible permitirla, y la Constitución no dice nada. Washington, Lincoln, Grant, Jefferson han sido reelegidos; pero ninguno más de una vez, siguiendo el ejemplo democrático de Washington que rehusó una tercera elección. De modo que, aun cuando no hay regla existente, esta tradición es tan fuerte como si estuviera escrita en la Constitución misma.

El Presidente es declarado responsable de sus actos; y para hacer efectiva esta responsabilidad existe el procedimiento, imitado de

Inglaterra, llamado el *Impeachment:* la Cámara de Representantes acusa por graves crímenes o delitos; la acusación pasa al Senado que por dos tercios de votos declara que hay lugar o no a formación de causa. Como consecuencia de la condena, el Presidente cesa en sus funciones y se le entrega a los tribunales comunes para su juzgamiento y pena. Sólo una vez, el presidente Andrew Johnson fue acusado; pero el Senado pronunció su veredicto absolutorio por no encontrar suficientes razones para condenarlo.

El Presidente es jefe del Ejército y la Marina; representante del Estado en las Relaciones Exteriores; celebra tratados, pero no por sí mismo, sino que somete el tratado en proyecto, al Senado, que por dos tercios de votos lo aprueba o rechaza. El Presidente nombra a todos los funcionarios públicos de orden administrativo y judicial, inclusive a los vocales de la Corte Suprema, ministros de Estado y embajadores; pero la Constitución dice que estos nombramientos serán sometidos a la aprobación del Senado siempre que se trate de "altos funcionarios federales". Como se ve, la Constitución quiso que el Senado fuese un cuerpo de control del Presidente. Los creadores de la Constitución temían las ambiciones monárquicas del Presidente, y no pudiendo quitarle la facultad de nombrar a los funcionarios públicos, quiso que no se sirviese de ella como arma política y ofensiva, y puso al Senado como cuerpo controlador del Ejecutivo en materia de nombramiento de los principales funcionarios públicos. Así, los senadores recomiendan a sus amigos para los nombramientos, y el Presidente tiene que aceptar, si no quiere que se rechace los que él libremente hace.

El Presidente, en el orden legislativo, no tiene la facultad de presentar proyectos de ley. Es éste, un resultado de la severa aplicación del principio de la separación o división de los poderes de que estaban imbuidos los fundadores de la República, principio que había sido proclamado en el mundo en la célebre obra de Montesquieu "El Espíritu de las Leyes", y que formaba un dogma entre los hombres políticos de ese tiempo. Aplicaron, pues, el principio de la separación

de los poderes ejecutivo y legislativo, y creyeron que el Presidente o sus ministros no debían participar en la formación de las leyes. Sólo puede el Presidente remitir al Congreso, mensajes recomendando o pidiendo determinadas medidas que considera urgentes. Las leyes se inician y aprueban en el Congreso; pero pueden ser objetadas dentro de diez días por el Presidente. Se puede ver en esto, falta de lógica; pero los constituyentes no persiguieron una aplicación lógica sino que se preocuparon de obtener buen resultado: dar suficiente independencia a los poderes para que uno de ellos no pudiera ser absorbido por el otro, y temiendo que la Cámara pudiese poner su yugo al Presidente, con el veto, le dieron el medio de defenderse; y creyendo que esto no era bastante, agregaron que si una ley, considerada de nuevo en la Cámara de Representantes y en el Senado, no alcanzaba en cada una de ellas dos tercios de votos de los representantes y senadores asistentes, quedaba abandonada. El Presidente usa del derecho de veto con frecuencia y con éxito. Sus observaciones encuentran acogida y aplauso públicos; la opinión lo acompaña y el Senado y la Cámara de Representantes se inclinan ante el peso de la opinión pública y acaban por dar la razón al Presidente, y la ley cae; tanto más que los dos partidos existentes son más o menos iguales en fuerzas, de modo que están equilibrados; y en estas condiciones es difícil conseguir que un partido logre imponerse de modo que la ley pase con dos tercios de votos en cada cámara, teniendo en contra el partido del Presidente que necesariamente lo acompaña.

El Presidente de los Estados Unidos es un hombre de partido; pero no un instrumento de las pasiones partidaristas. Debe usar circunspección; debe realizar –o procurar hacerlo– el programa de su partido político. Se espera que, en lo lícito, fomente y desarrolle los intereses y gobierne con el programa del partido que lo ha llevado a la Presidencia de la República.

El Presidente tiene como consejeros un cierto número de ministros. Pero en el sistema americano los ministros son funcionarios de muy poca o ninguna importancia política. Desde luego, es incom-

patible la condición de ministro con la de representante. A diferencia de lo que sucede en los países de gobierno parlamentario en que es regla necesaria de gobierno que los ministros sean representantes. En Estados Unidos el ministro no depende de la Cámara; es sólo un auxiliar o servidor del Presidente que lo nombra y despide a voluntad, designado para que lo ayude en las funciones del gobierno como jefe de un departamento importante. Pero no es un político que puede realizar un programa propio. El Presidente manda y el ministro obedece. La Cámara no se mezcla para nada con los ministros, ni se le ocurre dar votos de censura; y si los diera, los ministros no estarían obligados a retirarse.

Como no presentan proyectos, no concurren a las Cámaras. Su situación en el Gobierno no depende de la voluntad de la mayoría; no son intérpretes de la voluntad de esa mayoría. Como es natural, el Presidente busca de ministros a los hombres de su partido, porque así contempla los intereses de éste; y así es homogéneo. Hoy que gobierna un hombre del Partido Demócrata, todos los ministros son demócratas. Aunque los Ministros no van a la Cámara ni al Senado a tomar parte en los debates, como las Cámaras se dividen en comisiones que tienen gran importancia como hemos de ver, es de práctica que estas comisiones llamen a los ministros a su seno, como pueden hacerlo con cualquier otro funcionario público de inferior categoría o con cualquier ciudadano, para oírlo.

Veamos ahora cómo está constituido el Poder Legislativo. Desde luego, sabemos que en Estados Unidos impera el principio de la dualidad. El Senado se forma con dos representantes denominados senadores que elige cada estado de la Unión. Cada estado no es libre para elegir sus senadores como lo tenga a bien. En Suiza, la Constitución dice que cada cantón nombra a sus representantes en Consejo; pero no dice cómo los nombran y hay variedad en la manera como se nombra y en cuanto al plazo del mandato. En cambio la Constitución norteamericana preceptúa que los senadores sean elegidos en cada uno de los Estados por sus respectivas legislaturas. Es

esta elección de senadores, otro caso de elección doble. El pueblo elige representantes para las Cámaras de su estado y éstas eligen dos senadores para el Congreso de Washington. Cada una de las Cámaras del Estado hace su votación para designar senadores, y si la persona que es elegida senador por una de las Cámaras, al mismo tiempo lo es por la otra, esa persona será inmediatamente proclamada. Pero si discrepan, las dos Cámaras se reúnen en Congreso pleno para practicar la elección. Cada uno de los Estados, sea grande o pequeño, elige dos senadores; y la Constitución dice que ninguno de los Estados podrá nunca ser privado de designar el mismo número de senadores que los otros, sino con su expreso consentimiento. Y esto, como se comprende, es imposible, porque ningún Estado será capaz de cercenar sus derechos por sí mismo.

Hemos visto que en la elección doble para Presidente, los electores son designados bajo mandato imperativo; la elección recae aparentemente en el cuerpo de electores, realmente en el pueblo. Con la elección de senadores pasa algo semejante. Como los partidos políticos se dan cuentan de la importancia que tiene la designación de los dos senadores por cada estado, cuando se presenta la oportunidad de nombrarlos, luchan enérgicamente, ante todo en la designación de representantes a la legislatura particular del estado, ya que esta legislatura designa a los candidatos senatoriales. El Partido Demócrata, por ejemplo, en el estado de Nueva York, luchará tenazmente por llevar el mayor número de representantes demócratas al parlamento del estado de Nueva York, a fin de que esta mayoría saque triunfantes a los candidatos demócratas a las senadurías por el Estado. Como esta elección de representantes se realiza cuando está próxima la reunión del Senado en Washington, hay en buena parte también mandato imperativo bajo el cual entra el representante a formar parte del cuerpo legislativo local, y bajo esa consigna se nombra a los senadores. Así, es también el pueblo quien elige a sus senadores. Con este motivo hay cierta opinión en los Estados Unidos para reformar la Constitución, concediendo directamente al pueblo la función de elegir senadores. Pero esta materia no tiene importancia:

es el pueblo quien en todo caso tiene la última palabra en materia de elecciones por una reforma operada por las costumbres políticas.

Los senadores son elegidos para un período de seis años. El Senado se renueva por terceras partes cada dos años. Las funciones del Senado son, en primer lugar, legislativas; es una cámara colegisladora con los mismos derechos que la de Representantes. Todo proyecto de ley se puede iniciar en una u otra Cámara, excepto los proyectos de leyes de dinero que, a imitación de Inglaterra, deben iniciarse en la Cámara popular o de Representantes, y pasar luego al Senado para su aprobación. Pero el Senado tiene el derecho de aprobar o modificar esos *money bills*, a diferencia de Inglaterra, cuya Cámara de los Lores antiguamente podía rechazar o aprobar, pero no modificar. En lo demás, las facultades de las dos Cámaras son enteramente iguales. No hay nada dicho sobre la manera de resolver las disconformidades entre una y otra Cámara. Con frecuencia las leyes no se dan porque una de las Cámaras se opone. Pero con más frecuencia, las Cámaras llegan a un avenimiento. Ambas nombran comisiones que conferencian y llegan a acuerdos que las Cámaras aprueban.

El Senado tiene además la función ejecutiva que ya mencionamos en relación con la aprobación de los tratados internacionales y el nombramiento de los funcionarios. Con referencia al nombramiento de los ministros de Estado, el Senado aprueba ciegamente los nombramientos que hace el Presidente; la Constitución le da derecho de negarse; pero por tradición antigua y firme no se opone a que el Presidente elija ministros con toda libertad. En cambio, interviene de modo eficaz en el nombramiento de otros empleados públicos. La mente de la Constitución fue evitar abusos en la elección de estos funcionarios por el control de un cuerpo respetable y serio. Pero el resultado no ha correspondido a la mente de los legisladores. Se abusa con miras políticas, y puede decirse que el Senado es quien efectivamente nombra. Por ejemplo: los senadores por Pennsylvania recomiendan a un candidato para determinado puesto, y la recomendación debe ser y es una orden para el Presidente, porque si no sucede

así, los senadores están dispuestos a apoyar a sus compañeros de Pennsylvania, para que prevalezcan sus recomendaciones. Y ésta es una ley o tradición tan fuerte que, prácticamente, son los senadores, árbitros en materia de designación de funcionarios.

Por una consecuencia natural, y a imitación de lo que ocurre en el Senado, los representantes tienen también cierta influencia, no tan grande, en el nombramiento de los funcionarios de los distritos. De modo que el Presidente -por una especie de tácito acuerdo o por la fuerza de las circunstancias políticas, por la necesidad de contemporizar con su partido-, se halla limitado en cuanto a su libertad para hacer el nombramiento de empleados públicos.

En época no lejana, más que en la actualidad, cuando un partido llegaba al poder tomaba para sí todos los puestos y los empleados antiguos eran destituidos en masa; era el sistema de los despojos (*spoil system*): el vencedor tiene derecho a tomar los despojos de la victoria.

Esto ha influido grandemente en la pureza de la administración. La reforma está realizándose mediante la aplicación del sistema imitado de Inglaterra de que los funcionarios sean designados por medio de concursos o exámenes de promoción.

El presidente nato del Senado es el vicepresidente de los Estados Unidos. El Senado tiene también funciones judiciales, cuales son, una al menos, la de actuar como Suprema Corte de Justicia en la acusación contra el Presidente, contra los Ministros y otros altos funcionarios públicos, pronunciando su voto absolutorio o condenatorio por dos tercios de sus miembros presentes; cuando pronuncia éste, no impone ningún castigo, sino que ordena la separación del cargo del acusado y su entrega a la justicia común.

Todos los críticos de la Constitución de Norteamérica están acordes en que el Senado es la obra más completa, el éxito más grande conseguido por los constituyentes. Es una institución respetable que

cuenta con el apoyo, el respeto y la veneración del pueblo americano. La carrera política del Senado ha sido patriótica y acertada; ha cumplido su alta misión en la Unión Americana. Como su mandato es relativamente largo, su renovación lenta, hay en él cierto sentimiento de continuidad. El tercio que entra cada dos años se asimila fácilmente a las tradiciones, y esa continuidad no se pierde. La autoridad del Senado, su fuerza y prestigio están basados en el principio de que es el representante de los propios estados. El Senado ha contado siempre con un personal distinguido, de mayor prestigio que los Representantes. Es el Senado una especie de ascenso en la carrera política. Hombres de fortuna, de edad, dan lugar a deliberaciones tranquilas, reposadas. El senador es más independiente que el representante, por su fortuna y su larga carrera y por la respetable tradición del cuerpo de que forma parte; sabe que su período es largo y cuando termina, son otros hombres los que lo eligen, lo cual le releva de congraciarse con sus electores.

Es pues, el Senado una especie de freno contra la precipitación democrática propia de la Cámara Baja, que representa por su corta renovación de modo inmediato, las fluctuaciones de la opinión. La opinión pública en los Estados Unidos es avasalladora, y se necesita de hombres serenos para resistir los movimientos impulsivos, a veces irresistibles de la opinión. Esa es la suprema función del Senado; representar la reflexión, la calma, en contra del movimiento más o menos impulsivo de la muchedumbre que se traduce en la Cámara Baja; ser la voz de la prudencia que aplaque esos movimientos.

A su vez, contiene las ambiciones monárquicas del Presidente. Está al medio de los otros poderes, de la Cámara de Representantes y el Presidente, sirviendo de contrapeso a ambos.

El aumento de la libertad y seguridad públicas inducía a los constituyentes a constituir un gobierno en que ninguno de los poderes tiranizase. Fue, pues, su aspiración establecer "frenos y contrapesos". A esa aspiración obedece la creación del Senado. En ese sentido ha

cumplido su deber, porque su misión como cámara colegisladora no tiene gran mérito. En su función moderadora está su éxito.

Lección vigesimaoctava

III. El régimen de los Estados Unidos

La organización del Poder Legislativo responde en forma satisfactoria al principio de la dualidad, no sólo porque realmente hay dos Cámaras, sino porque hay diferencias notables en cuanto al origen y naturaleza de ambas. En los países aristocráticos, la constitución de la segunda Cámara es formada por las personas de la nobleza, como lo son la Cámara de los Lores en Inglaterra y la de los Señores en Prusia. En los países en donde no existe aristocracia, la diferencia debe consistir, no en el origen que también es representativo y nacional, sino en la diferente naturaleza del Senado o Cámara Alta. En los Estados Unidos esta dificultad se resolvió de modo natural y lógico. Como era un país federal, constituido por la unión de estados independientes, los senadores podían ser elegidos por los estados de la Unión, y las legislaturas de estos Estados parecían los cuerpos más apropiados para hacer la designación

La primera función del Senado es tener ante el Gobierno Central la representación de los Estados como entidades autónomas; así como la función de los representantes en la Cámara Baja no es llevar la voz de tal o cual distrito, sino tener todos, la representación de la Nación entera. Recordemos una vez más que el Senado por su origen

y naturaleza es una Cámara distinta de la Cámara de Representantes. Así, el representante es designado por elección directa por los distritos; el senador es elegido por elección indirecta, no representa a determinada parte del Estado, sino al Estado todo; el diputado es elegido por un período de dos años y el senador por el de seis. La Cámara de diputados es un cuerpo numeroso compuesto por más de 435 miembros; el Senado es relativamente pequeño, sólo dos senadores por cada Estado (96).

La sicología de un cuerpo deliberativo numeroso es distinta de la de un cuerpo corto. Una asamblea numerosa es casi una muchedumbre. También el modo de renovarse es distinto. La Cámara de Representantes se renueva íntegramente cada dos años; y esto permite que la opinión influya en la política presidencial, porque si la opinión desaprueba esa política, mandará representantes opuestos a ella, obligando así al Presidente a enmendar de dirección. El Senado, lentamente cada dos años se renueva un tercio; así el tercio nuevo se adapta o se asimila a las tradiciones de los otros dos tercios. Y como el Senado tiene la misma fuerza legislativa que la Cámara de Representantes y tiene además una función ejecutiva importante, resulta que la fuerza política del Senado es muy grande, en cierto modo muchísimo mayor que la fuerza política de la Cámara de Representantes. En los conflictos de una y otra Cámara, la opinión del Senado prevalece. La sabiduría de los miembros del Senado está a nivel mucho más alto que la de los Representantes. Llegan al Senado como término de una carrera política los hombres que más se han distinguido en algunos órdenes de la actividad. Sin ser un cuerpo conservador, sin sentimientos retrógrados, ni estar dispuesto siempre a ser el órgano legítimo de las aspiraciones nacionales, es más cauto, lleva una función de control para aplacar los impulsos exagerados y violentos de la opinión, y de los representantes. El Senado tiene un presidente como todas las Cámaras, que no goza de las mismas facultades que tiene el *speaker* de la Cámara de los Comunes en Inglaterra. El Senado se divide en comisiones para discutir y dictaminar sobre los diversos asuntos que se someten a su resolución.

La Cámara de Representantes, se ha dicho, representa la población de la República considerada como una unidad. Una ley federal fija periódicamente el número de representantes que corresponde a cada Estado, teniéndose en cuenta el resultado del censo que se efectúa cada diez años. El número varía considerablemente, desde unos estados que sólo dan un representante, hasta otros como New York y Pennsylvania, que dan 40 ó 50. Luego cada Estado distribuye su territorio en distritos y cada uno de éstos da un representante. Los representantes deben estar domiciliados en los distritos que representan. Hay pues, en esto, una colaboración entre el gobierno central y el gobierno local.

La Constitución de los Estados Unidos, como consecuencia de reformas adaptadas después de la Guerra Civil de 1861 que suprimió la esclavitud de los negros, estableció esta reforma constitucional de que nadie puede privar del sufragio a un ciudadano, con pretexto de color o de clase. Después, cada Estado tiene libertad para legislar sobre sus ciudadanos. El voto es amplio. Algunos Estados han otorgado el voto a las mujeres.

También se ha establecido por otra reforma que, para cambiar el número de diputados que debe dar un Estado, se tenga en cuenta la población, deduciendo los incapacitados para votar. Así, si un Estado elimina a muchos ciudadanos, la ley federal le señalará un número de representantes menor. De modo que la aspiración del Estado es hacer el sufragio bastante amplio.

La misma Cámara de Representantes tiene la función de calificar las elecciones de sus miembros, es decir, de resolver las dudas que puedan ocurrir sobre la validez de la credencial que presenta un diputado, cuando se alegue fraude o incorrección. Ésta, por lo demás, es tendencia de los cuerpos legislativos. Pero es raro el caso en que una Asamblea anula procesos electorales. Este mismo principio regía antiguamente en Inglaterra; pero desde tiempo atrás existe un tribunal

que es el que falla. El número de representantes hace de la Cámara Baja de los Estados Unidos un cuerpo bastante numeroso.

Dije que los representantes son elegidos por dos años y que la Cámara se renueva íntegramente. Es frecuente que los diputados obtengan su reelección por el propio distrito o por otro. En promedio, más de la mitad de los representantes obtienen su reelección. Así es que hay más de la mitad de individuos experimentados. Lo que alegan, pues, como motivo para que la Cámara se renueve lentamente, la exigencia de que haya diputados que mantengan la tradición, es un argumento que no tiene mucha fuerza; porque de hecho las exigencias llevan nuevamente al seno de la Cámara de Representantes a individuos que lo han sido ya.

Cada Cámara, que se elige cada dos años, celebra dos sesiones: una larga y otra corta; la primera que empieza en noviembre y termina en julio, y la otra que empieza en diciembre y concluye el 4 de marzo. De modo que los representantes elegidos por dos años toman parte en estas dos legislaturas que hacen un total de 10 a 12 meses. El 4 de marzo forzosamente concluye el período de los representantes y ese mismo día caducan todos los proyectos de ley en trámite, semejante a lo que sucede en Inglaterra como hemos dicho. En Estados Unidos los proyectos pasan de la sesión larga a la corta, pero terminada ésta, caducan; y la Cámara queda en tabla rasa. El número de proyectos en la Cámara de Representantes de Washington es inmenso, incalculable, pasa de 30,000. Por supuesto, de cada veinte proyectos, diez y nueve mueren en comisión, no tienen cabida y no se toma cuenta de ellos. Son presentados la mayoría de ellos para agradar a los electores y aparecer celoso en sus funciones.

La Cámara nombra a un Presidente que tiene el nombre de *speaker*; pero a diferencia del *speaker* inglés sus poderes son grandes en lo político. En 1910 han sido modificados los poderes del Presidente de la Cámara de Representantes. Hasta ese año el *speaker* era muy poderoso; además de dirigir los debates, nombraba las

comisiones que prácticamente deciden las leyes. En efecto, el Presidente de la Cámara, era nombrado por el partido en mayoría, entre sus miembros, recayendo el nombramiento en el hombre más distinguido e influyente. La primera ocupación que le imponía el cargo era distribuir el personal de la Cámara, en comisiones. Al ejecutar esta función debía tener en cuenta, ante todo, los intereses del partido; debía arreglar las comisiones de manera que los intereses del partido estuviesen a satisfacción de sus electores. Aquí el *speaker* no es un funcionario imparcial. ¿Por qué en Inglaterra el *speaker* no tiene función política? Porque el director de la Cámara es el Primer Ministro; y como aquí no hay primer ministro, el *speaker* es un político. Prefiere, en los debates, a su partido, con tal de no apartarse de la ley. Es nombrado por dos años. El *speaker* por el hecho de ocupar la presidencia no deja de tomar parte en los debates; pero esto sólo en ocasiones solemnes. Durante el tiempo que desempeña el cargo continúa siendo el jefe del partido en los debates extra cámara. En Inglaterra esto sería censurable. De suerte que el *speaker* de la Cámara de Representantes es hombre de gran influencia; casi puede decirse que es el hombre más influyente después del Presidente de la República. Quizá, porque se ha creído que es demasiado influyente, se hizo la reciente reforma por la que se le ha quitado la elección de las comisiones; y esto, por lo que resuelven las comisiones, es seguramente aceptado por las Cámaras. Hoy, teóricamente, la Cámara es la que nombra las comisiones; prácticamente, es el partido que está en mayoría el que las designa por medio de una propuesta a la Cámara para la formación de un comité que propone a su vez el personal de todas las demás comisiones, propuesta que es aceptada por la Cámara. Este Comité ejerce idénticas funciones que el comité de selección inglés, con la diferencia de que el *Committee of selection* sólo tiene esta función, y el Comité americano tiene grandes funciones, sobre todo de orden financiero.

Hemos dicho que el Congreso de los Estados Unidos se halla separado del Poder Ejecutivo, siendo esta separación un carácter distintivo de la Constitución americana, que la diferencia profunda-

mente del llamado régimen parlamentario de Inglaterra. En la Cámara de Representantes, el gobierno no tiene representantes. El ministro no va a la Cámara porque no es miembro de ella. No habría ninguna prohibición para que la Cámara llamase a un ministro, porque tiene ese mismo derecho tratándose de cualquier ciudadano; pero la Cámara nunca ha ejercido esa facultad; son los comités los que la usan. Se llama al ministro no para que defina las líneas políticas o defienda sus proyectos, sino para que informe a la comisión en lo que ella le interrogue. Pero aprovechan también las comisiones para interrogar a los ministros sobre asuntos políticos, para conocer los errores del departamento que el Ministro administra. El gobierno, sabiendo la influencia de la comisión, debe contemporizar con ellas. Así se establece, a través de las comisiones, conexiones inevitables entre el Poder Ejecutivo y el Congreso, con la diferencia de que si esas relaciones en el régimen parlamentario son a la luz del día, aquí por una especie de sugestión recíproca, se producen de modo secreto. Este hecho político va demostrando cómo la separación de los poderes no puede ser absoluta, y que contra la Constitución, la necesidad política impone que haya cierta colaboración.

El actual presidente señor Wilson escribió un libro titulado "El Gobierno Congresional", en el que se analizaba entre otros hechos, esta relación entre los dos poderes del Estado, al margen de la Constitución que quiere que sean absolutamente diferentes.

El Presidente, ya sabemos, no tiene iniciativa. Su función en este orden es muy restringida. Se limita a enviar al Congreso mensajes en que se llama la atención sobre las necesidades públicas y proponer en términos generales las medidas que deben adoptarse. Más que a la legislatura, se dirige a la Nación, a la opinión pública que ha de influir en el ánimo de los representantes. Esas iniciativas son o no tomadas en cuenta. El presidente Washington, algunas veces, en lugar de enviar mensajes escritos, fue personalmente al Senado para explicar allí sus ideas. Después de Washington nadie lo imitó. Sólo el actual presidente señor Wilson, se presentó a ambas Cámaras para leer el

discurso que contenía el programa de su gobierno. Una práctica constante ha sido la comunicación por mensajes. Así, también los ministros pueden enviar informes a las comisiones. Pero sabemos que no solamente no hay, por razón de precepto constitucional, ocasión de que los ministros concurran a las Cámaras, sino que el cargo de ministro y el de representante son incompatibles.

Dada esta completa separación entre los dos poderes, falta el resorte esencial para el funcionamiento de las Cámaras legislativas. En Inglaterra la labor de la Cámara es sumamente simple y está organizada porque hay jefes naturales. El grupo del gobierno, homogéneo y definido, tiene un jefe nato que es el primer ministro; él prepara los proyectos y los somete a estudio y debate de la Cámara, y ésta les presta su aprobación. De allí que las comisiones desempeñen un papel sencillo. Por su parte, la oposición tiene un líder que liga las voluntades y encarrila los votos. En la Cámara de los Estados Unidos no hay líderes ni del gobierno ni de la oposición. Aunque hay dos grandes partidos, el republicano y el demócrata perfectamente definidos, sin embargo, estos dos partidos están relativamente desorganizados, no tienen jefes reconocidos. Faltan, pues, los verdaderos directores dentro de la Cámara; y la labor legislativa resultaría imposible si no fuese por el sistema de comisiones que tiene aquí una función preponderante. Todos los proyectos, sin excepción, son remitidos a alguna comisión. Las comisiones constan de un número variable de miembros, desde 5 hasta 21. El partido en mayoría tiene predominio en las comisiones, sobre todo en las más importantes; por ejemplo: en las de finanzas, obras públicas, guerra y marina, etc. Los poderes de las comisiones son muy amplios: Desempeñan también función negativa, desahuciando proyectos inútiles o mal concebidos; hacen pues, un trabajo de selección. Los proyectos que merecen atención son estudiados y madurados. Como son tantos los proyectos, las comisiones disponen de pocas horas para presentar sus dictámenes y las Cámaras aprueban casi sin discusión los proyectos de las comisiones. Sólo cuando se trata de un impuesto público o

de grandes gastos, cuestiones de orden económico, es que los debates adquieren cierto brillo. El resto del tiempo de la Cámara se emplea en una labor casi mecánica; se oye la exposición del representante de la comisión y con pocas observaciones se aprueba.

La Cámara de Representantes delibera, pues, poco. Por lo demás es una Cámara que invita poco a los discursos. Su sala de sesiones es un local enorme en donde es casi imposible hacerse oír en todos los ámbitos de la Cámara. La mayor parte de los diputados conversan, contestan cartas, se distraen; es un gran triunfo hacerse oír por toda la Cámara. Todos los trabajos legislativos se hacen pues, propiamente, en las comisiones.

Bien se comprende que este es un sistema defectuoso, aun cuando sea impuesto por las circunstancias. En Estados Unidos no van a las Cámaras, ni siquiera al Senado, los hombres de más alta situación por el talento y la experiencia. En general, el término medio de la capacidad de los representantes no difiere del término medio de la capacidad del pueblo. Son pocos los hombres versados; los más son mediocres. Esos hombres versados son los escogidos para las comisiones.

Las comisiones se resienten de estos defectos: 1° de falta de profundidad en los proyectos, y 2° de falta de conexión en los actos de esas comisiones. Los proyectos emanan de aquí y de allá; no hay una legislación homogénea que responda a un programa definido; es inconexa y defectuosa. Lo que hace remediar en parte este grave mal es que las funciones del Congreso federal se limiten a cortas materias. La mayor parte de la legislación en Estados Unidos es legislación local. El Congreso de Washington legisla sólo sobre determinadas materias. El paliativo principal sobre estos defectos, está en la enorme fuerza de la opinión pública.

En Estados Unidos el Congreso no es designado para que se encargue de dirigir la actividad del país. En Estados Unidos el

Congreso obedece y la opinión pública dirige: todo el mundo reclama porque una ley se dé, entonces los representantes, siguiendo la corriente, obedeciendo más que dirigiendo, acatan las aspiraciones nacionales. Es pues, un concepto más democrático que en otros países, y esto porque los representantes son tan capaces como sus representados. No hay ningún país donde este sentimiento de respeto y de obediencia a la opinión pública sea más acentuado que en los Estados Unidos.

Lección vigesimanovena

I. Gobierno de Estados Unidos y gobierno de Gabinete

Vamos ahora a ocuparnos de la comparación de los sistemas de gobierno de los Estados Unidos y el gobierno de gabinete. Las relaciones entre los diferentes ramos del gobierno en los Estados Unidos son tan notables y presentan tanto que aprender, a los otros países, que es conveniente mostrar, por vía de comparación, cómo funciona el sistema de gabinete en los países europeos y el complejo sistema americano. El sistema inglés sobre el cual se han modelado los sistemas de Francia, Bélgica, Holanda, Alemania, Italia, Hungría, Suecia, Noruega, Dinamarca, España, Portugal y las grandes colonias autónomas de Inglaterra, en El Cabo y en Australia, cuyo sistema coloca a la cabeza del Estado una persona en cuyo nombre se practican todos los actos del gobierno ejecutivo y que es usado en Francia, irresponsable e inamovible. En una nota del autor se hace reserva sobre lo que se refiere a Alemania. Pero, como el gobierno del Imperio alemán difiere muy notablemente del régimen de gabinete, no podemos menos de hacer una observación respecto a Alemania, diciendo que en el Imperio alemán los ministros son independientes del *Reichstag* y no pueden ser separados por un voto hostil de la cámara, como lo son los ministros en el sistema de gabinete. Bastaría esta

circunstancia para que nosotros, con el respeto debido a la autoridad de Bryce, encontrásemos que no hay completa exactitud en decir que Alemania practica un sistema igual e imitado de Inglaterra. Es una organización política evidentemente muy diversa. Yo no recuerdo haber leído nunca a ningún escritor que Alemania forme en el grupo de los países que practican el sistema parlamentario. Los actos de este jefe del Poder Ejecutivo, irresponsable e inmovible, excepto Francia –porque todos los demás países mencionados son monárquicos– y porque en las colonias inglesas de Sud Africa, de Australia y Canadá el jefe del poder ejecutivo, el gobernador es inamovible porque es delegado de la corona inglesa, y sólo el Rey puede remover a este jefe. Los actos de este jefe son practicados en consejo y bajo la responsabilidad de ministros nominalmente elegidos, pero realmente representantes del pueblo y que son casi siempre designados de entre los miembros del congreso. Los representantes son pues, por medio de los agentes que eligen, el verdadero gobierno del país. Cuando la asamblea representativa pierde la confianza de estos agentes, salen los últimos, a menos que se disuelva la legislatura, dimitan y se les reemplace con otros. Así, el Poder Ejecutivo y el Legislativo pertenecen realmente a la mayoría de la Cámara de Representantes. Como la legislatura es, al mismo tiempo, Poder Ejecutivo en este sentido, de otro lado el Poder Ejecutivo, el consejo de ministros, el gabinete son también en cierto modo Poder Legislativo, porque la iniciación de las medidas les corresponde a ellos y porque para hacer pasar esas medidas y aprobarlas por la Cámara, se necesita que los ministros en persona se constituyan en el Congreso, con el objeto de defender y sostener ante la mayoría, las medidas propuestas. No son solamente agentes ejecutivos sino, además, líderes legislativos. Los dos poderes se hallan, pues, en este sistema íntimamente conectados. Bajo este sistema la soberanía de la legislatura puede ser más o menos completa. Es más completa en Francia; menos completa en Alemania, en Prusia donde el poder del emperador y Rey es aún muy grande. Pero en estos países no sólo el Ejecutivo y el Legislativo se hallan en contacto íntimo el uno con el otro, sino que arreglan sus discordias sin acudir

al Poder Judicial. Las cortes de justicia no pueden ser llamadas o convocadas por el Poder Ejecutivo contra el Poder Legislativo, porque las cuestiones que se refieren a la validez de los actos del Poder Legislativo no se someten al Poder Judicial, o bien porque la legislatura es completamente soberana o bien porque la legislatura es la única que tiene el derecho de juzgar sobre su propia competencia, como en Bélgica. El Poder Judicial, en otras palabras, no entra en consideración en la máquina política del gobierno. Este sistema, llamado gobierno de gabinete, parece a los europeos, que observan su funcionamiento en una gran parte del mundo, un sistema simple. Con frecuencia se olvida que este sistema nunca se vio en ningún país, excepto en Inglaterra donde se desenvolvió de una manera gradual, y que es un sistema delicadísimo, dependiente de hábitos, tradiciones, convenios tácitos, difíciles de formular por medio de palabras y más difíciles todavía de transplantar a un suelo extraño. También mucha gente olvida cuán reciente es este sistema. El pueblo generalmente lo hace proceder del reinado de Guillermo III, pero funcionó de una manera muy irregular hasta el advenimiento de la dinastía de Hannover, y aun entonces no funcionó sino por un sistema monstruoso de favoritismo y de cohecho. En los días de Jorge III, por un tiempo, el poder personal de la Corona revivió. La cabeza del Poder Ejecutivo fue en las últimas décadas del siglo XVIII un factor importante e independiente de los ministros, que no eran entonces como ahora un simple comité del Parlamento, dependiente del Parlamento, sino más bien un poder intermedio entre la voluntad del Rey y la voluntad de la mayoría parlamentaria. Los ministros reconocían y declaraban que debían obediencia más bien al Rey. El problema principal de los pueblos libres es resolver el modo de que los ciudadanos puedan controlar los actos del Poder Ejecutivo o del Estado. Inglaterra era en 1787, época en que se dio la Constitución americana, la única nación que había resuelto este problema: primero, con el establecimiento del gobierno representativo; y segundo: porque da a los representantes una autoridad importante sobre el Poder Ejecutivo. Así pues, la Convención Constitucional en los Estados Unidos, vuelve los

ojos hacia aquel gobierno considerado como el más libre y perfecto para imitarlo en la organización de esta nueva nación. Pocos eran los miembros de la Convención que habían estado en Inglaterra y conocían su Constitución, por decirlo así, de primera mano; pero tenían tres fuentes de donde podían derivar el conocimiento de ese sistema de gobierno. Una de ellas era su experiencia derivada de sus relaciones con la madre patria en la época en que comenzó la querella con ésta. Había en Inglaterra un poder ejecutivo, dependiente en gran parte de la persona del Rey. Sabido es que el Rey era entonces Jorge III, del cual se acaba de decir que bajo su gobierno el poder personal de la corona había tenido una especie de incremento; y en la dirección de los asuntos coloniales y exteriores era un gobierno que en gran parte prescindía del parlamento, por cuanto era capaz de tomar medidas tiránicas sin el previo consentimiento del parlamento, y capaz también, después, de defender estos pasos alegando una razón de necesidad, que el parlamento, careciendo de información suficiente, no podía juzgar de un modo perfecto. En esa época, en efecto, el poder de la corona en los asuntos exteriores era muy grande, y no le era fácil a los americanos darse cuenta de que ese poder tan grande en los asuntos internacionales era menor en los asuntos internos. Veían también que en Inglaterra la Corona tenía un poder muy grande del cual hacía uso por medio del cohecho, por concesiones, privilegios, pensiones que distribuía entre los miembros de la representación nacional, los cuales en gran número eran, no los delegados del pueblo, sino simples favoritos nombrados por algún magnate.

La segunda fuente de donde derivaban los americanos su conocimiento de la Constitución inglesa, eran los libros científicos, particularmente la famosa obra de Gladstone llamada "Comentarios", publicada en 1765 y que rápidamente se había convertido en un libro clásico sobre la materia. Ahora bien, Gladstone, como era natural que sucediese, era un jurista que primero se atenía a la letra de la ley pero no a la práctica del gobierno que modifica la ley; Gladstone describió las prerrogativas en términos más propios de la época de los

Estuardos que de la época en que escribió su libro, e insistía sobre la independencia del Poder ejecutivo y declaraba que la separación de este poder, respecto del Legislativo, era la condición esencial de la libertad.

La tercera fuente para conocer la Constitución inglesa, la suministraron los filósofos políticos del siglo XVIII, de los cuales, podemos referirnos sólo a Montesquieu, el más importante. Cuando apareció su famoso tratado titulado "Del Espíritu de las Leyes" en 1748; éste se convirtió en uno de los pocos libros que ha tenido la virtud de influir eficazmente sobre el curso del pensamiento humano. En este libro se insistía de un modo notable sobre la separación de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial en la constitución inglesa, sosteniendo que esa separación constituía su rasgo más notable y característico. Acostumbrado a ver estos dos poderes, y hasta cierto punto el tercero –el judicial– ejercidos directamente o controlados por los monarcas franceses, Montesquieu atribuía la libertad inglesa a la separación de ellos. El Rey de la Gran Bretaña poseía entonces una prerrogativa mucho más grande que hoy, y como aun entonces parecía su poder mucho más grande de lo que en realidad era, no debe sorprender el que un observador extranjero exagerase el carácter y no precisase en toda su magnitud, la influencia que en el gobierno del poder ejecutivo tiene el parlamento británico.

Ahora bien, la obra de Montesquieu fue tomada por los pensadores de su generación, y de la siguiente, como una especie de biblia de filosofía política. Hamilton, Madison y Jay, los tres primeros expositores de la Constitución americana, en cuya formación tanta parte tuvieron, citaban en "El Federalista", la autoridad de Montesquieu, como los escritores antiguos citaban a Aristóteles, es decir, una autoridad irrecusable ante quien todos debían inclinarse. Madison, en particular, se refiere constantemente a esta separación de los poderes como la nota característica de un gobierno libre. Ahora, estas ideas de la Constitución británica se reforzaban con las ideas y las costumbres formadas entre los americanos por la experiencia del

gobierno representativo en las colonias, ideas y hábitos que fueron indudablemente el factor dominante en la construcción del nuevo sistema político. En estas colonias el poder ejecutivo se ejercía por un encargado o gobernador enviado por la corona de Inglaterra. Había en cada colonia una asamblea representativa que daba leyes, que votaba el dinero para los propósitos de su respectiva comunidad política, pero que no tenía el control sobre el gobernador, porque éste dependía únicamente de la corona británica y era responsable sólo ante ella. Un gobernador, además, no tenía gabinete parlamentario, sino tan sólo funcionarios responsables ante la Corona. Tenía el veto sobre los actos de la legislatura colonial, y ejercitaba con frecuencia ese derecho. Así, los americanos encontraron en sus colonias una separación de los poderes ejecutivo y legislativo, mucho más completa que en Inglaterra, y atribuyeron la mayor suma de libertad de que ellos gozaban, a esta mayor separación de los poderes.

De la experiencia de este sistema colonial, unida a las nociones que tenían de la Constitución británica, los hombres de 1787 sacaron tres conclusiones: 1° que la creación de un Poder Legislativo y de un Poder Ejecutivo separados y entregados a manos diferentes, es el estado normal y el rasgo característico de un gobierno libre; que el Poder Ejecutivo era peligroso para la libertad y que debía ser mantenido dentro de límites perfectamente definidos; 2° que por cuanto el Poder Ejecutivo era peligroso para la libertad, para contener y sujetar al jefe del Estado, era necesario no solamente definir sus poderes y nombrarlo por un período de tiempo limitado, sino también destruir todas las oportunidades que le permitieran ejercer influencia sobre el Poder Legislativo. Considerando que ministros nombrados y actuando bajo las órdenes del Presidente serían más bien instrumentos suyos que representantes del pueblo, resolvieron impedirles que tuviesen el doble carácter de representantes del pueblo y de ministros; por consiguiente, establecieron que ninguna persona que desempeñe un cargo dependiente del gobierno puede ser miembro de ninguna de las cámaras. De este modo creyeron que hacían un Poder legislativo independiente, servidor del pueblo, enemigo de todo

poder arbitrario; pero, de otro lado, no pensaron por ningún motivo hacer al Poder Legislativo omnipotente.

También se dieron cuenta de los peligros que podrían resultar de la existencia de un Poder Ejecutivo demasiado débil. El proyecto presentado al tiempo de hacerse los trabajos de la Constitución, en el sentido de que el Congreso fuese quien eligiera al Presidente, fue abandonado. Temieron los constituyentes que el Presidente se convirtiera así en una simple criatura del Congreso y fuese incapaz de ejercer sus poderes controladores. A fin de fortificar su situación, a fin de evitar que para ello desenvolviese el Congreso intrigas entre los aspirantes a ese supremo cargo, se estableció que el Presidente debía ser elegido por el pueblo, aun cuando no directamente sino por intermedio de cierto grupo de electores, dándole así una situación dependiente del pueblo aunque por medio de mandato indirecto; y haciéndolo independiente del Congreso, le dieron una posición sólida que le sirviese de estímulo para ejercitar su veto, ejercicio que evidentemente habría vacilado mucho en manos de un Presidente que fuera tan sólo un delegado del Congreso. Así se creó en 1787 un estado de equilibrio en que de un lado se consiguió la independencia del Congreso, y de otro la independencia del Presidente: uno de los poderes manteniendo en jaque al otro. El pueblo gozaría la ventaja de que uno y otro se abstendrían de invadir sus respectivos derechos y funciones. Evidentemente había un riesgo, y era que surgiesen a cada paso controversias entre ambas ramas del gobierno. Pero la creación de una Corte de Justicia con derecho a declarar de un modo auténtico cuál es el sentido de la Constitución en la cual se encuentra expresada la suprema voluntad del pueblo, era un remedio que se podía aprovechar en todos los casos y suministraba también la seguridad de que la Constitución sería así fielmente observada, creando un procedimiento que no podía existir en el sistema inglés, debido a la omnipotencia del Parlamento.

Así pues, dividieron y separaron el Legislativo del Ejecutivo de un modo tan completo, que no solamente hicieron al uno indepen-

diente del otro, sino que los debilitaron a uno y otro en su propia esfera. El representante se vio en la posibilidad de poder arrastrar consigo al Congreso de la misma manera que un primer ministro popular podía llevar consigo al Parlamento en Inglaterra e inducirlo a llevar adelante alguna radical reforma. El Presidente quedó sujeto, en materia de negociaciones internacionales y de nombramientos, a los derechos concurrentes del Senado. Al Presidente se le impidió apelar al país, en una crisis con el Congreso (alude a que el Presidente no tiene la facultad de disolver el Congreso y de convocar a elecciones generales) Sin embargo, su cargo conservó cierta medida de solidez independiente, por la razón de que el pueblo mira al Presidente como su directo representante, como el símbolo de su majestad; y la circunstancia de que conserva su carácter solamente por cuatro años, hacen en ciertos casos imposible que el Presidente se atreva a practicar actos que producirían alarma si derivasen de una autoridad más permanente.

Por otro lado, el Parlamento fue debilitado si se le compara con el Parlamento británico, pues en este parlamento una de las cámaras ha adquirido predominio sobre la otra, mientras que en la Constitución americana se crearon dos cámaras iguales, cuyo desacuerdo paraliza inevitablemente la acción de las cámaras. Además, el Congreso perdió el control directo sobre el Poder Ejecutivo, que resulta de la presencia de los ministros en el seno del Congreso y de su dependencia respecto de la Cámara popular. Así pues, la imitación resultaba profundamente alterada respecto del origen. La Cámara de los Comunes británica ha adquirido prepotencia suficiente para llegar a ser, no solamente un cuerpo legislativo, sino también un cuerpo ejecutivo, que actúa no sólo por medio de sus poderes como cuerpo legislador, sino que también tiene el derecho político de separar a los ministros por medio de una resolución de desconfianza. En cambio, el Congreso Norteamericano es simplemente congreso, cuerpo legislativo, incapaz de separar a los ministros, incapaz de elegir a los agentes que deben cumplir las leyes que dicta; y al presente no ha podido constituir en su seno una organización suficientemente fuerte como

se requiere en una numerosa asamblea para poder adoptar un plan de gobierno y llevarlo a la práctica de manera consistente. De todas maneras, es tal el poder que de modo general tienen los cuerpos legislativos, que poco a poco ha ido invadiendo en algo la esfera propia del Poder Ejecutivo. Se ha organizado en forma de comités, cada uno de los cuales, por una tendencia expansiva natural, ejercen presión sobre los representantes del gobierno.

Esta observación basta para manifestar porqué los padres de las Constitución no adoptaron el sistema parlamentario inglés o sistema de gabinete. No han podido adoptarlo porque ignoraban su existencia, e ignoraban su existencia porque dicho sistema entonces estaba en Inglaterra todavía en embrión, aún no había sido comprendido por las autoridades más respetables. No hay una sola palabra en el libro de Gladstone, y menos en el de Montesquieu, que haga mención al deber que tienen los ministros de retirarse cuando pierden la confianza de la cámara; y no hay nada que indique que la vida de la Cámara de los Comunes está destinada a ser dirigida y controlada por el Gabinete. Es dudoso si los padres de la Constitución habrían imitado o no el sistema de gabinete caso de haberlo conocido. Probablemente habrían creído que ese sistema de gobierno era tan unificado, tan fuerte, capaz de revisar de un modo imperioso e irresistible los propósitos de una mayoría, que habrían creído que ese sistema de gobierno era un tanto peligroso para la libertad de los Estados y para la libertad de los individuos, que constituía su principal preocupación. Pero como la idea nunca se presentó a su mente, no se puede decir que al adoptar la forma de gobierno que han establecido, han rechazado un sistema de gobierno bajo el cual Inglaterra y sus colonias han adquirido tan vasta prosperidad.

Está explicado por esta interesante relación el origen lógico, diremos así, de la Constitución norteamericana. Como se ha dicho en otra ocasión, la obra de los americanos no fue de creación; fue una imitación. Los padres de la Constitución americana no pensaron inventar. Deliberadamente primero: se propusieron tan sólo adaptar,

al nuevo estado de cosas, instituciones ya experimentadas y conocidas. Por un lado tenían el modelo más inmediato y próximo de la organización política de las colonias que acababan de emanciparse y que ya se habían constituido en Estados, dándose cada uno de ellos su constitución, y que ahora se trataba solamente de aproximar en una unión estrecha para formar una gran Nación federal. Ahora bien, esas constituciones coloniales y locales, establecían ciertas bases que no podían menos de ofrecer un modelo inmediato a la organización política. Segundo: tenían el modelo de la Madre Patria, Inglaterra, vinculada a ellos por tantos motivos de orden históricos y de relaciones intelectuales. Tenían, además, el conocimiento de esa constitución a través de las obras científicas que entonces acababan de exponer el mecanismo, los resortes de la constitución británica, tenida entonces como la constitución más perfecta, la más libre de todos los países conocidos; y los expositores de esa constitución eran Gladstone, inglés, y Montesquieu, francés, ambos adoradores de la constitución británica y sostenedores de la tesis de que los méritos de esa Constitución y el origen de las libertades de que gozan los súbditos británicos, se encontraba en que en la constitución británica, lejos de hallarse los poderes legislativo, ejecutivo y aun judicial controlados por la persona de un soberano, como en otros países, esos poderes se encontraban debidamente separados y en manos distintas. Todo eso, pues, explica que los constituyentes de Norteamérica adoptasen como dogma científico y como modelo práctico de imitación para su obra constitucional, el principio de la separación de los poderes públicos, y que éste sea la piedra angular, como ya tantas veces se ha dicho, de la organización americana.

Digamos de paso, por vía de digresión, que cuando los demás países americanos, inclusive el Perú, intentaron por primera vez constituir una carta política fundamental, todos ellos acordemente aceptaron también como era entonces el dogma universal, que todo gobierno libre debía constituirse sobre el concepto de la separación de los poderes; y si se toman los debates de la primera Asamblea Constituyente reunida del Perú en 1822, la que dictó la primera

Constitución del Perú, se encontrará que todos los constituyentes unánimes aceptan como base de sus trabajos el principio de la separación de poderes, haciendo mérito de la autoridad de Montesquieu. Y adoptan, en suma, las mismas instituciones que en Norteamérica habían derivado como consecuencia de la adopción del principio.

Por eso Bryce escribe: no se puede decir que los americanos hayan rechazado el sistema parlamentario o de gabinete, que deliberadamente se hayan apartado de ese modelo para adoptar otro contrario o distinto; porque el sistema de gabinete entonces no era conocido, porque en la misma Inglaterra estaba todavía formándose, al extremo de que los más cumplidos observadores de la época no se habían dado cuenta de la tendencia hacia la cual marchaba la Constitución inglesa, que era una reunión más o menos íntima, la colaboración estrecha de los dos poderes ejecutivo y legislativo y el control mutuo de la cámara y del gabinete; y creían todavía que el poder ejecutivo era, en suma, la voluntad del Rey y que el parlamento no era más que un cuerpo que daba leyes, pero que no tenía facultad de hacer y deshacer ministerios. Los americanos no podían darse cuenta de la existencia de un gobierno que ni los mismos ingleses conocían en toda su intimidad, y por lo menos no se daban cuenta de la tendencia hacia la cual se dirigía su evolución política. Esta misma razón se puede aplicar cuando se estudia la historia política de los demás países de América. Ninguno de los grupos latinoamericanos adopta el parlamentarismo o gobierno de gabinete; no hay vestigio, en los debates de aquellos tiempos, de la idea del gobierno de gabinete; todavía no había entrado de lleno en las prácticas inglesas y menos todavía eran expuestas en los libros científicos de ese tiempo. El gobierno de gabinete no podía llegar a su madurez hasta que las fuerzas populares no se desenvolviesen, lo cual empezó a suceder con la gran ley de reforma electoral de 1832; porque la esencia de este sistema se encuentra en el delicado equilibrio que se crea entre tres poderes: el ministerio, la Cámara de los Comunes y el pueblo. La Cámara es fuerte porque puede llamar a cuentas al ministerio para cada uno de sus actos y puede obligar al ministerio a retirarse. El

ministerio no se halla tampoco indefenso, porque puede disolver al parlamento y llamar al pueblo para que sea el juez en el conflicto entre el parlamento y los ministros. El parlamento, cuando derroca a un ministerio, no hiere a la autoridad ejecutiva, simplemente cambia sus agentes. El ministerio cuando disuelve el parlamento no ataca al parlamento como institución; reconoce la supremacía en este cuerpo por lo mismo que acude al país con el objeto de que cambie a los individuos de que se compone. Tanto la Cámara de los Comunes como el ministerio actúan y se mueven en presencia del pueblo el cual hace de árbitro, y se halla preparado para juzgar de todas las controversias que ocurran. La Cámara se halla en contacto con el pueblo, porque cada uno de sus miembros observa atentamente las luces y las sombras del sentimiento de sus electores. El ministerio se halla en contacto con el pueblo, porque no solamente los ministros son representantes, sino también son jefes del partido de mayoría, partido que naturalmente se ve en la necesidad de medir cada uno de sus actos y calcular cuál será el efecto que produzcan en el pueblo, de cuya conveniencia depende la suerte del partido. Así, el único caso en que este sistema de contrapeso puede fallar es aquel en que un ministerio sostenido por la mayoría parlamentaria siga una política que no ha sido sometida al pueblo en las últimas elecciones generales, y que en general sea opuesta a la voluntad del pueblo. Este es el peligro real, pero un peligro que rara vez puede producir graves daños, porque los órganos de la opinión pública son tan poderosos, que basta que la opinión pública se manifieste en una mayoría popular y aun en una fuerte minoría para que inmediatamente se alarme el ministro y la cámara, y para que se extinga el curso de una política irregular. Los inconvenientes de este sistema de exquisito equilibrio son el que este equilibrio puede romperse con frecuencia, y de que cada ruptura puede producir un cambio de gobierno con una serie de inconvenientes temporales en los diversos ramos de la administración, o puede producir una elección general con el inmenso gasto de dinero y las perturbaciones que trae al país. Es este un sistema cuyo éxito depende de la existencia de dos partidos y no más, partidos cada uno de los

cuales sea bastante fuerte para contener en sus violencias al otro, y que no obstante uno de los partidos tenga suficiente preponderancia, en un momento dado, sobre la Cámara de los Comunes. Cuando haya un tercero y quizás un cuarto partido, entonces las condiciones cambian. La balanza en el parlamento oscila según que el peso de uno de esos grupos se arroja a un lado o al otro; las disoluciones de la cámara se hacen entonces más frecuentes, y a pesar de estas disoluciones no se logra realizar el equilibrio. La historia de la Tercera República francesa nos muestra cuán grandes son las dificultades para manejar una cámara compuesta de muchos grupos, y esta misma fuente de dificultades empieza a presentarse ahora en Inglaterra.

Llamo la atención sobre este pasaje, especialmente sobre el punto en que el autor explica cómo la esencia del gobierno parlamentario reside en el delicado equilibrio, no entre los dos poderes el Legislativo y el Ejecutivo, la mayoría de la cámara y el gabinete, sino entre tres poderes que son: la cámara, el ministerio y el pueblo. El pueblo, el cuerpo electoral es, en el sistema inglés, un elemento activo de la organización política, porque los conflictos que necesariamente tienen que ocurrir, de un lado por actos del congreso, y de otro, por los del ejecutivo, requieren de un árbitro, so pena de que la máquina gubernativa se entorpezca y no marche, o sea que se produzcan conflictos que traen consigo la ruptura permanente de ese equilibrio y la absorción inconveniente de un poder, por otro. A fin de mantener el equilibrio es necesario que haya un árbitro capaz de resolver las contiendas que necesariamente han de surgir entre dos poderes del Estado. Ese árbitro es el país que ejerce sus funciones por medio del sistema de las elecciones generales convocadas, ya sea en las ocasiones en que el mandato de los diputados ha terminado por la expiración de su tiempo, o ya sea, como ocurre con mayor frecuencia, porque antes de terminar el mandato, el ministerio provoca una disolución general de la Cámara y una elección con el objeto de que el país se pronuncie en una cuestión controvertida entre la cámara baja y la alta. No se concibe un parlamentarismo, pues, en donde no hay un verdadero espíritu democrático, en donde no se encuentre

un pueblo que tome parte activa en la vida pública, donde no haya elecciones respetuosas, honradas que le permitan en un momento dado, conocer a ciencia cierta, cuál es la voluntad de la mayoría del país que todo el mundo debe acatar. Como están perfectamente unificados el congreso y el gobierno, cuando el gobierno sale de la mayoría de la cámara y ésta hace al ministerio, resulta pues, que entre el ministerio y la cámara hay una perfecta solidaridad de miras. El ministerio formado por los jefes del partido, la Cámara formada por el partido mismo. Estos jefes contribuyen en un momento dado, con su prestigio, con su influencia política, con su autoridad de jefes, a arrastrar a la mayoría indiscutible de la Cámara de los Comunes para practicar cualquier reforma, mucho más en un parlamento omnipotente, la reforma de la Constitución misma. Esa mayoría en ese momento es el supremo poder del Estado, sin ninguna clase de limitaciones o de restricciones derivadas de otro poder que le haga contrapeso. Cabe entonces la posibilidad, dice Bryce, de que el ministerio y la Cámara, de acuerdo, puedan seguir una política que esté en oposición con la voluntad del país. Pero este peligro, agrega, es muy remoto, y en todo caso no puede producir resultados que duren por mucho tiempo. No se trata de un gobierno constituido tan sólo por estos dos poderes, no se trata de una oligarquía parlamentaria, sino de un parlamento que actúa bajo la admirable vigilancia del pueblo mismo; se trata de partidos que dependen del pueblo porque de él sacan su popularidad que es su fuerza; se trata de representantes, cada uno de los cuales se halla en contacto con los electores de su distrito, para darles cuenta de sus actos a fin de obtener su reelección o la destitución; es claro, pues, que el pueblo es el que en realidad inspira tanto la acción del gobierno como la del ministerio, y que uno y otro no se puedan apartar de una manera permanente de las corrientes naturales que existen en el pueblo.

Lección trigésima

II. Gobierno de Estados Unidos y gobierno de Gabinete

Haciendo una comparación entre los dos sistemas, inglés y norteamericano, Bryce compara en seguida la forma que toma un conflicto institucional bajo el sistema de gabinete y bajo el régimen presidencial.

En Inglaterra, si el Poder Ejecutivo desagrada a la Cámara de los Comunes, la Cámara le da un voto adverso. El ministerio se halla entonces en este dilema: o dimite o disuelve el parlamento. Si dimite se nombra otro ministerio sacado del partido que acaba de obtener el triunfo en la Cámara de los Comunes; y de este modo se restablece la cooperación entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo, y los asuntos públicos continúan su curso. Si, por otra parte, el ministerio disuelve el parlamento, se elige uno nuevo; si éste favorece al gabinete se conserva en el poder, si le es desfavorable el gabinete dimite inmediatamente. También entonces se restablece el equilibrio. Si la diferencia o conflicto surge entre la Cámara de los Lores y un ministerio sostenido por la Cámara de los Comunes, generalmente el medio empleado es también la disolución; y si la nueva Cámara de los Comunes insiste en sus miras, los lores conforme a las nuevas prácticas constitucionales ceden inmediatamente. En el caso improbable

de que subsistiese la oposición, quedaría un remedio extremo que se inició con el plan de 1842, o sea, el de crear un número de pares suficiente para alterar la mayoría de la Cámara Alta. Así, pues, prácticamente la última decisión corresponde al pueblo, es decir corresponde al partido que en el momento goza de la mayoría del cuerpo legislativo. Este modo de cortar los conflictos se aplica a todas las diferencias que puedan ocurrir entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo; es un método expedito y eficaz, y su prontitud y eficacia justamente constituyen el origen de sus peligros. En EE.UU. una disputa entre el Presidente y el Congreso puede tener por origen un acto del ejecutivo o una ley. Si el conflicto se realiza respecto de un acto del Ejecutivo, como por ejemplo, un nombramiento o un tratado internacional, una rama del Congreso, el Senado, puede hacer frente al Presidente, es decir, le puede impedir que haga lo que desea. Si el conflicto se produce respecto de una ley que el Presidente devuelve al Congreso, las dos cámaras pueden, por una mayoría de dos tercios, insistir en la ley y la querella concluye; pero de todas maneras, el cumplimiento de esa ley en sus detalles tiene que dejarse a ministros que son adversos a esa ley, y que por consiguiente harán todo lo posible para hacer inapropiada la voluntad del legislador. En caso de que no haya dos tercios de mayoría, la ley caduca, y por importante que la cuestión pueda ser, por esencial que sea para el país el que se adopte una medida inmediata, ya sea en el sentido de decidir por la mayoría del Congreso o en el sentido preferido por el Presidente, no puede hacerse nada hasta que termine el período de ese congreso. Entonces la materia queda sometida al pueblo. Si el Presidente tiene todavía dos años más de su mandato, el pueblo puede manifestar la aprobación a su política, eligiendo para la Cámara de Representantes un personal que se halle de acuerdo con el Presidente, o puede manifestar su desaprobación a la política presidencial, reeligiendo una cámara opuesta al Presidente. Si la elección del nuevo Presidente coincide con la elección de la nueva Cámara, entonces el pueblo tiene un segundo medio de manifestar su fallo. Puede no solamente elegir una cámara de la misma o de distinta composición que la última, sino

también un Presidente. De esta manera puede establecerse de nuevo la armonía entre el Congreso y el Poder Ejecutivo. Pero aun en ese caso queda el Senado, el cual puede ser arrastrado en la política del Presidente y es imposible ponerlo en armonía con ella hasta que no trascurra un tiempo suficiente para que esa mayoría cambie por la elección de nuevos senadores de los estados. Éste, pues, es un método mucho más lento que el empleado en Inglaterra; es un método que puede resultar ineficaz en momentos de crisis, en que sea necesaria una acción pronta e inmediata; pero en cambio es un sistema que no tiene el peligro de las resoluciones precipitadas e inconsultas. En uno y otro sistema, como se ve, el conflicto entre los poderes públicos que puede producirse, tiene como árbitro siempre al pueblo. El cuerpo electoral, por medio de las elecciones, es el que da la razón a uno u otro de los poderes en conflicto. En Inglaterra esto se produce por medio de la disolución del parlamento, remedio eficaz y definitivo al cual se apela cuando hay un conflicto entre la cámara y el ministerio o entre la cámara alta y la baja. Entonces el pueblo, por una elección general, da la razón, o al gobierno y la Cámara de los Comunes contra los lores, o a la Cámara de los Comunes contra el ministerio, o el ministerio contra los comunes. El nudo se desata, pues, rápidamente. El sistema en América es fundamentalmente igual si ocurre un conflicto entre el Presidente y la Cámara de Representantes, por el momento la cuestión se resuelve inmediatamente si hay una mayoría de dos tercios que pueda insistir en la ley del Congreso; entonces el veto del Presidente resulta ineficaz y la cuestión concluye. Pero si no hay una mayoría de dos tercios el conflicto subsiste; el Presidente veta la ley y ésta no puede promulgarse, aun cuando sea una cuestión pública de urgencia, aun cuando se necesite adoptar una medida en pro o en contra de la política del Presidente: el conflicto es insoluble. En América, los períodos de renovación del Congreso son fijos. En América no hay posibilidad de que el Presidente disuelva el Congreso en cualquier instante, provocando una nueva elección; hay que esperar un período de dos años para que se renueve la Cámara de Representantes. Entonces se enviará un personal que mantenga la política

que el Congreso ha sostenido, y es claro que el conflicto queda sin lugar; o se mantendrá un personal adicto a la política presidencial, que probablemente será un personal que cuente con una mayoría suficiente; entonces el conflicto queda también resuelto a favor del Presidente. Pero a este motivo de lentitud, derivado de la necesidad de esperar el período fijo de la renovación de la cámara, se agrega otro. Las dos Cámaras son iguales, el Senado tiene la misma fuerza; su acción es necesaria como cuerpo colegislador; pero el Senado no se renueva cada dos años. Esa elección general puede ser causa de que el conflicto no quede aún resuelto, porque puede subsistir en el Senado una mayoría distinta a aquella que el pueblo envía a la Cámara de Representantes. Como el senado no se renueva sino por terceras partes cada dos años, resulta que hay necesidad de esperar en un caso que se produzcan dos renovaciones para que la mayoría del Senado se ponga al unísono con la mayoría de la Cámara de los Representantes. Entre tanto las circunstancias políticas pueden haber cambiado, y esa armonía casi no llegar a producirse. En suma, hay un método de resolver el conflicto que es dejar al pueblo en último extremo la palabra final; pero es un método mucho más lento, de manera que las cuestiones se resuelven por un procedimiento tardío, y de allí la circunstancia crítica para el país, que puede resultar peligrosa, con un régimen en el cual no hay la posibilidad de tomar una medida inmediata como las circunstancias pueden exigirlo. El mérito del sistema inglés es la prontitud y la eficacia. Ese sistema es muy útil; pero es también el origen de muchos peligros, porque la rapidez para resolver un conflicto puede traer consigo movimientos populares más o menos irreflexivos, apasionados, que tengan una acción inmediata, pero a veces irreparable. El sistema americano es más tardío; trae consigo el peligro de no poder adoptar medidas eficaces en un momento de crisis; pero, en cambio, escapa al peligro de las medidas precipitadas e inconsultas. Los ingleses consideran como un secreto de su sistema, el que el Poder Ejecutivo sea directamente responsable ante la Cámara de los Comunes, y en los Estados Unidos sin embargo –y no solamente en el gobierno nacional sino en el de cada uno de

los estados–, prevalece la doctrina opuesta, esto es, que el Poder Ejecutivo debe ser completamente independiente de la rama legislativa. Los americanos se dan cuenta de que este sistema produce necesariamente una pérdida de poder y de eficacia; pero en cambio creen que es mucho más apto para producir la seguridad necesaria en un gobierno popular. Convienen en que el Poder Ejecutivo y el Legislativo trabajarán de concierto, de acuerdo común, como puede también la opinión pública compeler e imprimir cierto grado de cooperación mayor de la que podía esperarse teóricamente. La tendencia de la nación es cada vez más a considerar el veto del Poder Ejecutivo como un medio protector de la comunidad contra los excesos del Poder Legislativo. Con frecuencia el veto, usado audazmente por el Poder Ejecutivo, ha detenido muchos actos inconvenientes de la legislatura.

En Estados Unidos algunos han sostenido que la separación de los poderes legislativo y ejecutivo ha ido demasiado lejos, y han propuesto que a los ministros del Presidente pueda permitírseles presentarse a las cámaras para responder a las interpelaciones que se les hagan, y aun para tomar parte en los debates. Muchos temen sin embargo que esta innovación traería consigo resultados superiores a los que pueden preverse. Mientras más en contacto se pongan los ministros con el Congreso, más difícil es mantener la independencia de este último. Cuando se empieza a reparar una cosa, es difícil saber hasta dónde tendrá que irse en la reparación, y este cambio en el sistema presente en América, tal vez deseable en sí mismo, podría producir una reconstrucción completa y darle al gobierno un aspecto enteramente distinto del actual. El resultado práctico de la conveniencia del gobierno americano es cuando un partido posee una gran mayoría en el Congreso; tienen en sus manos al Presidente, es decir, puede hacer todo, retirar al Presidente toda su influencia, excepto en aquello que resulta de algunos actos funcionales y constitucionales enteramente propios, como es tratándose del ejército y de los negocios con los países extranjeros. Cuando los partidos se hallan más o menos divididos en partes iguales, es decir, cuando la mayoría

se halla en un sentido en el Senado y en otro en la Cámara de Representantes, o cuando hay una pequeña mayoría contra el Presidente en ambas cámaras, el Presidente aprovecha de esa ocasión para ser más o menos libre, y entonces es muy difícil imponerle nuevas limitaciones; pero se mueve entonces bajo limitaciones que le han impuesto leyes anteriores, y no le es posible entonces hacer nada que requiera la dación de nuevas leyes.

Otra consecuencia notable del sistema, de la falta de un gobierno de gabinete en América, es que la palabra gobierno no tiene el mismo sentido que en Europa. En Francia, Italia e Inglaterra esta palabra significa un grupo de hombres unidos sosteniendo una misma clase de opiniones, que han logrado el control de la máquina completa del gobierno y la mueven en conformidad con esas opiniones. La mayoría en el país está representada por la mayoría en el cuerpo legislativo, y a esa mayoría pertenece el ministerio; así, pues, que el ministerio es el supremo comité del partido en mayoría y tiene el control completo de todos los asuntos internacionales y domésticos, porque se supone que esa mayoría legislativa, acorde con el ministerio, es la mayoría de la nación. Las cosas pasan de otro modo en América. Allí también se habla de que hay un partido en el poder; pero esto significa simplemente que ese partido ha obtenido la Presidencia de la República. El tener en las manos la presidencia trae consigo la facultad de disponer de todos los empleos públicos, lo que es para muchos políticos empíricos en lo que consiste el goce del poder. Pero, de otro lado, el poder en América no tiene realmente otro poder que el de conseguir o dar colocación a sus adherentes. Ese partido que tiene en sus manos la Presidencia de la República, puede sin embargo hallarse en minoría en una de las cámaras del Congreso, en cuyo caso no puede hacer nada; el brazo ejecutivo del gobierno puede encontrarse paralizado; de manera que aun cuando los sentimientos de partido son en general más intensos en América, más aun que en Inglaterra, en realidad el gobierno de partidos es mucho más débil que en la Gran Bretaña, o lo que es lo mismo la constitución de los Estados Unidos opone obstáculos desconocidos en Francia

y en Inglaterra, como el control por medio de un partido, de toda la maquinaria del gobierno.

Ya en otra ocasión, leyendo a Lowell, explicaba la diferencia que a este respecto ocurre entre Inglaterra y todos los demás países, del mundo. En Inglaterra, en efecto, el gobierno y la organización de los partidos son la misma cosa. Como dice Lowell, los partidos actúan, no de fuera, sino dentro del mecanismo gubernativo. En Estados Unidos y en todos los demás países los partidos actúan desde fuera; quiere decir que en Inglaterra el sistema de gabinete y la organización de los partidos se han producido por el mismo movimiento evolutivo, por el mismo movimiento histórico. Se encuentran en la más perfecta e íntima armonía; algo más, el gobierno y los partidos son la misma cosa, la mayoría de la Cámara de los Comunes es la mayoría de un partido. El ministerio o gabinete es la junta directiva de un partido, es decir que los hombres prominentes tienen derecho a la dirección de sus negocios; de manera que cuando se dice que el partido liberal está en el poder, quiere decir que la mayoría de la Cámara de los Comunes es liberal, que el gabinete es liberal, y que, aun cuando la Cámara de los Lores es generalmente conservadora, sin embargo, hay procedimientos que ya conocemos por medio de los cuales se puede dominar la voluntad de la Cámara de los Lores por resistente que sea. Por consiguiente, como el parlamento es omnipotente, como el gobierno y la mayoría de la Cámara pertenecen al mismo partido, y este partido está manejado por un pequeño grupo de hombres que a su vez representan la mayoría de la nación, entonces resulta, pues, que el gobierno es una fracción del Partido Liberal. El Partido Liberal es dueño de la dirección absoluta del país por cierto período de tiempo; la maquinaria del gobierno es suya y la maneja como quiera. En los Estados Unidos los partidos no actúan dentro del gobierno sino de fuera; y de allí puede resultar, como acaba de verse, que un partido no tenga control directo sobre los diversos órganos del poder público sino solamente de uno de ellos, careciendo de control sobre otro que es igualmente importante; y entonces aun cuando tenga, por ejemplo,

la presidencia de la República, no se puede decir que el partido demócrata que tiene hoy la Presidencia de Estados Unidos, tenga el control, la dirección suprema de la nación en el sentido pleno de la política, porque tiene tan sólo uno de los factores que colabora a la ejecución de la política.

Puede faltarle otro elemento tan importante como la Cámara de Representantes o como la Cámara de Senadores, porque el partido que tiene la mayoría, al elegir Presidente, no es quizás el que tiene la mayoría al elegir la Cámara de Representantes o para elegir una mayoría de la de senadores, porque la discrepancia en que se produce la elección de presidente, cada cuatro años, y la elección de la Cámara de Representantes cada dos años, puede ocurrir que aun cuando en un momento dado la mayoría nacional sea demócrata y elija una cámara demócrata, dos años después el sentimiento público puede cambiar, el Presidente demócrata queda y la mayoría de la Cámara de Representantes pueda ser republicana, o cuando entra el Presidente pueda encontrarse con un senado que ha sido elegido bajo el imperio de circunstancias anteriores y que tiene una mayoría adversa a su partido.

El método americano que es, en sustancia, el método de los contrapesos y de los frenos, es decir, el sistema en que un poder público se contrapone al otro para controlarlo, trae consigo el que ningún partido, en un momento dado, controla a la vez todos los órganos de la máquina gubernativa y pueda, por consiguiente, moverla a voluntad.

Lección trigesimaprimera

III. Gobierno de Estados Unidos y gobierno de Gabinete

Estamos ahora en condiciones de hacer un resumen de los resultados prácticos que provienen de la separación entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo. Resulta lo siguiente: 1°, que el Presidente y sus ministros no tienen iniciativa en el Congreso, tienen muy poca influencia sobre él, aquella influencia que pueden ejercer sobre individuos particulares de las cámaras por medio de la concesión de empleos; 2°, el Congreso tiene poderes bastante amplios de investigación, pero poderes muy imperfectos de control sobre la administración de las diversas ramas del Poder Ejecutivo; 3°, de allí resulta que la nación no sabe dónde fijar la responsabilidad por abusos o errores. Los diversos cuerpos gubernativos se hallan conectados entre sí de tal forma que generalmente el peso de la censura o responsabilidad puede echarse fácilmente por unos a otros, y de esa manera debilitarse el sentido de la responsabilidad. Así, el Congreso da una ley; el Poder Ejecutivo que no pertenece al partido del Congreso la ejecuta de mala gana, con cierto prejuicio en contra de la ley; puede entonces resultar el inconveniente práctico en la ejecución de esta medida legislativa; los legisladores pueden echarle la culpa al gobierno de que ejecuta la ley de modo frío, y el gobierno echarle la culpa al Congreso que ha dado una ley mala; y el país no sabe

quién tiene la culpa de esta mala política. Si se trata de un mal nombramiento no se sabe a punto fijo a quién echarle toda la responsabilidad; si al Senado que aprobó el nombramiento o al Presidente que lo propuso; y, como sabemos, tanto el Poder Legislativo como el Ejecutivo, intervienen colaborando en una forma en que nadie tiene la dirección, el control, el comando, resulta que la responsabilidad pasa de una cabeza a otra, y el país no sabe en quién fijar la responsabilidad de esos abusos que se cometen. 4° Hay una pérdida de fuerza por rozamiento, es decir, parte de la energía, de la fuerza, del tiempo de los hombres y de las corporaciones que forman el gobierno se disipa en luchas de unos contra otros. Todos los gobiernos libres sufren este mal, porque en todos ellos hay un sistema de frenos y contrapesos: 5° existe el riesgo de que el Poder Ejecutivo carezca de vigor y que, por consiguiente, no se adopten las medidas necesarias en los momentos críticos.

Pueden todos esos defectos resumirse en uno solo: en el gobierno de América, considerado en conjunto, falta unidad. Sus diversas ramas no están debidamente conectadas, sus esfuerzos no se dirigen al mismo fin, no producen un mismo resultado. Los marineros, el timonel y el ingeniero parece que no tuviesen un solo objeto ni obedeciesen a una sola voluntad; de manera que en lugar de que el buque marche en línea recta, se desvía con frecuencia, marcha en zig zag, y a veces parece que diera vuelta. El Presidente puede asimilarse a ese buque porque no se halla en situación de poder dirigir al Congreso ni a la nación; el Congreso tampoco puede guiar ni estimular al Presidente, ni tiene tampoco medios de reemplazar al Presidente, si resulta inútil, con otro apto para las circunstancias. El gabinete ni recibe su política del Congreso ni le imprime una política al Congreso. Nada, pues, va por su camino, o se malgasta preciosos momentos descuidando lo que debe hacerse, y lo que al fin ocurre parece no ser el resultado de la acción deliberada de los diversos órganos del Estado, sino de alguna otra gran fuerza que en ciertas circunstancias aprovecha de la discordia de los elementos gobernantes, y que en otras circunstancias prescinde de ellas.

Esta falta de unidad es sobre todo sensible en las épocas de crisis. Cuando una crisis brusca recae sobre un país, entonces el Poder Ejecutivo necesita dos cosas: 1° manejar con libertad y abundancia el dinero preciso; 2° tener más amplitud de poderes que en las épocas ordinarias. Bajo los sistemas europeos la obligación de atender a las necesidades de esas crisis recae inmediatamente y por igual en la Cámara de Representantes y en los ministros que son sus agentes. Así, pues, inmediatamente se convoca a las cámaras y se les pide recursos, tantos como las circunstancias exigen. Una vez que estos recursos han sido conseguidos, el ministerio se mueve teniendo a su lado y a sus espaldas el peso íntegro del pueblo. Como están acostumbrados a trabajar de acuerdo con las Cámaras y las Cámaras de acuerdo con ellos, el pistón se mueve rápida y suavemente en el cilindro. En América, el Presidente de ordinario tiene muy poco que hacer con el Congreso, y el Congreso, a su vez, tiene nada o poco que hacer con las cuestiones ejecutivas. Este mecanismo, especialmente la falta de líderes ministeriales y por consiguiente la falta de organización, hace inepto al Congreso para hacer frente a las circunstancias difíciles con prontitud. Con frecuencia ahorra demasiado los recursos y no los otorga con aquella confianza que hace que duplique casi el valor de ellos; recelos en el Poder Ejecutivo que son hasta cierto punto aceptables en el tiempo, ordinario y natural entre hombres que no tienen puntos de contacto ni relaciones constantes con el congreso. Resulta en estas circunstancias muy peligroso que el Congreso pueda poner toda su confianza en personas que le son extrañas y que no dependen de él ni están bajo su control. Así cuando el peligro arrecia, parece que la única manera de salvarse es adoptar una dictadura temporal, al estilo romano, algo de lo que ocurrió durante la Guerra de Secesión, porque los poderes que entonces se confirieron al Presidente Lincoln o los poderes que este Presidente ejerció, fueron tantos como cuando la autoridad de un dictador romano. Felizmente los hábitos de legalidad y de sumisión a la ley tienen raíces tan hondas en América como tenían en Roma en sus mejores tiempos; de manera que cuando la tempestad pasó, el buque recobró su curso ordenado y tranquilo.

He allí, pues, explicado en su mecanismo y en sus consecuencias buenas y malas el sistema político que tiene como punto fundamental, como base, la concepción de que todos los poderes públicos deben ser completamente independientes uno de otro; he allí aplicado en un gran país y produciendo sus efectos durante más de un siglo el dogma político que profesaban los filósofos del siglo XVIII, Montesquieu entre ellos, de que la condición esencial para que un país goce de las libertades civiles y políticas es que haya separación e independencia entre los poderes legislativo, ejecutivo y judicial. Llevados, ante todo, del deseo de organizar un gobierno libre, dando seguridad amplísima tanto para los varios estados que acababan de asociarse, como para los derechos y garantías del ciudadano, creyeron los americanos que lo mejor era el principio de la separación en todo su rigor y crearon un Presidente independiente del Congreso; dividieron el Congreso de manera de equilibrar sus fuerzas y de impedir que absorbiera los poderes del Presidente, y le dieron a éste el recurso del veto con el objeto de evitar, a su vez, que pudiera el Congreso ir demasiado lejos en sus propósitos absorbentes. En suma, crearon frenos y medios de control recíprocos. El resultado es que, en parte, el sistema correspondió a la aspiración de sus inventores porque, efectivamente, bajo esa Constitución, el pueblo americano ha tenido las más amplias seguridades. Pero la experiencia ha demostrado, por otro lado, que este sistema ofrece el gran inconveniente de la falta de unidad en el gobierno, tanto más peligroso cuanto que en circunstancias críticas, de graves conflictos internos o externos, los gobiernos necesitan de una amplitud de poder, de una rapidez de acción que parece incompatible con un sistema semejante. El sistema inglés permite constituir en un momento dado, rápidamente, un Poder Ejecutivo casi autocrático sin alterar en nada el régimen parlamentario. No hay gobierno más fuerte, en momentos precisos, que el inglés. El control del Parlamento y del pueblo, que en un momento pacífico sirve para retener al Poder Ejecutivo dentro de la más estricta legalidad, sirve también en momentos de crisis nacional para dar una tal suma de poder que pueda salvar todas las dificultades por una

acción inmediata y rápida. De allí que, como acaba de verse, en una gran crisis como la que ocurrió durante la famosa guerra de los estados del Norte y del Sur en la Unión Americana, para hacer frente a las eventualidades de las demandas nuevas que esa situación exigía, el Presidente Lincoln hubo de ser investido de poderes casi dictatoriales, en gran parte ajenos y extraños a la Constitución. Pero el sentimiento de la legalidad, el gran amor a la Constitución hizo que inmediatamente después de concluida la guerra civil los poderes presidenciales de Lincoln, convertido en dictador romano, con poderes enormemente superiores a los que ejercieron antes y han ejercido después todos los demás Presidentes de los Estados Unidos, volvieran a su antiguo nivel, y nunca fueron menores los poderes del Presidente, que en manos de Johnson, su sucesor.

El autor concluye con esta consideración. A medida que la máquina está constituida de modo de poder funcionar casi por sí sola, es menor la inteligencia que se necesita para manejarla, y a medida que es mayor la posibilidad de que se desarregle, también es superior la capacidad y destreza que se necesitan para ponerla en movimiento. La Constitución inglesa, que admiramos como una obra maestra de equilibrio delicado y de complicado mecanismo, presentaría en cualquiera otra parte que no fuera Inglaterra las mayores dificultades. Ese mecanismo existe y funciona muy bien en virtud de tradiciones que viven en el espíritu de los hombres de estado ingleses y en virtud de la reverencia que le tributan todos los ciudadanos ingleses. Funciona por efecto de una multitud de convenciones, de acuerdos tácitos que ningún escrito puede formular, como consecuencia de hábitos que se han formado, que se han hecho carne durante períodos de siglos. Así, el pueblo inglés tiene una capacidad práctica para la política y una claridad de visión y una capacidad de control sobre sí mismo, que no lo ha igualado otro país del mundo.

En 1861, que fue la época de la guerra civil, echaron a un lado todas sus querellas locales, permitieron al Poder Ejecutivo ejercer poderes nuevos, dieron rápidamente leyes de dudosa constitucionalidad,

levantaron un ejército inmenso, contrajeron una deuda prodigiosa. Los romanos no habrían sido más enérgicos en sus sentimientos del deber cívico ni habrían tenido una tan amplia confianza en sus magistrados. Cuando pasó la tempestad y cuando el torrente se retiró y dejó nuevamente libre la planicie, las aguas volvieron tranquilamente a sus antiguos canales. El reino de la legalidad volvió. Solamente después de cuatro años de que el Poder Ejecutivo había alcanzado su más alto punto en manos del presidente Lincoln, fue reducido a su más bajo nivel en manos del presidente Johnson. Un pueblo semejante, es capaz de trabajar con cualquier Constitución. El peligro para ellos está justamente en que confían demasiado en su destreza y en su buena fortuna y, quizá por ese motivo, no se preocupan de componer a tiempo los defectos de su mecanismo político como debieran hacerlo.

Lección trigesimasegunda

El Poder Judicial en los Estados Unidos

Los órganos principales del Poder Judicial son la Corte Suprema y los tribunales inferiores: las Cortes de Apelación de circuito y las Cortes de Distrito. Todo el territorio de los Estados Unidos está dividido en nueve circuitos comparables a los que aquí llamamos nosotros distritos judiciales, en donde hay una Corte de Justicia. Los departamentos del Perú están distribuidos en ciertos grupos o regiones judiciales que se llaman distritos judiciales, en cada uno de los cuales hay una corte. Análogamente, en todo el territorio de los Estados Unidos, los 48 estados están divididos en nueve circuitos en cada uno de los cuales hay una corte de apelación, y además los tribunales de la primera jerarquía, o de primera instancia, que se llaman Cortes de Distrito.

Los nombramientos se hacen por el Presidente y son sancionados por el Senado. Esos nombramientos son de por vida, inamovibles. Sólo se les puede separar del cargo por medio de la acusación. La Cámara de Representantes es la que tiene la facultad de acusar y el Senado la de declarar, por dos tercios de votos, que hay culpabilidad, separando al juez de su cargo. Prácticamente, pues, el Poder Judicial es inamovible.

La Corte Suprema se compone de once miembros. La constitución habla solamente de la Corte Suprema y no determina el número de sus miembros; de manera que el número de ellos ha ido aumentando en diversas épocas por virtud de leyes dadas por el Congreso. La constitución no organiza los tribunales de distrito ni los de circuito; simplemente habla de los tribunales inferiores, dejando para las leyes la función de constituirlos y organizarlos. Algunos han visto un peligro en la circunstancia de que la Constitución misma no señale el número de miembros de la Corte Suprema, porque en los grandes conflictos de carácter constitucional, en que ha habido de por medio agitaciones violentas de partido, muchos han temido que el partido que sostenía tal o cual interpretación de la Constitución, pudiese, con el propósito de hacerla triunfar, conseguir que se elevase el número de miembros de la Corte Suprema por una ley, a fin de nombrar, en mérito de esa ley, un cierto número de ciertos vocales que participen de las ideas de ese partido al que, luego, como jueces, harían triunfar. Pero ese peligro no se ha realizado.

Ahora ¿cuáles son las funciones, o a qué casos se extiende la acción de las Cortes Federales? Habiendo tribunales federales y cortes estatales, la constitución no podía menos de establecer cuáles eran las atribuciones de la una y de las otras para que no hubiera confusión, y estas reglas han sido después ampliadas y aclaradas por medio de leyes. Recordemos algunas de las materias de que se ocupan las Cortes Federales. En primer lugar, resuelven todos los litigios que se suscitan con motivo de la aplicación de la Constitución federal. Puede ocurrir un caso en que se trate de saber si es o no aplicable un artículo de la Constitución. Ese simple hecho basta para que las Cortes Federales conozcan el asunto o los litigios en que se trata de aplicar alguna ley federal o algún tratado público hecho con alguna nación extranjera por el gobierno de los Estados Unidos. Cuando se inicia, pues, un pleito ante un tribunal local o estatal y una de las partes interesadas invoque a su favor, sea para fundar su demanda o para justificar su defensa, un artículo de la constitución o una ley de la federación, entonces el asunto en última apelación, debe ir a la Corte Suprema

en el caso de que ese tribunal estatal ponga a un lado la ley federal o la ley constitucional, es decir que si se resuelve el caso en virtud de esa ley federal o aplicando estrictamente el artículo de la Constitución, entonces es claro que no hay necesidad de apelar a los tribunales federales. En cambio, si ese tribunal del Estado declara inaplicable la ley federal o el artículo de la Constitución, se tiene el derecho de pedir que el punto se resuelva por un tribunal federal.

¿Qué otros asuntos están sometidos al conocimiento de los tribunales federales? Procediendo con orden diremos que también conocen de las cuestiones litigiosas en que son parte interesada los ministros extranjeros, los diplomáticos y cónsules, y también conocen en los hechos que pertenecen al derecho marítimo, que se llaman cuestiones del Almirantazgo, y de actos contra el Derecho Internacional. Puede ocurrir también que un Estado tenga un litigio de carácter judicial sobre su derecho respectivo en aquellas materias que conocen los tribunales de justicia; ese juicio se somete a los tribunales federales. Asimismo se somete a los tribunales federales las cuestiones que se suscitan entre el ciudadano de un Estado y el de otro Estado. Cuando un ciudadano de New York tiene un pleito con un ciudadano de Pennsylvania, es el juez federal el que resuelve. Y lo mismo sucede cuando un ciudadano de un Estado tiene litigio con un extranjero. Si un ciudadano de New York tiene un litigio con un francés o un inglés, el cual debe resolverse en los Estados Unidos, entonces no conoce el tribunal de Nueva York sino el tribunal federal. Si un ciudadano del estado de Florida reclama algo contra el Estado de New York, se pretendió en cierta época que los tribunales federales podían conocer de esa clase de litigios y con ese motivo ocurrió un conflicto con el estado de Georgia, en el cual las pasiones se exacerbaron a tal punto que hubo amenaza de una verdadera interrupción. La Corte Suprema sostuvo que tenía el derecho de resolver ese litigio entre un particular y un estado. Con ese motivo se interpretó la Constitución, declarándose que el sentido de la Constitución no era ese. De modo que ha quedado establecido que no tienen los tribunales federales poder para juzgar el caso de un

particular con un estado, sino el caso de un particular de un estado con un particular de otro estado, o de un estado con otro estado.

En materia criminal tienen jurisdicción los tribunales federales para todos los delitos que se cometen contra las leyes federales. Veamos el punto de la autoridad que tienen los tribunales federales para resolver cuándo una ley federal o local es nula por hallarse en oposición con la Constitución. No solamente tienen esa función los tribunales federales; también la tienen los tribunales estatales. Necesitamos explicar bien los alcances y el sentido de este derecho de declarar nulas las leyes por hallarse en oposición con la Constitución. Para ello necesitamos en primer lugar recordar la naturaleza de la Constitución americana. Es una Constitución que no ha sido dada por el Poder Legislativo sino por el pueblo, y que contiene restricciones a la autoridad del cuerpo legislativo, estableciendo que éste no puede legislar sino sobre ciertas materias, o que cuando legisla sobre éstas, debe atenerse a ciertos principios; como por ejemplo, le prohíbe legislar sobre materias que corresponden a la jurisdicción de los estados. No puede legislar sino sobre las materias que son del resorte del gobierno central. Y aun en esas materias la Constitución señala ciertas limitaciones. Así estudiado, ese Congreso con poderes limitados sería comparable, en su condición, a la del apoderado respecto de su poderdante. Aquí el poderdante sería el pueblo. Como el apoderado que se excede de los límites que le han sido trazados practica un acto nulo, el Congreso que se aparta de las materias que la Constitución le ha señalado es un usurpador, su ley no es ley. Aplicando legalmente este principio se puede sostener que la Constitución establece un régimen tal, que las leyes contrarias a la Constitución son, por su naturaleza, nulas.

Pero falta este otro problema. ¿Los jueces declaran la nulidad? En esto consiste la novedad del régimen americano. En otros países ocurre también que la Constitución es una ley que establece reglas a las cuales debe sujetarse el cuerpo legislativo. Éste, por lo general, se sujeta a la Constitución; pero en otras ocasiones, por exceso de

poder o por equivocación, viola las leyes constitucionales. En Francia, Italia, Alemania, los tribunales no tienen el derecho de suspender la aplicación de una ley por cuanto es contraria a la Constitución. El Congreso está sujeto a la Constitución, pero lo está bajo su responsabilidad. Si se excede de la Constitución, su falta no tiene remedio. Esa ley todo el mundo tiene que acatarla, inclusive los tribunales. El único remedio consiste en que la renovación del personal legislativo traiga en una época más o menos próxima un movimiento de opinión opuesto a la subsistencia de la ley contraria a la Constitución. Si esto no ocurre, la ley subsiste. Pero en los Estados Unidos la manera como se ha entendido y aplicado desde su origen el Derecho Constitucional, es que las cortes, teniendo en frente un artículo constitucional y una ley contraria a ese artículo constitucional, están en el caso de resolver el conflicto poniendo de lado la ley, respetando la Constitución porque ésta es una ley superior a cualquier otra.

Los conflictos pueden dividirse en dos grupos: conflictos entre las leyes federales y las constituciones federales, sin salir de los límites de la federación misma; o bien conflictos igualmente internos entre la Constitución y leyes de un estado. Pueden ocurrir conflictos de orden externo entre un estado y la federación, los cuales pueden ser, a su vez, de dos clases: o las leyes del estado se oponen a la Constitución federal o a las leyes federales. Así, por ejemplo, si la Constitución del estado de New York está en oposición con una ley del Congreso de Washington, no con la Constitución nacional, sin embargo el estado de New York dicta en su Constitución una regla contraria a esta ley. Entonces prevalece la ley federal sobre la Constitución del estado de New York, porque se supone que la ley federal está dictada dentro de los límites que la Constitución federal ha señalado, de modo que tiene por objeto cumplir la Constitución federal que por lo menos participa de su autoridad. Los estados están obligados a sujetarse al pacto federal, quiere decir a no hacer nada, ni por su Constitución ni por sus leyes, que menoscaban las funciones de la federación, las cuales se revelan tanto en la Constitución misma como en las leyes que se dictan.

El tribunal declara la nulidad ¿procediendo de oficio o a solicitud de parte? De oficio quiere decir por iniciativa propia. ¿Una corte puede, por cuanto acaba de darse una ley que considera contraria a la Constitución, disponer que no se acate? Este es un punto que hay que dejar claramente establecido. La Corte en este caso no ejercita una función política ni ejercita una función legislativa. Ejercita siempre sus funciones en el terreno judicial, que consiste en fallar pleitos, en resolver litigios entre partes interesadas cuando hay demandas. Se necesita, pues, que una persona entable una demanda ante el Poder Judicial; y si no hay demanda, ninguna corte tiene oportunidad de pronunciarse sobre si la ley es contraria o no a la Constitución. La ley puede darse, ser contraria a la Constitución, todo el mundo saberlo, y sin embargo continuar cumpliéndose indefinidamente año por año, por cuanto nadie ha pedido en juicio que esa ley no sea aplicada, o nadie ha invocado al ser demandado, la nulidad de esa ley. Pero si esto último ocurre, entonces es cuando interviene el Poder Judicial; interviene para el solo efecto de resolver ese pleito, no para dar una disposición de carácter general. El juez da la razón al litigante A contra el litigante B, es decir, ordena que A le pague a B una suma de dinero, o que B le restituya a A una cantidad. El fallo de la corte nunca manda para lo futuro, sino solamente para el caso que está sometido a su conocimiento. Pero si la corte se encuentra al resolver este pleito que A invoca una ley y B dice que esa ley no puede aplicarse porque es contraria a la Constitución, entonces es que la Corte forzosamente, para resolver el pleito, tiene que resolver en definitiva si esa ley vale o no. Se resuelve así una cuestión privada. No hay que perder de vista esto, porque quienes no se han preocupado de ver el mecanismo de este problema constitucional, creen que la corte tiene el control de la legislatura, que es un poder supremo superior al Congreso para enmendar los actos del Congreso, de la misma manera que el Congreso pudiera, por ejemplo, declarar nulo el acto o el decreto de un funcionario público. El Congreso en este caso procede consciente de su autoridad legislativa o de su autoridad política: la corte procede con autoridad judicial.

Para ver bien este asunto, con toda claridad, una vez más se puede poner un ejemplo. La Constitución dice que es prohibido dar leyes que suspendan el cumplimiento de los contratos; así como nuestra Constitución dice, por ejemplo, que las leyes no pueden tener efecto retroactivo; lo cual es una verdadera prohibición que impone al Congreso. En ese sentido, éste depende de la Constitución que le permite dar toda clase de leyes, pero no de aquéllas que tengan efecto para tiempos pasados. La Constitución americana tiene la misma regla. Dice: Es prohibido dar leyes que suspendan el cumplimiento de los contratos; de manera que el Congreso no podría dar una ley declarando que los deudores están exonerados de pagar sus deudas. Sin embargo, en ciertas ocasiones, los Estados de la Unión Americana habían dado una ley conforme a la cual se adjudicaban tierras, bajo ciertas condiciones, a los peticionarios que las solicitaban; en cumplimiento de ellas se adjudicó diversas secciones de terreno público a los que se amparaban en esa ley. Más tarde el mismo estado dio otra ley quitando esos terrenos a los que los habían recibido; y con ese motivo se suscitó un pleito entre dos personas A y B que sometieron a un tribunal de justicia. Uno de los litigantes dijo: yo he adquirido la tierra por efecto de una ley que manda adjudicarla bajo condiciones; yo me sometí a esas condiciones y el gobierno hizo la adjudicación en toda forma. Esa adjudicación es mi contrato, y la nueva ley que me despoja de la tierra legítimamente adquirida, es una ley que va contra la Constitución federal que prohíbe dar leyes que suspendan el cumplimiento de los contratos. He allí como, el Tribunal se ve en el caso de resolver este punto constitucional: si la ley a que me refiero, suspendiendo los efectos de una adjudicación practicada en toda forma, era o no contraria al texto constitucional. La Corte resolvió que era contraria al precepto constitucional, sin arrogarse ninguna facultad de orden político para tomar la iniciativa, puesto que esperó el sometimiento a su fallo de un litigio común. Eso no impediría que después otra persona volviese a suscitar el mismo pleito y que el tribunal en este caso análogo volviese a resolver lo mismo que había resuelto en el caso anterior, y así sucesivamente en todos

los casos que pudieran presentarse. Y como es probable que un tribunal que se estima resuelva siempre el mismo caso en el mismo sentido, resulta que cuando el tribunal, especialmente la Corte Suprema ha declarado que una ley es conforme a la Constitución en un caso, eso basta. En ese sentido el fallo tiene una fuerza permanente, durable, definitiva, no porque el tribunal goce de autoridad legislativa, sino porque todo el mundo espera que ese tribunal sea consecuente con su doctrina.

Las cortes de los Estados Unidos han tenido muchas oportunidades de interpretar con ese motivo los artículos de la Constitución, resolviendo los conflictos entre la Constitución y leyes federales y las constituciones y leyes estatales. De esta manera han desenvuelto o ampliado la Constitución con una serie de principios encerrados en esencia en el texto constitucional, pero no implícitamente declarados allí. La importancia de esta función constitucional ha sido tanto mayor por dos motivos: 1° por la naturaleza federal de la nación que presenta mayores conflictos que un estado unitario; 2° por el laconismo de la Constitución americana. Durante más de cien años la nación ha cambiado, de manera que la Constitución ha tenido necesidad de seguir el curso de los tiempos, evolucionando, ensanchándose diremos así, y como, de otro lado, es muy difícil reformarla por los procedimientos ordinarios, ha habido necesidad de que los tribunales desenvuelvan la Constitución por vía interpretativa para adaptarla a las circunstancias.

Lección trigesimatercera

Las constituciones de los Estados de la Unión

Vamos a tratar ligeramente de las Constituciones de cada uno de los estados de la nación americana, o sea el gobierno local. Estos estados, que en su origen fueron 13, llegan ahora a 48. Sucesivamente han ido formándose por desarrollo natural del territorio y de la población, e incorporándose a la Unión Americana con todos los derechos que la Constitución americana asigna a los primeros estados fundadores. Generalmente han pasado por períodos preliminares en que se denominaban territorios, que gozaban de ciertos derechos, pero no de la plenitud de los poderes inherentes a un Estado de la Unión. De modo que la Unión Americana se compuso durante un tiempo de cierto número de Estados y de otro, de territorios. Después, los territorios pasaron a gozar de las franquicias de los Estados. Hoy sólo hay estados.

Cada estado tiene la facultad de darse su propia Constitución política. El Gobierno de la Nación no interviene para controlar en ninguna forma ni el método por el que se forma y sanciona la Constitución, ni el contenido de ella; la única restricción es que los estados de la Unión deben ser todos republicanos. Por lo demás, aun cuando cada una de las grandes agrupaciones llamadas estados goza,

como se ve, de completa libertad para constituirse con entera independencia, las 48 constituciones de los estados se parecen mucho unas a otras al extremo que, salvo diferencias de orden secundario, se pueden decir que todas son variantes de un solo tipo fundamental, y puede agregarse que todas tienen un aire de familia con la Constitución de la federación. Y ese parecido tiene dos explicaciones. Por un lado, se ha visto que la Constitución federal fue construida teniendo como modelo las Constituciones de los estados de la Unión americana ya entonces, independientes. Las colonias, desde la época de la dominación inglesa, tenían su Carta, y al convertirse en Estados, esa Carta se transformó en Constitución. En suma, pues, el estado federal al constituirse adoptó como modelo las Constituciones de las trece naciones, y a su vez la Constitución federal ha servido después como modelo en las sucesivas reformas de las Constituciones locales de los antiguos estados y en las nuevas Constituciones que se han dado los nuevos territorios al constituirse en estados. Una tradición democrática muy intensa y cada vez más acentuada impera en lo que se refiere al modo de hacer y reformar la Constitución; ese modo es el que el pueblo hace la Constitución. Las legislaturas de los estados preparan un proyecto o se convoca convenciones o asambleas constituyentes; pero en casi todos los estados ese proyecto es sometido a un plebiscito nacional, a un referendo popular que se pronuncia por el sí o por el no, por el rechazo o por la aprobación del proyecto. Es, pues, un principio cardinal del régimen americano, que la Constitución es distinta de la ley, porque la Constitución emana del pueblo, a diferencia de la ley que emana del cuerpo legislativo. Por consiguiente es, pues, fácil hacer y reformar las Constituciones de los estados; no existen las taxativas que hay para reformar la Constitución federal. De allí que las Constituciones de los estados se hayan modificado innumerables veces.

Otro carácter propio de las Constituciones a que nos referimos es su extensión, a diferencia de la Constitución nacional que es lacónica, breve. Los estados tienen Constituciones complejas y

heterogéneas que abarcan multitud de cuestiones de derecho civil, penal, administrativo, etc. Hay Constituciones de algunos estados que son verdaderos libros, que contienen capítulos sobre todas las materias, detalles que no se encuentran en ninguna otra carta constitucional. Esto se explica por la circunstancia de que el pueblo hace la Constitución; haciendo éstas, detalladas, procura intervenir en la labor legislativa; legisla en forma de artículos constitucionales. Así se tiende a formar una especie de gobierno directo. Esto a su vez contribuye a la frecuencia y facilidad de las reformas. Cuando la Constitución se circunscribe a los temas propios, se trata en ella sólo de las instituciones más o menos permanentes y fundamentales, que no se cambian a cada rato. Pero si la Constitución se convierte en una especie de código en que se incluye una miscelánea de materias, resulta que a cada paso se hace indispensable reformarla cuando se nota algún vacío en la legislación. Si, por ejemplo, los legisladores han puesto demasiadas contribuciones al pueblo, éste inserta en una próxima reforma una disposición para que el cuerpo legislativo no pueda en esta materia pasar de ciertos límites, a fin de evitar que esos inconvenientes se repitan. Y así, sobre cuestiones de justicia, finanzas, etc. Contienen las constituciones una multitud de detalles cuya lectura sugiere todos los defectos y deficiencias de la legislación, a las que el pueblo ha ido paulatinamente poniendo remedio.

Como se ve, la democracia en América, a semejanza de la democracia en Suiza, ofrece una tendencia manifiesta en sentido de dar al pueblo no sólo la función de nombrar representantes que legislen y gobiernen, sino en el sentido de darle al pueblo la función directa en la legislación y el gobierno. No es frecuente que haya en los Estados Unidos el referendo para materias legislativas propiamente dichas. Al menos nominalmente no lo hay; pero las reformas constitucionales invaden el campo de la legislación. En la práctica hay, pues, el referendo legislativo; y esto porque se ha suprimido, se han dejado borrosos, oscuros los límites que separan la Constitución, de las leyes ordinarias.

Veamos ahora cuál es, en su tendencia general, el sistema de gobierno que estas constituciones establecen. Todos los estados, sin excepción alguna, tienen los órganos fundamentales siguientes: un poder ejecutivo presidido por un Gobernador, nombre tradicional que se conserva desde la época de la colonia; 2° un cuerpo legislativo dividido en dos cámaras, llamadas la cámara de representantes y la cámara de senadores; y 3° un Poder Judicial organizado como es de uso por medio de una institución jerárquica de primera y segunda instancia y una corte suprema; y, en fin, un gobierno local o municipal sumamente importante. Estados Unidos, como Inglaterra, ha sido y es un país en donde tiene importancia la autonomía de las ciudades y de los distritos y municipios, y las atribuciones propias del gobierno municipal son muy amplias.

El Gobernador es elegido en todos los estados por el pueblo, como el Presidente de los Estados Unidos. En los primeros tiempos, después de la independencia, casi todas las constituciones de los estados establecían la elección del Gobernador por el cuerpo legislativo; pero más tarde esta situación ha sido abandonada, cambiándola por la elección popular. Es elegido por un período de tiempo nunca mayor de cuatro años, que varía según los estados, pues para algunos es de tres, para otros de dos, y para muy pocos de un año. Hay, además, ordinariamente, un Teniente de gobernador, que hace funciones análogas a las del vicepresidente de la República, es decir, reemplazar al Gobernador, en ausencia.

La elección del Gobernador en todos los estados es directa, no por el sistema de dos grados. El Gobernador tiene todas las funciones que son comunes a los jefes de Estado: el comando de la fuerza pública, la facultad de convocar al cuerpo legislativo, mantener el orden, hacer cumplir las leyes, nombrar empleados, excepto aquellos que nombra otra autoridad; pero en general sus funciones son pocas y los poderes que ejerce son relativamente moderados. En efecto, es en la organización ejecutiva de los estados de América un rasgo típico, la limitación de las funciones del Gobernador; no tiene ministros, no

hay nada semejante a un Gabinete. El Estado de New York, no obstante ser el más desarrollado, tiene sin embargo a la cabeza un gobernador, el cual no cuenta con auxiliares inmediatos, dependientes suyos, conjunto de secretarios, de ministros que él nombre y separe; hay sin embargo otros funcionarios de carácter ejecutivo; hay un funcionario encargado de la recaudación de los fondos; hay un secretario de Estado, hay un superintendente de instrucción pública, un *Attorney General*; y así, según las necesidades e intereses del estado hay cierto número de funcionarios; pero, por una curiosidad o rasgo peculiar, esos funcionarios ejecutivos no dependen del Gobernador, son nombrados por el pueblo para un período de tiempo fijo, dependen y son responsables ante el pueblo que los nombra. Hay, pues, un poder ejecutivo múltiple e inconexo en que no hay deliberación ni acuerdo.

El Gobernador tiene en cambio, en todos los estados, el derecho de veto, que viene a ser una de sus funciones más importantes; puede, cuando la legislatura de un estado da una ley, observarla, devolviéndola con sus observaciones, y entonces se necesita para que sea sancionada definitivamente, que al reconsiderarse, obtenga cierta mayoría, variable según los estados, pero que es generalmente la mitad más uno de los votos. El veto es usado por el Gobernador con frecuencia y éxito. La opinión más bien acompaña al Gobernador, que al poder legislativo, en estas luchas.

En cuanto a las relaciones del Ejecutivo con las cámaras legislativas, impera el mismo principio de la separación de los poderes establecido en la Constitución federal. Los altos funcionarios ejecutivos no pueden ser representantes, ni concurrir a las cámaras, ni tienen iniciativa. El Gobernador puede hacer recomendaciones, análogas a los mensajes presidenciales, puede hacer imperar sus ideas por conducto de un miembro amigo. Así la cámara no tiene la dirección política del Ejecutivo; cada uno va por su camino, y es corriente que el Ejecutivo y el Congreso tengan distinto color político; esto porque sus elecciones no coinciden. Y, los americanos no ven ello un

inconveniente, sino más bien ventajas, porque así se establece un saludable antagonismo entre el Gobernador y el Congreso. El sentimiento de los países ultrademocráticos, como son los estados de la Unión Americana, es un sentimiento de desconfianza respecto del cuerpo legislativo. Cuando se inicia el gobierno directo hay cierta rivalidad entre el pueblo y sus representantes que nombra, dispuestos muchas veces a apartarse de la opinión popular. En vista de esa situación, de la separación entre el Gobernador y las cámaras, está más bien dispuesto a confiar en el Gobernador a quien otorga en ocasiones poderes más amplios, autorizándolo para contener los actos del Poder Legislativo. Cuando un Gobernador es popular y es apto, resultará un verdadero caudillo o líder del estado. Es así como algunos gobernadores se han distinguido en el ejercicio de sus funciones al punto de hacerse conocer en todo el país y llegar a la Presidencia de la República. Ejemplo: el actual presidente W. Wilson, notable como Gobernador del estado de New Jersey. Esa gobernación fue su plataforma para ascender a la presidencia de la República.

Las cámaras son siempre dos. Ninguno de los estados ha adoptado el régimen unicameral; todos ellos se organizaron bajo el imperio de las ideas adquiridas por imitación de la Gran Bretaña, y por consiguiente, desde su origen, imitaron a las Cámaras de los Comunes y de los Lores por medio de dos cámaras que denominaron de Representantes y de Senadores. Siempre hay diferencia de organización y origen entre las dos cámaras, alta y baja. La de senadores es siempre un número más reducido que la de representantes; su mandato es largo; se renueva por partes, mientras que la de representantes lo hace totalmente; la edad para entrar en ambas es distinta; las funciones en ambas son las mismas, con excepción de los *money bills* que se inician en la de Representantes. Además algunas cámaras de senadores son constituidas en cuerpos de consejo para el Gobernador y ejercitan una función de justicia en las acusaciones.

El sufragio es universal.

El sistema de Comités en las cámaras también prevalece en las legislaturas de los estados, lo mismo que en la legislatura nacional. No hay partidos locales. Los partidos políticos, que en los estados tienen también gran importancia, no difieren de los partidos nacionales; los grandes grupos en que se dividen las corrientes políticas de la nación, republicanos y demócratas, ejercen su programa –si es que lo tienen– en la nación y en los estados.

Lo que hay de más original en la organización política que estamos estudiando, es la constitución típica del Poder Ejecutivo, que no solamente es Poder Ejecutivo independiente tanto o más que el de la nación, sino que difiere de él en que mientras éste está constituido formando un todo orgánico, una unidad como la que forman el Presidente y sus ministros en el Gobierno central, en donde todos los ramos de la administración tienen como cabeza común, como espíritu directivo al Presidente de la Nación, en el estado no hay unidad por nueva aplicación del sistema de frenos y contrapesos, en que se trata de evitar que haya un poder demasiado fuerte. Han creído limitar de esa forma el poder del Gobernador, poniéndole a su lado funcionarios no unidos a él, sino independientes, que obran por cuenta propia.

En otros organismos el sistema sería funesto, produciría el caos y la anarquía, cada cual iría por su lado, habría antagonismos y rozamientos constantes. Si este sistema funciona satisfactoriamente en el medio americano es porque el Poder Ejecutivo tiene poco que hacer. Así como en el régimen federal de la Nación, parte de las funciones están encomendadas al Gobierno Central y parte al Gobierno local, de lo que resulta las pocas funciones del Presidente de los Estados Unidos, resulta que dentro del estado, el poder del Gobernador, del gobierno ejecutivo es cercenado por el conjunto de funciones entregadas al gobierno federal. Pero media esta otra circunstancia: que, como antes decía, el gobierno municipal en los Estados Unidos es sumamente fuerte; cada ciudad, cada condado, cada distrito es un poder público en relación con la instrucción y el

fomento agrícola, por ejemplo, que se desenvuelven con órganos propios. Así que el estado particular tiene dos instituciones rivales: el Gobierno de la Nación y el de la localidad.

Otra causa es que en las legislaturas de los estados, como natural tendencia absorbente de todo cuerpo legislativo y por tradición común a los países sajones, dictan leyes minuciosas, con detalles que en otros países se reserva a la función reglamentaria del Poder Ejecutivo. El Gobernador no reglamenta. Así que cada uno de los funcionarios ejecutivos del Estado, el superintendente, el *Attorney*, se manejan independientemente porque sus funciones son bien marcadas, que le indican cuándo debe hacer una cosa y cómo la debe hacer. Estas son las razones a que se debe que el sistema funcione de modo satisfactorio.

De otro lado, tiene la ventaja de restringir la autoridad, de evitar tiranías, de poner una valla invencible al absolutismo que puede desarrollarse en donde hay funcionarios con poderes vastos. Esta preocupación dominante es la que sirve de antecedente a los funcionarios americanos; ella ha conducido a que se aplique bien un sistema teóricamente defectuoso.

En cuanto al Poder Judicial, lo interesante es que casi todos los estados practican el sistema de elección popular de los jueces, nueva manifestación del espíritu democrático del país. No se les elige de por vida, sino por un período de tiempo limitado. El juez viene a ser entonces un mandatario, como el diputado, alternable y responsable. Pocos estados conservan el sistema de nombramiento de los jueces. Así que hay un contraste notable entre la constitución del Poder Judicial federal y el de los estados. Allí está constituido el Poder Judicial sobre las bases de la perpetuidad e inamovilidad, mientras que en el poder judicial local imperan los dos principios contrarios.

Como es inevitable que suceda en situación semejante, la política se mezcla en la designación de los jueces, porque el pueblo en la

elección es siempre manejado por los políticos, y éstos se valen de la elección de los jueces como un medio de emplear sus fuerzas, sea para pagar servicios o para comprometerlos a que por medios lícitos o ilícitos satisfagan sus deseos. Esta circunstancia hace que el Poder Judicial sea inferior en capacidad, independencia y pureza al Poder Judicial federal. Y esto seguramente, como dice Bryce, por la diferente elección de sus magistrados. El juez elegido temporalmente es tímido, sobre todo si se aproxima el período en que termina su mandato y sabe que debe ejercitar sus influencias. Es claro que en ese período se convertirá en un instrumento servil de intereses bastardos. De todas maneras, esta organización judicial es corolario del régimen de la democracia en sus formas más avanzadas que va adquiriendo todo el país, en que el pueblo, la multitud, quiere tener predominio real y efectivo en todos los intereses públicos, tendencia que ha ido manifestándose en todas las esferas de la Constitución hasta invadir el campo judicial. En algún estado, recientemente, se ha dado al pueblo el poder de destituir a los jueces antes de que terminen su período.

Lo que hace que los funcionarios judiciales, en conjunto, no sean peores, es el ejemplo de los jueces federales, la circunstancia de que existan unos al lado de los otros en una localidad. La independencia, la majestad, el mayor honorario, la mayor capacidad del juez federal determinan para el juez local un modelo que le induce a no apartarse de él por temor de menguar su prestigio.

Resumiremos, diciendo que la organización constitucional de los 48 estados tiene fundamentalmente este sistema de gobierno: Una Constitución popular, plebiscitaria, que se reforma con facilidad por medio del voto de los ciudadanos y que en la práctica es objeto de constantes enmiendas; una Constitución que es, en parte, una ley, porque incluye materias propias de una ley, y que representa una manifestación del gobierno directo. Casi todas las constituciones contienen instituciones de un tipo semejante al gobierno de la Nación, basadas en el principio de la separación de los poderes, con un Ejecutivo no relacionado con el cuerpo legislativo. A la cabeza del

Estado hay un Gobernador elegido por cierto tiempo y otros funcionarios, también elegidos, para encargarse de los servicios administrativos, que no dependen del gobernador ni colaboran con él; todos elegidos separadamente de aquél; y con un Congreso compuesto de dos Cámaras, elegidas por el sufragio universal, directo, con casi los mismos poderes.

Todo este sistema está penetrado de un espíritu de democracia avanzadísimo, en que las funciones directivas no se confían a ningún órgano del gobierno; esa función corresponde al pueblo que traza límites invariables, que pone restricciones cada vez más rígidas a los numerosos actos del cuerpo legislativo, y éste a su vez pone también restricciones más y más rígidas a las funciones reglamentarias del Ejecutivo, dictando leyes minuciosas. Ningún poder puede desplegar gran iniciativa, convirtiéndose en un líder estatal. Cada cual tiene poco poder. El único que tiene el poder es el pueblo.

Segunda Parte

Nociones y principios generales(*)

(*) Apuntes tomados de las clases dictadas en el segundo semestre de 1916. (N. del E.)

Lección primera

I. Formas de gobierno

Las formas de Estado son unitaria y federal, según que la soberanía se encuentre concentrada o distribuida en la forma que ya conocemos. En el gobierno unitario todas las funciones de la soberanía, tanto interna como externa o internacional, pertenecen a un solo Estado. En la forma federal, algunas funciones de la soberanía interna y todas las funciones de la externa corresponden al Estado considerado como conjunto, y el resto de las funciones de la soberanía interna pertenecen a las otras unidades parciales que viven dentro del Estado general. Esta es una, y la más notable manera, como se dividen los Estados o las formas de Estado.

Pero existe otra clasificación, basada en el hecho de en quién reside en último término la soberanía: en uno o algunos, o en todos. De aquí procede la diferenciación de los Estados en monarquías absolutas, aristocracias y democracias. En la monarquía absoluta, según el concepto tradicional, la soberanía, la suprema autoridad reside en una persona, en el monarca. En la aristocracia, esta función de la soberanía corresponde a una clase más o menos pequeña, a una nobleza, a un grupo de patricios que han reconcentrado el poder supremo de la Nación. A veces se mezclan estas dos formas; aun

parece que tuviesen afinidades; y no se da casi el caso de una monarquía absoluta que no se encuentre rodeada de una nobleza que la secunde en el gobierno. En realidad, raras han sido las monarquías absolutas estrictamente hablando; han compartido generalmente el poder con una aristocracia ya sacerdotal, ya laica que ha controlado la voluntad personal del monarca. En otros casos, ha habido aristocracias puras, sin monarca titular ni hereditario que refrenase la autoridad de la aristocracia. Ejemplo: la aristocracia de Venecia, la república de Venecia que por 1,000 años estuvo gobernada por un grupo de patricios, sin tener un monarca y prescindiéndose de la intervención popular. Lo mismo sucedió en la República romana cuyo centro fue el Senado romano, no tan cerrado, como que los patricios que lo constituían se inspiraban a veces en el sentimiento popular. El tercer caso es aquél en que la soberanía corresponde más o menos a todos, empleando la frase en un sentido un tanto ambiguo e imaginativo, porque nunca todos han intervenido en el ejercicio de la soberanía de pueblo alguno. Por lo general se excluye a las mujeres, a los menores, a los incapaces, a los penados, a los vagabundos, a los quebrados, a los analfabetos, a los que se encuentran en servicio activo en el ejército o la marina, etc. Pero si se pone a un lado estas excepciones, el concepto es que todos, salvo los incapaces, y sin que exista privilegio alguno, deben intervenir en la cosa pública mediante una organización adecuada. Según esto, la democracia no es lo mismo que la república. Puede haber repúblicas aristocráticas como Venecia y Roma. Lo único que caracteriza a la República es que no haya un monarca en quien resida, en todo o en parte, la autoridad suprema. Hoy son, por ejemplo, repúblicas aristocráticas las ciudades libres alemanas de Hamburgo, Bremen y Lübeck, gobernadas por un Senado compuesto de altos burgueses, gobierno en el que poco influyen las clases trabajadoras. La democracia misma no es absolutamente incompatible con la monarquía, lo mismo que ésta no lo es con la aristocracia. Así, sabemos que casi todas las monarquías han tenido a su lado una aristocracia, una nobleza; que algunas han creído necesario, para servirles de apoyo, un círculo más o menos restringido,

formado de dos clases: de la nobleza laica y de la eclesiástica, cuya fuerza se cristaliza después en una Alta Cámara.

De otro lado, la monarquía en nuestros días no se muestra incompatible con la democracia mediante la última evolución del parlamentarismo. Pero para esto ha sido necesaria una ficción: conservar nominalmente al monarca todos sus poderes y encargárselos en realidad al gabinete, controlado por el Parlamento. Llegamos, pues, a esta conclusión: la diferencia fundamental de las formas de gobierno no está en repúblicas y monarquías. La monarquía y la república pueden conciliarse ambas con la aristocracia y con la democracia. Lo fundamental es saber en quién reside el control supremo del país: en uno o en muchos. Si es en uno, tenemos la monarquía absoluta; si es en muchos tenemos la democracia.

Las democracias se han manifestado en la historia de dos maneras: la primera es la que se llama gobierno representativo, la segunda gobierno directo. Cuando es la comunidad de la Nación la que gobierna, se hace indispensable para llevar a forma práctica el ejercicio de su autoridad suprema consultar a cada cual su opinión por medio del sufragio, que es el verdadero instrumento de la democracia. Es así como se conoce la voluntad nacional. También es la prensa el medio de conocer la voluntad nacional; pero, indudablemente, el medio más seguro, más expreso de obtener tal resultado es el sufragio. Pero el sufragio puede tener dos objetos. En la democracia directa se consulta la voluntad nacional, se consulta a cada ciudadano sobre cada una de las leyes y actos del gobierno. Así sucedía en Atenas, donde el pueblo se reunía para todos los asuntos de gobierno, ejerciendo funciones legislativas, ejecutivas y judiciales. Lo mismo sucede en algunos cantones suizos, en que se legisla por medio de grandes asambleas populares.

Pero esta forma de gobierno no es posible adoptarla de modo general en los pueblos modernos, tanto por la extensión de sus territorios, por su creciente y densa población, cuanto por la

multiplicidad y heterogeneidad de los asuntos que la civilización moderna suscita. Uno de los inconvenientes que este sistema de democracia directa presenta es la falta de tiempo; pero, aun cuando hubiera tiempo, faltaría la capacidad para dirigir una máquina tan compleja como es un gran Estado moderno. De allí que los estados, al ensancharse, han tenido que abandonar esa forma primitiva de gobierno del pueblo por sí mismo, y han tenido que adoptar en su lugar, el gobierno representativo, por medio del cual se delegan las funciones del gobierno en un grupo de representantes, que lo ejercen a nombre y por mandato del pueblo, mandato que reciben a plazo fijo. Entonces el sufragio no es ya la consulta a los ciudadanos sobre los puntos y las materias de la administración, sino que es el voto de los electores que eligen un representante para que realice en su nombre y en su representación las funciones del gobierno. De modo que el sufragio puede tener dos significaciones: o es la consulta de la opinión nacional sobre los asuntos administrativos, o el voto electoral de una persona.

Conviene dilucidar ahora qué es mejor: el gobierno de uno, el de varios o el de todos. ¿A qué obedece el concepto moderno de la democracia? ¿es la forma mejor, la más adaptable al progreso humano, aquella en que se da a todos el control de la soberanía? Las teorías políticas francesas, al proclamar como dogma el principio de la soberanía nacional, plantean esta cuestión: por qué todos son, en suma, quienes deben tener la facultad suprema de controlar y dirigir al gobierno. Este es, en resumen, una cuestión general o teórica que conduce a averiguar las razones justificativas del principio de la soberanía nacional, o a descubrir el por qué de la democracia, su utilidad y sus ventajas, o las razones de justificación del Derecho que aconsejan el sostenimiento y desarrollo de los gobiernos democráticos.

Ya dijimos que nada mejor podríamos hacer para penetrar en esta materia que acudir a Stuart Mill. El criterio ideológico de los autores franceses considera el principio de la soberanía nacional como un postulado de razón, cuyos fundamentos no son susceptibles, por

lo mismo, de análisis. Stuart Mill, por el contrario, analiza los fundamentos de este principio con un criterio práctico, determinando las conveniencias que de él provienen. Quiere no sólo la emisión del voto, sino que también todos los ciudadanos intervengan de vez en cuando en las funciones de orden municipal o local y en las funciones de orden judicial, formando parte de los jurados.

Stuart Mill, en su análisis, se coloca en este punto de vista: ¿Cuál es el gobierno que promueve mejor el manejo de los intereses de la sociedad y que mejor activa las fuerzas del individuo? Estos son los dos puntos de vista desde los cuales hay que mirar la cuestión.

Desde el primer punto de vista planteado afirma que la democracia, la participación de todos en el gobierno es la mejor forma de éste, pues así es como están mejor promovidos y salvaguardados los intereses de la sociedad y, en suma, los de cada individuo. La razón es ésta: que los intereses y los derechos de cada persona se hallan seguros sólo cuando esa persona es llamada al cuidado de ellos; o sea, que cada uno es el mejor custodio de sus intereses y derechos. De otro modo, la clase que usufructuara el gobierno contemplaría sólo sus propios intereses, y los de las demás clases serían sacrificados. Así, dice Stuart Mill, en el Parlamento, al verse las cuestiones obreras, si este cuerpo estuviese sólo formado por representantes de las clases acomodadas, se contemplarían dichas cuestiones obreras sólo desde el punto de vista del interés de los patrones. Esto escribía Stuart Mill en 1830, en que el pueblo no tenía representación en Inglaterra. Y la verdad es que ninguna clase debe descansar la absoluta confianza en otra.

El segundo punto de vista en que se coloca Stuart Mill es éste: cuál es la forma de gobierno que mejor promueve las fuerzas y facultades activas de los individuos y que mejor realiza su educación. Demuestra, entonces, Stuart Mill cómo la democracia desenvuelve la actividad y cómo todo sistema opuesto lleva a la pasividad y a la inercia. Esto último sucedió en el gobierno colonial en los países de

América; y así un virrey llegó a decir, refiriéndose a los americanos súbditos de la Corona, que no debían tratar de penetrar en los motivos y las razones determinantes de las decisiones de aquéllas; que su única misión y su único deber era: callar y obedecer.

No hay, pues, que olvidar estos dos puntos que forman la base de toda explicación del gobierno democrático. La conservación de la Nación es una especie de negocio de todos. Por necesidad formamos una Nación cuyos intereses afectan a la colectividad y a cada uno de sus miembros. Si esto es así, es claro que todos deben procurar que sus intereses sean debidamente atendidos. Para esto no hay sino que permitir que todas las clases defiendan sus intereses, porque nadie defiende mejor sus intereses que sus propios dueños; o sea, hay que dar representación en el gobierno a todos los elementos de la sociedad: altos y bajos.

Segundo. Dando injerencia a todos en el gobierno, se aprovecha de todas las capacidades, de todas las fuerzas, de todas las inteligencias. En el gobierno de uno o de pocos se aprovecha de una o de pocas de estas facultades. También en el gobierno de todos, en la democracia, cada individuo se penetra de que sus intereses particulares se identifican con los de los demás. Desaparecen así las miras egoístas, se desarrollan los sentimientos patrióticos y solidarios. No hay educación, no se despierta el patriotismo si a un grupo de ciudadanos se les deja sólo la previsión de sus intereses particulares, sin elevarse a los intereses generales de la sociedad. El ideal de la forma de gobierno, siempre que sea adecuado al estado social del país por la educación y capacidad de sus miembros, es procurar que todos tengan parte...[3]

3 Así termina en el original; al parecer faltan algunas frases de cierre (Nota del E.)

Lección segunda

II. Formas de gobierno

Hemos manifestado que la base del gobierno, para realizar completamente todos sus propósitos, debe reposar en la soberanía del pueblo, o sea, que la dirección del gobierno debe corresponder a todos. El gobierno de uno o el de pocos o el de una clase, ofrece sustancialmente dos grandes peligros, inherentes a todo despotismo y a toda aristocracia: 1° que el individuo o la clase que reconcentra el poder lo ejerce de una manera injusta, en beneficio propio, prescindiendo de los intereses y de los derechos de los demás individuos o de las demás clases. Todo el que reconcentra en sí el poder, tiende a abusar de él; sufre una ilusión mental al respecto, y es que considera que el interés público se identifica con su propio y particular interés. Las aristocracias tienen interés de agobiar al pueblo con contribuciones, en crear privilegios y monopolios en beneficio de los gobernantes, de la clase que usufructúa la autoridad, degradando y menoscabando los intereses del pueblo; y en la mayoría de los casos la clase privilegiada llega a penetrarse sinceramente de que lo que más conviene al interés público es el mantenimiento de los privilegios establecidos en su favor. El segundo peligro que este sistema encierra es el peligro de la degradación moral y mental del pueblo a quien se mantiene apartado de toda intervención en la cosa

pública, apartamiento que atrofia su espíritu público y degrada su inteligencia política. Todo gobierno despótico, sea monarquía o aristocracia, tiende a evitar las críticas que se dirigen contra él, y para evitarlas, tiende siempre a sojuzgar las libertades públicas, como la libertad de prensa, la libertad de asociación, la libertad de reunión. Este estado de sujeción, de apartamiento del pueblo de la cosa pública, en que sólo recibe órdenes y mandatos imperativos, tiende a desmoralizarlo y a disminuir la inteligencia y la capacidad de las clases que están así permanentemente en un estado de subordinación mental y de inactividad de las facultades morales en orden a las cosas comunes. Por consiguiente, invirtiendo la proposición, podemos decir que las ventajas del gobierno de todos son dos: mayor justicia, mayor equidad en los actos del gobierno, o sea la atención de los gobernantes a todos los intereses de las diversas clases. Segundo: el gobierno democrático es un elemento de educación, tiene la fuerza de vigorizar las facultades mentales y morales, despierta el espíritu público, habitúa a los hombres a pensar en las cosas y en los asuntos públicos, sobreponiéndolos a los intereses particulares; y despierta, finalmente, la inteligencia, porque llama a los ciudadanos a enterarse a cada paso de los asuntos públicos y a contribuir a su manejo por medio de su voto.

Pero el gobierno de todos, la soberanía del pueblo ofrece una serie de graves inconvenientes inherentes a todo gobierno. Todo el que ejerce el poder, por una ley natural, se inclina a abusar de él y a exagerar ese poder. Una monarquía tiende siempre a ser despótica, una aristocracia a convertirse en una clase cerrada. El pueblo también está sujeto a esta propensión; y así las mayorías tienden a hacerse imperantes y a sojuzgar los derechos de las minorías. También ellas piensan que los intereses comunes se identifican con los suyos propios; y dada la mediocridad de la inteligencia de las muchedumbres que son, en suma, las que forman las mayorías, es fácil inducirlas a adoptar esta creencia. Así la mayoría puede degenerar en despótica, lo mismo que sucede en el gobierno de uno o de pocos.

El segundo peligro es el de la ignorancia. Por mucho que sea el adelanto de un país, es indudable que la mayoría está formada de individuos de escasa instrucción y de un nivel mental relativamente bajo. La mayoría está generalmente formada por los trabajadores manuales, por los obreros que por su condición de pobreza no tienen tiempo para adquirir una instrucción elevada. Se dedican a un trabajo más o menos absorbente, que atrofia sus facultades intelectuales y mentales casi siempre, dejando es verdad en cierto grado el sentimiento de la justicia, a no ser que se trate de pueblos degenerados. Ahora bien, el gobierno en las sociedades más civilizadas tiene que ser la obra de la ciencia, de la experiencia, de la previsión, supone las potencias más elevadas de la humanidad. Tiene, por lo mismo, que estar encargado a hombres de grandes facultades, de una verdadera preparación, de gran experiencia, a una clase adecuada, en suma, a una élite. De modo, pues, que por un lado es necesario que el pueblo tenga el control supremo de la cosa pública; y, por otro lado, tenemos que el pueblo es ignorante, incapaz y el gobierno tiene que ser la obra de la ciencia, de la experiencia.

¿Cómo conciliar estos dos términos ? Encargando ciertas funciones del gobierno a los hombres preparados y dejando el control a la democracia.

La democracia, hemos dicho, es un elemento de educación, porque desarrolla las facultades del hombre; pero el gobierno representativo supone cierto grado de instrucción en las masas. ¿Cómo conciliar estas dos exigencias?: 1° que todos o casi todos contribuyan a la dirección de los negocios del Estado, y, 2°, que los negocios del Estado se hallen entregados a manos expertas, a inteligencias bien preparadas. Esta es, en suma, la sustancia del gobierno constituido en todas partes. ¿Cómo conseguir las mayores ventajas de la democracia, y, al mismo tiempo, sus menores peligros? ¿Cómo conseguir que el control esté en la democracia y que las funciones del gobierno sean ejercidas por personas preparadas que dirijan convenientemente los negocios públicos? ¿Cómo conciliar, en suma, estos dos elementos:

la inteligencia selecta de un lado, y el espíritu público de la multitud por el otro?

La primera base para llegar a la solución de este problema es la combinación denominada gobierno representativo, o sea, el sistema por el que la multitud, la mayoría, no desempeña directamente las altas funciones públicas de la legislación, de la administración de justicia, dirigiendo la máquina política de la Nación, sino que, reconociendo su fundamental incapacidad para el gobierno directo, establece el régimen de la delegación, de la representación, que consiste en nombrar por el voto de los ciudadanos, a funcionarios que desempeñen las funciones públicas por delegación y encargo de la Nación; porque esta delegación supone que la mayoría va a elegir a los hombres capaces, que va a seleccionar dentro de su seno a las capacidades sobresalientes, a los hombres más experimentados y preparados para el gobierno, a los que se han destacado dentro del conjunto de los ciudadanos del Estado; y admite entonces la mayoría, ser dirigida por esa clase selecta. Y esta capacidad que los elegidos representan no resulta de un privilegio, de una presunción de inteligencia y de talento derivada de la cuna, de la riqueza o de la posición social, signos más o menos equívocos de la superioridad intelectual. La capacidad atribuida a los representantes, a los delegados de la mayoría, se supone entonces basada en la idea de que el pueblo se forma de la capacidad de los ciudadanos. Las aristocracias se han basado siempre en la presunción de que el nacimiento, la posición social, la riqueza era el coeficiente natural de la superioridad mental, de la preparación para las funciones del gobierno. Pero este hecho tenía que abandonarse porque se basaba en signos equívocos. Las democracias han abandonado ese concepto, aboliendo sucesivamente los privilegios y estableciendo un principio de selección basado en el régimen electoral, en que se supone en el pueblo la suficiente base intelectual para apreciar la aptitud, la capacidad manifestada por los hombres del país, y que expresen su fallo eligiendo a esos hombres capaces para los cargos públicos. El gobierno representativo, principalmente en Inglaterra de donde es originario, adoptado después

en los otros países civilizados, responde fundamentalmente a este concepto: a la necesidad de conciliar el gobierno de todos, la soberanía del pueblo con la necesidad fundamental de que las funciones gubernativas estén encomendadas a manos expertas y experimentadas.

Según lo expuesto, resulta que el representante una vez elegido tiene libertad total y absoluta para resolver por sí mismo, según su propio criterio, los problemas públicos que le están encargados. Esa es la idea en que ha reposado el gobierno representativo. El representante no es un simple comisionado que recibe órdenes precisas de sus electores. El concepto de la representación es que, una vez elegido el representante por un plazo fijo, el elector no puede destituirlo ni revocar su mandato, como sucede con los mandatarios en el orden civil y comercial, cuyo poder puede ser revocado al arbitrio de los mandantes. En segundo lugar, que ese representante ejerce verdadera autoridad, a diferencia de un mero instrumento que cumple órdenes. El representante debe pensar y resolver según su criterio, y debe dar su voto de acuerdo con el concepto que se haya formado sobre los asuntos públicos. Así, según esta interpretación, el pueblo renuncia a pensar sobre las cosas públicas; se limita a encargar a las personas más capaces, que se formen su juicio sobre ellas y que de acuerdo con él, las administren. El único derecho que se reservan los electores es reelegir o no al representante al término de su mandato, según la manera como él lo haya desempeñado.

Originariamente en Inglaterra, el pueblo no era el representado sino los condados y las ciudades considerados como entidades políticas autónomas. Estos representantes eran asimilables a representantes diplomáticos, con instrucciones precisas, a veces escritas; y era su obligación interpretar así fielmente la voluntad del pueblo, manifestada en una forma expresa, precisa y terminante. En Francia, los Estados Generales estaban basados en igual concepto, de las instrucciones imperativas que los representantes recibían de las regiones que representaban, instrucciones consignadas en cuadernos escritos. Y hasta 1789, época en que se reunió la Gran Asamblea en Francia que

inició la revolución, cada uno de los miembros de los Estados Generales llevaba sus cuadernos de instrucciones escritas, que limitaban así su mandato. Más tarde el concepto se ha modificado. El representante ha adquirido la libertad de opinión y de voto. Este mismo concepto se ha generalizado en todos los gobiernos representativos modernos. El representante es libre para pensar y votar, tanto más que la idea del gobierno representativo exige esta condición: que cada uno de los representantes, aunque sea elegido por una ciudad, por un distrito, por un cierto número de electores, representa a la Nación toda. Así, pues, no puede estar sujeto a esos pequeños círculos que lo eligen. Y en Francia varias constituciones han consagrado este dogma en forma expresa: cada representante lo es de la Nación entera. Como no puede, por las dificultades materiales, formarse un cuerpo electoral único, y que cada ciudadano vote por un número de representantes igual al que constituye toda la Cámara, 400 ó 500, se hace necesario dividir el país en pequeños círculos que eligen cada uno, uno o pocos representantes. Pero esta división del cuerpo electoral en fracciones para la elección de los representantes, no destruye el concepto fundamental del gobierno representativo: de que cada representante lo es de la Nación en conjunto. La Nación delega en cada distrito electoral la elección de sus representantes. Por consiguiente, siendo esto así, no se concibe que el diputado lleve instrucciones o mandatos imperativos que liguen su voto. Ello contribuye a la degradación del Parlamento, a la mediocridad de su personal; pues es difícil conseguir hombres de poderosas intelectualidades que se sometan a ser simples instrumentos de sus electores, aun llegando al extremo de tener que sacrificar sus propias convicciones. Para conseguir que los hombres de alta posición intelectual y de orden elevado acudan al Parlamento, es preciso asegurarles cierta independencia de criterio, que tengan libertad para deliberar, para emitir sus opiniones y que den su voto según las convicciones que abrigan respecto a los problemas puestos ante su consideración. Si se quiere conservar el prestigio del Parlamento, basado en su personal, hay que convenir en la independencia de los representantes. ¿Por qué

las muchedumbres no legislan? Por su ignorancia y su incapacidad. Es necesario suponer, pues, que al adoptarse el gobierno representativo se busca a las inteligencias superiores. De allí que no se concibe que sea la mediocridad la que, en suma, se imponga a las inteligencias elevadas de los representantes, y esto es lo que significa en buena cuenta negar la libertad de éstos, y sostener el sistema de las instrucciones precisas y determinadas de los electores.

Pero este problema tiene otro aspecto. El representante debe ser libre. Las ventajas del sistema representativo dependen de conservar la libertad de criterio en los altos funcionarios de la Nación, en los encargados de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Pero, de otro lado, ¿puede esperarse que hoy un pueblo se sujete a la pasividad y se resigne a dejar de pensar, delegando todas sus funciones? Esto no es posible ni conveniente. Si el pueblo abandonase todas sus prerrogativas, si dejase de pensar, si se limitase a nombrar sus representantes, desaparecerían las ventajas atribuidas al gobierno de la mayoría que trae, como hemos dicho, el desarrollo de la inteligencia popular, debido a que el pueblo contribuye a manejar en cierto modo los asuntos públicos. De otro modo también, desaparecería la fuerza educativa del gobierno democrático, si el pueblo se limitase a nombrar sus representantes. Por un lado es de desearse que todos los ciudadanos tengan una opinión formada; de otro, es inevitable que las tengan siempre que se llega a un grado de pequeño desarrollo cultural en el país. De allí que se requiere como condición primaria en todos los ciudadanos el saber leer y escribir. Y entonces a formar esta opinión necesaria en los ciudadanos contribuye la prensa, difundiendo, como lo hace, el conocimiento de los asuntos nacionales y haciendo que los ciudadanos también se interesen por los asuntos que atañen a la Nación. Es necesario que los ciudadanos se interesen por las cosas de la Nación y que se formen una opinión sobre ellas, tanto más que, dado este lazo de solidaridad que hoy liga a todas las clases sociales dentro de la Nación, no hay problema alguno que no afecte en cierto modo a todas las clases que la constituyen; y, dada su instrucción, el pueblo se da cuenta de los asuntos interesantes para

la colectividad, o aun de los que favorecen sus intereses particulares. Esto hace que los ciudadanos se orienten en la contemplación de los asuntos públicos y se formen como consecuencia una convicción; y entonces es indudable que el elector buscará un representante que por sus ideas coincida con esas convicciones que él abriga, convirtiéndose así el representante, si no en un mero instrumento, sí en un intérprete inspirado en los mismos deseos, las mismas aspiraciones, las mismas convicciones del grupo de electores que lo designa. A medida que la democracia se ejercita más, esta transformación del gobierno representativo se efectúa, y tenemos la base concreta de este hecho en el estudio practicado de los gobiernos europeos. Así, en Inglaterra el país se halla dividido en dos grandes partidos; hemos dicho que casi todos los ciudadanos son liberales o conservadores, en nuestros días también unionistas o laboristas; tienen todos, en suma, una convicción política que los induce a ayudar a la solución de los problemas nacionales según el programa patrocinado por estos grandes partidos nacionales; y es en el momento de votar, dando su voto por un candidato que ha hecho profesión de fe de contribuir a la realización del programa de un partido determinado, que el elector manifiesta tener la convicción de que está de acuerdo con las ideas y los propósitos del partido a que pertenece el representante a quien favorece con su voto. De modo que aun cuando los representantes conservan un gran margen de libertad en la deliberación y en la emisión de su voto, lo cierto es que van al Congreso sobre la base de un compromiso moral de contribuir a la realización del programa político de sus electores. Este sistema tiende así a obtener del régimen democrático el *summum* de valor educativo. Además, como cada partido tiene su programa de gobierno definido, como cada campaña electoral está constituida por una activa propaganda en que por medio de discursos, de *meetings,* los candidatos exponen sus ideas acerca de los asuntos públicos, resulta que el pueblo está ilustrado sobre ellos, y esta ilustración del pueblo tiene la virtud de desarrollar su espíritu cívico y la inteligencia colectiva. Lo que no sucede si el pueblo, por reverencia a las inteligencias superiores, renuncia a emitir su opinión,

abandona todo interés y se entrega ciegamente a los que cree superiores por sus facultades mentales y su capacidad.

Esta intervención de los electores en las cuestiones públicas, la facultad de opinar que sirve de guía y de inspiración en el momento de votar es, pues, el verdadero término al que se dirige el gobierno representativo. Pero él supone en el país un grado considerable de cultura y de práctica en las instituciones libres. Si imaginamos un pueblo todavía escaso de inteligencia política, de instrucción, si suponemos un país en que las instituciones representativas se hallen en su infancia, el funcionamiento de esta forma de gobierno será muy difícil; porque puede ocurrir que los ciudadanos sean tan ignorantes, al menos en su mayor parte, que no sean aptos para entender ni aun para enterarse de las cuestiones públicas; y, por consiguiente, que al emitir el voto no sean capaces de tomar en cuenta las opiniones políticas del candidato a quien favorecen. Solamente como fruto de la educación y del progreso es que los individuos se preocupan de los intereses generales de la Sociedad, pues en un principio cuidan sólo de sus intereses egoístas. Pero si faltan estas condiciones, si el espíritu de solidaridad no existe, si no concurren estas circunstancias que son resultado del tiempo y que no se improvisan, se tendrá electores que no votan –como pasa con la mayoría de los electores de los pueblos latinoamericanos– se tendrá, decimos, electores que no votan, que no ejercen su derecho de sufragio porque les son indiferentes los asuntos públicos, o se tendrá electores que venden su voto, o que lo emiten sin conciencia, entregándoselo a una persona que en una u otra forma se les impone; o si emiten el voto con alguna conciencia, lo hacen, no para llevar adelante un programa político determinado, sino para favorecer a un caudillo por consideraciones meramente personales. El resultado sería así el caudillaje, siempre que los electores no reuniesen los requisitos necesarios para ejercer debidamente el derecho de sufragio. De aquí deducimos, pues, que no basta el voto para llenar debidamente el gobierno representativo.

Desde luego, es indispensable alejar los males que el sistema presenta en la medida de lo posible. Con este fin se han establecido las restricciones al sufragio, para evitar el mal inevitable que derivaría de dar el derecho de sufragio a las masas incapaces e ignorantes, completamente inaptas para darse cuenta de los intereses y de los asuntos públicos, como serían por ejemplo, los indígenas de gran parte del Perú. Obedeciendo a esta idea, casi todos los pueblos han eliminado del sufragio a los analfabetos. Cuando el número de analfabetos es pequeño, tal vez no haya peligro en que este pequeño número goce del derecho de sufragio, porque entonces el analfabetismo no es signo de ignorancia total, porque entonces los analfabetos están como diluidos, podríamos decir, entre la gente ilustrada, pudiendo quizás alcanzar cierto grado de cultura y de conocimiento de las cosas públicas, por sus relaciones con las demás personas ilustradas.

Hoy día casi todos los pueblos de Europa han concedido a todos sus habitantes el derecho de sufragio universal, prescindiendo de su capacidad de leer y escribir, porque existiendo desde hace un siglo en ellos la instrucción elemental obligatoria, de tal forma se ha difundido ese grado mínimo de instrucción que no hay sino una porción muy reducida, y aun a veces nula, de analfabetos. Italia recientemente ha suprimido la disposición que quitaba el derecho de sufragio a los analfabetos, porque éstos casi han desaparecido.

Adelantando algunas ideas sobre el sufragio en el Perú, según la Constitución de 1860 que es la que nos rige, no se prescribía el saber leer y escribir para ejercer el derecho de voto. Los analfabetos si eran jefes de taller o pagaban una contribución podían ejercerlo; y como todos pagaban entonces contribución al Estado, porque en ese tiempo estaba establecida la contribución personal, resultó que el sufragio fue verdaderamente universal. En 1865, se reformó la Constitución adecuadamente, poniéndose como requisito para ejercer el derecho de sufragio, el saber leer y escribir.

Lima, agosto 29 de 1916

Lección tercera

I. El sufragio

Continuamos tratando este punto relativo al sufragio. Nos referíamos a la extensión que debía darse al derecho de sufragio. Manifestamos que aunque debía aspirarse a que se extendiese el derecho de sufragio a la universalidad de los ciudadanos, este ideal no siempre es practicable, sobre todo en los países donde existe una masa más o menos numerosa de habitantes que se encuentra en un grado sumo de ignorancia.

Continuando siempre sobre este punto, debemos recordar sucintamente la historia que han recorrido los pueblos modernos en su avance hacia la universalidad del sufragio. Recordemos que en Inglaterra –el primer país en donde se practica el régimen representativo– el sufragio fue en su origen muy restringido. Propiamente los miembros de la Cámara de los Comunes, que se suponía representaban a la comunidad o al pueblo, no eran designados en representación de los individuos sino de la propiedad. Se gozaba del derecho de elegir sólo a título de propietario. La Cámara de los Lores era el exponente de la gran propiedad concentrada en manos de los nobles y de la Iglesia. La Cámara de los Comunes era la representación de la pequeña propiedad, o sea de los terratenientes de los condados y de los burgos

que poseían predios rústicos o urbanos de cierto valor, que gozaban por tal circunstancia del derecho de votar, derecho que no era considerado como una franquicia inherente al hombre, al ciudadano, sino la consecuencia de la calidad de propietarios. Este sistema duró hasta 1832, época en que se produjo la primera reforma electoral en Inglaterra, debida a la influencia de los elementos liberales que proclamaban que el derecho de sufragio debía generalizarse lo más posible. Este mismo movimiento tiene su marcha que condujo a las reformas del 67 y del 84; pero siempre se mantuvo en Inglaterra un sistema por el que el voto no se deriva directamente de la calidad de hombre o de ciudadano, sino de una condición relacionada con la propiedad. El método ensayado fue disminuir la importancia de la propiedad exigida como condición para el voto, poniéndolo así a éste al alcance de los propietarios más humildes. Pero, como la gran mayoría de la población está constituida por los que no son propietarios, se adoptó un sistema de asimilación al régimen por el cual el simple hecho de ocupar una finca en calidad de inquilino, da derecho al voto siempre que el rédito llegue a una suma determinada; y en las últimas reformas se ha disminuido el precio del inquilinato para extender el derecho de sufragio a casi toda la población. Es así cómo el derecho de sufragio en Inglaterra, aunque teóricamente reposando en el principio de la propiedad y de la ocupación, ha sido prácticamente extendido a todos los varones mayores de edad. La ley inglesa pone también como condición pagar ciertas contribuciones al Fisco; pero como hay una contribución establecida sobre la habitación, todos votan, porque aunque los inquilinos de una casa no paguen la contribución directamente sino que lo hagan los dueños de ella, tienen, con todo, derecho a voto.

Con pocas excepciones, pues, una de las cuales resulta de exigirse la residencia por cierto tiempo o duración en una localidad, casi todos en Inglaterra gozan del derecho de sufragio. Sólo se hallan eliminados los que, por su vida nómada, no pueden acreditar su residencia en una localidad por un tiempo fijo y también los que no ocupan una casa como inquilinos; como por ejemplo, los domésticos que viven

en la casa de los patrones y los hijos que no tienen su casa propia sino que viven en la de los padres. Pero ésta es una anomalía que resulta directamente del sistema tal como se ha ido desarrollando y no como consecuencia de la actividad deliberada de los legisladores.

De ese mismo método adoptado, por el cual se ejerce el derecho de sufragio, no a título de ciudadanos, sino de propietarios u ocupantes, resulta que una persona puede gozar de varios votos según que tenga propiedades situadas en varias localidades. Así resulta el voto plural o sea el derecho que una persona tiene de emitir varios votos en distintas localidades en las que posee propiedades.

Es sabido que a fines del siglo XVIII se desarrolló en Europa un movimiento intenso de filosofía política. Se despertó entonces un gran interés por todos los problemas que se refieren a la vida del Estado. Es entonces cuando floreció la famosa teoría del contrato social rejuvenecida por Rousseau, cuando se publicaron sus famosas obras de filosofía política, cuando apareció también "El Espíritu de las Leyes" de Montesquieu, y se puso en debate, con gran acogida por los espíritus de Europa, los problemas que se refieren a la organización del Estado, al derecho de representación, a la mejor forma de constituir al Estado para la realización de sus fines, especialmente para la garantía de los derechos de los ciudadanos. La teoría general sostenía que todos los hombres son iguales, libres; que, por consiguiente, la soberanía reside en la universalidad de los ciudadanos, que el gobierno emana de un contrato entre los gobernados y los gobernantes; y como resultado de estas ideas se llegaba a la consecuencia de que todos los ciudadanos debían ser llamados por igual a participar en el gobierno mediante el derecho de sufragio. La declaración de la independencia de los Estados Unidos proclamó ese principio: todos los hombres nacen libres e iguales. Esta misma declaración fue renovada por la Asamblea francesa al iniciarse la revolución: la soberanía reside en la Nación.

Estas ideas se propagaron en toda Europa y fueron el cimiento de una renovación en las instituciones políticas del mundo entero que, inspiradas en estos ideales, adoptaron el régimen constitucional, creando asambleas legislativas elegidas por el pueblo para que limitasen el poder absolutista del soberano y controlasen los poderes del Estado. Así, pareció lógico extender el voto a todos los ciudadanos una vez alcanzada la mayoría. Esta es la tendencia general que se manifiesta; pero ella ha realizado su desarrollo de una manera lenta. Aun en los Estados Unidos, a pesar de la Declaración de que todos los hombres son iguales y libres y que en todos los ciudadanos es donde reside la verdadera soberanía nacional, el sufragio estuvo limitado prácticamente como en Inglaterra, mediante un sistema basado en la propiedad. Es solamente después, cuando el derecho de sufragio se ha distribuido por igual entre todos los ciudadanos. La gran revolución interna habida en los Estados Unidos con el objeto de obtener la abolición de la esclavitud que reinaba en las regiones situadas al Sur del país, que trajo como consecuencia la emancipación de la raza negra, mejoró a ésta y le concedió también el derecho de voto. Este hecho fue tema de una enmienda en la Constitución norteamericana, que dispuso que ninguno de los estados podía restringir ni suprimir el derecho de sufragio por razones de raza, color o por la circunstancia de que un hombre hubiese sido antes esclavo.

Antiguamente muchas constituciones exigían el requisito de leer y escribir. Esto parece innecesario tratándose de países en que, por su avanzada cultura, por la difusión de la instrucción primaria, el número de analfabetos es escaso, y a los que no hay peligro en conceder el derecho de sufragio, pues por su contacto con las clases ilustradas, es difícil suponer que se hallen completamente ignorantes acerca de los asuntos de interés público. Así sabemos que en Italia se ha suprimido recientemente la disposición constitucional que exigía este requisito para votar. Pero esto mismo no sucede en países en que los analfabetos forman masas en cierto sentido aisladas, desprovistas de contacto con las clases instruidas, como sucede en el Perú.

En Francia, no obstante que la Revolución, como decíamos, proclamó el principio en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, de que todos los hombres son iguales y de que la soberanía reside en el pueblo, a pesar de esto, tampoco se adoptó de plano el principio del sufragio universal. Así, las primeras constituciones lo restringieron, prescribiendo como requisito para ejercer el derecho de voto el pagar al Estado una contribución que llegase a una cifra dada. Después, temiéndose que el pueblo no tuviese la ilustración suficiente para ejercer provechosamente el derecho de sufragio, instituyóse el sistema del sufragio doble o de la elección indirecta, mediante el cual todos los ciudadanos que ejercen el derecho de sufragio eligen cierto número de electores que se supone son personas más hábiles y capaces que la gran masa de los ciudadanos. Este sistema ha sido imitado de Francia por las repúblicas de Hispanoamérica.

Mas tarde, los crímenes en que incurrió la Revolución Francesa produjeron una reacción conservadora efectuada bajo el régimen napoleónico y continuada bajo la restauración borbónica. Con ésta se restringió considerablemente el derecho de sufragio. La constitución monárquica de 1814 lo consideraba como un privilegio de las clases ricas y acomodadas por exigir como condición para ejercerlo, el pago de contribuciones elevadas. Ha sido el nuevo movimiento democrático francés iniciado en 1848, brevemente interrumpido por el Segundo Imperio y continuado por la Tercera República, ha sido este movimiento el que ha traído en Francia el establecimiento, al parecer definitivo, de un régimen en el que los franceses mayores de 21 años gozan del derecho de sufragio, excluyéndose sólo a los individuos criminales, a los incapaces por locura y a los que tienen tachas morales notorias y perfectamente calificadas.

Esta tendencia a universalizar el sufragio revelada en los grandes países, ha constituido una aspiración, pues, en todo el mundo. El Imperio alemán, al instaurarse en 1871 estableció el sufragio universal para todos los ciudadanos alemanes de 25 años para la constitución

de la Cámara Baja; y así observamos, que a pesar de existir una tendencia a la restricción del sufragio, y de ser éste, en Prusia, un privilegio en cierto modo de las clases ricas, para la constitución del *Reichstag* se consideró que era necesario concederlo a todos. Sabemos que en Prusia el sufragio es una consecuencia de la propiedad y que no se concede a todos por igual.

Bélgica tiene el sufragio universal; pero existe una institución original en ella: el voto plural. En otro tiempo, no pocos autores movidos por un temor natural respecto a la ignorancia de muchos de aquellos que tienen derecho de votar, buscaron un remedio para ello, y pensaron que era preciso y necesario que los inteligentes, los ilustrados y los considerados como de posición eminente debían tener varios votos para contrarrestar así la fuerza numérica de la multitud, de la gran masa ignorante y poco instruida de la población. No basta, se dice, que los votos se cuenten. El voto del sabio no es igual al de un bracero. Los votos deben pesarse. Conforme a estas ideas se ha establecido el sistema del voto plural. Así, en Bélgica todos tienen un voto. El padre de familia, por ser tal, tiene otro voto. El que tiene cierto diploma profesional o el que ha pasado por ciertos exámenes tiene también otro voto. Pero nunca una misma persona puede tener más de tres votos. No hay otro país que conserve este sistema, y en la misma Bélgica es objeto de repulsión de gran parte del país, especialmente de los partidos liberal y radical, y no es probable que subsista por mucho tiempo.

Italia hasta hace poco conservaba el requisito de saber leer y escribir para ejercer el sufragio, por haber en ese país gran número de gente ignorante. Como esta situación ha cambiado por los esfuerzos del gobierno para difundir las escuelas, la ley italiana dada hace poco ha suprimido ese requisito para que los analfabetos, que ya no son muchos, gocen del derecho de sufragio.

¿Es el derecho de sufragio un verdadero derecho? Como tal derecho ¿todo hombre por su condición de tal goza de esta facultad?

¿o es una función pública y, siendo así, no debe concederse sino a los que pueden ejercerlo de una manera satisfactoria? Es así como debe plantearse la cuestión. Unos, los que sostienen el sufragio universal como principio, parten del concepto de que todos los hombres son iguales. Si esto es así, si no debe haber desigualdades, es claro afirmar el principio del sufragio universal, del voto concedido a todos. Otros, los que desean restringir el sufragio a los capaces, parten del concepto de que el sufragio no es un derecho inherente al individuo sino una función pública, porque el voto es un medio de resolver las cuestiones nacionales que se debaten, de intervenir en la legislación y en la administración pública y de influir en los intereses y en los derechos de los demás; es la función del gobierno que por la naturaleza de las cosas tiene que encargarse a la Nación misma; pero que siendo una función, no puede encomendarse como tal sino a los aptos para ejercitarla. Por consiguiente, los que por motivos calificados se presume que la van a ejercer de modo indebido, sea por sus prejuicios, su ignorancia, su servilismo o abyección, es evidente que no puede dárseles el ejercicio de una función que significa un poder peligroso para la Nación, para la sociedad y probablemente para ellos mismos.

Otra cuestión fundamental en materia de sufragio, fuera del problema de la extensión que debe darse a este derecho, es la de saber si sólo la mayoría tiene derecho a ser representada en los cuerpos legislativos o si también gozan de ese derecho las minorías. Este es un problema que no plantearon los antiguos autores de filosofía política, aquellos famosos escritores cuyo principal representante es Rousseau. Solamente en la primera mitad del siglo pasado, del siglo XIX, comenzó a discutirse este problema.

Fueron en su origen muy pocos los que como Stuart Mill opinaron que la verdadera democracia, el verdadero gobierno representativo exigía la representación de las mayorías y de las minorías. Las ideas de Stuart Mill no encontraron entonces muchos adherentes; pero actualmente los van ganando cada vez más. Los escritores

actuales, en su inmensa mayoría, están acordes en la elección proporcional, y aunque constitucionalmente no se han dado grandes pasos en esta materia, tal es la tendencia que se observa en el régimen electoral de las grandes democracias. Si en una localidad hay que elegir 10 representantes y hay 100,000 electores, puede ocurrir que 50,000 más 1 estén en favor de cierta lista de representantes y 50,000 menos 2 estén por una lista contraria. Conforme al sistema mayoritario los primeros son los que triunfan, y el triunfo significa que la mayoría, por pequeña que sea, tiene ella sola el derecho a ser representada, y que la minoría, casi igual a la mayoría, no tiene representación. Esta idea es la que hoy encuentra cada vez menos sostenedores. Más justa es la otra solución. Si existen 10 representantes por elegirse y 100,000 electores, si entre éstos 60,000, por ejemplo, pertenecen al partido liberal y 40,000 al conservador, las representaciones deben ser distribuidas en proporción a las fuerzas respectivas de ambos partidos, asignándose en el caso propuesto de las 10 representaciones 6 a los liberales y 4 a los conservadores.

Pero se dice que el principio democrático envuelve la idea del triunfo de la mayoría; que si es ésta la que impera, debe ser ella la que gobierne. Cierto es que el concepto de la democracia no se concilia con el de la unanimidad de las opiniones en el Gobierno, lo cual es imposible. Y esta argumentación, indudablemente, sería inatacable si los representantes de los Parlamentos modernos fuesen meros ejecutores mecánicos de la voluntad de la mayoría. Pero esto no es así. Ya se ha dicho que el concepto del gobierno representativo es que las cuestiones públicas no se deciden en los comicios, que son tan sólo para elegir un personal más selecto, más preparado, más capaz para que formando una asamblea resuelvan las cuestiones políticas, admitiéndose que el pueblo por su ignorancia no puede resolverlas. Las cuestiones públicas se aplazan, diremos así, para ser entregadas a un cuerpo representativo del país. En este caso, la delegación debe comprender a representantes de ambos partidos. Si de lo que se trata es de que las asambleas representativas sean las

que resuelvan las cuestiones públicas, es claro que los dos partidos contendientes, en general todos los partidos del país, todos deben estar representados en la gran Asamblea que va a resolver las grandes cuestiones nacionales, y esta representación debe estar en armonía y en la misma proporción en que se han manifestado las fuerzas de los diversos partidos en el acto del sufragio. Esto no sólo es justo y lo que está más de acuerdo con la naturaleza del gobierno representativo, sino que es un elemento de paz y tranquilidad en las naciones. Si gobiernan las mayorías en forma absoluta, ellas solas, entonces las minorías despechadas emplean el fraude, el cohecho, todos los medios ilegales posibles para eludir los efectos de su segura derrota. Si la minoría va a ser definitivamente eliminada, si no va a hacer oír su voz, es evidente que ante la inferioridad de su situación no es probable suponer en ella la tranquilidad de ánimo suficiente para conformarse y rendirse ante el triunfo de la mayoría. Países nuevos como los de América, recién iniciados en la práctica del sistema representativo, dan ejemplo de este hecho: en que las minorías no se conforman con el triunfo de las mayorías y para evitarlo apelan a diversos medios ilegales para atemperar su situación de minorías. Pero con la representación de todos, de los partidos opuestos, las discusiones que de los asuntos públicos suscitan se hacen ante el país, se provocan las manifestaciones de la opinión pública, se establece un elemento de control y de reflexión; en suma, se introduce un elemento de paz y se evitan muchas revoluciones. Las observaciones de la experiencia demuestran estos efectos. Creo que el único país americano que hasta ahora ha adoptado el régimen de la representación proporcional es la república de Cuba, y sus resultados han sido moderar las luchas de partido y alcanzar la tranquilidad del país y la verdad en el sufragio. Y es que de otro modo, como decimos, siempre el partido derrotado trata de desvirtuar el resultado de las elecciones; y no hay proceso electoral puro cuando la minoría vive descontenta.

Además, no puede ser conveniente un gobierno en que la mayoría que dirige, que gobierna, se halla absolutamente incontrolada. No es

éste un estado saludable para el mejor acierto en las deliberaciones de un Parlamento. Si no hay quien represente la opinión opuesta a la de la mayoría, oposición que obliga a pensar y a madurar la solución de los problemas que se debaten, entonces la mayoría tiende a ser tiránica, irreflexiva, imperante, contrayendo todos los vicios del que ejerce un poder absoluto. De allí que sea necesaria la existencia de una oposición, de una minoría que controle, que obligue a los miembros de la mayoría a deliberar y que permita que el país, que es el supremo árbitro, se dé cuenta de las razones que militan en pro o en contra para la resolución de las cuestiones públicas.

Los adversarios de la representación de las minorías, entre los que se encuentra Esmein, convienen sin embargo en que no puede haber mayor peligro que el que representa un cuerpo legislativo en que un solo partido tenga la totalidad y la unanimidad de las fuerzas. Pero, dice, esta oposición existe en realidad en todos los Parlamentos sin necesidad de establecerse el régimen de la proporcionalidad. Todo partido de cierta importancia logra hacerse representar dentro del sistema mayorital. Esta es la verdad. Rara vez hay un solo elemento en los cuerpos deliberativos; siempre las minorías logran introducir en ellos ciertos elementos de su seno. Sabemos que por razón de comodidad y por un motivo histórico, se divide el territorio de un país en distritos que eligen generalmente uno o pocos representantes. Como entre estos múltiples distritos hay diversidad de intereses y de tendencias, resulta que los partidos de minoría logran tener predominio en ciertos distritos aunque sean minoría en la Nación considerada en conjunto. Así, el partido del trabajo en Inglaterra es minoría considerándolo en relación a la totalidad de los distritos ingleses, pero es mayoría en los distritos en que predomina el elemento manufacturero.

Pero se ve que esta solución de Esmein no es satisfactoria, porque deja al azar, a circunstancias accesorias el que la minoría pueda conseguir representación. Esto no siempre se realiza, y aun realizándose, la representación que los partidos de minoría alcanzan, no está

en proporción con su importancia en relación a los partidos de mayoría. El ideal sería que toda la Nación formase un solo colegio electoral; pero, por razones de comodidad es que se constituyen los distritos electorales.

Ahora bien, cuando se trata de un país en el que no hay grandes diferencias regionales, de un país de pequeño territorio, de población homogénea, en el que los intereses son substancialmente idénticos, puede ocurrir que en todos los distritos electorales un solo partido pueda llegar a tener mayoría, y entonces se realizaría lo que precisamente trata de evitarse: y es que la mayoría sea la única representada. Esto tiene aplicación también tratándose de los concejos municipales de las grandes ciudades modernas. Así, en la ciudad de New York, en una ocasión, estaba de tal modo hecha la propaganda de un partido que, no obstante haber emitido la minoría 200,000 votos, no obtuvo un solo puesto en el Concejo Municipal de Nueva York. Este fenómeno puede repetirse, aunque no sea frecuente, en elecciones realizadas en una Nación entera. Pero es indudable que si el principio de la representación proporcional es justo y conveniente, deben organizarse las cosas de manera tal que produzca todos sus efectos, sin dejar al azar su realización.

Actualmente la representación proporcional se practica en cierto número de países. Primeramente ha sido introducido en Suiza. En muchos de los cantones es una institución ya arraigada, experimentada con felices resultados y que es probable se extienda a todos los cantones de ese país. Otra Nación en la que se ha hecho ensayos con este sistema es Bélgica. Tiempo hace que se dio una ley por la cual se da representación proporcional a todos los partidos, proporción establecida con gran aproximación, en consideración a la respectiva importancia de todos ellos.

Más o menos tímidos ensayos se han hecho en otros países como en Estados Unidos, Inglaterra en una oportunidad, en Suecia y

Noruega y en algunas colonias inglesas; y es actualmente un problema que está a la orden del día en casi todos los países democráticos. Una ley aprobada por la Cámara de Diputados de Francia decide porque se supriman las elecciones por distritos o *arrondissement* y porque se restablezca el escrutinio de lista. Esa misma ley establece la representación proporcional en Francia. Es probable que esta ley –pasadas las actuales circunstancias de la guerra– se considere y apruebe por el Senado; y el ejemplo de Francia es contagioso.

En mi concepto, en el terreno abstracto o en el de las conveniencias prácticas, el principio de la representación proporcional es un principio justo y necesario. Cierto es que las mayorías tienen el derecho de gobernar; pero esto no significa que sea suyo, exclusivamente suyo, el derecho de ser representadas. El principio es que la Nación es la representada y la Nación está constituida de dos partes: la mayoría y la minoría. Inspirándose en esta idea decía Mirabeau que las asambleas legislativas debían ser como un croquis o mapa geográfico, en que están representados en pequeña escala todas las fracciones y todos los elementos del país. Puede compararse un Parlamento a una corte arbitral encargada de resolver una cuestión. Sería absurdo dar representación e intervención en ella a una sola de las partes interesadas. Lo mismo sucede en los cuerpos legislativos. Debe darse intervención tanto a la mayoría como a la minoría: ambas están interesadas en la resolución de los problemas nacionales, y la voluntad de la mayoría predominará después de haber sufrido el control de la minoría. Sólo así se evitan los peligros a que podría conducir la omnipotencia de las mayorías.

Lima, agosto 31 de 1916

Lección cuarta

II. El sufragio

Como expresábamos el día anterior, hay en la actualidad un movimiento muy acentuado en favor del sistema de la representación proporcional. Uno de los países en donde ha tenido mayor acogida este sistema es Suiza. La mayor parte de los cantones suizos practican en las elecciones políticas el régimen de la representación proporcional. No existe en vigencia todavía el sistema para las elecciones federales. El asunto ha sido planteado en una ocasión ante el pueblo como materia de una reforma y rechazado hace unos diez años; pero en la actualidad el tema está nuevamente en debate. La opinión ha ido avanzando en el sentido de introducir el régimen proporcional en las elecciones de representantes al Congreso Federal. Varios cantones lo han adoptado ya en este tiempo, y así es probable que en una nueva ocasión en que se plantee este problema, la opinión del país se decida votando en sentido favorable al establecimiento del régimen proporcional en las elecciones federales.

También dijimos que otro pueblo en el que se practica el sistema proporcional es Bélgica, para las elecciones generales de su Parlamento. También existe el sistema de la representación proporcional en Suecia y Bulgaria. En Inglaterra se hizo hace años un ensayo de

representación proporcional en algunos condados en los que se elegía hasta tres representantes. Sabemos que la regla general es que las ciudades, los burgos y los condados eligen un solo representante, algunos dos. Pero antes de la reforma electoral de 1884 algunos condados tenían el privilegio de elegir hasta tres representantes. Este era un régimen imperfecto; y como cada distrito electoral no podía elegir sino dos representantes, cada elector no votaba sino por dos candidatos. Así la mayoría elegía a dos candidatos, y la tercera representación quedaba para la minoría. Pero si la minoría era poco numerosa, si no estaba bien organizada, resultaba que la mayoría, dividiendo convenientemente sus fuerzas, acaparaba también la tercera representación; y, en realidad, este hecho sucedió en Inglaterra no obstante el sistema de la proporcionalidad. Pero este régimen de la elección proporcional fue abolido en Inglaterra y no subsiste hoy. Existe también la representación proporcional en la nueva república del Portugal.

En América, el sistema de la representación proporcional ha sido establecido en la Argentina por la ley electoral de 1912. Existe también en Costa Rica y en Cuba. En Estados Unidos algunos Estados, pocos todavía, practican el sistema proporcional.

Ya hemos manifestado cómo este problema ha agitado recientemente la opinión política en Francia. Los partidos del gobierno, los que cuentan con mayoría en las Cámaras, radicales y socialistas, han estado acordes en los últimos años en el sentido de proponer una reforma que conduzca a dos objetos: 1° la abolición del sistema de escrutinio unipersonal por *arrondissement*, para reemplazarlo por el de escrutinio de lista o de departamento, y 2° introducir la representación proporcional. Este proyecto iniciado por el gabinete presidido por Briand, después de largos debates y de haber sufrido múltiples modificaciones por obra de una serie de comités parlamentarios, fue aprobado finalmente por la Cámara de Diputados; pero dos veces ha fracasado en el Senado que lo ha rechazado, la última vez en 1914. No obstante, la Cámara de Diputados al aprobar este proyecto representaba la opinión del país expresada en las elecciones generales;

y fueron muchas las críticas dirigidas al Senado con motivo del rechazo hecho a esta reforma. Se espera que, renovado el personal del Senado en las próximas elecciones, venga un elemento favorable a esta iniciativa, de modo que cuando se someta nuevamente el proyecto a ese alto cuerpo, sea sancionado de acuerdo con los deseos manifestados expresamente por la opinión pública francesa.

En el régimen que sancionó la Cámara de Diputados en la ley de 1914, los centros electorales no son los *arrondissements* sino grandes secciones basadas en los departamentos, estableciéndose que si los departamentos no son muy grandes deben unirse a otros departamentos vecinos para integrar un gran círculo electoral, con el objeto de obtener que haya cierto número de pobladores que eligen un número también determinado de representantes. Por el contrario, se establece que los grandes departamentos, los muy extensos se dividirán según las circunstancias en dos o más circuitos electorales. Fácilmente se comprende que una reforma envuelve necesariamente a la otra; que el sistema de la representación proporcional requiere necesariamente el establecimiento del régimen de elecciones por escrutinio de lista. Si el sistema empleado es el de elecciones por distrito, que eligen un solo representante, éste forzosamente tiene que corresponder a la mayoría; el sistema de la proporcionalidad es perfectamente inaplicable.

En las elecciones políticas de Buenos Aires había para la ciudad de Buenos Aires el derecho de elegir 12 ó 14 representantes, y se presentaron a la lucha electoral cinco partidos. El resultado fue que los radicales obtuvieron nueve representaciones, los socialistas dos y los demás partidos una; sucediendo naturalmente que los partidos demasiado limitados y los candidatos independientes resultaron eliminados. Supone, pues, la representación proporcional, el establecimiento de grandes circuitos electorales, en que se elija a la vez a varios representantes, para que así tengan opción a adquirir representación tanto la mayoría como la minoría, siempre que ésta tenga cierta importancia.

En cuanto a los diversos métodos prácticos que se han ideado para realizar la representación de las minorías, es una cuestión que ofrece menos interés. Es una materia bastante extensa porque los métodos propuestos son muchos; de allí que su estudio sea bastante complejo. En el texto de Esmein se exponen las líneas generales de los principales métodos conocidos. Entre ellos, los que tienden a predominar son los basados en la idea fundamental del cuociente electoral, que resulta de dividir el número de electores por el número de representaciones. Así, si son 100,000 los electores y 10 las representaciones, el número que forma el cuociente electoral será 10,000. Conforme a este sistema, todo candidato que tiene 10,000 votos resulta elegido. Así, si la mayoría cuenta con 60,000 electores puede obtener 6 representaciones, y la minoría que cuenta con 40,000 electores puede obtener 4 representaciones.

Para poner en práctica este sistema de la representación proporcional se ha visto la exigencia de dar cierta personalidad política a los partidos, de modo que el sufragio se emite a favor de un partido determinado. Cada candidato debe estar afiliado a un partido y presentar oficialmente su candidatura. Debe entonces verse cuántos votos ha obtenido cada partido, y dentro de ellos, quiénes han obtenido el mayor número de sufragios.

Pasando a otro tema, hemos manifestado como principio que la división del territorio se impone para las elecciones, por necesidades prácticas para poder hacer las elecciones generales dada la imposibilidad material de formar de todo el país un solo colegio electoral. Ahora, al hacer esta división ocurren dos soluciones: la del llamado escrutinio de lista y la del sistema uninominal, empleando las frases usadas en Francia. Sabemos que el régimen que impera en la mayoría de los países es el escrutinio unipersonal. Francia actualmente todavía tiene ese régimen, aunque la ley aprobada en Diputados ha establecido un régimen distinto. En Inglaterra impera este mismo sistema. La mayoría de los condados y burgos eligen un diputado. Lo mismo sucede en Alemania tratándose de las elecciones de representantes

para el *Reichstag*. Se establecen distritos pequeños que eligen un solo representante.

¿Cuál de los dos sistemas es el mejor, el que divide los circuitos electorales en fragmentos pequeños que eligen un diputado, o el establecimiento de varias secciones que eligen cierto número de diputados ? La cuestión es materia de debates constantes, especialmente en Francia donde se han usado ambos sistemas.

El régimen uninominal tiene sus ventajas y sus inconvenientes. Entre los inconvenientes: que él significa, podemos decir que disminuye o que rebaja la importancia del personal de las Cámaras, llevando a ellas a individuos mediocres o insignificantes; porque un individuo puede ser considerado desde el punto de vista nacional una insignificancia y en un pueblo puede ser tenido por una personalidad. Así, pues, los candidatos nacionales cuya reputación está formada por grandes servicios al país, están excluidos. Además, tenemos este otro inconveniente. En los pequeños distritos electorales predominan los intereses locales sobre los nacionales. El candidato cree que lo mejor que puede hacer para asegurar su triunfo, es hacer ofrecimientos tendentes a favorecer los intereses vecinales, a halagar a los propietarios del lugar por el que es elegido, a considerar sólo los intereses de la localidad, prescindiendo de los intereses nacionales, con la mira interesada de obtener tal vez una reelección. Este sistema nos lleva al resultado de que es bajo el imperio de los intereses locales que se hacen las elecciones, que el diputado es un mero delegado del circuito electoral que representa para favorecer sus intereses y preocuparse sólo por ellos, con el objeto de mantener así la popularidad y el afecto de sus electores.

Otro inconveniente de cierta fuerza que presenta este sistema es la mayor facilidad con que en las elecciones puede introducirse el fraude o la coacción; medios ilegítimos más fáciles de emplear en un circuito electoral pequeño que en un gran circuito, donde se requieren mayores medios, mayores recursos dada la complejidad de

los elementos sobre los que se va a actuar. También en un pequeño distrito es más fácil a la autoridad política ejercer presión en las elecciones, cosa que no sucede en las grandes secciones electorales, pues dada la extensión que tendría que asumir la coacción, ésta resultaría debilitada. De allí, que se espera que las elecciones sean más puras a medida que el ámbito electoral es más extenso. Se espera, por último, que siendo los circuitos electorales vastos, los propios electores se inspiren principalmente en intereses elevados y generales; y que los candidatos sean personas de la mayor reputación nacional, hombres conocidos en toda una región o en todo el país, y no solamente en su pueblo. Estos son al menos los motivos que inspiraron en Francia la proposición que terminó por aprobarse en Diputados, en el sentido de la reforma electoral que ya conocemos.

¿Qué base se debe tomar para determinar el número de representantes que corresponden a cada circuito ? Parece haber un acuerdo tácito en adoptar como base la población entera, total en que se consideran los menores y los mayores, las mujeres y los varones, los nacionales y los extranjeros; los ciudadanos y los que no lo son, en suma a todos, conforme a los resultados arrojados por el censo; de modo que la población general, totalmente considerada es la que determina el número de diputaciones. En Francia todo *arrondissement* elige un diputado. Si tiene más de 100,000 habitantes elige dos, y por cada 100,000 otro más; y entonces se divide. Lo mismo sucede entre nosotros. La Constitución prescribe que se elegirá un diputado por cada 30,000 habitantes o por cada fracción que pase de 15,000 y por cada provincia aunque su población no llegue a ese número; pero en esas cifras se incluyen a todos.

¿Pero es éste el sistema razonable ? La verdad es que si se analiza por un momento cuál es el fundamento de la división del país en circuitos electorales, se encuentra que no es conforme a la lógica incluir igualmente a los que no gozan del derecho electoral. ¿Quiénes deben ser representados en las Cámaras: las localidades, los pueblos o los habitantes ? Evidentemente que los representados son los

hombres, no las localidades. Y si esta representación es una representación que no toma en cuenta sino por mero accidente el territorio, la provincia, los particulares intereses de la localidad y del pueblo, si representa a la Nación, debe tener en cuenta sólo a los individuos, a los habitantes y no a las localidades. La verdad es que hay en esto confusión de ideas, resultado de la tradición que predominaba en Europa al originarse el sistema representativo, tradición que sostenía que no representaba a los individuos sino a las localidades consideradas como entidades autónomas, con intereses propios. En Inglaterra al organizarse los consejos de los comunes se invitaba a los burgos que eran pequeñas entidades, pequeños estados para que mandasen un común que era el representante de la ciudad y que no siempre era elegido por la población, sino por los concejos municipales, que representaban los intereses comunales de la colectividad. Pero más tarde el concepto de la representación ha variado. Cada común no es representante en la Cámara de una comuna, para defender los intereses municipales de ella; es necesario que sea el representante del país, de la masa de la población; y como no es posible organizar un solo colegio electoral, hay que dividir el territorio por sus condiciones geográficas y así formar secciones que eligen un representante. Es, pues, la división en distritos electorales un mero accidente. Es sólo en los Estados federales que ciertas secciones del país deben tener su representación como entidades autónomas, porque forman Estados, como sucede en los Estados Unidos. Aquí hay representantes que no representan a la totalidad de la Nación, sino únicamente a los Estados individualmente considerados. Pero el diputado a una Cámara Baja no debe ser considerado en el fondo como el representante de una localidad y de sus intereses propios, sino como el representante de una parte de la población del país.

Pero lo cierto es que se hace difícil llevar a la práctica en toda su pureza el concepto de que el diputado es el representante de la Nación, por el hecho de que son los habitantes de una localidad los que lo eligen, primando en las elecciones los intereses regionales y porque siempre se cree que, aun a pesar de ser el representante de

la Nación, debe favorecer a sus electores particulares. Esto es un gran inconveniente, porque así la Cámara que debe ser el órgano de los intereses generales de la Nación, se convierte en un centro en que se despliegan intereses locales que hacen difícil la acción coherente y organizada de los cuerpos legislativos. Esto se debe a que por la exigencia y la necesidad de favorecer esos intereses locales y particulares, el representante llega a veces hasta a sobreponerse a la disciplina misma de su partido, cuando ella dificulta en cierto modo la realización de sus propósitos particularistas. De allí que en Francia y en los otros países que piensan en la reforma de las instituciones, vaya adquiriendo fuerza la idea de que se reforme este sistema de escrutinio por distritos reducidos, extendiendo los colegios electorales y dividiendo el país en regiones bastante extensas.

Ahora bien, si partimos de este concepto de que los representantes son elegidos por los electores y para representar a la Nación y no a las ciudades o las provincias únicamente ¿Debe considerarse al hacerse el censo únicamente a los electores? Indudablemente que sí. No debe, por consiguiente, establecerse equivalencia en cuanto al número de representaciones a que tiene derecho entre un distrito de personas relativamente instruidas, que gozan por lo mismo del derecho de voto, y otro distrito en que predominan los ignorantes, los extranjeros que carecen del derecho de sufragio; establecer, decimos, una equivalencia basada tan sólo en la densidad de la población igual en ambos distritos, es desconocer la naturaleza del gobierno representativo, que la representación es de los habitantes, y sólo de los habitantes capaces de ejercer el derecho de voto.

La idea que emitimos de que la representación debe hallarse en proporción con el número de electores inscritos en el censo electoral y no en relación al número total de habitantes, fue sancionada por el Senado en 1914, que al rechazar el sistema de la elección proporcional, adoptó al mismo tiempo una nueva ley electoral, entre cuyas reformas se encuentra la que anotamos.

De paso diremos que este asunto entre nosotros tiene gran importancia, mucho más que en Europa, porque en ésta la cultura elemental está ampliamente extendida, el saber leer y escribir se halla universalmente difundido: de modo que no hay exclusiones prácticas por razón de una extrema ignorancia. Ahora, siendo por una ley física más o menos igual el número de varones y mujeres y dada la proporción constante que existe entre los mayores y menores, al considerarse en el censo toda la población: varones y mujeres, mayores y menores, prácticamente la mitad de la cifra que resulta está constituida por los que tienen derecho a voto; y como estas circunstancias permanecen más o menos las mismas en todas las localidades, resulta que aun atendiendo a las cifras que el censo arroja sobre la totalidad de la población, la representación que se acuerda guarda proporcionalidad con el número de electores que realmente existen en los distritos electorales o en las poblaciones que les sirven de base.

Entre nosotros no pasa esto. Cierto es que en Lima y en algunas poblaciones de la costa y de la sierra, se halla difundida medianamente la instrucción popular; pero en ciertas provincias, por sus condiciones geográficas desfavorables, la cultura no se ha desarrollado en la misma proporción, y es allí pequeño el número de los que saben leer y escribir, llegando a veces hasta 90% de la población el número de los analfabetos. Ahora bien, adoptando el sistema de que los que no saben leer y escribir no votan, tomando como coeficiente para fijar el número de las representaciones el total de la población, es oponerse al régimen de la Constitución el no considerar a los analfabetos. Pero como en realidad, el número de representaciones se fija en vista de la población total, resulta que gozan de la misma influencia política y electoral, provincias que, según el censo, tienen la misma población, pero distinto número de electores; y no hay razón de justicia para que una provincia en que sólo hay 100 capaces de elegir y otra en que hay un número veinte veces mayor, tengan la misma influencia política y electoral. La proporción queda así destruida. Ella no debe fundarse en el mismo elemento en que se funda la representación

que es el de los habitantes ni tampoco en las condiciones geográficas. A un mayor número de capaces de elegir debe corresponder un mayor número de representaciones.

Los abusos y peligros a que da lugar la representación de pequeños círculos se manifiesta en los países, como el Perú, en la forma de la coacción, del cohecho. Basta conquistar unos cuantos votos para dominar en una provincia. El problema, pues, de la subdivisión del territorio, de la distribución del sufragio para la representación de la Cámara, es un problema de gran importancia, pues afecta de una manera sustancial la verdad del sufragio, la calidad del Parlamento en cuanto a su personal, a su dirección más o menos elevada, más o menos nacional, que significa la potencialidad del pueblo y muchos otros factores de gran trascendencia para que el gobierno representativo realice sus funciones.

Otro aspecto del problema del sufragio es la manera de votar. Por siglos en Inglaterra se votaba de viva voz. Los ciudadanos, reunidos en el lugar de la votación, eran llamados individualmente y preguntados sobre el sentido de su voto, emitiéndolo así en voz alta y públicamente. Ese fue el régimen tradicional en Inglaterra. Actualmente, casi todo el mundo practica un sistema de votación en que se toman todas las precauciones para conseguir el secreto del voto. Inglaterra a principios del siglo XIX abolió el voto público y verbal para introducir el voto escrito que se ha generalizado en todo el mundo. Los ciudadanos eligen, votando por medio de cédulas o papeles en que se consigna el nombre de la persona o personas a quienes se favorece. Pero no basta que el voto sea escrito. Para conseguir que se emita libremente, que el elector esté libre de la influencia que sobre él pueden ejercer los que intenten el cohecho o lo sojuzguen por el temor, se hace preciso que nadie sepa en qué sentido ha emitido su voto. Con este objeto se ha extendido en todo el mundo el régimen iniciado en Australia, llamado por eso de la "cédula australiana" que consiste en que todas las cédulas de los votos deben ser iguales, y así no puede descubrirse por quién se ha votado.

Esto no puede saberse ni siquiera por la letra del elector, porque la cédula del voto, cédula dada por el gobierno, contiene impresos los nombres de los candidatos, quienes para tal fin deben presentarse previamente en su condición de tales a la autoridad. El presidente de la mesa le da a cada elector una cédula y el elector se encierra en una pequeña habitación o quiosco dentro del local de la elección, y allí, absolutamente aislado, pone una cruz o señal al lado del nombre del candidato de su preferencia, entregándole la cédula cerrada al presidente de la mesa, o más generalmente, depositándola en una ánfora. Este sistema ha sido adoptado en muchos países. En Estados Unidos es casi universal hoy; lo mismo que en Inglaterra; y con ligeras modificaciones va estableciéndose en otros países.

Francia, en su novísima ley electoral, establece un sistema, no igual al voto australiano, aunque inspirado en el mismo principio. La cédula, llevada libremente por el elector, es encerrada en un sobre oficial. Cada votante lleva su cédula, que él confecciona o que le da su partido, y el presidente de la mesa le da un sobre oficial dado por el Gobierno, y en un compartimiento aislado al que entra el votante introduce la cédula en el sobre, y cerrado éste, lo entrega a la mesa. Sistema parecido ha adoptado Italia en su ley electoral del año 12 ó 13. Así se procura el secreto del voto como un modo de garantizar su libertad. En un país como Inglaterra donde siempre ha dominado un sistema de profundas desigualdades económicas y sociales, donde no obstante las instituciones democráticas actuales, ha sido un país de aristocracia basada en la sangre y el dinero, se ha querido evitar el temor de las clases pobres ante los aristócratas que hubiesen querido dominarla por su riqueza e influencia; y para esto, un modo natural era obligar a los simples electores, más o menos desvalidos, a los dependientes de los propietarios, a votar en el sentido por ellos indicado. Para evitar esto, para asegurar la libertad del voto se ha establecido el voto secreto. Así no se sabe el sentido de éste. El voto público era controlado, no era libre. Por eso se abolió el voto público y de viva voz, más propicio a la intimidación y a la coacción.

Lo mismo cuando se emplea el cohecho, cuando se compran votos, siendo secretos no puede saberse si se emiten en el sentido ordenado; y así nadie compra votos.

Entre nosotros se practica un sistema de elección que es muy anómalo. No hay país en que sea más público el voto como entre nosotros. El voto es público, escrito y firmado. Nadie tiende a conseguir el secreto del voto. Es la publicidad llevada al extremo. Los mismos motivos que invocamos refiriéndonos a Inglaterra relativos a la diferencia de posición entre unos habitantes y otros, al estado de relativa servidumbre de unas clases respecto de otras, se acentúan en proporciones excepcionales en el Perú en que una gran masa del país vive como sierva, en que los propietarios sojuzgan a sus dependientes. De allí la necesidad grande, mayor que en otro país, del voto secreto. Probablemente el motivo de esta disposición respecto a la publicidad del voto fue una mira plausible. Se creyó que la coacción y el cohecho eran males menores que la falsificación de votos hecha por las juntas encargadas del sufragio, práctica viciosa que se introdujo desde los comienzos de la vida republicana, en que se eliminaban votos o se introducían otros que no eran reales. Se quiso probablemente combatir estos fraudes; que las juntas supremas encargadas de revisar el escrutinio tuviesen así los elementos suficientes de publicidad para comprobar y contar de nuevo las cédulas emitidas, ver su autenticidad, si se habían llenado los requisitos exigidos, si correspondían a electores vivos y si no eran papeles falsificados. Por esto se pensó que había que apelar al recurso de que el ciudadano firmase su cédula para poder hacer después la confrontación de firmas. El resultado no se ha conseguido, porque las juntas dominadas por las pasiones partidaristas no han tenido en mira hacer una revisión concienzuda del sufragio, para aceptar los votos verdaderos y rechazar los falsos. Debió hacerse como en los Estados Unidos, en que los tribunales de justicia hacen en último término la cuenta de los votos para controlar la acción de las juntas electorales locales, y establecer así un principio de garantía, para ver si corresponden en verdad a los ciudadanos que los han emitido.

El voto público, pues, se ha mantenido, el voto público escrito, que tiene todos sus inconvenientes sin tener ventajas. Naturalmente son las clases trabajadoras y los partidos liberales, los que han deseado la aplicación verdadera de los principios democráticos, los que han preconizado el voto secreto para asegurar la libertad de las clases dependientes. Obstaculiza por la libertad de acción la dominación de los patrones y combate una causa de corrupción que es el cohecho.

Lima, septiembre 2 de 1916

Lección quinta

I. La división de poderes

Todos los pueblos contemporáneos reconocen la división de los poderes públicos en tres ramas: legislativa, ejecutiva y judicial. Montesquieu fue, en su época, el principal expositor de la teoría de la división de los poderes, o sea, de que toda organización eficaz debe estar basada en la división de los poderes, que la concentración de todos los poderes en una sola autoridad produce la tiranía. Esta idea la expone en su libro "El Espíritu de las Leyes". La funda no sólo en principios generales, sino que busca en su apoyo el ejemplo de Inglaterra. Montesquieu dio a conocer por primera vez el concepto de la Constitución inglesa, y atribuyó a la división de los poderes la libertad de los pueblos. Cuando los Estados Unidos se independizaron, al organizarse como país independiente, aplicaron la teoría del filósofo francés, estableciendo en sus constituciones, ya sean las particulares de los estados o la general de la Nación, el régimen de la separación de los poderes. Cuando en Francia, como consecuencia de la Revolución, se proclamaron los Derechos del Hombre y del Ciudadano, se aceptó como base de toda organización libre la separación de los poderes; y la Constitución del año 91, estaba basada en ese principio. La Constitución del Directorio es otro ejemplo de la separación de los poderes.

En realidad, Montesquieu no apreció la Constitución inglesa tal como era, interpretando la ley, el espíritu de la Constitución británica. Creyó que era el de la separación de los poderes, cuando ya en esa época la Constitución tendía a un resultado distinto del proclamado por Montesquieu. Antiguamente, como se sabe, la monarquía inglesa era absoluta; sucesivamente, por una evolución lenta, el Rey organizó diversos métodos para el ejercicio de las tres funciones legislativa, ejecutiva y judicial, pero sin desprenderse de la suprema potestad en las tres ramas. Así el Rey, jurídicamente hasta hoy, es el que legisla, aunque con el consentimiento del Parlamento que antes no tenía ninguna autoridad: sólo tenía voz de opinión. En lo ejecutivo conserva siempre el Rey el carácter de supremo jefe del Estado; pero como fue desde el origen responsable e inviolable, fue necesario un funcionario o funcionarios con responsabilidad por medio de los cuales son ejecutadas las funciones del Gobierno. En cuanto a lo judicial, el Rey es el supremo depositario de la facultad de juzgar, pero la delega en los jueces que hoy ya han adquirido una independencia grande, hasta el extremo de ser inviolables e inamovibles. Pero el concepto tradicional fue el de la unidad de todos los poderes en la persona del monarca. La Constitución tendía ya en esta época a este sistema por el que el Rey no ejercía ya como antes todos los poderes, sino por medio de funcionarios: en lo legislativo por el parlamento, en lo ejecutivo por sus ministros y en lo judicial por los tribunales y jueces.

Montesquieu interpretaba este sistema como un régimen de separación entre los poderes; pero ya esa separación en Inglaterra estaba profundamente modificada con el sistema parlamentario. Data esto desde el advenimiento de la dinastía de Hannover con Jorge I y Jorge II, sistema en que los ministros y el Parlamento proceden de acuerdo y que tiende a que ambas funciones se confundan en la persona del Primer Ministro. Pero la aparición de este régimen del sistema de gabinete no cayó bajo la mirada de los observadores del siglo XVIII. Blackstone, por ejemplo, en el siglo XVIII, describió la naturaleza de la Constitución inglesa bajo el punto de vista del jurista

y no desde el punto de vista político de los usos y costumbres de la Constitución inglesa. En el libro de Blackstone no aparece el régimen del parlamentarismo sino de la división de los poderes; y éste es también el concepto de Montesquieu. Por eso es que los americanos, creyendo imitar a los ingleses, no se apartaron de su sistema; pero ya en esa época en Inglaterra no había tal separación, sino más bien unión y colaboración recíproca de los poderes.

Montesquieu dice que no puede haber gobierno libre si no se separan los poderes, porque todo poder tiende a abusar y necesita contrapeso. No basta limitarlo teórica sino prácticamente. No basta limitarlo por la ley; es necesario crear un obstáculo material, colocar al lado de un poder, otro poder distinto para que "el poder detenga al poder", pues es la única manera de hacer efectiva su limitación. Si el Poder Legislativo puede ejecutar las leyes, propiamente no hace leyes, porque el poder absoluto que hace las leyes libremente, las ejecutaría de un modo tiránico. Es necesario, para que las leyes tengan eficacia, que un poder las dicte y otro las ejecute. Igualmente, dice Montesquieu, no conviene que el juez deba ser legislador; el juez es intérprete de la ley, y si se le da ese poder de legislar sería un arbitrio de su voluntad y un poder tiránico; sus pasiones y errores lo harían ver por el caso particular.

Esta teoría de la separación de los poderes que contiene un fondo, indudablemente, de acierto y de verdad, tuvo acogida universal en el siglo XVIII; y así el gobierno americano es un ejemplo claro basado en este régimen de la separación de los poderes. También en ese régimen se fundan las constituciones francesas del año 1° y del año 3°; y más o menos los pueblos modernos han establecido un grado de separación. Lo que es diferente es la manera como lo entienden y aplican, el punto hasta el cual llevan esta idea de que los poderes deben ser desarrollados independientemente.

Para la teoría de Montesquieu habría esta obligación. Conviene para que el poder no degenere en un abuso y en una tiranía que se

halle dividido: que un poder limite al otro. Pero hay otro principio, otra observación y que consiste en que un mismo poder, para que no se abuse, debe ser ejercido por varias autoridades, es decir, que no basta que a un cuerpo se le dé la función de legislar, a otro la de ejecutar las leyes y a otro la de juzgar. Pero ¿cómo se debilita el Legislativo ? Se debilita dando a más de una persona, a más de una entidad ese poder de legislar. Para eso se ha encargado a una dualidad de cámaras. Para debilitar el Poder Legislativo se le divide. Así la constitución británica divide el Parlamento en dos Cámaras que necesitan una de la otra. Cuando hay dos voluntades que deben ponerse de acuerdo, se debilitan; el poder absoluto tiende a evitar sus excesos; y no basta esto. Casi todas las constituciones establecen el principio de que el ejecutivo es un poder que se ha creado para ejecutar las leyes; pero en casi todos los países se le da al Ejecutivo parte en la función legislativa. Como medio de controlarla más eficazmente se le concede al Ejecutivo algunas particulares funciones legislativas; y a su vez, al Legislativo se le da injerencia en la vida ejecutiva del gobierno.

Así, en Estados Unidos en que se acepta la forma extrema de la separación, los constituyentes comprendieron que el Ejecutivo estaba expuesto a los avances del Legislativo que es el más fuerte de los poderes; y como medio de defensa al Presidente le dieron, no ya el derecho de iniciativa, le dieron un instrumento muy eficaz de mezclarse en la actuación del Congreso por medio del veto, eficacísimo porque si las leyes vetadas no reúnen en su favor dos tercios de votos en ambas cámaras, la ley no surte sus efectos. Pero el veto es una violación del principio de la separación de los poderes. Y es que los constituyentes se dieron cuenta de los peligros de la independencia de los poderes; y contra las usurpaciones del Congreso, dieron al Ejecutivo una parte, aunque negativa, en la función legislativa: el veto, que tiene, como se ha dicho, una fuerza considerable.

Ya hemos dicho también que el Poder Ejecutivo es el poder encargado de ejecutar las leyes y administrar. El Congreso no debe

mezclarse en nada de lo que se refiere a este poder; y el régimen de separación establece que el Presidente debe nombrar a sus ministros y despedirlos cuando lo tenga por conveniente. Pero la Constitución de los Estados Unidos ordena que el Senado intervenga, dando su aprobación en los nombramientos de altos funcionarios políticos, porque si el ejecutivo es un poder incontrolable, puede el Presidente incurrir en grandes abusos. Es necesario evitarlos, dando al Congreso vigilancia en la función ejecutiva para evitar que el Presidente se exceda en la importante función de nombrar funcionarios. El Senado limita al Ejecutivo en cuanto al nombramiento y a la dirección de las relaciones exteriores.

En otras organizaciones, fuera de la de los Estados Unidos, se observa el mismo fenómeno: de un lado se separan los poderes, de otro se unen. El Poder Ejecutivo interviene en la función de legislar: tal sucede en el sistema parlamentario por el que el Poder Ejecutivo está en íntima conexión con el Congreso; y ésta es la base angular del sistema de Gabinete. Y, de otro lado, el Congreso controla al Gobierno, su instrumento en su organización y en su funcionamiento práctico; así los ministros salen de la cámara, de la mayoría de la cámara; y cuando el Gabinete pierde la confianza de la mayoría, necesariamente tiene que dimitir. El Poder Ejecutivo puede disolver al Congreso, lo convoca a sesiones extraordinarias. Hay, pues, enlace recíproco, en que el Legislativo es ejecutor y el Ejecutivo legislador. Y otro ejemplo de la acción de esta necesidad primordial la encontramos en la existencia del ministerio. Para debilitar al Congreso, como que es el poder más fuerte y que tiende a dominar, se le divide en dos Cámaras. A su vez, para limitar al Ejecutivo de sus abusos se ha encontrado el medio más eficaz que es el Gabinete. Esta institución fue creada por los ingleses. Tal es la forma que tiene el gobierno moderno, excepto el de Estados Unidos. El Ejecutivo es un poder dual que se halla dividido entre dos: el Presidente y los ministros. El ministro es esencial, y la Constitución americana lo crea; pero lo que la Constitución no establece es que el Presidente necesite la firma de un ministro. El ministro es un servidor suyo y no es responsable

ante las Cámaras. El principio aceptado por Montesquieu no puede realizarse en lo absoluto; nadie lo ha practicado en esa forma. Si se pudiese aplicar ese régimen, no sería suficiente para limitar la autoridad pública, porque otro principio es necesario en el gobierno: es el principio opuesto de la colaboración de los poderes.

Es más lógico dar al Gobierno cierta injerencia en la función legislativa, y para que el Ejecutivo tenga un sobrepeso en la fuerza grande que posee, es necesario establecerle medios de control, que en los gobiernos parlamentarios es ejercido por la mayoría parlamentaria. Se dice que el poder predominante debe ser el Legislativo que representa la voluntad del país; pero la prueba de que el Ejecutivo es independiente se tiene en que el Congreso no tiene injerencia en la función administrativa; el Presidente es independiente, a excepción de que puede ser acusado por el *impeachment* a mérito de la facultad del Senado. Fuera de eso, el Congreso no tiene autoridad ejecutiva. Pero, en la práctica, es otro el sistema en Estados Unidos. El Congreso tiene mucho que hacer en materia ejecutiva; tiene el medio eficacísimo de las comisiones que dan al Congreso injerencia y dirección permanentes en la marcha ejecutiva de la Nación. ¿Por qué el Congreso limita las acciones de los ministros? Porque tiene el derecho de llamar a un ministro por medio de sus comisiones, ejerciendo una acción eficaz. El ministro no concurre al Congreso porque éste no tiene derecho de llamarlo; pero lo hace una comisión formada por miembros de él. Hay un sistema de supervigilancia de la administración por el Congreso, casi tan eficaz como en el sistema parlamentario. Esto es una violación del principio de la separación de los poderes. Por necesidades de la buena marcha del Estado se establece así en los Estados Unidos y se realiza la unión. Así, la Constitución dice que el Presidente no puede presentar proyectos de ley; pero en la práctica el Presidente tiene una función enorme en la acción de legislar, y lo hace indirectamente, por medio de mensajes que manda al Congreso. Los mensajes los envía el Ejecutivo de modo que la opinión pública se pronuncie del lado del Presidente o en contra. Así, si la opinión se pone a favor, da ocasión para que el país actúe sobre

el Congreso, de modo que éste se oriente en tal o cual sentido de acuerdo con las necesidades del país. El Presidente, es verdad, no presenta proyectos de ley; pero el Presidente es jefe del partido dominante, dueño de la mayoría. El Presidente, pues, no necesita presentar proyectos directamente porque lo hace un amigo suyo miembro del partido; y ese representante defiende así los proyectos del Presidente. Por estos medios indirectos el Presidente es, en realidad, el principal funcionario y director de la labor legislativa del Congreso.

El principio de la separación es verdadero; pero fue grandemente exagerado por las primeras escuelas políticas que defendieron este principio. Pero la experiencia de más de un siglo en todos los países, ha demostrado su inaplicabilidad en esa forma tan extremada. Es necesaria la relación entre las funciones de legislar y administrar; y es necesaria: 1° porque los poderes opuestos están en frecuentes luchas, y esos conflictos se resuelven sólo por el método parlamentario iniciado por los ingleses; 2° porque si existe la separación completa no se conserva la unidad de acción que es indispensable en el Gobierno; porque el Ejecutivo y el Legislativo no son dos ruedas que marchan aparte, sino dos órganos que concurren a la realización del mismo propósito, de un solo objeto. Todos tienen que guardar entre sí ciertas subordinaciones; si no la función pública se altera, la vida del Estado se paraliza.

Estos son los inconvenientes de un régimen de separación; y dada su inaplicabilidad, los gobiernos, constitucional o extralegalmente como sucede en la Constitución americana, han creado vínculos más o menos estrechos entre los poderes Legislativo y Ejecutivo según lo expresamos ya.

Lo que fundamentalmente sirve de base para clasificar los modos de gobierno es la manera como entra el principio de la separación y colaboración de los poderes públicos, la naturaleza de la relación entre los dos poderes Legislativo y Ejecutivo. En eso se basa la

clasificación de los gobiernos en dos tipos distintos: el gobierno presidencial y el gobierno parlamentario.

En el gobierno presidencial, cuyo modelo es el gobierno de Estados Unidos, se entiende la separación de los poderes con el mayor rigor posible. Los ministros en el régimen presidencial son nombrados con entera libertad por el Presidente, no son nombrados por el Congreso; aún más, se prohíbe que sean miembros de él. El Presidente los conserva todo el tiempo que quiere. El Presidente y los ministros no tienen iniciativa para la formación de las leyes, a lo más se permite al Presidente enviar al Congreso mensajes escritos. Por lo mismo que los ministros no tienen iniciativa, no concurren a las cámaras. El Poder Ejecutivo en este sistema es un Poder Ejecutivo de un origen no parlamentario. El Presidente es nombrado por el pueblo y no por el Congreso; y tanto el jefe del Estado como los ministros tienen una existencia política que no depende del Congreso. Este era también el plan de las constituciones francesas del año I y del año III, pero siendo una, monárquica y otra, republicana. En la primera, el rey no tiene iniciativa en la formación de la ley; y en la del año III, el Directorio estaba sujeto a la misma restricción. Un tipo análogo es el del Imperio Alemán. El Canciller es nombrado por el Emperador con libertad. El *Reichstag* no tiene facultad de hacerlo dimitir; depende únicamente del jefe del Estado o sea del Emperador. Este no tiene, según la Constitución, iniciativa para la presentación de proyectos de ley. El Canciller tiene derecho de presentarse en ambas cámaras; pero no por ser ministro, sino por ser miembro de la Cámara Alta; en ésta porque es su presidente, y en la segunda o sea en el *Reichstag*, por ser miembro de la primera. Se parecen pues el régimen alemán y el americano en que el Ejecutivo opera sin que el Congreso intervenga designando a los ministros, obligando al jefe del Estado a que nombre determinados políticos como ministros. Este es también el régimen del Japón que posee un gabinete o ministerio nombrado por el Emperador, sin ser reconocido por el Congreso. Este es el régimen presidencial; el nombre no influye gran cosa. Presidencial es el régimen de los Estados Unidos donde hay un Presidente. En

Alemania y Japón es impropio llamarlo con ese nombre; pero se le califica así para distinguirlo del gobierno parlamentario. Todos los demás países de Europa, prescindiendo de Suiza, todos son parlamentarios. Así, en Francia el Presidente nombra a los ministros, pero no con libertad; no los conserva todo el tiempo que quiere sino mientras conservan la confianza de la mayoría del Parlamento. Los ministros deben ser miembros de las Cámaras. El gobierno parlamentario se caracteriza por un régimen de doble control: control del gabinete por la cámara, y además la cámara tiene el control del gabinete.

Con el objeto de mantener un gobierno con autoridad no expuesta a los vaivenes de la política, los ingleses han aprovechado de un elemento de primer orden: el Gabinete. Siendo un órgano de la mayoría tiene un poder extraordinario. Tiene facultad de disolver la Cámara, evitando así se emitan en ella votos imprevistos. En Francia donde el Gobierno tiene ese derecho, pero que no lo ha ejercido en 40 años sino una vez, el Gobierno no tiene medio de defensa contra la mayoría parlamentaria y el Gabinete no puede así controlarla eficazmente; de aquí la debilidad y la inestabilidad de los ministerios franceses, a lo que contribuye también el estado de los partidos en Francia. En Francia cada Gabinete es formado por una coalición de partidos. Este régimen es el adoptado en casi todos los países. Sólo Alemania, Austria, Rusia y Suiza pertenecen a otros tipos de constitución.

El parlamentarismo y el régimen presidencial tienen, en apariencia, puntos fundamentales que los separan y los distinguen; pero en la realidad se parecen mucho más; es decir, en el régimen presidencial, no obstante los principios escritos de la Constitución, se producen funciones y prácticas de gobierno que acercan el régimen presidencial al parlamentario. Ejemplo de ello es lo que se ha dicho acerca de los Estados Unidos. La teoría es que el Congreso legisla con toda independencia; pero en la práctica el Presidente tiene una gran función directriz, no sólo en la administración, sino también en la obra

legislativa. Las leyes americanas se dan casi siempre con el consentimiento del Presidente, porque éste es el jefe de un gran partido que sostiene la política presidencial en las cámaras. Si un Presidente en algún acto público emite algún plan político y financiero, los representantes de su partido se ven obligados a adoptar y seguir la política presidencial, y el Congreso no puede resistir a estos diversos elementos que presionan su voluntad y tiene que ceder ante el plan presidencial. Además, el Presidente tiene voceros en las Cámaras. Tiene también un enorme poder burocrático; y puede, haciendo uso de esta facultad de nombramiento, acrecentar su poder político. Es así como, por diversas necesidades, el gobierno presidencial se acerca al gobierno parlamentario y de gabinete que está basado en la unión de los poderes Legislativo y Ejecutivo. La consecuencia que de esto se deriva es que los dos planes en que se desarrollan los gobiernos modernos son iguales sustancialmente, y se diferencian sólo en los detalles.

Lima, setiembre 5 de 1916

Lección sexta

II. La división de poderes

La necesidad de la separación entre las funciones legislativa, ejecutiva y judicial proviene: 1° de la necesidad de evitar que al concentrarse las funciones públicas en una sola autoridad, degenere ésta en tiránica; 2° en que estas funciones, por su naturaleza, tienen acentuados puntos de diferencia y exigen para su mejor desempeño ser conferidas a órganos capaces y preparados, especializados en cada una de ellas. No son iguales las necesidades requeridas para legislar con acierto que para administrar convenientemente o para administrar justicia con equidad e imparcialidad. Las cualidades que debe tener el juez, no son iguales a las del legislador y del administrador público. Así, un cuerpo numeroso, una Asamblea tiene condiciones favorables para ejercer las funciones de legislar, que supone una deliberación más o menos amplia, el concurso de muchas opiniones contemporizando con los intereses diversos representados en una numerosa Asamblea. Pero ésta no tiene las condiciones esenciales que se requieren en la administración pública, en la función de ejecutar las leyes, de gobernar, que requieren cualidades distintas de la deliberación: cualidades de acción, de prontitud, de actividad que se concilian mejor con la autoridad de uno, o de un poder compuesto de una o de pocas personas. Así es que la experiencia ha manifestado que las Asambleas

legislativas, si son aptas para dar leyes, no lo son para gobernar un país. Un ejemplo de ello lo tenemos en el Parlamento Largo de Cromwell y en la Convención francesa de la Revolución. De aquí deriva la necesidad de separar las funciones legislativas y ejecutivas, encomendando las primeras a una Asamblea y las segundas a un jefe de Estado, solo o asistido por un pequeño número de consejeros que son los ministros. Lo mismo, las cualidades que se requieren para la administración de justicia son cualidades técnicas, profundamente distintas de las requeridas para legislar y de las que debe reunir un jefe de Estado.

Así, al lado de la gran razón que expuso Montesquieu para fundamentar el principio de la separación de los poderes: impedir los abusos y excesos del poder dividiéndolo, existe otra razón, la de adaptar la naturaleza de cada una de estas funciones, distintas en sí mismas, a organismos adecuados, que las desempeñan en debida forma. Así es como deben establecerse Asambleas legislativas para la legislación; cuerpos multipersonales pequeños o una autoridad unipersonal para la función ejecutiva; y es preciso también que haya cierta separación entre ellos.

Pero insistiremos sobre una idea expuesta el día anterior. Al lado del principio general de la separación de los poderes, debe aceptarse otro principio no antagónico: el principio que podremos llamar de la colaboración de los poderes, que consiste en encargar la misma función a varios órganos que deben colaborar para su mejor desempeño. Así, el poder legislativo encargado al Congreso no debe confiarse a una Asamblea única, sino a dos asambleas, para la mayor madurez, reflexión y preparación que las leyes requieren; y para evitar el peligro de que las asambleas legislativas, siendo únicas, sean tiránicas.

El Poder Legislativo así dividido no debe ser absolutamente independiente, ni aun en su función legislativa. Conviene que el Gobierno intervenga aun en la función de legislar, que encuentre un

colaborador en un poder distinto. Así, en todas las constituciones se da al gobierno cierta iniciativa mayor o menor, según que el régimen imperante sea presidencial o parlamentario. De modo que tenemos que el poder ejecutivo colabora con la obra legislativa, sea ejercitando su derecho de iniciativa, oponiendo su veto o convocando al Congreso a sesiones extraordinarias.

Recíprocamente, el Poder Ejecutivo no debe desempeñarse por una sola persona. Así el Rey o el Presidente deben buscar colaboradores y consejeros en sus ministros, con quienes comparten el Poder Ejecutivo. Además, la función ejecutiva, independiente de la legislativa, no debe desarrollarse en una esfera completamente aislada. Conviene que el Congreso tenga alguna intervención en la labor ejecutiva del Estado; y así sucede en efecto. Ejemplo de ello es el *impeachment*, los votos de censura, los votos de desconfianza, la provocación de crisis ministeriales por la desaprobación que el Congreso hace de la política del ministerio o el rechazo de algunos de sus proyectos importantes. Interviene también el Congreso en la labor ejecutiva mediante la sanción del Presupuesto, mediante el nombramiento de los altos funcionarios, la aprobación de los tratados. De modo que, en suma, puede decirse que un poder influye sobre los actos del otro.

También el Poder Judicial, el más independiente de los poderes públicos, no se sustrae por completo a la influencia de los demás poderes. Así, tiene a veces iniciativa en materia judicial y en Estados Unidos sabemos que la Corte Suprema tiene la facultad de interpretar la Constitución. Por otra parte, los gobiernos tienen injerencia en el Poder Judicial. Los miembros de éste son nombrados por el Gobierno o por el Parlamento. También pueden ser removidos por esos poderes: y a veces los representantes del Ejecutivo tienen facultad de estimular a los jueces para conseguir la celeridad en sus procedimientos.

La experiencia de los pueblos en nuestro siglo ha confirmado la idea de que no es concebible ni practicable un régimen absoluto de independencia entre los poderes públicos: 1° por la necesidad de

conseguir la unidad de acción en la marcha del Estado; 2° por los antagonismos y rozamientos que se producirían en los poderes públicos si fuesen completamente independientes entre sí; y porque es contrario a la dirección de la democracia encerrar a cada poder dentro de ciertos límites para evitar los excesos de los demás. A pesar de establecer la Constitución de los Estados Unidos, en principio, la separación de los poderes, existen no obstante relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo. Y es que hay dos principios fundamentales en la organización de los poderes públicos: el primero, el principio de la separación: el segundo, el de la colaboración. Depende de las condiciones sociales del país, de su habilidad para el gobierno y la manera como se combinan estos dos principios.

Avanzando ahora en el examen o estudio más detallado de la organización constitucional, debemos examinar los tres poderes.

El Poder Legislativo, según una práctica extendida en el mundo entero, se halla organizado por el sistema de las dos cámaras. Veamos cuál es el origen histórico de este plan. Cuando en Europa, en la Edad Media, comenzó a bosquejarse el concepto de organizar congresos, cuerpos representativos para que ayudasen y en ocasiones aun limitasen la autoridad del monarca, la manera como se aplicó este principio de la representación fue determinada por el estado social de los pueblos europeos, principalmente por el sistema entonces predominante en todos los pueblos de Europa, o sea el régimen feudal. La representación, pues, en los países que se hallaban divididos en clases sociales perfectamente acentuadas con el feudalismo, la representación fue de las clases entonces existentes. La más importante de estas clases era la nobleza territorial, los grandes señores vasallos del monarca, poseedores de grandes extensiones de territorio. Al lado de este poder, el más importante, existía otra gran fuerza, la Iglesia Católica, que era entonces un inmenso poder tanto en lo espiritual como en lo civil, y que poseía también en su apoyo grandes riquezas. Así en Inglaterra vemos que los monarcas normandos llaman a deliberar con el Rey a un gran consejo formado por estos dos

elementos predominantes en la nobleza inglesa. Pero hacia el siglo XIII, en Inglaterra se desarrolla una clase social, la clase de los comerciantes, de los hombres que por razón de la industria o de los negocios, poseían una riqueza distinta a la territorial, cuyo centro de acción eran las ciudades principales del reino y cuya influencia ya se hacía sentir; por lo que el Gobierno se vio ya en la imposibilidad de prescindir de ellos. Por eso, al lado de las dos clases anteriores, de los nobles grandes propietarios y de los altos eclesiásticos, el Parlamento inglés llamó a los caballeros de los condados, de los burgos y de las ciudades. Entró entonces, otra clase social que, para distinguirse de los elementos aristocráticos, formó un cuerpo separado, la Cámara de los Comunes.

Más o menos un movimiento igual se observa en los países europeos del continente que se hallaban divididos en clases, por el feudalismo. Estas clases eran: la nobleza, el clero, el estado llano o tercer estado como se le llamó en Francia, formado por los pequeños propietarios, por los comerciantes e industriales. Pero el país en que este cuerpo representativo de las clases sociales adquirió mayor influencia y formó un cuerpo político verdaderamente poderoso, fue Inglaterra. Allí sabemos que las tres clases, que pudieron formar tres asambleas, se reunieron en dos grandes secciones debido a la armonía de intereses existente entre dichas tres clases, según ya sabemos.

Este es el origen histórico del sistema bicameral empleado en los Congresos modernos. No es un plan teóricamente ordenado en vista de los bienes que podrían resultar de la doble deliberación de las leyes, sino el resultado histórico del régimen imperante en la Edad Media en Inglaterra, donde el país se hallaba dividido en clases.

Las colonias que los ingleses crearon en América se organizaron a su imitación. Había en cada colonia un gobernador, y a su lado, un cuerpo llamado "Consejo del Gobernador" formado de miembros nombrados por la Corona, y una Asamblea representativa, elegida, que se asemejaba a la Cámara de los Comunes de Inglaterra. Cuando

las colonias se independizaron, encontraron que su cuerpo legislativo estaba formado de dos Asambleas: la primera, el Consejo del Gobernador, de miembros vitalicios; y la segunda, la Cámara de Representantes. Y cuando se pensó en organizar la Federación Nacional, no pudieron los constituyentes americanos menos que apoyar el mismo régimen, respetando a los hechos antiguos; y porque en un país federal en que se trata de conciliar el principio de la unidad con el de la división se busca la representación de país como un todo y de los Estados como entidades independientes; por eso se conservó el sistema de la doble Cámara: el Senado representando a los Estados como entidades autónomas; la Cámara de Representantes representando al país como un todo. De modo que al organizarse el gobierno americano basándose en los principios democráticos, al abolir, como abolió allí la Constitución, toda distinción de clases, adoptó un principio distinto del de clases del sistema inglés. Así, la Alta Cámara no fue la representación de una alta clase, sino la representación de los Estados considerados individualmente como cuerpos autónomos. Así ambas cámaras, siendo de origen electivo, son representativas de la voluntad popular.

Pero se creyó que la Cámara Alta debía diferenciarse de la otra, por ciertos rasgos que le diesen una tendencia política distinta a la de la Cámara Baja; y así se introdujeron diversas variaciones en la composición de una y otra. El Senado es elegido para un período más largo. Debe formarse por hombres de más edad y son elegidos por circunscripciones electorales más grandes que las exigidas para los diputados. Se renueva parcialmente, mientras que la Cámara Baja lo hace de una manera total. Los senadores son menos numerosos. Todas estas circunstancias hacen que el Senado en Norteamérica sea un cuerpo influyente, respetable desde el punto de vista de su prestigio en política, que controla las tendencias un tanto precipitadas de la Cámara Baja, por lo mismo que se funda en un principio de desigualdad respecto de ella; es un cuerpo que detiene los avances y los excesos de la democracia.

Así es que vemos que el principio de la dualidad de las Cámaras se organiza en Inglaterra históricamente, que allí tiene como base la formación de una Cámara popular y de otra Cámara nobiliaria, hereditaria, cuyos miembros trasmiten por herencia su derecho de ocupar un puesto en ella, con excepción de unos pocos que gozan de su representación sólo de por vida.

Este principio de la doble cámara, de las dos cámaras organizadas de modo diverso pasa a Estados Unidos, y allí se aplica en la forma ya conocida. En Francia, al iniciarse la Revolución, quedó proscrito y olvidado todo lo referente al Antiguo Régimen, y los Estados Generales divididos en tres clases, desaparecieron. Siguiendo la intención de organizar entonces el Estado bajo bases nuevas, predicándose la igualdad, no pudo establecerse en Francia, por la Revolución, el sistema de la doble Cámara; y es que los radicales franceses, procediendo lógicamente, dedujeron que si la Cámara doble según el régimen inglés establecía un privilegio, dado el principio de igualdad en que querían organizar el Estado, tal sistema carecía de objeto en Francia. Por consiguiente, la primera Constitución francesa de 1791 establecía un poder legislativo de una sola Cámara. En Francia desde entonces, a través de sus múltiples transformaciones constitucionales, ha habido un movimiento de vacilación constante entre estos dos sistemas de organización legislativa. La Segunda República, al dictar su Constitución del año 48, adoptó también el sistema de la Cámara única. Varios gobiernos monárquicos y el gobierno imperial de Francia, han establecido dos Cámaras. Por último, la Tercera República ha fijado el concepto de la necesidad de dos Cámaras: la Cámara de Diputados y el Senado.

En Estados Unidos, el régimen federal parece imponer como indispensable el que hubiera una Cámara nacional y una representativa de los estados. Esa misma necesidad la han experimentado todos los estados federales conocidos, como Alemania donde existe el *Bundesrat* que representa a los Estados como tales, y el *Reichstag* que representa a la totalidad de la Nación. Lo mismo sucede en Canadá, Australia,

Sud África, Suiza, la República Argentina, México, Brasil. En todos estos países la Alta Cámara responde a la primera necesidad: a que tengan representación los estados de la federación como tales. La otra Cámara responde a su vez a la necesidad de que tengan representación los ciudadanos de la Nación como Nación.

Pero en Francia, país unitario, esta necesidad no existe. Así se explica que los radicales del 791 y del 48 consideraran inconveniente la existencia de dos cuerpos legislativos. Sin embargo, debe haber razones de mucho peso en favor del sistema de la doble cámara, cuando ha prevalecido en Francia y en todos los países, aun unitarios, el concepto de que debe haber dos cámaras.

Desde luego, en las naciones en que se conserva con alguna fuerza la tradición aristocrática, allí parece inevitable que se mantenga una Alta Cámara, destinada a formar el centro de la representación de la nobleza nacional, como sucede en España e Italia, que tienen Senados en que ejercen su acción e influencia los miembros de la nobleza. Pero la verdad es que actualmente no es sólo el principio nobiliario el que tiene influencia en la constitución del Senado. Se trata de introducir en él, el principio del valor intelectual. Así, en España e Italia, el Rey ejercita su facultad de nombrar miembros de la Alta Cámara a los ciudadanos más distinguidos por su saber, por su intelectualidad, por su talento. Pero es fundamentalmente una institución donde tiene su centro tradicional la nobleza del país.

Pero donde no hay federalismo ni tradición de la influencia que representa la nobleza, donde hay una democracia avanzada y una organización unitaria ¿por qué subsiste el régimen de la doble cámara ? Es que este régimen tiene ventajas prácticas que la experiencia ha comprobado plenamente y que justifican su mantenimiento, aun después de abandonarse la idea de la representación de clases y de tenerse adoptado un principio unitario. Es que este sistema conduce al acierto en la obra legislativa, resultado de la doble deliberación, del doble examen por cuerpos distintos, sobre todo cuando ambos

cuerpos legislativos, organizados distintivamente, miran por lo mismo los asuntos públicos bajo una faz también diversa. También, porque el Poder Legislativo, que es el más fuerte, puede, por una natural tendencia, degenerar en absolutista y despótico. De allí que sea necesario debilitarlo, dividiéndolo.

La democracia tiene sus peligros, y uno de ellos es la inconsciencia en sus decisiones, la impremeditación, la rapidez con que a veces adopta decisiones que quiere realizar violentamente; hay por eso mismo que contenerla. Otro peligro es la ignorancia que existe en las multitudes y en sus representantes muchas veces. A ello hay que oponer el correctivo de la ciencia, de la prudencia y de la calma. Esa función la tiende a realizar el Senado francés, constituido por un personal pequeño, formado por personas de mayor edad, cuerpo más o menos permanente por renovarse parcialmente, por ser su mandato más largo, que conserva por lo mismo un espíritu de tradicionalismo. Por eso los países democráticos como Francia, Suiza, Estados Unidos tienen al Senado, a la Alta Cámara con la misión de controlar la marcha del Estado, deteniendo los excesos y las impremeditaciones en que puede incurrir la Cámara Baja. Justamente es en estos países democráticos donde las altas cámaras tienen mayor influencia. Hoy la nobleza no impone el respeto, a la Alta Cámara, como sucede con la de los Lores en Inglaterra y el Senado de Italia cuya influencia política hoy es prácticamente nula. En Italia, el Senado formado por la nobleza hereditaria, cuyos miembros son nombrados por el Rey, no tiene influencia política alguna. Todo el poder se halla concentrado en la Cámara de Diputados. En cambio, el Senado de Norteamérica y de Francia tienen un poder enorme que, puede decirse, va aun en aumento. En Francia, ha aumentado su poder desde la supresión de los senadores vitalicios. Y en cuanto al Senado de Suiza, si no es tan poderoso como el de Estados Unidos y Francia, es igual en poder a la Cámara de Representantes.

Aun cuando la segunda cámara tiene su origen histórico en la alta clase, laica y religiosa, ese principio tradicional no es el que hoy

impera en su organización, y donde él se conserva, la Alta Cámara pierde cada vez más su influencia política. Siempre las dos Cámaras se mantienen; pero ellas tienden a ser electivas y representativas de la opinión pública.

Lo que parece imposible conseguir en los países parlamentarios, es que las dos cámaras tengan la misma fuerza en el control político del Gobierno. Sabemos que el gobierno parlamentario se funda en la existencia de un gabinete salido de las cámaras y que representa la voluntad de la mayoría. Si hay dos cámaras ¿a cuál deberá someterse el ministerio? No puede depender de las dos. Es por eso indiscutible que una sola cámara tenga exclusivamente la dirección de la política nacional en cuanto a la organización del ministerio, siendo la otra cámara una autoridad que puede influir tanto como la primera en la labor legislativa, pero no en la actividad política del Gobierno. Así, sabemos que la Cámara de los Lores en Inglaterra no tiene influencia en la organización de los ministerios. En Francia también el Senado se abstiene de ejercitar influencia política para determinar la caída de los ministerios; y aunque en raras ocasiones haya pretendido hacer dimitir a un gabinete, son épocas excepcionales en Francia, aun cuando las leyes nada digan a este respecto.

Parece probado que este fenómeno de supremacía política de una cámara sobre la otra en los países parlamentarios, disminuye la influencia legislativa de la Alta Cámara, al punto de que algunos sostienen que el régimen parlamentario es incompatible con el sistema bicameral. Pero, en realidad, lo que sucede es sólo que una Cámara tiene más poder que la otra.

Se comprende así que en la organización de la Alta Cámara hay una considerable variedad según las varias constituciones modernas. Hay cámaras altas basadas en el privilegio y la nobleza, cuerpos vitalicios y hereditarios, como la Cámara de los Lores en Inglaterra. Otras tienen su base en el principio federal, en que el Senado representa los Estados de la Federación. Entonces cada Estado elige

un número igual de Senadores, como en Suiza y Estados Unidos, o un número variable, proporcionado a la importancia política, a la población o territorio de los Estados, como sucede en Alemania.

Los países que no tienen ni nobleza ni federalismo se encuentran con un problema más difícil para formar su Alta Cámara: deben tomar como base la elección, pero conseguir al mismo tiempo que la Cámara Alta tenga rasgos distintos a la otra cámara; porque el sistema bicameral, para que produzca sus beneficios, debe llevar a la desigualdad de las cámaras. Sabemos cómo se busca este principio de distinción y cuáles son los procedimientos inventados. En Francia el Senado es elegido por votación indirecta por los Colegios Electorales. En Estados Unidos el Senado era elegido por elección doble: lo era por la legislatura de los respectivos estados. Sin embargo, esta doble elección produjo un resultado desventajoso. El senado norteamericano, en los últimos tiempos, era un cuerpo en que se acentuaba cada vez más el espíritu de clase, era el centro de acción de los grandes propietarios y de la riqueza, representantes de los trusts y de los grandes intereses industriales que se imponían en las pequeñas legislaturas y que enviaban al Senado representantes, no de la colectividad generalmente, sino de cierto concepto capitalista cerrado y absorbente. Por esto se ha modificado la Constitución de Estados Unidos, creándose para la elección de senadores, el sistema de elección popular de todo el Estado. Se quiere así que los senadores no sean representantes de una clase sino de todos. De modo que hay la tendencia, que seguramente será imitada, a que los senadores sean elegidos por el pueblo.

Distinguiendo ahora la organización de ambas Cámaras, diremos que ellas difieren:

1°, en que los senadores son elegidos por grandes circunscripciones para que sean personas más distinguidas, por lo mismo que necesitan ser conocidas en una vasta extensión.

2°, en que su duración es más larga, para que sean más independientes, porque cuando sólo duran dos años como los diputados, hay el peligro de que para asegurar su reelección se muestren más sumisos. Así el Senado francés dura nueve años y el norteamericano seis años.

3°, en que la renovación del Senado no es igual a la de las cámaras bajas; mientras éstas se renuevan totalmente, el Senado para conservar la unidad y la tradicionalidad se renueva por partes, cada dos o tres años.

4°, en que para ser senador se requieren condiciones personales como la edad, cierta riqueza, aptitud intelectual comprobada por haber rendido precisos exámenes, poseer diplomas o por el desempeño de ciertos cargos públicos; pagar además determinada cantidad en impuestos o contribuciones.

Lima, setiembre 7 de 1916

Lección séptima

Las cámaras

Explicamos en la última lección el origen del sistema de la doble cámara, y vimos cuáles habían sido en los varios sistemas políticos conocidos, las causas por las que este plan ha subsistido hasta ahora. En los países aristocráticos la doble cámara se ha mantenido en razón de la necesidad de dar representación al pueblo, a la clase media; y por otro lado, a la alta clase privilegiada, a la nobleza. En los países en donde el movimiento democrático ha tomado gran impulso, como Inglaterra, aunque las dos cámaras se han mantenido, el resultado del incremento de las ideas populares y democráticas han sido, sin suprimirlas completamente, anular el poder político de la Alta Cámara. Ha contribuido a ello, de un lado el desarrollo de la idea de que todo gobierno debe constituirse por la voluntad del pueblo, por sus representantes elegidos, y así no es posible dar poder a una Cámara basada en el principio hereditario únicamente. Luego, ha contribuido a debilitar la Alta Cámara una razón derivada del gobierno de gabinete o parlamentario, en que siendo el gobierno una especie de comisión derivada de la mayoría de la Cámara, obligada a seguir sus inspiraciones y a retirarse cuando pierde su confianza, resulta imposible que dos Cámaras tengan el mismo poder, porque el gabinete no podría subordinarse a la vez a las ideas quizás contradictorias de

dos cuerpos. Tiene que subordinarse a uno o a otro. En Inglaterra la Cámara de los Lores era la sindicada para sacrificarse a medida que aumentaba el poder de la Cámara de los Comunes. En Italia sucede lo mismo. También allí existe una clase privilegiada; pero, a medida que la democracia avanza pierde también su fuerza radicada en una Alta Cámara, el Senado italiano, por un lado, por la imposibilidad de establecer un régimen parlamentario dando gran poder a una clase privilegiada; segundo, por la imposibilidad de que el gabinete parlamentario pueda depender de la voluntad de dos cámaras. Es necesario que una predomine. Por su origen electivo tiene que predominar la Cámara de Diputados. Así es que en los países donde ha habido aristocracia, una Cámara ha sido su representación; pero el progreso de las instituciones políticas ha sido debilitar esa cámara sin suprimirla.

En otros países, el régimen de las dos cámaras se ha conservado principalmente a causa de su organización federal, que exige el establecimiento de un cuerpo representativo de la Nación considerada en conjunto, y otro cuerpo representativo de los Estados considerados como entidades autónomas, como sucede en Alemania, Estados Unidos y en los demás países federales conocidos. En ellos, la Alta Cámara, como el Senado de los Estados Unidos, es la representación de los Estados, mirados en su calidad de unidades políticas independientes y autónomas, que para no ser sojuzgadas por un centralismo dañoso, han querido tener un cuerpo representativo de los derechos de los Estados individualmente considerados.

Por último, en los otros estados donde no hay aristocracia ni federalismo, se ha mantenido el régimen de la doble Cámara por las ventajas prácticas derivadas de la doble deliberación de las leyes, y para que haya un cuerpo en que se supone hay más aciertos, más madurez, más calma en la resolución de los asuntos del Estado.

Para que el sistema de la doble Cámara corresponda a su objeto ha de fundarse en esta idea: que la Alta Cámara –Senado o como se la llame– no se organice exactamente sobre la misma base que

la Cámara Baja, sino que responda a un sistema de organización distinto. En las naciones donde hay aristocracia el principio está indicado por tradiciones más o menos arraigadas. Pero no obstante que en las altas cámaras en los países hereditarios predomina la nobleza hereditaria, en los tiempos actuales se aprovechan para nombrar como miembros de ellas, a otros elementos representativos de la capacidad, del talento y de la experiencia, a los individuos que han sobresalido en las ciencias, las artes o las letras. Así, el Rey de Inglaterra procede en este sentido y lo mismo ocurre en los otros Senados europeos. Estas altas cámaras representan dos elementos: una clase privilegiada, una casta, y además son la representación de las altas capacidades nacionales.

En los demás países el Senado o la Alta Cámara, no basándose en un privilegio proveniente del nacimiento, se basa en la elección; pero para crear un cuerpo distinto de la Cámara Baja se apela a un modo de elección diferente; por largas circunscripciones electorales, se elige para un mandato más largo, los candidatos deben tener mayor edad que la exigida para pertenecer a la Cámara baja, deben pagar cierta cantidad en contribuciones o percibir determinada renta; condiciones éstas requeridas con el objeto de garantizar un personal selecto.

Pero, cualquiera que sea el modo como se constituye la Alta Cámara, lo cierto es que en el sistema de doble cámara ambas tienen un poder político distinto. Esto es resultado del sistema de Gabinete que obliga a dar a la Cámara Baja un poder mayor que a la Cámara Alta. El Senado de Italia y España y la Cámara de los Lores en Inglaterra tienen menos poder que la Cámara Baja. Un Senado fuerte es el Senado francés; pero no obstante su poder, comprendiendo la imposibilidad de que un gabinete dependa de dos cámaras, se abstiene de ejercitar su autoridad sobre el ministerio por lo general, y de producir crisis ministeriales. Es que el parlamentarismo en Francia es un tanto anormal. Un sistema de parlamentarismo riguroso, como el de Inglaterra, no podría existir.

Cuando las dos Cámaras tienen en lo legislativo una autoridad idéntica, cualesquiera de ellas, al rechazar un proyecto en revisión, ejerce una especie de veto absoluto sobre la otra. Se necesita el consentimiento acorde de las dos Cámaras para que los proyectos de ley se conviertan en verdaderas leyes y produzcan sus efectos. Este es el sistema casi universalmente practicado. En Inglaterra esta igualdad ha desaparecido en beneficio de la Cámara de los Comunes, pues la Cámara de los Lores sólo tiene derecho a un veto suspensivo que dura únicamente dos años, pasados los cuales, si la Cámara de los Comunes insiste en sus proyectos, éstos se convierten en leyes, a pesar de la oposición o el rechazo de la otra cámara. En España el Senado tiene igual poder en lo legislativo que la Cámara de Diputados; pero en la práctica sólo introduce pequeñas modificaciones a los proyectos que se le envían, mas nunca se opone a la voluntad de la opinión pública manifestada por el voto de la Cámara de Diputados.

Se ha dicho por algunos que combaten el sistema de la doble cámara, que es un régimen contrario al principio de la soberanía nacional, porque si el Parlamento tiene como misión exteriorizar y ejecutar la voluntad de la Nación que es una, es claro que este sistema no se concilia con un régimen en el que hay dos cuerpos legislativos que pueden tener voluntades antagónicas. De otro lado –y éstos son argumentos aducidos principalmente por los radicales franceses–, se dice que este régimen de la doble cámara es un régimen moroso que impide o demora la dación de las leyes de una manera infructuosa e inútil.

Propiamente no se puede decir que el Congreso no tenga otra misión que ejecutar ciegamente la voluntad del país por medio de la mayoría de las Cámaras. El sistema representativo no tiene este fundamento, sino que se basa en que, no siendo el pueblo suficientemente capaz para ejercer por sí mismo las funciones públicas, delega su ejercicio en ciertas personas que considera más capaces para que las ejerzan en su representación. Siendo esto así, no hay incompa-

tibilidad entre el sistema de la doble cámara y la idea de la soberanía nacional. Mediante el sistema de la doble cámara se consiguen leyes sabias, mejor preparadas; es decir que se realizan en la mejor forma las funciones públicas por los representantes; y es precisamente para esto que se establece el gobierno representativo.

La dilación en el despacho de las leyes, que resulta del sistema de la doble cámara, es un hecho incontestable. Pero hay que ver si esto constituye un mal o un bien. Es, ante todo, un medio de evitar la precipitación. Por la precipitación con que se dictan las leyes pueden producir grandes males. De modo que esta dilación, en la mayoría de los casos ofrece más ventajas que inconvenientes. Pero la dilación es un mal inminente cuando la Alta Cámara está fundada en el principio del privilegio. Así sucedía en Inglaterra con la Cámara de los Lores, cuyos miembros se inspiran en intereses de clase y no en los intereses del país; y así demoraban los proyectos. La Cámara de los Lores era un cuerpo netamente conservador que se oponía sistemáticamente a todos los actos de la Cámara de los Comunes, principalmente cuando el partido liberal estaba en el poder. Ya sabemos que el resultado de esto han sido las últimas reformas operadas en Inglaterra, la última de las cuales ha sido el *bill* de 1911.

Pero en los países en donde el cuerpo de la Alta Cámara es electivo, el Senado representa igualmente la voluntad del país como la Cámara Baja; de modo que la oposición que el Senado hace, no debe suponerse inspirada en un motivo personal sino en el interés público, en el deseo de procurar el mayor acierto y corrección que el hecho planteado demanda. Habla entonces el Senado en vista del interés nacional. Su reticencia debe considerarse como necesaria y conveniente, pues así se da ocasión a que se estudie mejor el proyecto o se da oportunidad para que se manifieste la opinión del país.

Sabemos que hay varios medios de resolver el conflicto que se produce entre ambas cámaras. Uno de ellos es la disolución de una o de ambas, disolución que últimamente se ha usado en Inglaterra

para dirimir las controversias entre la Cámara de los Comunes y el Gabinete; y que se ha empleado también para resolver los conflictos entre la Cámara de los Comunes y la de los Lores; y los Lores aceptaron siempre el veredicto de una nueva elección de miembros de la Cámara de los Comunes. En algunos de los países que dependen de Inglaterra, como Australia y Sud-Africa, la constitución establece ese medio, la disolución de las Cámaras, como el último recurso para zanjar los conflictos que se producen entre ambas ramas del Poder Legislativo. Así, la constitución de Australia dispone que el Gobernador tiene el derecho de disolver las dos Cámaras convocando a elecciones generales para que en la nueva elección se consigan representantes que coincidan en opinión sobre la materia controvertida. Si este resultado no se alcanza, se reúnen ambas cámaras en una asamblea única y por la voluntad de la mayoría se resuelve el conflicto. Este es el mismo principio de la Constitución peruana del 56, renovado por la del 60. Este sistema se creyó único entre nosotros; si bien quizá existió también en el antiguo Imperio del Brasil. Pero, como vemos, estas nuevas constituciones lo han establecido también, aunque esto es verdaderamente excepcional. El régimen de los demás países es el de la igualdad legislativa de las dos Asambleas establecida por la ley; y las diferencias de poder político que les corresponden son sólo resultado de la opinión, de las costumbres, pero no de la ley. Por lo demás, es absurdo el régimen de sumar diputados y senadores, porque es sumar cosas heterogéneas por su condición y por su número. Así se destruye el principio de la dualidad y se vuelve al sistema de la Cámara única. En esos dos países, Australia y Sud-Africa, que practican un régimen parlamentario perfecto, como el inglés, se explica lo que está ocurriendo; que las dos cámaras no pueden tener supremacía. Y debiendo existir dos cámaras necesariamente por ser el país, federal, ha tenido que buscarse un medio de conciliación cuando ambas cámaras están en desacuerdo respecto a la política del gabinete.

Vamos ahora a tratar –siempre sobre el Poder legislativo– de la manera como se organiza el trabajo de las Asambleas. Es distinta la

manera como trabajan las asambleas legislativas según sea el gobierno, presidencial o parlamentario, o según el estudio o la fuerza y organización de los partidos políticos. Los dos ejemplos más notables para distinguir los métodos de trabajo legislativo son Inglaterra y Estados Unidos.

En Inglaterra existen dos grandes partidos históricos y un régimen netamente parlamentario, de donde resulta que el gabinete es sumamente fuerte, y así administra y legisla en el sentido de que toda la obra legislativa es iniciada por él, con muy pocas excepciones, teniendo la responsabilidad de llevar adelante su programa en materia de legislación; y el Congreso en el que hay una mayoría que el gabinete controla, sigue con cierta docilidad inconsciente los rumbos que el Gabinete marca. De donde resulta que, habiendo en el Gobierno un cuerpo que es el que tiene la responsabilidad de preparar las leyes, de dirigir los debates, de orientar los trabajos legislativos de la Cámara, se hace en ese sistema innecesario el crear dentro de la Cámara otras comisiones que faciliten o ayuden los trabajos legislativos, desde que esa función está encomendada a la principal comisión que es el Gabinete. De allí que hasta hace poco no existían comisiones en el Parlamento inglés. Ahora casi rara vez las grandes leyes se entregan a una comisión ad hoc para que las estudie. Pero lo general es que la Cámara forme lo que se llama la Comisión de Conjunto, constituida por todo el personal de la Cámara de los Comunes que de modo preliminar estudia los proyectos de ley. Pero actualmente, atendiendo a la multiplicidad de proyectos que se presentan, se ha establecido cuatro grandes comisiones, que entienden de todos los proyectos, excepto los de finanzas que se discuten y votan en la misma forma en que son presentados por el Gobierno. Pero, como la organización de estas comisiones podía resultar dañosa al Gabinete, creando rivalidades con él, se ha establecido el sistema de que las comisiones se encuentran bajo el control del Gabinete; y es por esto que están formadas por un personal que refleja las fuerzas de mayoría y minoría en la proporción que guardan en el seno de la Cámara. A ellas concurren los ministros, debaten con ellas e impiden que dañen sus

proyectos o que introduzcan en ellos grandes modificaciones; así las comisiones representan en el Parlamento inglés un papel secundario. El Gabinete es el principal y las comisiones no son sino sus auxiliares. En cuanto a las materias de finanzas, de impuestos o de gastos, no hay comisión de presupuesto; la única comisión es el Gabinete, y sus leyes se discuten en plena Cámara de primera intención, siendo de advertir que ningún diputado tiene derecho de iniciativa para aumentar los gastos o las contribuciones; el único que puede hacerlo es el Gobierno. Los representantes gozan de iniciativa para pedir la disminución de los gastos o de los impuestos. De manera que la autoridad del Gabinete en materia de finanzas es grandísima; y estimaría como una prueba de desconfianza el que se modificara sus proyectos financieros.

Teniendo el Gabinete un poder legislativo tan grande por la extensión de su derecho de iniciativa, porque él marca el orden en que los asuntos se debaten, resulta que la mayoría y el Gabinete tienen un poder inmenso dentro del Congreso. La mayoría se halla expuesta a sufrir su despotismo; y de allí surge la necesidad de que se restablezca el equilibrio. Para eso existe el *speaker*, moderador imparcial, que prescinde en sus actos de toda idea partidarista.

No obstante ser tan grande el poder de la mayoría y su cuerpo directivo que es el Gabinete, la minoría, que es también muy fuerte, hace una oposición encarnizada y tenaz. Uno de los medios de que se vale es la obstrucción, promoviendo cuestiones de orden, interpelaciones, etc. Esta actividad de la oposición ha ido naturalmente tomando más desarrollo cada vez, haciéndose más o menos peligrosa a medida que han entrado a la Cámara de los Comunes por el sufragio cierto número de elementos más o menos representativos de tendencias violentas, radicales, exagerados en los métodos y las ideas; y ha sido entonces necesario contener los excesos de la oposición por las disposiciones reglamentarias o dando amplias facultades al *speaker* para poner coto a los abusos de la oposición. Uno de los medios empleados con este fin es la "guillotina", antes desconocida en el Parlamento

inglés, pero hoy aplicada en él. Cuando se está discutiendo un proyecto de ley, basta que un miembro proponga que se dé por terminado el debate y que haya 100 a favor de esta proposición para que entonces éste se produzca, sobre esta base, en el momento que lo juzgue conveniente el *speaker*. Otras veces se adopta un procedimiento que podría llamarse "guillotina por partes". Se acuerda previamente que se discutirá el proyecto por tantos días y que se dedicará un día o ciertas horas a cada parte del proyecto. Así, si un proyecto consta de cuatro partes, se acuerda discutirlo durante cuatro días y dedicar uno a cada una de las partes. Así el Parlamento activa sus labores y puede atender a los múltiples cuidados que agobian a la representación en la Cámara de los Comunes. Así, pues, se ve cómo en Inglaterra la organización parlamentaria tiene una influencia marcada en los procedimientos del Congreso: 1°, en el sistema de las comisiones; 2°, en la naturaleza de las funciones del presidente de la Cámara; 3°, en la manera como se hallan reglamentadas las discusiones.

Sabemos que Francia tiene un régimen parlamentario, pero no un sistema fuerte de partidos como Inglaterra. Son muchos los partidos en Francia y débilmente organizados. El resultado es que el Gabinete es débil, que no tiene fuerza suficiente para controlar y dirigir las labores del Congreso: 1°, por el motivo indicado, la difusión y la debilidad de los partidos políticos que no permiten al gabinete apoyarse en un partido fuerte únicamente; 2°, porque si el gabinete inglés tiene en su defensa el instrumento poderoso de la disolución por el que pone término al mandato de los diputados –defendiéndose así contra los excesos de su propia mayoría, cuyos miembros expuestos a perder su puesto y a los inconvenientes de una nueva elección estrechan sus filas–, en cambio, en Francia, donde según la Constitución el Presidente tiene también la facultad de disolver la Cámara de Diputados, no puede hacerlo sino con el consentimiento del Senado; pero como en Francia, dado el sistema electivo empleado para la formación de ambas cámaras, es indudable que debe existir unidad de miras entre ellas, así, solicitado el

consentimiento del Senado para disolver la Cámara de Diputados, lo natural sería que éste lo denegase. De modo que el Gabinete tiene que someterse ciegamente a la voluntad de la mayoría. Por eso las disoluciones en Francia no se practican, porque el Gabinete no tiene fuerza suficiente para oponerse a la voluntad de la mayoría, en cierto momento, pronunciando un decreto de disolución. Por eso el Gabinete es débil y no se halla capacitado para formular programas legislativos. De allí resulta que, como en toda asamblea legislativa, para que su labor no sea estéril, debe haber un personal que dirija, que estudie los proyectos de ley, que los defienda para que se aprueben: no estando el ministerio capacitado para ejercer esta función, ella ha pasado a las comisiones. Así el sistema de comisiones francés es distinto al inglés. Ellas tienen poder y autoridad mucho más grandes que los de la Cámara de los Comunes. Como en su formación, por otra parte interviene el azar, no puede conseguirse que estén formadas por un personal favorable al ministerio; de allí que formen verdaderas camarillas que se enfrentan a los ministros. Estas comisiones deben constituirse para cada proyecto según el reglamento; pero en la práctica y por la misma fuerza de las comisiones, algunas se han hecho permanentes, como la de finanzas, obras, ferrocarriles, que subsisten durante toda la legislatura. Cada una estudia los proyectos de los ministros o de los representantes, los modifican a su criterio, nombran a uno de sus miembros como reportero para defender sus ideas y sus modificaciones ante la Cámara, y éste se presenta como un rival del ministro, y tratándose de las grandes comisiones, tiene aun más fuerza que el propio ministro. Hay así otro Gabinete que gobierna dentro de la Cámara, formado por los presidentes o reporteros de las seis grandes comisiones parlamentarias que tienen a su estudio, los seis ramos principales del servicio administrativo.

Ya hemos examinado el procedimiento parlamentario en los Estados Unidos y notamos cómo hay una organización original que depende lógicamente de las condiciones en que se desarrolla la política en ese país: del sistema presidencial, de la separación entre el gobierno

y el congreso y de la existencia de dos grandes partidos y nada más que dos.

Hemos insistido en que el gobierno de los Estados Unidos se halla fundado en la idea de separar lo más posible el gobierno del Congreso: que uno legisle y que el otro ejecute las leyes. Pero este sistema no producía tranquilidad sino antagonismo entre los dos poderes así independientes, y rompía la unidad de acción que debe haber en todo gobierno en que alguien debe tomar la suprema dirección de la política. En los Estados Unidos, el genio político ha encontrado el medio de establecer un punto de contacto entre ambos poderes, legislativo y ejecutivo mediante los partidos. Ambos poderes, por un medio extraconstitucional dependen de un mismo partido. El Presidente de la República es elegido por un partido; es desde entonces líder nato de ese partido, sea republicano o demócrata. Este mismo partido simultáneamente elige a la Cámara de Representantes y consigue en ella la mayoría. Por consiguiente, hay unidad entre la Cámara de Representantes y el Presidente. ¿Cómo se establece este acuerdo entre ambos poderes, Legislativo y Ejecutivo? No obstante de que el Presidente se halla aislado del Congreso, su fuerza sobre él se deriva del hecho extraconstitucional de ser el jefe del partido que está en mayoría en dicho Congreso.

Pero no pudiendo, según la Constitución, el Presidente y los ministros ir al congreso para ejercer la función directiva de la Asamblea, ha habido necesidad de buscar a alguien que ejerciera esa función. Quienes la ejercen son el *speaker* de la Cámara de Representantes y los presidentes de las comisiones, especialmente el presidente de la Comisión de Finanzas que es hoy más influyente que el propio *speaker* y el presidente de la Comisión de Reglamento que establece el orden en que deben debatirse los asuntos. Estos seis políticos más o menos, tienen el control y la dirección de las fuerzas de la mayoría y están en perfecta unidad de miras con el Presidente. Así desempeñan dentro del Congreso una función análoga a la del gabinete parlamentario en Inglaterra.

No habiendo Gabinete que controle y dirija en Estados Unidos la labor legislativa, se establece el sistema de comisiones. Antes las elegía el *speaker*, que no es como el de la Cámara de los Comunes un moderador imparcial, sino que es un hombre de partido, que defiende los intereses del partido de mayoría. Hoy elige las comisiones el Presidente de la Comisión de Finanzas, otro líder del partido de mayoría. Las comisiones, por su personal, favorecen al partido en mayoría; la minoría tiene en ellas una representación ínfima, casi no la tiene.

Como no hay gabinete que formule iniciativas, la tienen los representantes, que presentan miles y miles de proyectos en cada legislatura. De allí también la necesidad de las comisiones para seleccionarlos. Se ve, pues, cómo por el régimen de los partidos y por la separación de los poderes Legislativo y Ejecutivo, se ha establecido en los Estados Unidos un sistema de trabajo parlamentario propio y distinto al de Inglaterra y al de Francia.

Lima, setiembre 9 de 1916

Lección octava

I. El Poder Ejecutivo

Vamos a tratar ahora del Poder Ejecutivo. El Poder Ejecutivo se halla organizado en los países monárquicos bajo el principio hereditario, y en los países republicanos por el régimen electoral. Es inútil discutir en teoría cuál de las dos organizaciones es mejor, desde que ningún pueblo es del todo libre para elegir el tipo republicano o monárquico, que se establece en los diversos países, más por razones históricas o tradicionales, que por la libre elección. Carece igualmente de objeto entrar en apreciaciones sobre las diversas maneras como está reglamentado el régimen hereditario, o sea las bases constitucionales o las reglas que norman la sucesión al trono. Estas reglas varían. Algunos países monárquicos excluyen a las mujeres del derecho a heredar el trono según el principio establecido por la antigua Ley Sálica. En otros países, como Inglaterra, las mujeres pueden también ocupar el trono.

En cuanto al sistema republicano, el Presidente o el jefe del Estado es elegido. Las variaciones dependen entonces del modo de hacer la elección. Sobre todo, existen a este respecto dos métodos: el método francés y el método norteamericano; el Presidente, o es elegido por el Congreso, como en Francia, o lo es por el país como

en Estados Unidos; y en este segundo sistema de elección popular pueden tener lugar dos variantes; la elección puede ser directa o indirecta.

La primera gran república que se organizó fue la de los Estados Unidos. Los constituyentes estaban imbuidos de ciertas ideas conservadoras que miraban con recelo la injerencia excesiva del pueblo en el Gobierno pues dudaban de sus aptitudes políticas; y al tratar de reglamentar la constitución del Poder Ejecutivo, pensaron que era peligroso que el pueblo, dada su ignorancia, su falta de sentido político, pudiera designar directamente al Presidente. No pensaron que debía ejercitar esa función el Congreso, porque esto comprometía la independencia del Presidente. Basados en la idea de la separación de los poderes querían un Presidente que no fuera un instrumento ciego y mecánico del Congreso, que tuviera autoridad suficiente para gobernar el país y aun para enfrentarse a la autoridad del Congreso. Pensaron que si el Presidente fuese elegido por los representantes, sería decisiva la influencia que las mayorías que lo eligieron ejercerían sobre él. Además, el Presidente, para conseguir su reelección, se hallaría dispuesto a adular a los representantes y a satisfacer sus pretensiones. Se encontraron, pues, de un lado con la ignorancia del pueblo, inapto para elegir directamente al primer mandatario, y de otro, con la inconveniencia de dar la elección al Congreso, comprometiendo el principio de la separación de los poderes.

En este dilema no aceptaron, pues, la elección por las Cámaras ni la elección directa por el pueblo dada su ignorancia, su precipitación o su facilidad para ser seducido, lo que podría llevar a una designación desacertada. Entonces inventaron un tercer método. Crearon un órgano especial para la elección del Presidente. Este órgano consistió en el Colegio de los Electores presidenciales, que se componía en cada Estado de un número de individuos igual al total de los diputados y senadores que ese Estado elegía. En un día dado todos los electores presidenciales se reunían en el respectivo Estado y votaban por Presidente, siendo ellos a su vez elegidos por el pueblo. Creyóse así

que se conservaría el principio republicano de que el jefe del país debe tener origen electivo, y que al mismo tiempo se conseguiría una elección acertada, porque los electores, siendo pocos, serían personas capaces, hombres de patriotismo, y que entre ellos predominaría naturalmente el concepto de elegir Presidente a la persona más apta.

Muchos pueblos republicanos de América imitadores de la Constitución de los Estados Unidos, siguieron el ejemplo de organizar la elección presidencial por ese sistema de dos grados. Son pocos los países del continente que tienen el sistema de elección presidencial por el voto directo del pueblo. Uno de ellos es el Perú. Pero por mucho tiempo fuimos también imitadores del plan norteamericano. El Presidente era elegido por Colegios Electorales. Más tarde se reformó la Constitución, introduciendo para la elección del Presidente y de representantes, el sistema de elección directa. El Brasil, Argentina, Chile, conservan el régimen que puede decirse es tradicional en América, en que el Presidente es elegido por un colegio electoral encargado de esa única función. Una vez que el colegio electoral realiza la función de elegir al Presidente, inmediatamente se disuelve.

En Estados Unidos y también en los países de América que los han imitado, la experiencia ha revelado la impracticabilidad de este plan, en el sentido de que nunca se consigue la autonomía de los electores, porque en realidad éstos no votan nunca a favor de la persona que cuente con sus simpatías individuales, sino por el candidato nacional que les es impuesto por sus electores al tiempo de ser elegidos electores presidenciales. De modo que es el pueblo quien, en realidad, elige.

En los primeros años de vigencia de la Constitución de los Estados Unidos, se observó la dificultad derivada de que, reunidos por grupos en cada uno de los Estados, que no formaban un solo cuerpo electoral, los electores de todos los Estados, se pusiesen de acuerdo para votar por uno o por pocos candidatos. Las primeras elecciones condujeron al resultado de producirse una dispersión de

votos; y así, en una de las primeras elecciones, ningún candidato obtuvo mayoría y el Congreso tuvo que elegir. Para evitar esta elección, que era el objetivo principal del establecimiento de la elección popular, se introdujo la práctica de que los miembros del Congreso se reuniesen privadamente y con anticipación a las elecciones, y que entre ellos se designase, previamente, candidatos a la Presidencia de la República, los que eran impuestos a los electores presidenciales. El sistema no funcionó a satisfacción del país. Pronto tuvo que desaparecer, pues además era contrario al espíritu de la Constitución que quería que el Presidente fuese independiente del Congreso; y entonces se recurrió al sistema de las Convenciones de los Partidos, que son las que designan candidatos para la Presidencia de la República. Este fue el remedio encontrado al antiguo sistema. Así, el partido Demócrata y el partido Republicano organizan grandes convenciones que se reúnen hacia junio o julio del año en que deben verificarse las elecciones presidenciales, y allí se designan los candidatos. Se desarrolla entonces una intensa campaña política de propaganda que dura hasta noviembre, en que se realizan las elecciones. El día de elecciones se designan electores presidenciales; pero esta elección significa, prácticamente ya la elección del Presidente, porque los electores, sin discrepancia alguna, cumplen la voluntad de los que los eligen y votan por el candidato del partido a que pertenecen. A cada votante se le entrega por el partido a que pertenece o con el que simpatiza, una lista de personas más o menos desconocidas para él, que votarán por el candidato del partido. De modo, pues, que en realidad el día de las elecciones de electores queda prácticamente consumada la elección de Presidente, y conociéndose su resultado se puede decir con seguridad quién será el jefe del Estado elegido. Más tarde, un día cualquiera, de una manera completamente desapercibida, los electores se reúnen y practican la elección y mandan los votos a Washington. Más o menos lo mismo pasa en los países de América que tienen elección de dos grados. Desde el día de la elección de electores está prácticamente elegido el Presidente, pues la disciplina política impone a los electores el votar por el candidato del partido a que pertenecen

o que se les ha designado. No obstante, en tiempos de atraso y de poca educación política se han ejercitado medidas corruptoras sobre los electores para inducirlos a faltar a sus compromisos. Pero hoy, la regla general es que el colegio funciona en el sentido de dar su voto por el candidato del partido que elige a los electores que lo constituyen. Así, determinados su número y su filiación se sabe quién será Presidente.

El régimen de elección de Presidente en Francia nos es ya conocido. Las dos Cámaras se reúnen, formando la Asamblea Nacional, e inmediatamente después que se produce la vacante se hace la elección de nuevo Presidente. No hay, pues, campaña presidencial. El pueblo no tiene intervención alguna en este acto de elegir Presidente. La elección se practica así con gran rapidez y sencillez. Generalmente, el Presidente es un parlamentario más o menos reputado y prestigioso. Con este sistema de elección, fácilmente se comprende que el país no experimenta la menor conmoción. En los países de elección popular sucede lo contrario; el país se conmueve intensamente por la larga campaña sostenida por los partidos y los candidatos, tendente a conseguir el triunfo de sus aspiraciones. Muchos opinan en Estados Unidos que éste es un inconveniente; la excitación y el apasionamiento que las campañas políticas producen, y que en países de poca práctica republicana como los de América ha sido el germen de múltiples revoluciones. Consecuentemente, los franceses encuentran las ventajas de su sistema en la prontitud, la rapidez y la tranquilidad que dentro de él toma la elección.

Ambos sistemas se adaptan al régimen de gobierno establecido: el de los Estados Unidos al régimen presidencial, y el de Francia, al régimen parlamentario. En Estados Unidos se quiere que el Presidente tenga autoridad propia, y esta autoridad propia no puede encontrarla sino teniendo su origen en la elección popular. En Francia, el país no quiere que el Presidente de la República tenga autoridad propia, por lo mismo que tiene en su historia el recuerdo de una serie de tiranías, de despotismos y de dictaduras de los encargados del poder.

Su deseo es por eso que el Poder Ejecutivo, en la práctica, sea un atributo del gabinete que depende inmediatamente de las mayorías parlamentarias que lo controlan directamente. No habiendo pues, la intención de darle al Presidente grandes poderes, no hay inconveniente en que el pueblo se aparte de la función de elegirlo y ésta se la reserve el Congreso. El Presidente de la República en Estados Unidos necesita ser independiente porque a veces se enfrenta y limita la autoridad del Congreso, como cuando ejerce el derecho de veto; de allí que no debe depender ni ser elegido por el Congreso. Este poder no lo tiene el Presidente de Francia que es, podemos decir, el ejecutor sumiso de la voluntad del Parlamento. De aquí que no hay inconveniente en que dependa de él y en que sea, por lo mismo, elegido por él.

En Estados Unidos, por lo mismo que la elección del Presidente es una labor ardua, resultado de un proceso difícil, lato, se ha previsto la eventualidad de que muera el Presidente, de que caiga en incapacidad o sea destituido por grave delito antes del vencimiento del plazo y que sea, por lo mismo, necesario reemplazarlo. Reemplazarlo inmediatamente es algo impracticable dado el sistema de elección popular que requiere mecanismos más o menos complicados y un espacio de tiempo más o menos dilatado. De allí nace la urgencia de que exista un vicepresidente de la República que, en caso de vacante por cualquier causa, se encargue inmediatamente del poder. En cambio, como en Francia la elección de Presidente es sólo cuestión de horas, no hay vicepresidente. En el *interregno* entre la vacante y el nombramiento de nuevo jefe del Estado, ejerce el poder el Consejo de Ministros.

La elección de vicepresidentes tiene defectos que se han hecho notar en los Estados Unidos. Uno de ellos es que la elección recae generalmente en un político de segunda fila. Siendo sólo un hecho eventual el que el vicepresidente llegue a ocupar el puesto de Presidente, no se ocupan los partidos de que el nombramiento recaiga en una persona capaz de ejercer debidamente el puesto de Presidente

en el caso de producirse la vacante; y llegado el momento es sólo cuando se palpan los efectos de esa imprevisión.

Son muy variables las constituciones republicanas tratándose de la duración del período presidencial. Uno de los más largos es el de Francia que dura siete años. En Estados Unidos el mandato presidencial dura cuatro años. En los varios países de América hay mandatos presidenciales que duran cuatro, cinco y seis años.

El mismo sistema de elección por el pueblo mediante dos elecciones, seguido para la designación de Presidente de los Estados Unidos, lo siguen igualmente los estados de la Unión para la elección de los gobernadores. Y el resultado práctico es el mismo: que el pueblo no se resigna a abandonar su derecho de elegir al Presidente ni a los jefes de los Estados; y si por el mecanismo electoral se ve obligado a votar simplemente por un elector o una lista de electores, impone a éste o a éstos, la obligación de favorecer a la persona de su partido previamente reconocida como candidato.

También es variable la práctica respecto a la reelección del Presidente. En Francia puede ser reelecto indefinidamente; pero no lo ha sido nunca. En Estados Unidos puede también ser reelegido el Presidente; pero existe un precedente importante por el que se establece que no puede el Presidente ser reelecto más de una vez. En los países de América es prohibida por lo general; y debe dejarse pasar un período igual al del mandato presidencial y sólo entonces es posible. El motivo es para evitar la intervención del gobierno que, por favorecerse a sí mismo, podría ponerse en contra de la voluntad de los electores y, dada la insuficiencia o la poca autoridad de las instituciones electorales, podría hacer prevalecer la suya. Se teme, en suma, que se viole el voto electoral. Por eso las constituciones latinoamericanas establecen, como regla general, que el Presidente puede ser reelegido después de un período igual al de su mando.

Casi todas las constituciones, imitando a la de Norte América, prevén el caso de que la elección no dé resultado, y solucionan este

problema encargando al Congreso la elección del Presidente, limitando por lo general la libertad del Congreso en esta elección, por la obligación que se le impone de realizarla entre los dos o tres candidatos que hayan tenido más votos en las elecciones generales.

Casi todos los estados monárquicos o republicanos consagran la necesidad de que el Poder Ejecutivo sea unipersonal: encargándolo a un monarca o a un presidente o jefe de Estado. Algunos países, por excepción, practican el sistema opuesto; es decir, aquél en que el ejecutivo es múltiple, un cuerpo deliberante, como en Suiza, en que el Consejo Federal ejerce el Poder Ejecutivo. Cierto es que existe un Presidente de Suiza; pero es puramente nominal, no tiene atribuciones de tal.

La verdad es que el sistema del ejecutivo unipersonal no es el que verdaderamente practican los países parlamentarios. Francia tiene un Presidente; pero verdaderamente el Poder Ejecutivo reside en el gabinete que es un cuerpo deliberante. La autoridad del Presidente es, más moral, que legal y política. La verdadera autoridad reside en los ministros que son varios y que deben ponerse de acuerdo en la dirección de los asuntos públicos.

En Inglaterra el monarca es el encargado del gobierno; pero la autoridad reside en el Primer Ministro y sus colegas, es decir, es un ejecutivo múltiple. Podemos, pues, decir que los países parlamentarios, a medida que han extendido la autoridad del gabinete y anulado la del Presidente, monarca o jefe de Estado, han abolido el sistema unipersonal y han establecido un ejecutivo múltiple.

En Estados Unidos el régimen es perfectamente unipersonal. El Poder Ejecutivo reside única y exclusivamente en el Presidente. No establece la Constitución norteamericana que los actos del Presidente deben refrendarse por un ministro. Los países que han imitado esta Constitución han establecido un principio igual en teoría, pero diferente en la práctica, porque se establece en ellas que el Presidente necesita la refrendación de sus actos por los ministros.

Este sistema de agregar como asesores del Presidente a ministros responsables tiene su origen en Inglaterra, país en el que el monarca no es responsable, y en el que la responsabilidad se hace gravitar en sus ministros. Estableciόse este procedimiento para evitar los abusos de la autoridad del Rey y para controlar sus actos por el Congreso. Conforme a este sistema, todos los demás países admiten que debe haber con el jefe del Estado, ministros responsables de los abusos y excesos del Poder Ejecutivo. En Estados Unidos, el Presidente es responsable ante el Congreso, y la forma de establecer esa responsabilidad es la acusación hecha por la Cámara de Representantes ante el Senado. Como se estableció por la Constitución que el Presidente no necesita de la autorización de un ministro para dar sus decretos y que él es directamente responsable ante el Congreso, se creyó que no era entonces necesario establecer la responsabilidad de los ministros, y en esto la Constitución norteamericana era fiel a las tradiciones históricas, porque la responsabilidad ministerial tenía por origen la irresponsabilidad del jefe del Estado. Es por esto que en Estados Unidos los ministros sólo son responsables como puede serlo cualquier funcionario por los actos que practica; pero no tienen sobre sí la responsabilidad del gobierno; y esto es así porque la Constitución norteamericana no establece que el Presidente necesite que un ministro refrende con su firma los actos que practica.

De modo que hay tres tipos de organización del Poder Ejecutivo: uno en que el jefe del Estado es prácticamente irresponsable y, como consecuencia de esto, en los países parlamentarios resulta anulada su autoridad pública y trasladada a un gabinete responsable ante el Congreso. Otro sistema, que es el que practicamos nosotros, establece un Presidente responsable, que no puede hacer nada solo, que necesita la autorización de sus actos por uno o varios ministros, y en el que éstos y el Presidente son responsables por los actos que practican. Finalmente, el sistema de los Estados Unidos. El Presidente es responsable; los ministros lo son sólo por sus actos; pero el Presidente puede obrar sin el acuerdo de sus ministros. El primer sistema es prácticamente multipersonal, en el que el Poder Ejecutivo reside en

un cuerpo poco numeroso de 10,15 ó 20 miembros, que resuelvan por mayoría de votos. En el segundo sistema en que el Presidente debe consultarse con los ministros y éstos, autorizar los actos del Presidente; en este sistema podemos decir que la autoridad está dividida entre dos factores, y ambos deben estar de acuerdo en todo momento. En el tercer sistema el Presidente es libre en la realización de sus actos. Esto se roza con el problema de la responsabilidad del Poder Ejecutivo.

En las repúblicas todo funcionario es responsable. Este es un concepto inherente al principio de la soberanía. Todo el que ejerce una función pública lo hace por mandato del pueblo al que debe dar cuenta. Por eso se establece la responsabilidad del jefe del Estado, que debe ser limitado, porque destituirlo implicaría una gran conmoción que no puede hacerse por causas ligeras. Por eso se restringen los casos en que el Presidente es responsable durante su gobierno. Así, en Estados Unidos la Constitución establece que el Presidente sólo es responsable en los casos de traición, cohecho u otros grandes crímenes o delitos. La Constitución de Francia es aún más limitada: establece la responsabilidad del Presidente sólo en el caso de atentar contra la seguridad del Estado, en suma, el delito de traición.

En las monarquías, por la naturaleza de las cosas, el monarca es irresponsable; porque su derecho al gobierno, ya emane del principio del derecho divino como se creía en la Edad Media, ya se derive de un pasado histórico, se considera inamovible. El monarca lo es para toda la vida. Su destitución del trono sería una verdadera revolución y alteraría sustancialmente las bases tradicionales del Estado.

En cuanto a las atribuciones del Poder Ejecutivo, más o menos se hallan regidas por principios universales que tienen su fundamento en la naturaleza misma de este poder que, como lo indica su nombre, existe para ejecutar, sobre todo, las leyes. La ejecución de las leyes importa una serie de actos que son inherentes a la función ejecutiva

y que son propios de todos los jefes de Estado. Difieren, sin embargo, las constituciones en cuanto a la amplitud que dan al jefe del Estado en el ejercicio de esos actos o de esas funciones.

Difieren también las constituciones en la mayor o menor precisión con que fijan las atribuciones del Poder Ejecutivo. Algunas, como la Constitución de Estados Unidos basada en el principio de la separación de los poderes públicos, enumera con toda exactitud las atribuciones del Presidente de la República; y teóricamente, el principio aplicado y sancionado por los tribunales de justicia, consiste en que el Presidente no puede ejercer ningún poder que no le conceda expresamente la Constitución. Si tal cosa hiciese, cualquier damnificado con esta orden o mandato del Presidente puede ocurrir a los tribunales de justicia para que declaren la nulidad e insubsistencia de la referida orden o mandato; y así los tribunales están capacitados para declarar los límites constitucionales del poder y de la autoridad del Presidente. A este respecto existe una vastísima jurisprudencia en que se delimita netamente el campo de acción del poder presidencial.

En los países de Europa, por lo general, el Poder Ejecutivo tiene más funciones que en Norteamérica, tanto en los países como Alemania, donde se practica un régimen no parlamentario, como en Francia, Inglaterra o Italia que practican el sistema parlamentario. Las atribuciones del Poder Ejecutivo son allí más extensas y son fijadas con menor precisión, siendo por lo mismo más elásticas. Desde luego, en regímenes comparables al de Alemania en que el monarca conserva gran prestigio y autoridad considerable, se explica que el jefe del Estado o monarca tenga un poder muy extenso. Pero digamos que la teoría es allí la siguiente: la Constitución no confiere sus poderes al monarca, que los tiene anteriores a la Constitución por derecho propio; y se considera que la Constitución sólo representa la imposición de ciertas limitaciones a los poderes que de modo nato le corresponden al monarca. Así, se supone que el monarca tiene un residuo de autoridad que puede ejercer llegado el caso, aunque no se mencione expresamente en la Constitución, siempre que ella no

se lo prohíba. Así tenemos la prerrogativa de los reyes ingleses que representa su autoridad ilimitada de otros tiempos, pero que ha sido limitada constantemente por los usos que le han quitado al monarca inglés la facultad que en otro tiempo poseyera, de imponer contribuciones, de dar leyes, de dispensar de su cumplimiento, de vetar las decisiones del Parlamento; pero, a pesar de estas limitaciones, el Rey, según la teoría general, conserva un conjunto de atribuciones residuo de su antigua autoridad constitucional, atribuciones que los usos y prácticas constitucionales no han suprimido; pero que no tienen en verdad importancia por el control directo que ejerce el congreso sobre el gobierno. De allí que en Inglaterra exista un Poder Ejecutivo muy amplio teóricamente; y esto mismo se observa en los demás países parlamentarios donde el Poder Ejecutivo tiene muchas funciones, funciones que se le conceden por el hecho de ser cumplidas bajo la inmediata vigilancia del Congreso por medio del ministerio. Pero en Alemania donde el control parlamentario no existe, el mantenimiento de las grandes prerrogativas del Ejecutivo tiene otro efecto: hacer un Ejecutivo muy fuerte, independiente de las mayorías parlamentarias y del control popular.

Se puede decir que hay esta diferencia entre el concepto americano del Poder Ejecutivo y el concepto europeo: que en el primero todos los poderes públicos se hallan perfectamente delimitados, principalmente el Poder Ejecutivo. Por lo mismo que se ha querido que sea un poder independiente, para que no se exceda en sus atribuciones ya que posee autoridad propia, ha sido necesario delimitar con precisión el campo de sus prerrogativas. Dada la índole republicana del gobierno de los Estados Unidos, las funciones del Poder Ejecutivo no son muy amplias, sólo se le conceden las precisas para ejercer sus funciones ejecutivas. Pero para que no las traspase, para que no se exceda en sus atribuciones existe un poder, el Poder Judicial que tiene la vigilancia en este orden y que marca el límite dentro del que, legítimamente, puede ejercer su autoridad el Ejecutivo. En cambio, el Poder Ejecutivo en los países europeos es, por lo general, más amplio; en segundo lugar, sus funciones están menos

precisadas y determinadas. Esto obedece a dos causas: primero a los rezagos del sistema monárquico que confería al Rey, en sus orígenes, poderes extraordinarios; segundo, porque en los países parlamentarios ese poder no hay porqué restringirlo ni precisarlo, porque no es necesario, dada la vigilancia constante del Congreso sobre el Ejecutivo por intermedio de los ministros; y en los otros países europeos que no practican el parlamentarismo, no ha sido tampoco limitado el Poder Ejecutivo, porque el Congreso no ha adquirido autoridad suficiente sobre dicho poder, autoridad que ha conservado dado el prestigio de la monarquía, como sucede en Alemania.

Conocemos, por lo demás, en líneas precisas, cuáles son las funciones de los jefes de Estado en los sistemas de gobierno que hemos estudiado. Se encuentran entre ellas la facultad de reglamentación, el derecho de nombrar y remover a los empleados públicos, aun a los del Poder Judicial. En los Estados Unidos esta facultad de nombramiento, del jefe del Estado, está restringida por el Senado que tiene la misión de aprobar o desaprobar el nombramiento de los ministros, diplomáticos, cónsules y otros altos funcionarios. El jefe del Estado es generalmente jefe de la fuerza militar. En algunos Estados tiene derecho a declarar la guerra por sí solo, sin necesidad del consentimiento del Parlamento, requisito exigido en otros países. Tiene además la función diplomática o internacional de dirigir las relaciones exteriores, nombrando a los diplomáticos en el extranjero y recibiendo a los representantes de los otros países. Puede celebrar tratados, aunque en los Estados Unidos necesitan éstos también ser aprobados por dos tercios de votos del Senado; y siempre tratándose de tratados que afecten los derechos de los ciudadanos u otras cuestiones de vital importancia para el país, se exige por lo general la anuencia del Parlamento para su aprobación. Tiene también el jefe del Estado el derecho de conceder amnistía. En pocos países, como el Perú, se ha reservado esta facultad al Congreso.

En lo legislativo, el jefe del Estado es el ejecutor de las leyes y tiene derecho de iniciativa. En Estados Unidos, que constituye un

caso raro, el Presidente no tiene este derecho. En Estados Unidos y en los países americanos el Presidente tiene derecho de convocar al Congreso a sesiones extraordinarias. En algunos países, el jefe del Poder Ejecutivo puede disolver el Congreso; pero esta atribución no la posee en los Estados Unidos ni en las demás repúblicas americanas. Este es un poder muy importante y muy grave y que puede ejercitarse con dos fines: cuando el Congreso, como en Alemania, se halla bajo la suprema autoridad del monarca y no le obedece; entonces se disuelve para procurar cambiar de mayoría, y obtener en el nuevo Congreso una mayoría adicta a los planes monárquicos; para conseguir este fin se despliega una gran actividad por parte del gobierno. En Inglaterra la disolución se provoca, no para que el gobierno prevalezca en el Congreso, sino para descubrir cuál es la voluntad del país, y si ella acompaña al gabinete o a la mayoría de la Cámara de los Comunes. En Estados Unidos no se concede al Ejecutivo esta facultad de disolución del Parlamento.

Lima, setiembre 13 de 1916

Lección novena

II. El Poder Ejecutivo

Estábamos tratando de la manera diferente como se concibe el Poder Ejecutivo en Europa y en los Estados Unidos. El concepto europeo tiene su origen en el antiguo gobierno monárquico absoluto que concebía la autoridad real como omnímoda y absoluta, abarcando ilimitadamente todas las funciones del poder. La historia constitucional de la mayor parte de los países de Europa ha sido la de limitar sucesivamente las más importantes prerrogativas pertenecientes al poder real por medio de cartas y de las costumbres; de modo que al fin el poder real ha quedado más o menos restringido en forma de no constituir ya un peligro para los derechos y las libertades públicas. Pero el concepto ha sido que la autoridad real no emana del pueblo, que la Constitución se limita a poner ciertas trabas a la autoridad real, pero no la deriva de concesiones de la Constitución: excepción de Francia y Bélgica y algunos otros países que han desarrollado el principio de la soberanía popular. En los demás países monárquicos, la autoridad real tenía una organización independiente y, como consecuencia, la teoría jurídica es que el monarca tiene muchos más poderes que los consignados en la Constitución, que tiene todos los poderes, excepto los que la

Constitución le ha quitado. De ahí una autoridad real muy amplia. Esa es la idea en Prusia sobre el poder real.

En Estados Unidos, admitiéndose como se admite desde el origen, que todo poder emana del pueblo que lo confía a los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, allí el Poder Ejecutivo no tiene más autoridad que la consignada en la Constitución. Es decir, el Ejecutivo no tiene más que los poderes expresados en ella.

Por otra parte, se diferencian entre sí las varias organizaciones, en cuanto al Poder Ejecutivo, por la manera como se ejerce en relación con el Congreso. Bajo un plan de gobierno parlamentario, todos los poderes del Gobierno se ejercen bajo la acción y vigilancia del Parlamento, de la mayoría representada por el ministerio. En un sistema presidencial, como el de los Estados Unidos, son ejercidos con independencia de ese control. Así es que la mayor o menor suma de poder que se confiere al Poder Ejecutivo depende de dos cosas: 1°, de la amplitud de sus atribuciones conferida por la Constitución o por consecuencia de un suceso extraordinario, como una guerra internacional; 2°, de la manera como esas atribuciones son ejercidas: con la autonomía de los otros poderes o bajo la vigilancia del Poder Legislativo. Puede haber un Ejecutivo con grandes poderes, pero que los ejerce bajo la tutela del Congreso, como en Inglaterra donde se ha hecho que el monarca conserve sus funciones, pero las ejerce por medio de los ministros controlados por el Parlamento.

En Estados Unidos, donde el Presidente ejerce sus atribuciones con independencia del Congreso, por esto mismo los autores de la Constitución consideraron más indispensable restringir la esfera de acción del Presidente y disminuir el número de sus atribuciones. El sistema inglés de no disminuir sus atribuciones al Poder Ejecutivo, pero poner el ejercicio de éstas bajo la tutela del Parlamento, es lo que caracteriza a los sistemas parlamentarios europeos.

Tratábamos en la última lección de las atribuciones del Poder Ejecutivo. Hay algunas que son inherentes a la función de gobernar y que, de consiguiente, aparecen consignadas en todas las constituciones. El Presidente o jefe de Estado goza de la función militar y diplomática, o sea, dispone de la tropa para defender el país y para la seguridad interna del Estado, dirige las negociaciones y relaciones con los países extranjeros y celebra tratados. Su libertad para este último fin es variable. Algunas veces, para la aprobación de los tratados, se necesita el consentimiento de las dos cámaras, o al menos, de una. Otras veces se establece que sólo en ciertas ocasiones es necesario el consentimiento legislativo. Todo jefe de Estado es el órgano de la ejecución de las leyes; y para eso se requiere un sistema jerárquico de empleados dependientes del jefe del Estado, que son sus servidores. Para conseguir que sean ejecutores fieles y eficaces de la voluntad presidencial, se acepta que el Presidente tenga la facultad de nombrarlos y removerlos. Pero, para evitar que abuse de esta facultad como arma política y que el empleo ilegítimo de este derecho dañe, por la ignorancia de los elementos que la sirven, la acción administrativa, es una tendencia muy generalizada en todos los países hoy, reglamentar ese poder de nombramiento y destitución con el propósito de que se nombre a los que reúnen la capacidad requerida para los puestos que van a desempeñar y se asegure su estabilidad, lo mismo que su ascenso.

Inglaterra ha dado el ejemplo, organizando un plan vasto de concursos y exámenes para el ascenso y promoción de los empleados. Estados Unidos ha seguido el ejemplo, dando reglas para garantizar la imparcialidad de los nombramientos de cierto número de empleados. Sabemos que en Estados Unidos, para algunos cargos son nombrados los empleados por el Presidente, pero el Senado debe aprobar el nombramiento.

Todo Poder Ejecutivo debe manejar los fondos públicos: una labor administrativa de la mayor importancia. Pero como esto podría ser un arma de poder excesivo, todos los países constitucionalmente

organizados han establecido que no pueden cobrarse impuestos de ninguna clase ni hacerse gasto alguno, sino con la autorización de una ley que es la de Presupuesto; y este es el principal control que ejerce el Congreso en la labor administrativa. Como un modo de dominar al Poder Ejecutivo, de hacer efectiva la supremacía del Congreso, se adopta el sistema de no autorizar los gastos y el cobro de los impuestos sino por un año. Si vencido éste, el Congreso no ha repetido la autorización, se encuentra el gobierno en la imposibilidad de cobrar ningún impuesto e igualmente en la incapacidad de invertir suma alguna en los servicios públicos. De este medio se sirvió el Parlamento para obtener de la Corona ciertas concesiones o reprimir abusos, amenazando con paralizar así la acción del Gobierno. Casi todos los países modernos han adoptado este mismo plan establecido en el sistema parlamentario inglés. No se confiere para siempre el derecho de cobrar un impuesto, ni se fija de una manera absoluta y perpetua tal o cual gasto, quedando así el Ejecutivo autorizado indefinidamente para efectuarlo, sino que el presupuesto debe sancionarse anualmente. Vencido el año, se paraliza la acción financiera del Gobierno, no pudiendo cobrar ni pagar. Así se evita por el Congreso el abuso o exceso de autoridad de que el Gobierno podría valerse contrariando a la Constitución.

También se reconoce al Poder Ejecutivo cierta función que es, podemos decir, anexa a la de ejecutar las leyes y es la de dar ciertos reglamentos conducentes a la mejor ejecución de las leyes. En algunos países se considera este derecho inherente al Ejecutivo, especialmente en los países monárquicos. Francia, no obstante haber abandonado la monarquía, conserva como una supervivencia de la época monárquica este derecho del Ejecutivo de reglamentar las leyes. El Presidente lo ejerce con gran amplitud, no obstante que la Constitución no le concede este derecho, lo hace por tradición.

Antiguamente, en Inglaterra, esta era una facultad propia del Rey que casi se confundía con su antigua prerrogativa de dar las leyes con el consentimiento y consejo del Parlamento. Más tarde, al

arrogarse esta facultad el Congreso, conservó este derecho de dar reglamentos llamados *proclamations*, que constituían verdaderas leyes. Como consecuencia de la revolución popular en Inglaterra, este derecho fue abolido. Hoy lo ejerce el monarca por encargo expreso del Parlamento, consignado en la ley, pero con la condición de que una vez expedido el reglamento por la Corona, lo apruebe el legislativo, y quede así refrendado por esta autorización.

En Estados Unidos la Constitución no da al Presidente el derecho de reglamentar las leyes; pero la necesidad de que este derecho sea reconocido en todo país moderno por la complejidad de las funciones del Gobierno y por la imposibilidad de dar un carácter minucioso a las leyes, se ha imitado más o menos el plan inglés de dar al Presidente, por las Cámaras, el derecho de dar reglamentos, con tal que no contraríen éstos, en lo menor, las disposiciones de la ley. El reglamento no suprime, no suple a la ley: la completa. Los reglamentos deben ser sobre el contenido de las leyes; y la Corte Suprema ha establecido por varias sentencias, que es conforme a la Constitución esta atribución conferida por el Congreso al Ejecutivo, de dar reglamentos.

En otros países de una monarquía no parlamentaria, como Alemania o Prusia, el poder reglamentario del monarca es sumamente amplio y no subordinado a delegación o encargo del Congreso. El emperador de Alemania tiene un derecho sumamente amplio de reglamentación, que ejerce solo o con la colaboración del *Bundesrat*, que como cuerpo administrativo dicta reglamentos. En Italia, el Rey tiene un poder reglamentario extenso y allí como en Francia se dan algunos reglamentos que son verdaderas leyes.

¿Cómo se explica esto en países en que predomina el concepto de la soberanía popular, que se quite este poder al Parlamento y se den estas atribuciones al jefe del Estado ? Por el parlamentarismo; porque, controlando el Parlamento a los ministros, no tiene así escrúpulo en otorgarle ese poder. En Inglaterra, el parlamentarismo

se creó para restringir los poderes del Gobierno; pero el resultado ha sido, al contrario, el ampliarlos, dada la compenetración entre el Gobierno y la mayoría, que hace que lo que gana el Gobierno lo gana la mayoría.

En algunos países, el Presidente tiene autoridad para suspender en casos excepcionales el cumplimiento de ciertas leyes: las leyes que garantizan los derechos individuales, proclamando el estado de sitio o la ley marcial por invasión extranjera, por revolución, por conmociones internas, como la manera necesaria de restablecer el orden, mantener la seguridad pública. En estos casos se considera indispensable suspender el ejercicio de ciertos derechos individuales: como la facultad de no ser arrestado sino con orden del juez, la expatriación. En algunos países, en Estados Unidos por ejemplo, el Presidente no tiene ese derecho. Lo tuvo en una ocasión, durante la gran guerra civil de 1861, por encargo del Congreso que lo autorizó para suspender ciertos derechos individuales. Pero en las monarquías, en que la autoridad es más extensa, se le da al monarca ese derecho sin necesidad, llegado el caso, de autorización del Congreso. Aun más, otras constituciones permiten que se suspendan todas las leyes, sin excepción, en los casos extremos de necesidad pública, con cargo de dar cuenta después al Congreso, de este acto. Las constituciones de Austria y del Japón tienen cada una un artículo conteniendo esta disposición.

También hay notables diferencias entre las atribuciones del Poder Ejecutivo cuando se examina la injerencia mayor o menor que pueden tener los jefes de Estado en el ejercicio de la función legislativa. Lo más corriente es que se reconozca al gobierno, intervención, en la forma de iniciativa, mandando proyectos de ley que el Congreso es libre para sancionar o rechazar. Esta función ha tomado una inmensa extensión en los países parlamentarios, al punto que, puede decirse, las Cámaras no inician las leyes, sino que se limitan a recibir las iniciativas del Gobierno, o sea del gabinete, las estudia, les da su sanción aprobándolas o rechazándolas; y para el mejor éxito de la

función legislativa las cámaras modernas consideran que es necesario que alguien prepare el programa de la labor legislativa, que esto se realice por una comisión de políticos preeminentes que indiquen cuáles son las leyes necesarias, las redacten con minuciosidad, y después de esta función preparatoria las sometan al Congreso. En Inglaterra, donde esto se ha establecido con el mejor éxito, esta comisión preparatoria es el Gobierno, quedando en rol muy secundario la función de iniciativa que corresponde a los representantes. En Estados Unidos, donde no hay gabinete que se encargue de esta función, porque el Gobierno no tiene iniciativa, los representantes hacen uso de este derecho con gran frecuencia. Esto trae gran desorden, y habría traído la infecundidad de las labores del Congreso si es que no se hubiese establecido las comisiones de estudio que seleccionan y eliminan una gran mayoría de los proyectos mal concebidos; y los que merecen ser tomados en cuenta, son estudiados y puestos en la forma más aceptable. Como, por otra parte, los presidentes de las comisiones son del partido de mayoría y están de acuerdo con el Presidente, puede haber orden en la labor legislativa. Si bien teóricamente el Presidente carece de ese derecho de iniciativa, estrictamente considerado, en realidad ejerce esa función. El gobierno estudia las medidas legislativas que reclama el país; y presenta sus proyectos al Congreso por medio de cualquier representante perteneciente al partido presidencial. La consecuencia del hecho de la iniciativa o la función que se ha desempeñado al mismo tiempo, es la de tomar parte los miembros del gobierno de una manera directa en los debates de las Cámaras.

Por último, viene la intervención negativa del Ejecutivo en la legislación: el veto. Casi no necesitamos repetir sobre el veto, nada de lo que se refiere a su origen histórico ni a sus formas. El veto en Inglaterra, hemos dicho, tiene este significado: que el Rey en su época de apogeo fue el legislador. El Congreso no fue sino un consejo consultivo. Más tarde esta facultad de ser oído que tenía el Parlamento se convirtió en un verdadero poder que limitó la autoridad legislativa del Rey, de modo que no podía haber ley que no fuese autorizada

por los tres elementos del Parlamento: la Cámara de los Lores, la de los Comunes y el Rey. De modo que cuando el Rey negaba sanción a una ley, no se oponía a un acto del Poder Legislativo, porque él mismo pertenecía a dicho poder. Este concepto del veto como sanción necesaria de toda ley, que el Rey podía conceder o negar, subsiste hasta hoy; pero habiendo siempre imposibilidad de desacuerdo entre el Rey y el parlamento dado el sistema parlamentario, el veto ha perdido su razón de ser en Inglaterra.

En cambio, en Estados Unidos no es la manifestación de un poder legislativo que corresponde al Presidente. La labor legislativa corresponde exclusivamente al Congreso. De modo que el veto en Estados Unidos es una facultad anómala, es un poder distinto, por el cual el presidente devuelve una ley al Congreso para que la reconsidere. Dada la independencia en que se colocó al Congreso en relación al Ejecutivo, los autores de la Constitución norteamericana quisieron introducir un elemento de contrapeso que sirviera de balanza. Por esto se creyó necesario dar al Presidente un medio de defensa contra los abusos del Congreso, mediante el veto. Esta fue su intención. En la práctica su resultado ha sido distinto. El veto ha servido para que el Presidente se defienda, y al mismo tiempo corrija los errores del Congreso, inspirándose en conceptos de utilidad pública. Este derecho lo ha ejercido a veces el Presidente con mucha latitud, porque el país ha aceptado y apoyado su política. Así es no sólo el Presidente un elemento ejecutivo, sino también un colaborador, aunque negativo, en la labor legislativa.

Así es que en el aspecto legislativo, la función del gobierno se manifiesta en varias formas. Ya es la forma positiva de la iniciativa o del debate de los ministros con las Cámaras, o ya la forma negativa del veto absoluto o suspensivo. Después actúa en el cumplimiento de las leyes, mediante reglamentos que facilitan su ejecución. También influye el Poder Ejecutivo, y es otra atribución suya, mediante la convocatoria de las Cámaras a sesiones extraordinarias. La Constitución designa generalmente el tiempo en que deben reunirse las

Cámaras y la duración de sus sesiones; pero en el caso de que extraordinariamente pueda necesitarse su reunión por requerirlo urgentes necesidades públicas, como el gobierno es el más capacitado para apreciar esa necesidad, la Constitución le da el derecho de convocar a sesiones extraordinarias. Unas constituciones dan este derecho sólo al Gobierno; otras también a cierto número de representantes que solicitan la convocatoria del gobierno, y entonces éste, está obligado a convocar al Congreso. También el Ejecutivo tiene a veces el derecho de suspender las sesiones de las Cámaras; y ese derecho lo tiene en Inglaterra la Corona desde tiempo remoto. En otros países también se le da al Gobierno, con la limitación de que la suspensión debe durar tantos días como máximo. Por fin, el más trascendental de todos los derechos: el derecho de disolver el Congreso. Ese derecho lo tienen en Europa casi todos los gobiernos, tanto parlamentarios como no parlamentarios. Ese derecho no existe en las repúblicas creadas por el tipo norteamericano, basadas en el principio de la independencia de los poderes y en la limitación o moderación de la autoridad del Poder ejecutivo.

Tenemos también que hablar del Poder Judicial. Primitivamente en Europa fue una dependencia del poder real. Así como el soberano era el legislador, era también el supremo juez. Por último, el ejercicio de esta función, a medida que se hizo más complicada y demandó un tiempo mayor por las múltiples necesidades a que debía atender, el soberano delegó la función de juzgar; y así aparecieron funcionarios que juzgaban en su nombre, reservándose él, la revisión de las sentencias de sus jueces. Bajo el sistema feudal, el poder real sufrió una merma considerable y ésta repercutió en su función judicial. Los grandes señores se arrogaron también esta función de juzgar; y así hubo dos justicias: la justicia del rey y la justicia local o feudal, las cuales estaban casi siempre en conflicto. Inglaterra fue el país que con mejor éxito supo suprimir ambas justicias, y establecer el monopolio de la justicia real mediante las asambleas normandas de las curias, las cuales tenían funciones hacendarias y judiciales, que en nombre del Rey iban por el territorio fallando los pleitos; hasta que

en una época relativamente antigua se estableció un vasto plan de administración judicial centralizada, dependiente de la Corona; y admitiendo un mismo sistema de leyes. En los otros países europeos del continente no pudo establecerse este sistema de administración de justicia centralizada, porque había muchos sistemas judiciales y otros tantas legislaciones para cada una de las secciones en que el país se dividía desde el punto de vista judicial. No sólo tenían sus tribunales, quizás independientes, sino que administraban la justicia por leyes diferentes. En Inglaterra hubo uniformidad a este respecto; se fallaba atendiendo a las costumbres tradicionales y a los principios generales del derecho; y estos fallos dados por los tribunales constituyen la *common law*. Es sólo con posterioridad a la gran Revolución que se produjo la unidad de la legislación civil en Francia, de la penal y comercial con la dación de los códigos en tiempo de Napoleón. Lo mismo sucedió en Italia y en España, países en los que hubo muchas legislaciones con sus tribunales independientes.

La justicia administrada por funcionarios dependientes de la Corona desempeñó así una función útil: la función de los jueces locales variable, imprecisa y la función de centralizar el Poder Judicial y centralizar la legislación civil y penal del país. Pero los jueces reales ofrecían un peligro: su dependencia del Rey que bajo su presión torcía la justicia, por su falta de independencia ya que la Corona los nombraba y destituía. Uno de los grandes resultados de la Revolución inglesa, de la lucha entre el pueblo y el trono fue suprimir este peligro, estableciendo la inamovilidad de los jueces, que no podían separarse sino por solicitud de las dos Cámaras del Parlamento ante la Corona. Desde entonces quedó asegurada la inamovilidad de los jueces, porque en efecto es impracticable el hecho de que las dos Cámaras pidan una destitución.

Este principio de la inamovilidad de los jueces pasó a Estados Unidos. La Constitución establece que todo juez, de alta o baja jerarquía, conserva su puesto durante su buena conducta, como allí se dice; esta es la frase tradicional que significa: toda la vida. Salvo

delito o casos calificados que conforme a la ley determinan su destitución no puede ésta realizarse; y para que no hubiese el peligro de que ligeramente se separase a un juez y se le impusiese el abandono de su puesto, establecieron igualmente, los autores de la Constitución norteamericana, que no se le podía separar sino por medio del *impeachment*, lo mismo que al Presidente y altos funcionarios, es decir, por acusación de la Cámara de Representantes al Senado y aprobación de ésta por dos tercios de votos en este último cuerpo. Consideraron así que esto era necesario para la garantía de la vida constitucional y de los derechos individuales, porque era necesario conservar la independencia de los jueces, que la dependencia del Poder Judicial de otro poder sería una traba para el debido ejercicio de sus funciones. Este concepto ha pasado a casi todo el mundo.

En el continente europeo había jueces locales o feudales que administraban justicia con independencia de las cortes y de los jueces reales que la administraban por encargo del Rey. Pero, el resultado ha sido la unidad judicial. Dependiendo todos los jueces de la autoridad central del Estado, fue necesario determinar la condición o el estado de los jueces; y por lo general los países adoptan el sistema de la inamovilidad de los jueces conforme el cual sólo por graves causas pueden ser separados. Alemania tiene este sistema, lo mismo Francia. Un juez en Francia no puede ser destituido sino por sentencia de la Corte de Casación, el más alto tribunal de ese país, cuya sentencia está caracterizada por su rectitud, por su espíritu de cuerpo; por el que se supone que sólo por graves causas puede operarse una separación.

También se ha adoptado, por lo general, el principio del nombramiento de los jueces, en contraposición al principio de su elección popular. Por lo mismo que el juez debe gozar de una completa independencia, conviene que sea nombrado y que lo sea por un plazo de tiempo que prácticamente abarca toda su vida. Si el juez es elegido por el pueblo, parece lógico adoptar, respecto a

los jueces, el principio de la alternabilidad que parece ser inherente al principio de la elección, como sucede con los diputados.

El principio de la elección popular de los jueces ha llevado a este otro régimen en los países que lo han establecido: la periodicidad de su mandato. Así sucede en algunos cantones de Suiza y algunos estados de los Estados Unidos. Los jueces allí son elegidos por un corto período; después pueden o no ser reelegidos. Así el juez pierde en gran parte su independencia. No depende del Poder Ejecutivo; pero depende del pueblo, más de los que lo dirigen, de los políticos influyentes. A esos políticos el juez les debe su cargo y de ellos espera su reelección; no goza por lo mismo, respecto de ellos, de independencia y no puede ser imparcial cuando ellos, intervienen en algún litigio que debe fallar dicho juez. Ese peligro es evidente, por lo que se condena en casi todo el mundo la elección popular de los jueces.

El juez debe abstenerse de toda labor privada y pública. Si se desea conseguir esta consagración completa, debe dársele la seguridad de que al entrar a la magistratura tiene una ocupación para toda su vida; y no que al terminar su mandato, siendo sólo elegido por un período más o menos corto, tenga que rehacer su vida en nuevos sentidos. Es necesario ofrecerle una expectativa halagadora, ofrecerle el cargo judicial perpetuamente. La movilidad y temporalidad de los jueces contribuye, en suma, a que el personal de la magistratura sea inferior, y a que no gocen de la completa independencia que debe desearse.

En Estados Unidos debemos tener presente que hay dos clases de jueces: los jueces federales y los locales. El sistema de jueces federales lo compone desde la Corte Suprema de Washington hasta las cortes de distrito formadas por magistrados que nombra el Presidente de los Estados Unidos con anuencia del Senado. Son inamovibles, y no pueden separarse sino por la forma indicada. En los estados hay jueces locales y a ellos se refiere la elección popular que existe en algunos estados. La justicia federal es superior a la local.

Todas las obras se hallan acordes en esto. Y Bryce dice que si las cortes locales no son peores de lo que son, es por el ejemplo que da la justicia federal, y que el prestigio de ésta se debe al carácter inamovible de los jueces.

Lima, setiembre 14 de 1916

Lección décima

El Poder Judicial

Decíamos que el principio más importante de la organización del Poder Judicial consiste en la independencia que debe darse a los jueces, especialmente la independencia con relación al Poder Ejecutivo. Esta independencia es la base y garantía para que el juez administre su función con toda imparcialidad, con toda justicia. Al propósito de conseguir este resultado conduce el principio de su inamovilidad. Es preciso adoptar garantías especiales para impedir que el juez sea separado después del transcurso de su período por la acción del Ejecutivo, con el fin de torcer la imparcialidad de la magistratura. Por esto se establece la inamovilidad de los jueces, que no pueden ser separados sino por graves causas. Si no depende del Ejecutivo que puede removerlo a voluntad, hay esperanza segura de que el juez se conducirá rectamente. Recordamos con ese motivo cómo los países que han cuidado de su independencia judicial han seguido el ejemplo de Inglaterra, que tiene el sistema de la inamovilidad de los jueces, salvo mediando una solicitud de ambas cámaras dirigida a la Corona pidiendo su destitución, caso imposible en la práctica. Con diversas modificaciones o variantes, el principio de la independencia está sentado en todas las constituciones y mantenido en el principio de la inamovilidad de los jueces, salvo delitos debidamente probados en

juicio; y se encarga su condena a un poder muy elevado; al Congreso o al más alto tribunal de justicia, como la Corte Suprema del país, para mayor seguridad, mayor cautela y mayor justicia.

El Poder Judicial ordinariamente se concreta a la resolución de cuestiones judiciales promovidas entre personas particulares, decidiendo cuestiones de derecho privado, ya de derecho civil o penal. Pero en esta materia cabe distinguir dos sistemas. Algunos países, especialmente de habla inglesa, tienen establecido un plan que extiende la esfera de acción de los tribunales de justicia más allá de los conflictos privados o de orden civil entre particulares para resolver sus diferencias. Me refiero a las cuestiones contenciosas que pueden ocurrir entre los ciudadanos como particulares y el gobierno o los funcionarios, a consecuencia de actos que éstos realizan en el ejercicio de sus deberes. El sistema adoptado por Estados Unidos y los demás países que lo imitan es que los tribunales de justicia resuelven todas las cuestiones, ya se trate de meros pleitos privados entre particulares, o de controversias entre éstos y el gobierno. Otro sistema, el adoptado en Francia y demás países que la imitan, consiste en tener dos sistemas de tribunales: unos para las cuestiones entre particulares, y otros, llamados "administrativos" o "contencioso-administrativos" para resolver los conflictos que se suscitan entre los particulares y los funcionarios públicos.

La cuestión tiene cierta importancia porque se roza íntimamente con el principio de las garantías individuales que están siempre en peligro de ser sacrificadas por la acción abusiva de los funcionarios públicos, por su exceso de poder y porque el gobierno tiene cierta libertad para proceder en uno u otro sentido a fin de favorecer los intereses confiados a la administración. Cierto es que la administración en los tiempos modernos está sujeta a leyes, que los funcionarios actúan dentro del molde que fija los deberes administrativos y la manera cómo deben desempeñarlos los funcionarios, como al tratar del cobro de los impuestos públicos, en que las leyes indican qué clase de contribuciones deben cobrarse, la manera cómo deben

cobrarse, el modo cómo se acotan o se fijan, cómo se puede reclamar de esta acotación o fijación, la manera y tiempo en que deben recaudarse, las penas a que se sujetan los infractores; todo esto se hace para impedir las exacciones de la administración. Lo mismo sucede tratándose de la higiene, de la salubridad: una legislación más o menos extensa precisa los deberes de la administración pública, le concede ciertas facultades que limitan la autonomía de los particulares; pero al mismo tiempo detalla la manera cómo deben ejercerse las funciones de este orden. Pero en todo esto hay cierto margen de arbitrariedad en que el gobierno, aun dentro de la ley, puede resolver las cuestiones en un sentido o en otro. El gobierno no es ni debe ser un autómata en la ejecución de las leyes, ni la ley es demasiado minuciosa dada la variedad de las cuestiones que contempla; de allí la necesidad de una autoridad más o menos arbitraria.(4)

Hay dos peligros, para los particulares, que se rozan con la Administración: 1°, que las autoridades se excedan de sus poderes legales, infringiendo la ley y pedir obligaciones que la ley no exige de manera expresa; y 2°, que, aun dentro de sus poderes legales, en ejercicio de la autoridad discrecional que la ley misma le acuerda, la Administración proceda con exceso y abuso.

Para remediar este peligro dado el estado de indefensión en que se encuentran los particulares, el sistema inglés consiente en que los tribunales de justicia común sean encargados de la tutela de los derechos de los ciudadanos, no sólo contra los abusos de los particulares, sino igualmente de los de la autoridad, para conseguir que ésta no traspase la órbita de sus atribuciones legales, y que aun dentro de sus atribuciones legales, al ejercerlas, no las traspase con excesos. Si, pues, la autoridad pública impone una contribución sobre mi casa que considero superior a la que me corresponde según la ley, acudo

(4) Textualmente en el original; debe entenderse como arbitral o decididora (N. del E.)

a los jueces comunes que son los llamados a decidir la cuestión. Si un empleado sanitario hace una visita de higiene a un domicilio fuera de las horas fijadas por la ley, se acude al juez común; y lo mismo se hace en todos los ramos de la Administración y contra toda clase de funcionarios. Este sistema también se halla en vigor en los Estados Unidos, quizás en forma más extrema y radical que en la misma Inglaterra. Allí también no hay más que una clase de tribunales. Ante ellos puede uno quejarse por las violaciones de su derecho que hayan cometido todas las autoridades del país, el Congreso mismo. Ya no se trata sólo de defenderse de los funcionarios del Poder Ejecutivo o municipal, sino contra los actos contrarios al derecho de los ciudadanos, reconocidos por la Constitución, emanados del Poder Legislativo; porque sabemos que en los Estados Unidos el Poder Judicial está premunido de la autoridad de declarar que una ley es contraria a la Constitución, y autorizar al ciudadano a desobedecerla. La Constitución de los Estados Unidos dice, por ejemplo, que no puede privarse a ningún ciudadano de su libertad sino en virtud de un debido proceso legal, o de su propiedad, sino en vista de utilidad pública comprobada y previa indemnización. Si se quisiera privar a un individuo de su propiedad, dándose una ley de expropiación, pero la Corte Suprema declara que dicha propiedad no es de utilidad pública o que no es suficiente la indemnización acordada, entonces declara nula esa ley de expropiación. Así, el Poder Judicial en los Estados Unidos previene no sólo las faltas contra la Constitución, sino el exceso en el ejercicio de las atribuciones conferidas por la Constitución y traducidas en leyes.

El sistema que adopta Francia es distinto. Los Tribunales comunes, incluyendo al más alto: la Corte de Casación, no conocen sino de los pleitos privados. Las cuestiones con los funcionarios públicos son confiadas a tribunales especiales, llamados administrativos o contencioso-administrativos, tribunales que están formados por cortes y con una verdadera jerarquía en que el tribunal supremo es el Consejo de Estado.

El sistema que en Francia impera es, desde la época de la Revolución, el que se ha mantenido invariablemente, es el que consiste en defender a la administración de la posible injerencia del Poder Judicial; y cuando hay que defender a los ciudadanos contra los excesos de los funcionarios públicos, se les permite acudir para obtener justicia ante un tribunal especial que se encarga únicamente de esas cuestiones contencioso-administrativas, cuyos miembros son considerados hombres expertos en la administración, más que en la justicia, dispuesta siempre a amparar el derecho de los ciudadanos en lo que sea posible; pero sin sacrificar los intereses públicos, los buenos servicios de la administración que de otro modo son comprometidos.

Este sistema tiene un peligro: que la autoridad encargada de resolver estos conflictos entre los funcionarios y los particulares, puede doblegarse por la presión del Gobierno e inclinarse siempre en su favor. Así, el Consejo de Estado, está formado, no por jueces inamovibles, nombrados de por vida, sino por personas que nombra y destituye libremente el Presidente de la República. Pero la necesidad sentida constantemente de que se rodee a todo el que falla cuestiones contenciosas, de las garantías que aseguren su imparcialidad, ha hecho que en la práctica los miembros del tribunal contencioso del Consejo de Estado sean en realidad inamovibles. Así, por una práctica, se ha asegurado la imparcialidad que requiere la administración de justicia. A ese Consejo de Estado llegan todas las cuestiones relativas a actos de los funcionarios que se rozan con los particulares.

En realidad, los contratos entre el Gobierno y los particulares se diferencian en algo de los meramente privados, están sujetos a reglas de Derecho Administrativo; y las diferencias que de ellos resultan las resuelven los tribunales contenciosos.

La superioridad de este plan sobre el británico consiste en que son cuerpos mejor preparados, conocedores más a fondo del sistema administrativo, de la técnica de la administración, de las exigencias

de un buen servicio, de las necesidades de la administración para realizar debidamente su labor. Los jueces en Inglaterra, hombres juristas, dedicados al derecho civil o penal, cuando resuelven una cuestión relativa a la administración, de salubridad o referente a la hacienda pública, pueden encontrarse entrabados por su falta de práctica en esos ramos, y sacrificar el interés público al interés de los particulares. Esta dificultad es más apreciable cuando se trata de cuestiones que no versan sobre ilegalidades de los funcionarios públicos, porque entonces puede verse si el funcionario está o no dentro de la órbita de la ley. Pero en caso de que el funcionario se halle dentro de la ley, ejerciendo una atribución que ella le ha dado, pero con cierta amplitud, es entonces que un juez se halla inapto para resolver la cuestión. Pongamos un ejemplo: se da una ley ordenando que no se edifique sin planos que previamente deben ser aprobados por el gobierno. Un particular presenta los suyos, pero son rechazados, y reclama de esta medida ante un juez común. La ley da al gobierno facultad de aprobar o desaprobar los planos; pero ¿hasta qué límite ? ¿se justifica en este caso propuesto, el rechazo ? Son cuestiones que exigen conocimientos técnicos que no es dable exigir a un juez, cuyo fallo puede así adolecer de errores que resulten perjudiciales en uno u otro sentido. De allí la necesidad de tribunales especiales, dedicados al conocimiento de estos asuntos y formados por personas entendidas en materia administrativa.

Lo único que se requiere para que el sistema de los tribunales administrativos sea mejor que el sistema inglés de los tribunales comunes es que, 1°, sean formados por un personal preparado en el orden administrativo, y 2°, que sean independientes del Gobierno. Todo tribunal que falla un litigio entre dos personas debe ser independiente de ambas; así el gobierno no debe tener bajo su dependencia a los tribunales. De otro modo, es la administración misma fallando en causa propia. Se necesita llegar a la conclusión de Francia: de que los tribunales administrativos deben ser independientes del Gobierno en razón de la inamovilidad de sus miembros.

En el continente europeo, por lo general, se ha imitado a Francia en esta materia. Hay un Derecho Administrativo, una serie de reglas judiciales, de preceptos que establecen las reglas conforme a las cuales se deben resolver los conflictos de derecho entre los particulares y el gobierno en relación a los actos de los funcionarios. Este es el Derecho Administrativo, cosa desconocida en Inglaterra por someter los actos de los funcionarios a los jueces comunes. Hay en Alemania, que imita a Francia en este sistema, cortes contenciosas. Estas cortes contencioso-administrativas en Alemania son independientes del Gobierno, están formadas por hombres preparados en el orden administrativo y nombrados de modo permanente.

Nosotros tenemos acá un sistema muy rudimentario y que participa en cierto modo de los dos tipos. Hay algunos cuerpos de carácter judicial administrativo, como el Tribunal de Cuentas, que resuelve las cuestiones entre los funcionarios de la administración que manejan los fondos públicos. Hay, además, en los ministerios, ciertos cuerpos: el consejo de minas, de aguas, que operan cada vez que hay conflictos y son consultados pero no tienen autoridad; quien resuelve es el ministro, que puede o no seguir su opinión. Este sistema rige y ha regido así entre nosotros; pero se ha avanzado con el propósito de garantizar mejor el derecho de los particulares, y en la ley orgánica de tribunales expedida hace pocos años, se establece que en las cuestiones entre los funcionarios y los particulares se acuda a los tribunales comunes, especificándose que deben ser a los jueces de primera instancia de la capital de la República. Esto es mejor a que sea el Gobierno mismo quien resuelva estas cuestiones que con él se rozan. Esta innovación es una imitación del régimen inglés. Ya se han suscitado algunos casos prácticos en que las aduanas han impuesto derechos elevados, que los interesados han considerado superiores a los que conforme al arancel les corresponden; han acudido al juez de primera instancia de Lima, y éste ha decretado la devolución del exceso indebidamente cobrado.

Probablemente, en la práctica, este sistema tendrá la ventaja de asegurar la independencia de la justicia en la resolución de las causas contenciosas, de la imparcialidad frente al Gobierno; pero ocurre la misma dificultad que en el sistema inglés: la impericia del juez para resolver cuestiones de orden técnico, para saber si una mercadería pertenece a tal o cual partida en el arancel, para lo que se requiere conocimientos técnicos de que el juez carece.

Esta es la cuestión más importante con referencia a la amplitud de las funciones del Poder Judicial: o se le da una esfera limitada, encargándole que resuelva únicamente cuestiones de derecho civil o penal entre los ciudadanos; o se le da un poder más amplio, encargándole igualmente la resolución de las cuestiones entre los particulares y las autoridades públicas. Cuando se adopta el primer sistema se debe ver qué autoridades deben encargarse de la resolución de las cuestiones contencioso-administrativas. El primitivo sistema es que la administración, como juez y parte, resuelva las cuestiones que se suscitan entre ella y los particulares. Así, si un empleado de hacienda cobra un gravamen excesivo y el particular perjudicado reclama al ministro, éste por una tendencia a favorecer a su empleado y por mantener el principio de autoridad, se decide en contra del ciudadano casi siempre. Hay, pues, que buscar una solución más equitativa, más acertada, y ésta es la que se ha encontrado en Francia.

La existencia de este doble juego de tribunales podría determinar incertidumbres y suscitar dudas acerca de la naturaleza de los litigios y para saber a qué tribunal corresponde: si es una cuestión meramente civil, a los tribunales comunes, o una cuestión contencioso-administrativa, en cuyo caso correspondería a los tribunales de esta clase. Es ésta una cuestión de jurisdicción. Con este objeto existen en Francia las cortes llamadas de conflicto, para dirimir estas dudas. Su tribunal más alto se compone de cierto número de miembros de la Corte de Casación, un número igual de miembros del Consejo de Estado y el ministro de justicia quien preside el tribunal. Se han equiparado las fuerzas de los dos más altos tribunales de justicia en materia civil

y administrativa; pero se ha inclinado la balanza en el sentido del Gobierno por la presidencia del Ministro de Justicia.

Este sistema ha dado lugar en Francia a un vasto cuerpo de leyes administrativas que no están codificadas; pero es una rama importante de la administración que presenta Francia en nuestra época.

Casi todas las constituciones, después de tratar del gobierno y de los poderes públicos: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, contienen una sección destinada a la declaración y garantías de los derechos del individuo. Hasta cierto punto, la Constitución toda no tiene más objeto que la protección de los derechos. Para conseguirla es que se ha inventado el régimen constitucional, que es una meta destinada a limitar al gobierno en el ejercicio del poder público, para evitar los abusos, las tiranías o el sacrificio de los intereses y los derechos de los particulares. Toda la larga contienda entre el pueblo inglés y el trono, que produjo el Parlamento, el ministerio y la relación entre uno y otro, obedeció al deseo del pueblo inglés de verse a cubierto contra los abusos de los reyes, ver su libertad civil asegurada. En ese sentido podemos decir que los gobiernos modernos deben su origen al natural deseo del pueblo de tener un gobierno constituido de tal suerte, que se ejerza sin amenazar los derechos individuales a la vida, a la libertad, a la propiedad. Pero se ha creído que la Constitución debía hacer una declaración solemne de los derechos que en toda sociedad deben poseer los individuos para protegerse contra los abusos del poder.

Sabemos que en Francia, en el año 1789, como una fórmula que expresaba el objeto de la Revolución, los propagandistas de ésta hicieron la famosa Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, expresando que todo gobierno tenía por objeto la protección de esos derechos; que todas las tiranías provenían de olvidar los derechos esenciales del hombre, y que por eso mismo debían estar a la vista en la Constitución, y formar así en ella una especie de decálogo comprendiendo esos derechos. La Constitución del 91 reprodujo esta declaración famosa, y casi todas las demás

constituciones francesas, especialmente las republicanas, siguieron ese mismo plan. Antes que Francia expresase la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, ya habían hecho esa declaración los Estados Unidos. Tanto las cartas que dieron los varios estados de la Unión al independizarse, como la Constitución por la que se unieron, contenían la declaración de esos derechos y garantías. La Constitución aprobada en Filadelfia no contenía lo que los ingleses llaman al "bill de derechos"; pero los estados al darle su aprobación pusieron como condición previa el que se agregara un "bill de derechos", lo que efectivamente se hizo.

Es que por esa época, al finalizar el siglo XVIII, se había desarrollado en Europa y propagado a América la teoría de los derechos naturales del hombre, anexa a la teoría del Contrato Social, que databa desde la Edad Media, pero desarrollada más expresamente en el libro el *Contrato Social* de Rousseau.

Se creía que el Estado se había constituido por un convenio; que, por lo mismo, los derechos naturales no significaban concesiones de la ley sino que eran anteriores a ella. Este concepto de los derechos naturales es el que inspiró la obra de los revolucionarios y de los autores americanos de la Constitución. Consideraron que era la Constitución la que debía indicar qué derechos corresponden al ciudadano por ser tal, por ser hombre, para que ninguna autoridad tuviese poder para mermar esos derechos o menoscabarlos. Según el principio norteamericano, el Congreso tiene un límite que la Constitución lo marca. Si la Constitución protege la vida, el domicilio, la propiedad, no puede el Congreso dar leyes que los menoscaben; y entonces el Poder Judicial, la Corte Suprema tiene derecho a enmendarlas y poner de lado esas leyes porque invaden los derechos del hombre.

En todos los países de Europa la Constitución declara ciertos principios; pero indica al mismo tiempo que es la ley la que debe determinar los límites que en la práctica tienen que sufrir esos

derechos. Pero en Estados Unidos los límites para las leyes, los marcan, los tribunales de justicia.

Lima, setiembre 16 de 1916

Lección undécima

Los derechos del hombre

Hablamos en la anterior lección de la teoría de los derechos naturales desarrollada durante la última parte del siglo XVIII, conforme a la cual se admitía que cada hombre, por ser tal, debe tener derechos que son inalienables y en cierto modo comunes por lo mismo a todos los hombres, igual en todos los países, que no son dados por el gobierno o la ley, sino que proceden de una causa anterior y superior a la organización de la sociedad civil. Los hombres los poseen en el estado natural, o sea en la época anterior a la organización de la sociedad. Cuando los hombres formularon el Contrato Social, fue cláusula esencial que los hombres conservarían esos derechos naturales e inalienables. Esta teoría, aunque meramente ideológica, tuvo influencia considerable en el mundo, y la tiene todavía hasta hoy.

Algunos pueblos, sin embargo, como Inglaterra, que se han distinguido por el respeto a los derechos del hombre, por la fidelidad con que garantizan la propiedad, la inviolabilidad del domicilio y demás garantías de un país culto, allí esta teoría de los derechos naturales del hombre no tuvo nunca influencia o aceptación. Nunca allí se ha dado una ley que pretenda enumerar de manera definida los derechos del ciudadano. Los ingleses, por lo común, son ajenos

a estas declaraciones abstractas. Se conforman con el ejercicio del derecho sin elevarlo a dogma. Hay pues, en Inglaterra, una concepción especial de los derechos del hombre, diversa a la de los demás países: que los derechos del individuo no pueden ser modificados, ni restringidos o limitados sino por una ley. ¿Cuáles son esos derechos? Es una cosa de menor importancia. Lo que les importa es que esos derechos no pueden ser modificados ni suprimidos por un funcionario público sino en virtud de disposiciones legislativas. Por eso han luchado los ingleses durante siglos: porque impere la voluntad de la ley sobre la voluntad caprichosa de los funcionarios, para conseguir que no pueda el Gobierno practicar un acto ofensivo de la libertad civil sino por un procedimiento legal. Por eso ha creado el Parlamento, para que sea el cuerpo representativo del país, que limite la voluntad discrecional de los funcionarios para que éstos se sometan a una norma permanente, que ofrezca por lo mismo, la garantía de la igualdad e imparcialidad para todos los ciudadanos. La voluntad de los funcionarios puede ser parcial: la ley es imparcial, general, igual, se refiere a todos los casos presentes y futuros. Es la más grande garantía del hombre que su libertad y seguridad estén regidas por una ley. ¿Cuál es esa ley ? Esto es secundario. Lo más importante es que, sobre la voluntad caprichosa del funcionario, impere una pauta común a todos y que doblegue la voluntad del funcionario.

El más antiguo documento en que los ingleses consiguieron introducir este sistema, que ellos llaman el del respeto de la ley, es la Magna Carta, en que no se hace la enumeración de los derechos del hombre, sino que se limita a decir: que a ningún ciudadano podrá suprimírsele la libertad, ponérsele fuera de la ley sino en virtud de los procedimientos que dispone la ley, es decir que la ley puede hacerlo todo; pero no el funcionario; y por tener la seguridad de que la ley ha de ampararlos, los ingleses lucharon por siglos para que la ley fuera la expresión de la voluntad del país, no sólo del soberano, por medio de los representantes reunidos en el Parlamento. En suma, el concepto de los derechos en Inglaterra es más un método de gobierno, que no el reconocimiento de un conjunto de derechos sustanciales del

hombre o del ciudadano. Por otra parte, todos influyen cuando la ley se da por el Parlamento.

Se desprende de ese concepto que el derecho no es el Derecho Natural, ni una cosa anterior a la libertad misma, que la ley no está sujeta a limitaciones, que la ley es –diremos así– omnipotente: no hay ningún derecho que sea ilegislable, ilimitado. Es pues una manera muy positiva y práctica de entender los derechos individuales según la teoría británica. La legislación puede organizar, delimitar y hasta suprimir cualquier derecho. Lo único que se desea es que los derechos procedan de una disposición general, de una ley dictada dentro del régimen constitucional del país.

Cuando en los Estados Unidos se proclamó la independencia y se dieron las diversas constituciones locales y la Constitución nacional, los hombres que tenían la dirección del país se hallaban fuertemente influenciados por las teorías francesas de los derechos naturales del hombre. De modo que se tradujeron estas teorías francesas en el texto de sus constituciones. En efecto, en las constituciones locales, y más tarde en la nacional, se enumeran y declaran esos derechos del hombre que se supone inherentes a su persona, adquiridos, no por concesión de la ley o por concesión del Estado, sino por su condición de hombre; que la ley sólo reglamenta, garantiza o declara. De modo que, como se advierte desde luego, existe esta diferencia entre la teoría norteamericana y la inglesa. En ésta no se hizo declaración de los derechos individuales, en los Estados Unidos sí; en Inglaterra los derechos individuales dependen de la ley que los garantiza, los declara o suprime; en los Estados Unidos no: su declaración se halla inserta en la Constitución que es la obra del pueblo, según los norteamericanos, la Constitución establece ciertos límites que el cuerpo legislativo no puede pasar. En Inglaterra se establece el imperio de la legislación sobre los derechos individuales que ella suprime, o delimita los que la Constitución proclama. Esto no sucede en Estados Unidos. Tan importante era para los que dieron la Constitución norteamericana el que estos derechos se vieran garantizados, que casi

todos los Estados al aprobar la constitución federal o nacional, exigieron que se pusiera una declaración de esos derechos, que el proyecto no contenía. Además, las ocho o nueve primeras enmiendas en la Constitución norteamericana se refieren a estos derechos.

Así, la Constitución de Estados Unidos dice que es prohibido al gobierno federal o al Congreso imponer una creencia religiosa, declara la libertad de la prensa y así una serie de disposiciones que no pueden ser desconocidas por el Poder Legislativo. En caso de que esto sucediera, que se diera una ley limitando cualesquiera de estos derechos, según la doctrina inglesa esa ley tendría fuerza y eficacia porque los derechos se subordinan a la voluntad de los legisladores.

En los Estados Unidos, corresponde al Poder Judicial intervenir, protegiendo el derecho del individuo y anulando o dejando sin efecto el acto legislativo. De suerte que la teoría norteamericana es que los derechos individuales no dependen de la ley sino de la Constitución, interpretada por el Poder Judicial, y cuando la legislación está concebida en este punto, en un lenguaje breve, más o menos oscuro, resulta que el Poder Judicial se halla investido, por eso, de un poder de interpretación sumamente amplio, que le permite efectuar disposiciones legislativas para determinar los alcances de los derechos individuales de cada ciudadano norteamericano.

Para que pueda juzgarse hasta qué punto es importante y trascendental la influencia del Poder Judicial en este orden, basta recordar este hecho. La Constitución establece que a nadie puede privársele de su propiedad sino por un proceso legal; pero la Constitución no dice en qué consiste éste. Llegado así el caso, es el Poder Judicial quien lo determina. Tratándose de la Ley de Accidentes del Trabajo, la ley de la materia establece que debe indemnizarse a los obreros que sufren un accidente; pero no dice en qué casos. Las Cortes han interpretado la ley y han establecido la indemnización aun cuando el accidente se produzca sin culpa del empresario o por descuido del obrero.

Por lo general, las Cortes[5] norteamericanas han estado imbuidas hasta hace poco de las ideas de la escuela del derecho natural, de considerar la propiedad, la libertad como derechos ilimitados, de darles una extensión y firmeza, que si se aplicasen en un sentido riguroso, harían impracticable toda organización y todo progreso. Los derechos son limitados, y la proporción en que se limitan varía según las necesidades del progreso de las sociedades. Así, en otra época no eran necesarias ciertas limitaciones a las libertades del ciudadano, limitaciones hoy precisas y que parecerían una monstruosidad a los escritores del siglo XVIII.

No pocos han combatido la actuación de las cortes en los Estados Unidos, reparando en su excesivo poder y encontrando que es peligroso que el Poder Judicial tenga la facultad de enmendar las decisiones del Poder Legislativo. Felizmente la Corte Suprema de los Estados Unidos, el cuerpo más elevado, el más amplio, el más de acuerdo con el concepto del derecho moderno, tiende a modificar las tendencias individualistas de las Cortes inferiores.

En Francia, el país en donde la teoría se formó, donde se creó la doctrina de los Derechos del Hombre y del Ciudadano como derechos naturales, innatos e inalienables, no podía menos de traducirse esa teoría en la legislación; y así ocurrió cuando el primer cuerpo legislativo en 1789 hizo la famosa Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, al manifestar que el desconocimiento de esos derechos es la causa del desquiciamiento de los países y de los malos gobiernos. En armonía con esto se declara que la ley es la voluntad general, que nadie está obligado a hacer lo que la ley no manda ni impedido de hacer lo que ella no prohíbe, y otras bases semejantes. En la Constitución de 1791 se insertó esta declaración como parte integrante. Lo mismo se hizo en la de 1795, agregándose otros derechos. La Constitución del Consulado y las constituciones monárquicas eliminaron la declaración de los derechos en sus textos; y lo

(5) Cortes en el sentido norteamericano, o sea, cuerpos judiciales (N. del E.)

mismo ha pasado con la Constitución vigente de 1875, dadas las circunstancias que rodearon su promulgación. Pero la teoría de los franceses es que esos principios proclamados en la Revolución están vigentes, que sólo faltan leyes en que se declaren esos derechos. En realidad, esos principios han llegado a formar parte de la conciencia moderna, son axiomas que no necesitan consignarse en una ley.

Después de Francia, las constituciones de los demás países de Europa, América y Asia han seguido el ejemplo: han declarado los derechos y han proclamado las garantías de ellos. Una de las constituciones en que más ha influido este concepto es la belga de 1830, cuya declaración de los derechos y garantías individuales está muy bien redactada y concebida, y su texto ha sido copiado por muchos otros países.

En el continente europeo las declaraciones constitucionales, por lo general, al proclamar ciertos derechos, agregan que esos derechos se hallan subordinados a lo que la ley preceptúa acerca de ellos, remitiéndose así al cuerpo legislativo para que precise o limite los derechos que se han declarado; es decir, adoptan el concepto inglés de los derechos individuales. De modo que el derecho se declara en abstracto por la Constitución; pero, comprendiéndose que necesita ser encerrado dentro de un molde, adaptado a las circunstancias de la época y que corresponde esta función limitadora y detallista a la ley. Esta función, pues, la encomienda la Constitución al Poder Legislativo, lo que importa reconocer a la ley una función importante: la de modificar la extensión del derecho según las necesidades públicas.

Otras veces las constituciones, previendo que la ley puede excederse, adoptan una redacción que es una verdadera valla para los legisladores. Así, nuestra Constitución[6] declara que la vida es invio-

(6) La Constitución de 1860 (N. del E.)

lable: que a nadie puede privársele de ella sino en el caso de homicidio calificado. Así, la legislación se halla subordinada a una condición expresa. Puede la legislación establecer la pena de muerte; pero en caso de establecerla no puede aplicarla en caso de robo ni de otros delitos, sino solamente en el caso de homicidio calificado.

Hay dos maneras de entender los derechos individuales en su amplitud constitucional: una es que en la misma Constitución se hallan insertas las reglas que declaran el derecho y que prohíben a la autoridad ejecutiva, y aun a la legislativa, pronunciar actos, decretos o leyes que alteren en lo menor el derecho tal como la Constitución lo ha declarado; y otra, en que la Constitución declara los derechos en forma abstracta, y permite y encarga a los legisladores que establezcan sus alcances y los limiten. El régimen norteamericano podemos decir que es único: consiste en declarar los derechos en la Constitución y dejar su limitación e interpretación al Poder Judicial, no al Legislativo. Los países del continente europeo no dan al poder judicial facultades tan grandes. Cierto es que los garantizan mediante la intervención judicial cuando los derechos individuales son vulnerados por el poder; pero no le conceden esa intervención cuando es la ley la que altera o suprime esos derechos o los lesiona.

Por lo demás, los derechos que en esa forma más o menos general proclaman y garantizan todas las constituciones modernas, son los que se refieren a la vida, a la libertad religiosa, libertad de pensamiento, libertad de la prensa, el derecho de no ser arrestado y preso sino por mandato judicial, la inviolabilidad del domicilio, el derecho de asociación, de reunión, de petición. Son derechos sustanciales, porque incluyen las garantías o beneficios que pertenecen al ciudadano, como son su vida, su propiedad, el desarrollo de su actividad, etc. También se refieren a simples reglas procesales: como el requisito de mandato judicial para el arresto y que dentro de las 24 horas de éste, debe ponerse al acusado a disposición del juez. Es ésta una mera regla adjetiva, un método que debe seguirse en caso de arresto. Otras de estas disposiciones tienden a limitar la autoridad de los funcionarios.

Así, en ningún momento la autoridad puede entrar al domicilio a ciertas horas, sino en caso de arresto o de haberse refugiado allí un criminal, estableciéndose una serie de limitaciones que tienden a reglamentar el allanamiento del domicilio.

En la Constitución de los Estados Unidos, imitándose la tradición inglesa, se prescribe que nadie puede ser juzgado en materia criminal sino por el fallo de jurados. La tradición inglesa creía que este fallo constituía un medio de defensa para la vida y la propiedad del ciudadano. En suma, sin entrar en mayores explicaciones, hay una multitud de prescripciones que se refieren al procedimiento judicial o a las maneras de actuar de la policía, tendentes a garantizar en el ejercicio de la autoridad pública los derechos del individuo. Así, podemos distinguir con Esmein, en las constituciones, dos clases de artículos: los que contienen la declaración de los derechos y la garantía de los derechos; unos que enumeran los derechos de los hombres, y otros que establecen los métodos, los procedimientos legales, judiciales o policiales o que limitan esos procedimientos, porque se cree que en una u otra forma se aseguran esos derechos ya proclamados.

Lima, setiembre 19 de 1916

Tercera Parte

La Constitución Peruana(*)

(*) Lecciones dictadas en el segundo semestre de 1916, y con referencia a la Constitución de 1860, entonces vigente (N. del E.)

Lección primera

Al hacer la ligera descripción del gobierno en los varios países de Europa y América que hemos estudiado, seguimos siempre el método de exponer los antecedentes históricos del estado político actual. Así lo hicimos con Inglaterra, deteniéndonos en la historia constitucional de la Gran Bretaña, y dimos algunas noticias de los antecedentes históricos del actual Imperio Germánico, de Francia y de los Estados Unidos; porque siempre la historia explica y da la raíz de los fenómenos políticos contemporáneos. Ahora que comenzamos a ocuparnos de la Constitución política del Perú, no podemos abandonar el método que exige una previa descripción de los antecedentes históricos. Esos antecedentes se confunden, tratándose del Perú, con los de todos los demás países que fueron colonias españolas en el continente de América. Fue el Perú sólo un fragmento del imperio colonial creado por España en América. Su historia así se confunde con la de todos los demás países de la América.

Más o menos a mediados del siglo XVI, la nación española había terminado la conquista de América. Tomó primero posesión de las Antillas, las primeras regiones americanas descubiertas. De allí se estableció en el istmo de Panamá, y se dirigió también a Costa Rica,

Nicaragua, Venezuela y Colombia. Poco tiempo después Pizarro tomó posesión del Perú, y éste fue el centro de expediciones a Bolivia, Chile y Ecuador. Más o menos al mismo tiempo se verificaba la conquista de México por Cortés. Después, la expedición que partió de Chile y por la que España conquistó el territorio del Río de la Plata, que hoy forma la Argentina, el Paraguay y el Uruguay. La conquista española se extendió también en el Norte, comprendiendo el territorio de California que hoy forma parte de los Estados Unidos. Al mismo tiempo, los portugueses se establecían en la costa del Brasil. El imperio español llegaba a extender su dominación en América desde la bahía de San Francisco hasta el estrecho de Magallanes, en una extensión de 8,000 millas.

Estos inmensos territorios fueron divididos para la administración en secciones llamadas virreinatos. El primero fue el de Nueva España o México establecido en 1534 a raíz de la conquista de México. Su capital era México y su jurisdicción se extendía a toda la América septentrional y central y también a las Filipinas y a las Antillas. El segundo virreinato fue el del Perú establecido en 1542, con su capital en Lima, y cuya autoridad en el principio comprendía todas las colonias españolas de la América del Sur. En el siglo XVIII se crearon dos virreinatos más: el del Plata y el de Nueva Granada. Éste fue creado en 1739. Correspondía a su territorio más o menos lo que hoy constituye Venezuela, Colombia y Ecuador. Tenía su capital en Bogotá. El virreinato del Río de la Plata fue creado en 1776. Se extendía la autoridad del virreinato, cuya capital era Buenos Aires, a toda la sección que hoy forman las repúblicas Argentina, Paraguay, Uruguay y Bolivia. De modo que, cercenando el territorio que formaba en su origen parte del virreinato de Lima, es que se constituyeron estos dos nuevos virreinatos; y así el virreinato del Perú hacia fines del siglo XVIII, quedó reducido al Perú y Chile.

De los virreinatos se separaron regiones gobernadas con cierta autonomía, denominadas capitanías generales, teniendo a su frente un funcionario nombrado directamente por el Rey, llamado gobernador

y capitán general, porque tenía en sus manos la autoridad administrativa, política y militar. Fueron capitanías generales: Cuba, Guatemala, Venezuela y Chile. Estas secciones dispuestas así para el gobierno interior, administrativo y militar, se hallaban sometidas eventualmente a la autoridad del Virrey, pero sólo en casos muy excepcionales. Los virreyes, capitanes generales o gobernadores derivaban su autoridad directamente del nombramiento de la Corona que los enviaba a América y los separaba a voluntad.

Había –para bosquejar ligeramente el cuadro de la administración colonial– en cada capital, diremos mejor, en cada virreinato o capitanía general, un cuerpo que se llamaba la Audiencia. En algunas colonias había sólo una audiencia, radicada generalmente en la capital; en otras había más de una. Las audiencias eran, en primer lugar, tribunales de justicia, cortes que entendían en los pleitos entre particulares, conociendo en apelación de las sentencias de los jueces. Pero eran también tribunales administrativos, cuerpos consultivos del virrey o del gobernador o capitán general, con cuyo consejo debía proceder en determinadas ocasiones del gobierno; y que en ausencia de ellos, en caso de vacante, se encargaban directamente del ejercicio de todas las funciones administrativas, políticas y aun militares de la colonia. Así, las audiencias eran cuerpos mixtos, con funciones administrativas y judiciales. Sus miembros se llamaban oidores.

En algunas secciones de los virreinatos no había gobernadores sino audiencias; y el presidente, que era el jefe de esas secciones, les daba su nombre. Así en Charcas no había gobernador; había sólo audiencia, ejerciendo la autoridad su presidente, y llamándose esa sección la Presidencia de Charcas. Asimismo Quito, que no era asiento del virrey que residía en Bogotá, ni capitanía o gobernación general, tenía sólo su audiencia, y su presidente ejercía la autoridad, llamándose esa sección la Presidencia de Quito.

Dada la relativa independencia que por sus respectivos intereses tenían estas diversas secciones, era natural que en cada una se formara

un espíritu local que tendía a desarrollarse en razón de que al organizarse estas subdivisiones, tuvo en cuenta el régimen español las naturales diferencias geográficas que delimitaban desde el punto de vista físico sus respectivos territorios. De allí que no es extraño que al independizarse las colonias españolas, siguiesen ocupando el mismo territorio que habían poseído.

Estas secciones administrativas se subdividieron a su vez en provincias, llamadas corregimientos y alcaldías mayores, con funcionarios subalternos llamados corregidores y alcaldes, con funciones administrativas y judiciales, dependientes del virrey, del capitán y gobernador general y de las audiencias.

Al terminar el siglo XVIII, y para introducir mejoras que la experiencia exigía en el régimen administrativo de las colonias, se dio un célebre documento conocido con el nombre de Ordenanza de las Intendencias, que modificaba el plan de gobierno, sustituyendo los corregimientos y alcaldías mayores con las intendencias o delegaciones, subdivididas en subintendencias o subdelegaciones, teniendo a su frente a los intendentes o delegados y subintendentes o subdelegados. Esta reforma tenía una tendencia descentralizadora, se dirigía a quitar parte de su autoridad a los virreyes. En cuanto a los intendentes, su nombramiento emanaba directamente del Rey.

Por último, había en las poblaciones cuerpos llamados ayuntamientos o cabildos, que eran el exponente del régimen municipal, institución trasplantada de España donde siempre hubo esos cuerpos consejiles que se encargaban de la policía, de la administración de justicia en pequeños asuntos y del cuidado local. En algunas localidades, pero por poco tiempo, respetándose a la tradición foral de España, los cabildos fueron electivos. Pero este sistema liberal, en cierto modo la manifestación única de la democracia dentro del régimen absolutista español, duró poco, y se reemplazó por el de nombramiento hecho en favor de determinadas personas y convirtióse el cargo de corregidor en cargo vendible.

En España, para manejar desde allá este inmenso imperio, existió el célebre cuerpo llamado el Consejo de Indias, que tenía, respecto a las colonias, funciones administrativas, judiciales y. legislativas. Sus miembros eran nombrados por el Rey, y éste, por delegación de su autoridad, le dio al Consejo de Indias gran independencia para que por sí dictase leyes, reglamentos y para que, bajo su suprema supervigilancia, administrase el imperio colonial. Era la corte suprema para las sentencias de las audiencias; y esto nos revela también esa confusión de poderes que es la característica del régimen de España con relación a sus colonias. En el siglo XVIII fue creado el ministerio de las Colonias que tomó para sí algunas funciones del Consejo de Indias.

Las colonias eran regidas por leyes especiales, distintas a las de la metrópoli, en todos los ramos. En 1680 todas estas leyes fueron recopiladas en la llamada Recopilación de Leyes de Indias.

En cuanto al Brasil, poco después de colonizarse, fue dividido en capitanías, y cada una de estas secciones fueron entregadas por el Rey de Portugal, como una propiedad, a grandes propietarios feudales, y decimos propietarios feudales, porque tenían no sólo el derecho de propiedad sobre el territorio, sino que tenían también todas las funciones de la autoridad pública. Pero, más tarde, fueron sustituidos por los gobernadores cuya autoridad emanaba del Rey. Por último, se creó un gobierno general que ejercía su autoridad en todo el país, teniendo su residencia en Bahía. En 1763 se creó el virreinato. No obstante, esta tardía creación no eliminó ciertas tendencias de autonomía que se habían desarrollado en el largo tiempo en que el Brasil había estado bajo los capitanes y gobernadores. Siempre se mostró un sentimiento regionalista celoso, que veía con recelo la centralización de la autoridad por el virrey. Esto mismo explica la adopción del sistema federal por el Brasil al independizarse.

Con respecto al régimen general de España, se caracterizó por ser absolutista, personal. El mismo plan de monarquía centralizadora,

absorbente, sin ningún aspecto que modificase su tendencia de monarquía cerrada y absoluta, sin ninguna participación del pueblo en los negocios públicos; ese mismo régimen fue el trasplantado a América. Todo gobierno emanaba del rey. No había nada comparable a una asamblea, a un cuerpo legislativo en que los habitantes de América tuviesen voz en el arreglo de los asuntos que les interesaban. Nada igual había en los consejos de las colonias de Norteamérica, que permitían un gobierno propio, sin más intervención de la metrópoli que en el nombramiento del gobernador hecho por el Rey. Todo se hacía por la voluntad del Rey en las colonias españolas de América. Los funcionarios eran siempre españoles nacidos en España y súbditos del Rey. Los criollos sólo podían ocupar puestos subalternos.

El único campo en que la actividad colonial podía manifestarse eran los cabildos y ayuntamientos, que aun siendo como fueron en los últimos tiempos formados por personas cuyos cargos eran vitalicios, adquiridos por dinero o dados a manera de favor a determinadas personas, formaron un núcleo en el que pudo manifestarse el civismo, el espíritu público de los habitantes. Así se explica su rol preponderante en la revolución; pues, como se sabe, los cabildos fueron los principales factores en el movimiento revolucionario. En los cabildos tenían cabida no sólo los españoles de nacimiento, sino también los españoles de América, los criollos, los habitantes de las respectivas localidades. El espíritu criollo que inició y llevó a término el movimiento emancipador tuvo su centro de acción en los cabildos.

El absolutismo no se manifestó sólo en la centralización del poder bajo la autoridad omnímoda del Rey de España, sino en su íntima alianza con la Iglesia. La Iglesia Católica, formando una estrecha alianza política con los reyes españoles, extendió su dominación espiritual sobre toda la América y coadyuvó a mantener el control absoluto del soberano español. Tenía la censura sobre lo que se publicaba o imprimía. El uso de la imprenta era sumamente restringido para evitar la propagación de las ideas que, venidas de

fuera, pudiesen alterar el sentimiento de obediencia y sumisión que existía en los colonos en relación al régimen existente.

El sistema era uniforme para toda la América, desde California hasta Chile; con pequeñas diferencias que resultaban de las condiciones peculiares de geografía o de territorio, todas las colonias eran gobernadas bajo el mismo plan. La Recopilación de las Leyes de Indias era el código que regía en todo el territorio sujeto a España. Todas las colonias tenían el mismo idioma, las mismas costumbres, las mismas creencias religiosas. De modo que, salvo ligeras variantes que naturalmente tenían que producirse por diversidad de clases, las colonias de América formaron una sola colonia, una sola raza, una sola nacionalidad.

Esa población de América bien se sabe que era sumamente reducida en comparación con la inmensidad de las extensiones que habitaba. Como las colonias estaban cerradas al comercio y a la inmigración extranjera, como no se podía venir a América sino con permiso del Consejo Supremo de Indias, como no se permitía el comercio sino con España y no podía haber intercambio de ideas sino con España que establecía así un exclusivo monopolio, no podía haber aumento de la población por causa de la inmigración; y España, por otra parte, no podía dar por sí un número de pobladores suficiente para aumentar en forma relativa siquiera, la población. Por eso, al comenzar la independencia había en América como un millón de españoles, algunos millones de mestizos y el resto de la población estaba formado por los indios. Se hallaban, por consiguiente, todos estos países constituidos sobre la base de pequeñas ciudades dispersas, colocadas en los puntos más adecuados para el comercio, por la situación geográfica. Por lo demás, la dificultad de las comunicaciones era grandísima; y ella explica en parte las dificultades de las nuevas repúblicas para progresar en lo político y en lo material.

No tenemos otro objeto sino conocer en líneas generales cuál era la índole del régimen político que precedió a la revolución. Se

comprende desde luego, la íntima relación entre la historia de las repúblicas independientes, su fracaso desde el punto de vista político y el estado político en que se hallaban cuando nacieron a la vida independiente; porque el despotismo de entonces no podía traer como consecuencia sino la inhabilidad para el gobierno independiente. Si los Estados Unidos fueron desde el principio un país bien constituido y gobernado, fue porque las colonias de los Estados Unidos tenían la experiencia política de la cultura británica que había salido de su país a ocupar los territorios vírgenes de la América, se debió a su experiencia de la vida colonial en la que fueron gobernados los americanos por instituciones libres y democráticas, aun más libres y democráticas que las de la madre patria, experiencia de que aprovecharon, pasando por una transición natural las colonias, a formar verdaderos estados.

Los americanos, antiguos colonos de España, no sólo carecían de esta experiencia, sino que se hallaban pervertidos en sus sentimientos e ideas respecto al régimen político; era una disposición, la suya, adversa y contraproducente, más bien que adecuada.

Las causas que determinaron de un modo directo el movimiento de emancipación son suficientemente conocidas. El hecho histórico que inmediatamente dio la señal de una conmoción que venía lentamente preparándose desde mediados del siglo XVIII, ese fenómeno histórico fue la invasión de España por Napoleón, la reducción de Fernando VII al cautiverio y la imposición que hizo Napoleón a España de José Bonaparte como rey de ese país. Por eso ha podido decirse con razón que Napoleón fue el libertador de América; porque si no hubiera sido por la invasión de España, por la guerra que tuvo que empeñar el ejército español que no podía distraer sus fuerzas en otros campos y que determinó la impotencia de España para mandarlo a defender sus colonias; sin estos hechos la independencia de América no se habría consumado, el movimiento revolucionario no habría estallado, y de haber estallado, habría sido fácilmente debelado.

Pero España sólo tenía en América pequeñas guarniciones militares cuando se produjo el movimiento emancipador, casi simultáneamente en todo el continente. Esas guarniciones estaban solas y fueron ellas las que procuraron debelar el movimiento. Cierto es que hubo algunas expediciones, como la expedición contra Venezuela; pero con todo, fueron impotentes para defender eficazmente el imperio colonial. Es así como en 1810, por una especie de convenio tácito, se produjo el movimiento revolucionario en los tres grandes focos: México, Venezuela y Buenos Aires. La guerra duró más o menos quince años, desde 1810 hasta 1825. Al año siguiente, 1826, en que se rindieron las fortalezas del Callao, último baluarte de España en América, quedó consumada la independencia de todas las colonias americanas.

Entonces se crearon en la América Meridional los siguientes Estados: las Provincias Unidas del Río de la Plata, nombre que entonces adoptó la actual República Argentina que no formaba entonces una nación unitaria; Paraguay; Chile; Perú; Bolivia; la Gran Colombia, nombre con que Bolívar bautizó a la nación formada por él, en el norte, constituida por todo el antiguo Virreinato de Bogotá, es decir, por las actuales repúblicas de Colombia, Venezuela y Ecuador. La Federación Centroamericana, pues las cinco pequeñas repúblicas que hoy existen en América Central formaron entonces una república federal con ese nombre; los Estados Unidos de México. En total: ocho repúblicas. Cuba y Puerto Rico permanecieron por muchos años bajo la dominación española.

En cuanto al Brasil, el movimiento que determinó su independencia tuvo un curso muy diferente del de las colonias de España. El mismo hecho que determinó la sublevación de las colonias españolas, o sea la invasión de la península por Napoleón, hizo que el Rey de Portugal, siguiendo los consejos de Inglaterra, abandonase su país y se trasladase con su corte a la colonia del Brasil. Allí se estableció el príncipe regente del Portugal, más tarde rey del Portugal y del Brasil. Algunos años más tarde se trasladó éste nuevamente a

Lisboa y dejó en el Brasil en calidad de príncipe regente a su hijo don Pedro. Fue éste quien, viendo que el Brasil aspiraba a la independencia, se puso a la cabeza del movimiento emancipador; y así en 1822 se proclamó la independencia y don Pedro fue proclamado emperador del Brasil. Este hecho nos explica porqué si los americanos, antiguos colonos de España, miraban con horror a la monarquía, en el Brasil se conservó ésta por una transición natural. Tres años después, en 1825, el Portugal, comprendiendo que sus fuerzas eran demasiado débiles para conservar la colonia del Brasil, y accediendo a los consejos de Inglaterra, reconoció la Independencia del Brasil.

Haití, que era una colonia de Francia, se proclamó también independiente en la época de la Revolución francesa. Napoleón envío un fuerte ejército a la isla para detener el movimiento; pero fue diezmado por la peste y la república de Haití quedó constituida. También se constituyó la república de Santo Domingo, después de independizarse del dominio de Francia.

Son conocidos los hechos que han modificado en algo la distribución de los países de América. Las Provincias Unidas del Río de la Plata formaban una multitud de pequeñas provincias autónomas, casi sin lazos políticos comunes, a no ser para las relaciones exteriores cuya dirección se encargaba tácitamente a Buenos Aires, estaban en un estado de guerra recíproca y de anarquía, por último fueron establecidos nuevos lazos entre ellas y constituyeron una verdadera república federal. Las antiguas Provincias del Río de la Plata se convirtieron primero en la Confederación Argentina, y más tarde, en la República Argentina, siguiendo un proceso lento de unificación. Uruguay, que estuvo por algún tiempo dominado por el Brasil, constituido en la categoría de una simple provincia brasileña, obtuvo su independencia después de una lucha sangrienta y de haberse opuesto a la anexión que la Argentina quería hacer de su territorio, considerando al Uruguay como simple provincia argentina. La Gran Colombia se disolvió en 1830. Los sentimientos de relativa independencia que se habían alimentado entre los tres países que la constituían

desde su vida colonial, porque habían vivido casi autónomos, contribuyeron a este resultado; y cuando faltó Bolívar, el único que podía mantener esta unión, ésta se disolvió, formándose las tres repúblicas de Colombia, Venezuela y Ecuador. En 1848 se disolvió la confederación centroamericana, formándose cinco repúblicas independientes: Guatemala, Honduras, Nicaragua, San Salvador y Costa Rica. Colombia pasó varias veces del régimen unitario al federal y viceversa, llamándose la Confederación neogranadina, la Confederación de Nueva Granada, Estados Unidos de Colombia, y después convirtióse en república unitaria. Venezuela ha seguido una ruta igualmente accidentada; actualmente es una república federal con el nombre de Estados Unidos de Venezuela. También México adoptó el sistema federal.

Don Pedro II, hijo del fundador de la independencia brasileña, ejerció su autoridad con libertad y espíritu de progreso; pero no pudo evitar que el movimiento republicano que hacía progresos desde tiempo atrás, se manifestase. La república fue establecida por una transición pacífica, limitada a la exclusión de la dinastía reinante en el gobierno del Brasil. (7)

Los últimos sucesos que en este orden tienen que mencionarse, son la independencia de Cuba por el auxilio de los Estados Unidos, y la formación de la pequeña república de Panamá. Con ellas son veinte las repúblicas americanas en que ha quedado dividido el territorio de las colonias españolas en América.

Lima, octubre 3 de 1916

(7) La República fue proclamada en 1891 (N. del E.)

Lección segunda

I. Reseña histórica de las constituciones del Perú

Manifestamos que, desde luego, íbamos a hacer la reseña histórica de las constituciones que han regido en el Perú. Esta exposición supone y da una idea de la manera como se origina cada una de las constituciones y de las circunstancias políticas en que se hallaba el país al tiempo de su promulgación.

La primera Constitución que tuvimos fue promulgada el 12 de noviembre de 1823. Antes de esta Constitución se había dictado el Estatuto Provisorio, decretado por San Martín en Lima, con el objeto de normalizar dentro de ciertos límites el ejercicio del supremo poder dictatorial que el fundador de la independencia del Perú había asumido. Cuando San Martín vino al país con el objeto de fomentar el movimiento revolucionario y llevar a término la emancipación del Perú, la fuerza de la necesidad, las exigencias de la guerra le obligaron a tomar la totalidad del poder público, político y militar, declarándose Protector del Perú y asumiendo una verdadera dictadura. Pero, para tranquilizar las aspiraciones que se manifestaban, de un gobierno normal, basado en principios de libertad y democracia, creyó necesario rodear su autoridad, dictatorial en el fondo, de ciertas formas y

garantías, dictando el Estatuto Provisorio en que se establecían las bases o normas que debían servir de dirección a sus actos gubernativos. Entre otras declaraciones, se encontraba la de que no se metería ni mezclaría en los asuntos ni en el ejercicio del Poder Judicial, reservado a los Tribunales, pero sí declaraba con hidalga franqueza que asumía todas las funciones de orden legislativo y ejecutivo.

El 27 de diciembre de 1821 San Martín convocó el primer Congreso Constituyente, estableciendo que su objeto sería resolver sobre la forma de gobierno que definitivamente debía adoptar el país y, además, promulgar la Constitución que mejor conviniese al Perú según las condiciones de su territorio y población.

El país se hallaba entonces dividido en once departamentos los que, según el decreto de convocatoria, debían elegir 79 diputados propietarios y 38 suplentes. Algunos de los departamentos ya entonces se hallaban libres de la dominación española; los otros estaban aún ocupados por las armas de España como Arequipa, Cuzco, Puno, Huamanga, Huancavelica. En estos departamentos no podía haber elecciones; y entonces resolvió San Martín que los habitantes naturales de esos departamentos residentes en Lima se reunieran e hicieran una elección supletoria por esos departamentos impedidos de elegir, y más o menos la mitad de los representantes fueron elegidos en esa forma. Las elecciones se verificaron conforme al reglamento electoral dictado el 26 de abril, en que se estableció el voto directo y obligatorio de los ciudadanos de 21 años, casados y que tuviesen casa abierta.

El Congreso así convocado se reunió por fin el 20 de setiembre de 1822. Es sabido que en él los hombres más eminentes fueron Luna Pizarro, su primer presidente, Sánchez Carrión, el famoso poeta Olmedo, Márquez, Pedemonte, Rodríguez de Mendoza, Tudela y Figuerola y otros. Al reunirse el Congreso ya estaba San Martín decidido a retirarse del país, y así, el mismo día de su instalación, le envió su dimisión. La suerte del país quedó, pues, entregada al Congreso Constituyente que empezó por declarar que la soberanía residía en la Nación y su ejercicio, en el Congreso que legítimamente la representa.

Era necesario organizar un gobierno; y el Congreso declaró que convenía a solucionar este problema del gobierno del Perú, el que se mantuviesen juntos el Poder Legislativo y el Ejecutivo. Para realizar este propósito, el Congreso nombró para que se encargase del gobierno una comisión salida de su seno, llamada la Suprema Junta Gubernativa del Perú, formada de tres individuos miembros de la Asamblea, cuya autoridad debía ser regida por un reglamento dictado al efecto; y fueron sus miembros, como se sabe, José de la Mar, Felipe Antonio Alvarado y Manuel Salazar y Baquíjano, Conde de Vista Florida.

Algunos diputados, invocando el principio de la separación de los poderes públicos, sostuvieron que el Congreso debía desprenderse del Poder Ejecutivo, conservando sólo el Legislativo. Agregaron que era peligroso para la libertad que reuniese la Asamblea la autoridad ejecutiva y legislativa, tomando como ejemplo a la Convención francesa que degeneró en un poder despótico y tiránico. Otros representantes, y entre ellos el hombre más influyente: Luna Pizarro, consideraron que en las circunstancias anormales del país era indispensable robustecer la autoridad del Congreso, conservando reunidos los dos Poderes Ejecutivo y Legislativo. Dijo Luna Pizarro que la retención del Poder Ejecutivo por el Congreso era el medio que aconsejaba la razón y que exigían las circunstancias; que el ejemplo de la Convención francesa era inaplicable al caso, por ser distintas las circunstancias. No habiendo constitución, en concepto de Luna Pizarro no podía haber Poder Ejecutivo.

Después del discurso de Luna Pizarro, la Asamblea, en gran mayoría, se decidió a mantener concentrados ambos poderes en el Congreso, o sea, mantener la dictadura del Congreso para llevar a cabo las dos grandes obras que preocupaban entonces al país: la conclusión de la guerra de la independencia y la organización constitucional del país.

Otro punto fue, si esta comisión del Congreso encargada del Ejecutivo debía estar formada por varias personas, si debía ser una

Junta de Gobierno, o si debía ser unipersonal. Es de advertir que la mayoría de la Asamblea estaba formada por hombres de sentimientos democráticos radicales, de reaccionarios contra el antiguo régimen absolutista. Su opinión en cuanto al problema de la organización del Poder Ejecutivo era que el gobierno debía ser débil, que era peligroso que fuera fuerte, evitándose así los abusos y los desmanes en que podría incurrir. Con estas ideas era natural que se considerase más conveniente que el ejecutivo fuese múltiple, pues así era más fácil conseguir su sujeción al Congreso que si fuera unipersonal, pues en este caso, siendo más fuerte, estaría en continua lucha con el Congreso. Varios diputados, sin embargo, entre ellos Larrea, uno de los más ilustres miembros del Congreso, citó el ejemplo de lo que había ocurrido en otros países, como Colombia, en que se organizó un ejecutivo múltiple, manifestando que este ensayo había sido funesto y abogando por un ejecutivo unipersonal.

Evidentemente que, desde el punto de vista de los principios, esta era la doctrina sana; y el Gobierno, el Poder Ejecutivo, tratándose entonces de necesidades apremiantes como la dirección enérgica, la concentración de la actividad del país para la consumación de la independencia, exigía una acción libre y fuerte. Pero el espíritu de la Asamblea era concentrar la autoridad y no dividirla, fortificando otra autoridad; pues así, ésta se debilitaba con los conflictos que podían surgir entre los dos poderes. Influyó también en esta decisión el espíritu ultrademocrático de la Asamblea. Sánchez Carrión dijo que, mandando tres, hay más obstáculos para violar la ley que mandando uno. Se creía que el gobierno de uno llevaría al absolutismo, que era el símbolo de la monarquía.

Se ve, pues, cómo bajo estos sentimientos profundamente antimonárquicos se pensó que un presidente, un jefe de Estado, era un símbolo del poder absoluto del Rey en la monarquía. Por eso se iba al otro extremo, a un ejecutivo múltiple en que no había ni sombra del poder monárquico. Pero la Junta no fue formada sino por tres miembros que, una vez nombrados, prestaron juramento ante el

Congreso, recordándose por Luna Pizarro a sus miembros que su principal deber era obedecer a los mandatos de la mayoría, y poco después se dictó el Reglamento que debía normar sus actos. Ese reglamento no hace sino corroborar el espíritu de la Asamblea manifestado en la constitución de la Junta Gubernativa. Se le conceden poderes sumamente escasos, se le somete al control constante de las decisiones de la Asamblea. En primer término no se le señala plazo, implicando esta indeterminación el derecho que la asamblea se reserva para poner término a su autoridad en el momento que quiera. Se dispone que la Junta podrá hacer proposiciones al Congreso y presentarlas en las sesiones públicas o secretas cuando lo crea conveniente. Se le confía el mando de las fuerzas militares o marítimas del Estado; pero declarándose que sus decisiones deben someterse en el momento oportuno a la revisión del Congreso, es decir, precisamente antes de la ejecución de sus órdenes. Se le da el poder de recaudar e invertir las rentas públicas conforme a las leyes y decretos del Congreso; pero debe pasar cada mes al Congreso una razón de los ingresos, de los gastos y del estado del Tesoro. Tiene facultad de nombrar a los funcionarios y agentes diplomáticos; pero necesita del consentimiento del Congreso antes de publicar dichos nombramientos. Se establece que sólo podrá mandar arrestar cuando así lo exija la salud pública, pasando al arrestado a disposición de los tribunales dentro de las 24 horas después de la detención; disposición ésta exótica e inexplicable dadas las circunstancias del momento, en que el ejército español se hallaba tan próximo de la capital.

La Junta resultó impotente para vencer los peligros y dominar la situación que las circunstancias determinaban. La Junta desagradó al país. El Congreso se dio cuenta tarde de este descontento y aumentó sus facultades, dándole poder para aumentar el ejército y la marina hasta donde lo creyese conveniente, para recaudar las contribuciones, para arrestar, remitiendo a los detenidos a la salubridad pública y estableciendo el juicio sumario. Con esto se pretendía aumentar las facultades de la Junta hasta entonces prácticamente nulas; pues aun

llegó a admitirse por el Congreso quejas de los particulares contra la Junta, lo que redundaba en desprestigio de ésta.

Pero estas concesiones que el Congreso hizo, ampliando la autoridad de la Junta en materia militar, hacendaria y de conservación del orden, fueron tardías. Pocos días después se produjo la primera revolución interna de la larga serie que hemos tenido en el Perú. El ejército, de consuno con la opinión de la capital, exigió la deposición de la Junta de Gobierno y pidió que el Congreso se desprendiese del ejecutivo, organizando uno en forma. Sabido es que el ejército, mandado por Santa Cruz, presionó al Congreso, presentándose en su sala y amenazando a los diputados con desalojarlos de sus puestos si no se nombraba como presidente a don José de la Riva Agüero. Las medidas conciliatorias que procuraron emplear Luna Pizarro y Mariátegui fueron ineficaces. La barra imponente en la Asamblea y la presión del Ejército hicieron que se accediera a la solicitud de las tropas. Se declaró en receso la Junta Gubernativa y se eligió presidente a don José de la Riva Agüero.

Esta breve narración explica la índole de la Asamblea, sus tendencias, el estado del país en el momento en que el primer cuerpo se puso en acción para elaborar un proyecto de constitución política. Las circunstancias eran desfavorables. El país no estaba completamente independizado. Se dio una Constitución que no rigió un solo día, que era fruto de concesiones puramente teóricas, de concepciones científicas exóticas, ultrademocráticas que profesaban los miembros del Primer Congreso Constituyente.

Unos días después de instalado el Congreso, el 24 de octubre de 1822, se designó una comisión formada por Luna Pizarro, Unanue, Tudela y Figuerola y Olmedo para que propusieran las llamadas bases de la Constitución, es decir, los principios generales que debían servir de armazón al futuro proyecto de carta política y que debían previamente sancionarse. Poco después presentóse el proyecto, acompañado de un pequeño discurso de explicación. En diciembre fueron

proclamadas estas bases de la Constitución; y entonces se nombró una comisión más numerosa para presentar y estudiar el proyecto mismo de Constitución. Éste fue presentado con una exposición de motivos llamado el Discurso Preliminar.

Propiamente no hubo debates importantes porque los aspectos principales del problema político del país estaban ya resueltos. Así, la gran cuestión sobre si debía adoptarse la monarquía o la república no era materia de discusión. Durante los primeros momentos del período de la independencia este tema fue objeto de discusiones y de diversidad de pareceres, entre los que como San Martín y su célebre ministro Monteagudo patrocinaban la idea de que se organizara en el Perú una monarquía con un príncipe europeo en el trono, y los demócratas y republicanos que odiaban toda restauración monárquica, fuese con un príncipe español o de otra nacionalidad. Y Unanue que había entonces patrocinado la monarquía, firmó después el Discurso Preliminar en que se hace una vehemente defensa del régimen republicano.

Lo que explica esta reacción contra el sentimiento monárquico es que la revolución en el Perú no fue obra de las clases altas, de la aristocracia, sino de la clase media, de los elementos liberales que consiguieron imponerse contra la resistencia del elemento aristocrático, de las altas clases del país. Así, la revolución fue por la independencia y por la libertad y la democracia. Ante estas fuerzas se estrelló toda tentativa monárquica; y en la Asamblea de 1822 no hay nadie que defienda la Constitución monárquica. Por lo demás, los autores de esta obra constitucional se inspiraron en la obra de Montesquieu y de Rousseau: hay pasajes del Discurso Preliminar que parecen copiados muchos de ellos del "Contrato Social" de Rousseau.

En cuanto al otro problema, también trascendental de la unidad o el federalismo, no hubo en la Asamblea más federalista que Sánchez Carrión, que propuso este sistema, siendo su proposición rechazada unánimemente por la Asamblea.

Después de resolverse estos puntos fundamentales de un modo prácticamente unánime, se fueron discutiendo punto por punto cada uno de los artículos de la Constitución con varias interrupciones, impuestas por las otras preocupaciones militares, hacendarias que determinaban las circunstancias críticas del momento; pues, como se sabe, todos los asuntos estaban encargados al Congreso que nombraba y destituía a los empleados públicos, nombraba a los diplomáticos, daba instrucciones a los generales, los removía, se ocupaba de los asuntos eclesiásticos, judiciales, económicos, en una palabra todo lo abarcaba dentro de la inmensidad de su poder. Sin embargo, se dio tiempo este Congreso para avanzar en la obra de la redacción de la Constitución, terminándola y proclamándola el 12 de noviembre de 1823.

Pero hablemos, antes de analizar esta Constitución en su contenido, de los acontecimientos que se desarrollaron posteriormente. El Congreso, después de nombrar como presidente a Riva Agüero, se puso poco después en pugna con él. Su nombramiento sólo había sido hecho por 37 diputados, es decir, por la minoría. Los demás diputados se habían retirado de la sala en el momento de la elección. Esto dio lugar a que se formaran entonces dos partidos: el de los amigos y el de los enemigos de Riva Agüero; y como, además, la suerte de las armas no fue favorable al Perú no obstante la actividad y patriotismo del Presidente, la lucha se acentuó y condujo a que el Congreso destituyera a Riva Agüero y que éste disolviese el Congreso. El Congreso se retiró entonces a Trujillo y nombró presidente a Torre Tagle; de modo que hubo así dos presidentes.

En esas circunstancias llegó Bolívar llamado por el Congreso y por Torre Tagle para consumar la obra de la independencia. Se le dieron por el Congreso facultades amplias para dirigir la campaña. Hubo así cuatro autoridades en el Perú independiente: el Congreso que ejercía nominalmente la totalidad del poder público, Riva Agüero, Torre Tagle y Bolívar. La autoridad de Bolívar se sobrepuso a todas. El Congreso entonces declaró en receso la presidencia de Torre Tagle

por ser incompatible su autoridad con la dada a Bolívar. La misma asamblea se declaró en receso, encargando la suprema dirección en lo político y lo militar al Libertador, declarando igualmente que cuando éste lo tuviese por conveniente volvería a reunirse el Congreso.

Había ya confiado el Congreso estas amplias facultades a Bolívar en agosto de 1823, cuando en noviembre promulgó la Constitución, actos completamente incompatibles: decretar una dictadura y crear una Constitución. Al día siguiente de promulgada, declaró por eso el Congreso que estaba en suspenso en todo lo que se oponía a la autoridad de Bolívar. Así, la Constitución no entró en vigencia.

De las ocho constituciones que ha tenido el Perú se puede hacer dos grupos: el de las constituciones que prácticamente no se han aplicado o que han tenido una aplicación efímera, momentánea; y el de las constituciones que después de promulgadas han regido efectivamente en el país por un tiempo más o menos largo. La Constitución de 1823 es una de aquellas que jamás rigió. En el mismo caso se encuentran otras varias, aunque ninguna de modo tan notorio que la del 23 podemos decir que tuvo una vida tan teórica. Por ejemplo, la Constitución Vitalicia impuesta por Bolívar en 1826, que creó la presidencia vitalicia y en cierto modo hereditaria, es una Constitución que tuvo una existencia breve. Pocos meses después de promulgada en Lima se produjo un pronunciamiento militar y la Constitución fue derogada.

La Constitución del año 23 fue puesta en suspenso al día siguiente de su promulgación y después no se renueva su autoridad. Terminada la guerra de la independencia, Bolívar reunió la Asamblea; pero nadie pensó en revivir la Constitución del 23, Constitución ultrademocrática. El Congreso de 1825, lejos de oponerse a la dictadura impuesta por la necesidad de terminar la guerra de la independencia, amplió los poderes dictatoriales a un punto tal que convertía al Libertador en el verdadero dueño, no sólo en la dirección de los negocios militares, sino constitucionales, porque podía derogar las leyes y todo lo relativo

a la organización del país quedaba a su cargo; y terminó el Congreso poniendo a su vez término definitivo a sus funciones.

De las varias constituciones, unas se inclinan en su centro de gravedad hacia el Poder Legislativo. Cuando cae la obra constitucional en manos de hombres de principios liberales, procuran dar al Congreso la mayor autoridad posible y por un natural sentimiento de reacción, debilitan el Poder Ejecutivo, cercenando la autoridad del Presidente de la República. En cambio, en otros momentos de nuestra vida constitucional, los autores de las reformas constitucionales son hombres que consideran como la primera necesidad conservar el orden y la paz; y así estiman necesario un Poder Ejecutivo fuerte, provisto de los medios constitucionales y legales necesarios para hacer sentir su autoridad por la necesidad de conservar el orden; y entonces se disminuye la autoridad del Congreso y su control sobre el Ejecutivo.

La Constitución de 1823 es del tipo del Poder Ejecutivo débil y que ensancha más allá de lo razonable la autoridad del Poder Legislativo. Y esto era natural dados los antecedentes que acabamos de explicar. Fue el Congreso de 1823 un congreso que ejerció la dictadura, que ejerció el *summum* del poder público, declarando que la soberanía era ejercida por él. Era natural que estas líneas las tradujese en su constitución política. Ese mismo poder omnímodo que el Congreso había ejercido en su primera época de gobierno se tradujo en la Constitución; y dada la condición de subalterno en que había estado el Poder Ejecutivo, lo colocó en esa situación también para lo venidero.

Desde luego, y como una natural consecuencia de estas tendencias, se organiza el Poder Legislativo en la forma de la Cámara única. La organización dual de las cámaras se establece para debilitar la autoridad del Legislativo. Por consiguiente, cuando se le procura fortalecer se adopta el principio de la unidad. Tal sucedió en Francia con los cuerpos legislativos establecidos por las Constituciones de 1791 y 1793. Lo mismo pasó con las Cortes de Cádiz, cuando

imbuidos los españoles de los principios de la Revolución Francesa dieron la Constitución de 1812 en que se limita el poder del Rey, poniéndolo en la condición en que puso al Rey de Francia la Constitución de 1791.

Nuestros constituyentes de 1822, discípulos fieles de las tendencias revolucionarias de Francia y España, tomaron como ejemplo la Constitución de 1812 de España y las de 1791 y 1793 de Francia. Presentándose la necesidad de evitar las guerras domésticas que resultarían del conflicto y oposición entre las dos cámaras en caso de establecerse el sistema de dualidad, se establece en la base once que el Poder Legislativo debe ser uno y no doble, para evitar que pueda estar en alguna ocasión contra sí mismo.

Es verdad que la Constitución establece un Senado, llamado el Senado Conservador; pero este cuerpo no es legislativo sino consultivo. Todo proyecto de ley debe ser mandado al Senado y al Ejecutivo, pero sólo para que informen dentro del plazo perentorio de tres días, dando su opinión. La Cámara única o el Congreso se reserva para sí el derecho de legislar. Además de la función consultiva, el Senado ejerce ciertas funciones que justifican su denominación de Senado Conservador.

Cuando se quiere que los Congresos sean vigorosos, se procura que se reúnan frecuentemente. La Constitución del 23 estableció que debía reunirse todos los años, que su duración sería de tres meses consecutivos; pero a solicitud de dos tercios de diputados puede prorrogarse la legislatura y durar un mes más. El Congreso se renueva por mitad cada dos años; de modo que el mandato es de cuatro años. Los diputados son remunerados.

El sistema electoral del Congreso es el voto indirecto, porque siendo esta Constitución inspirada en las de Francia y en la de España del año 12, era lógico que adoptasen el mismo régimen electoral de esas constituciones que es el régimen de dos grados, en que se eligen

primero electores y éstos eligen a los representantes. En el Discurso Preliminar se justifica por una razón local el empleo del régimen indirecto. Cuando San Martín convocó un Congreso Constituyente dio el Reglamento de Elecciones de 6 de abril de 1822. En ese reglamento se establecía el voto directo; de modo que el primer Congreso del Perú fue elegido en la forma de una verdadera democracia, en que los ciudadanos designan directamente a sus representantes. Pero los autores de la Constitución dicen: esta experiencia nos ha enseñado que por ignorancia, debilidad o ambición obtienen sufragios algunos que no los merecen. Según ellos, para los pueblos atrasados era más adecuado el doble sufragio, esperando que los ciudadanos, no obstante su ignorancia, podrían elegir electores capaces, y que éstos elegirían funcionarios debidamente preparados. Las elecciones se hacen por provincias, según la población. El voto es secreto. Por cada tres diputados propietarios se elige un suplente. El sufragio no era muy extenso. Comprendía a los peruanos casados o de 25 años de edad. Se exigía la calidad de saber leer y escribir, expresándose que esta exigencia se haría efectiva desde 1840; de modo que entonces los analfabetos podían ejercer el derecho de sufragio. Se requería tener alguna profesión o arte con título público; tener alguna ocupación; pero sin sujeción a otro como, siervo o jornalero. Tenía, pues, un Poder Legislativo excepcionalmente fuerte por constar el Congreso, además, de una sola Cámara.

En cuanto al Presidente de la República se le priva de la fuerza moral y política que naturalmente resulta en su favor cuando es elegido por el pueblo. Es una de las pocas constituciones que establece que el Presidente es elegido por el Congreso. Algunos autores de la Constitución dijeron que es necesario conseguir el acierto en un acto tan trascendental como la elección de Presidente; y que esto se realizaba con la elección por el Congreso. El Congreso debía hacer la elección entre los candidatos que propusiesen las Juntas Departamentales, pequeños congresos formados en los departamentos, nombrados por sufragio al mismo tiempo que los diputados. Las Juntas Departamentales tenían la facultad de formar listas de candi-

datos a la Presidencia de la República. Cada Junta presentaba a tres personas en la calidad de elegibles, y entre estos individuos el Congreso elegía al Presidente.

Ya tenemos otro motivo de debilidad o de sujeción del Presidente respecto del Congreso, en virtud de ser la obra de la mayoría del Congreso que lo elige. El Presidente es responsable de sus actos; y esa responsabilidad se hace efectiva por el Senado que declara cuándo hay lugar a formación de causa. Pero si todas las constituciones establecen ciertos límites para las acusaciones al Presidente durante su período, estableciendo que no puede ser acusado sino por traición u otros graves delitos, esta Constitución no pone limitación alguna. Así el Senado tiene el poder de mantener al Presidente en su puesto o de destituirlo.

Esta Constitución se basaba, en concepto de sus autores, en el principio de la separación de los poderes públicos, calificado de invento celestial; y aplicando con un rigorismo que ninguna otra constitución conoce este principio de la separación, llega hasta negar al Presidente el derecho de iniciativa en la formación de las leyes, el derecho de observar las leyes, de que sus ministros concurran a los debates de las cámaras e intervengan en ellos; y ni siquiera le concede la facultad de convocar al Congreso a sesiones extraordinarias. Cierto es que también el Presidente de los Estados Unidos carece del derecho de mandar proyectos; pero puede vetar las leyes, y este veto tiene gran importancia y efectividad. En nuestra Constitución del 23 se llevó la lógica del principio hasta el extremo de que el Presidente no sólo no tiene iniciativa, sino que no puede tampoco hacer observaciones a las leyes sancionadas por el Congreso.

Lima, octubre 5 de 1916

Lección tercera

II. Reseña histórica de las constituciones del Perú

Decíamos que el carácter propio de la Constitución del 23 es la extrema debilidad del Poder Ejecutivo y la concentración de la fuerza política en el Congreso. Lógicamente, este propósito conduce primero a constituir el Poder Legislativo en la forma de una sola Cámara. Esta Cámara se llama el Congreso. Es elegida por sufragio indirecto en virtud del sistema de los colegios electorales designados por el voto público. El voto no es amplio. Se excluye a los jornaleros o sirvientes; se exige el que se tenga algún oficio o industria; y aunque se preceptúa por regla general que se sepa leer y escribir, la Constitución declara que sólo se exigirá este requisito a partir de 1840. El Congreso se renueva por mitad cada dos años. Tiene reuniones anuales. Por acuerdo de dos tercios de sus miembros puede prorrogar en un mes más su período ordinario que dura tres meses. Los diputados son remunerados, estableciéndose que su subsistencia durante el período de la legislatura corresponde a sus respectivas provincias según la tasa fijada por la ley. Hay diputados propietarios y suplentes; por cada tres propietarios se nombra un suplente.

Según los autores del proyecto, la formación y organización del Poder Ejecutivo es el problema más arduo de la Constitución. Pero

si la comisión declara la necesidad de mantener el equilibrio entre los dos poderes sin debilitar ni a uno ni a otro, en realidad coloca al Ejecutivo en una situación humillante respecto al Congreso. El Presidente, por su elección, es obra del Congreso que lo elige. Verdad es que la Constitución no le confía al Congreso una libertad absoluta en la elección del Presidente, puesto que debe elegirlo entre los ciudadanos que figuran en las listas de elegibles formadas por las Juntas Departamentales. Pero, a pesar de esta restricción, es el hecho que el Congreso designa la persona del Presidente que queda así subordinado a la mayoría legislativa que lo designa. El motivo que con este fin dan los autores de la Constitución es conocido: de que es necesario conseguir el mayor acierto en un acto tan trascendental como es el de la elección del Jefe del Estado, acierto que no podría conseguirse, dada su ignorancia, en una elección directa por el pueblo. El período de mando del Presidente es de cuatro años; puede ser reelegido después de un intermedio igual de tiempo o sea cuatro años.

El Presidente es declarado responsable de sus actos; pero lo grave es que no se limita esta responsabilidad durante su período a sólo los delitos graves. Así, el Senado puede condenar al Presidente por cualquier delito y provocar su destitución.

Ahora, en cuanto a las atribuciones del Presidente, figuran en primer término las relacionadas con la actividad legislativa. Por mucho que se adopte el sistema de la separación de los poderes, ninguna Constitución ha creado una separación tan absoluta entre el Ejecutivo y el Legislativo, en que el Presidente pierde absolutamente toda injerencia en el movimiento legislativo del país. Aun la Constitución norteamericana y la del año III en Francia, fundadas ante todo en ese principio de la separación, han aceptado la intervención, aunque sea negativa, del Presidente en la obra legislativa por razón del veto, o sea, el derecho de observar las leyes. Esta Constitución del 23 privó al Gobierno del derecho de iniciativa y del de observar las leyes. Dice la Constitución: la iniciativa de las leyes corresponde a los representantes de la Nación juntos en Congreso. El modo de tramitación de

las leyes consiste en que iniciada una ley por un miembro del Congreso es enviada al Poder Ejecutivo que, dentro de tres días perentorios, debe emitir su parecer. Con el informe del Gobierno el proyecto de ley es enviado al Senado conservador que también dentro de tres días debe expresar su opinión; y con estas dos opiniones consultivas el Congreso aprueba o rechaza el proyecto. Así toda la injerencia del Gobierno en materia legislativa es dar una opinión en un plazo corto y perentorio de tres días, inconveniente cuando se trata de asuntos complejos y que requieren un maduro estudio. El Congreso se reserva de una manera celosa su exclusiva en la función de legislar.

Existen ministros que el Presidente nombra y remueve a voluntad; pero no concurren al Congreso, no existen disposiciones que digan que pueden ser llamados al Congreso para informar de la marcha del Gobierno, ni para compartir la función deliberante de la Cámara. Sólo se dice en la Constitución que el ministro de Hacienda mandará al Congreso en cada legislatura el plan de organización hacendaria de la República. De suerte que el Gobierno sólo tiene iniciativa en materia de finanzas, enviando el proyecto de contribuciones y el proyecto de gastos de la Nación; no se habla, como en la Constitución de Estados Unidos, del derecho del Presidente de mandar mensajes escritos, o verbales como se ha usado últimamente, recomendando la sanción de determinados proyectos de ley al Congreso. Según la Constitución del 23 el Presidente sólo debe dar cuenta, al principio de la legislatura, del estado de la República. Sostiene el Discurso Preliminar que, en beneficio de la armonía entre los dos poderes del Estado, no debe tener el Ejecutivo derecho de hacer observaciones a las leyes del Congreso. Refiriéndose al veto y manifestando sus inconvenientes dice que, si es absoluto, paraliza el ejercicio del Poder Legislativo, y si es suspensivo, lo retarda. Dentro de la lógica abstracta y geométrica, diremos así, que imperaba en los miembros de la Comisión parlamentaria, partiendo de la base de que los poderes deben ser separados, se llegaba a la consecuencia de que siendo la función del Poder Legislativo dar leyes, el Presidente no debía tener en ello injerencia alguna.

En cuanto a la facultad reglamentaria dada como consecuencia de la concisión y generalidad de las leyes, para facilitar y aclarar su sentido, el Presidente en la Constitución del 23 no tiene este derecho. Cierto es que no se le prohíbe esta facultad; pero tampoco se le concede; y el espíritu de la Constitución parece negársela, porque entre los atributos presidenciales no la contiene. Así, hablando de las atribuciones del Presidente, dice la Constitución: emplear los procedimientos indispensablemente necesarios para el cumplimiento de las leyes; eso significa que el propósito de la Constitución es restringir lo más posible su autoridad.

Por último, no tiene el Gobierno la facultad de convocar al Congreso a sesiones extraordinarias. No hay Constitución que niegue este derecho al Gobierno. Aun la Constitución norteamericana le da ese derecho al Presidente, no obstante ser tan restrictiva en lo relativo a la injerencia del Poder Ejecutivo en lo Legislativo. Lo único que, según la Constitución del 23, puede hacer el Presidente es recomendar al Senado la convocatoria del Congreso; y éste, si lo cree conveniente, lo hace; si no, no lo convoca.

Así, debemos tener siempre presente que esta Constitución es el caso más típico y extremo de un concepto riguroso de la separación de los poderes. Dice el Discurso Preliminar que es necesario fijar la división entre los poderes, de modo que no se entrometan el Congreso en las funciones gubernativas, ni el Gobierno quitándole al Congreso las funciones legislativas. Pero, en la práctica, los autores de la Constitución se apartaron de este principio al llegar el momento de establecer las atribuciones propias del Gobierno. Así, nada más inherente al Gobierno que el derecho de nombrar a los empleados públicos militares y civiles. Pero el Congreso quita ese derecho al Gobierno, y para debilitar la autoridad suprema del Presidente, le despoja de este natural atributo de su autoridad. Es el Senado quien debe nombrar a todos los empleados civiles. La comisión declara que siendo el Poder Ejecutivo el más terrible porque manda la fuerza armada y dirige la hacienda, cree conveniente no darle la facultad

de nombrar a los empleados. Así, el Senado nombra a los empleados civiles y propone para los cargos eclesiásticos que deben ser nombrados por la Nación. La comisión considera que el derecho de nombramiento es una fuerza política grande, un instrumento de dominación que tiene el Poder Ejecutivo; y en realidad así es; pero no puede negársele porque se requiere la jerarquía para la buena marcha de la administración pública, y ésta sólo se consigue dando al Presidente el derecho de nombramiento de los empleados. Es, pues, debilitar al Gobierno imponerle un cuerpo de empleados en cuyo nombramiento no ha tenido injerencia. Y no sólo debe entenderse que se privaba al Gobierno de nombrar a los empleados civiles o burocráticos, sino también a las autoridades políticas: a los prefectos, intendentes y gobernadores, es decir, a las autoridades de los departamentos, provincias y distritos, que son nombrados también por el Senado a propuesta en terna de las Juntas Departamentales. El Presidente podía nombrar a los ministros de Estado, a los agentes diplomáticos y a los funcionarios y jefes del ejército, pero los diplomáticos sólo podía nombrarlos previo acuerdo y consentimiento del Senado; y este mismo requisito era exigido cuando los nombramientos militares se referían a la clase de coronel u otra más alta.

Es también atribución del Presidente mandar a la fuerza pública, porque es necesario mantener la unidad del mando y el sometimiento que determina la jerarquía. La Constitución del 23 dice que el Presidente tiene el mando supremo de la Fuerza Armada. Le prohíbe mandar personalmente al ejército sin el consentimiento del Congreso, y en su receso, del Senado. Si el objeto es defender la seguridad exterior puede el Presidente disponer de la Fuerza Armada por sí; pero en caso de revolución se necesita acuerdo del Congreso, y en su receso, del Senado. La Guardia Civil sólo podía emplearse en iguales condiciones y previos los mismos trámites. Así se ponía al Presidente en la imposibilidad material de dominar los movimientos subversivos, que eran de esperarse dadas las condiciones en que se iniciaba la vida independiente del país. Es decir, que se tiene la mayor desconfianza del Ejecutivo; y así se le quita el derecho natural de nombrar a los

empleados de la administración y se limita el derecho del Gobierno para mandar la fuerza pública, quitándole así la posibilidad de debelar los movimientos revolucionarios mediante la acción rápida e inmediata de la fuerza.

Hemos hablado del Senado y manifestado que este cuerpo, a pesar de su nombre engañoso que hace creer que es un cuerpo legislativo, es sólo una especie de órgano controlador o consultivo, cuya principal misión es limitar todavía más la función del Ejecutivo, o sirviendo la frase textual del Discurso Preliminar, como "centinela perpetuo del Poder Ejecutivo". Los autores de la Constitución del 23 no podían conocer el sistema de gabinete o parlamentario que sabemos se caracteriza por el control que ejerce el Congreso sobre la administración pública, vigilando aun los actos más propios de la administración y haciendo caer a los ministerios cuando su administración no satisface a la mayoría. Pero, no obstante que los autores de la Constitución no conocían este sistema que entonces comenzaba a bosquejarse en Inglaterra, creyeron que el Congreso debía tener un cuerpo que vigilase al Ejecutivo en el cumplimiento de las leyes, y así crearon el Senado conservador. Obedecieron a una concepción teórica predominante entonces. Pero, en realidad, el único que puede ejercer eficazmente esta función de control es el mismo Poder Legislativo. Cualquier otro cuerpo es débil. Esto pasó con el Senado conservador; y lo mismo sucedió con la Comisión Permanente establecida por la Constitución de 1860. Sólo el Congreso, con la inmensa autoridad de cuerpo legislativo y representativo que interpreta la voluntad del país, solo él puede ejercer debidamente la misión controladora del Ejecutivo. Pero es explicable que los legisladores del 23 no se dieran cuenta de esto.

Deseosos de dar al Senado conservador bastante autoridad e independencia lo organizaron, no por el método de nombramiento, sino por el de elección popular aunque sumamente complicada. Establecía que los colegios electorales, que son elegidos por el voto directo del pueblo, deben designar candidatos a senadores y enviar

las listas de candidatos al Congreso, que eligen, dentro de esas listas, a los senadores. Había elección de tres grados así para los senadores. El pueblo elige a los electores, éstos eligen a los candidatos senatoriales, y el Congreso finalmente elige a los senadores.

Para ser senador se requería tener cuarenta años, nacimiento y residencia en el departamento por 10 años y tener una renta no menor de dos mil pesos al año. Su mandato duraba doce años, renovándose por tercios cada cuatro años.

El Senado ejercía las siguientes funciones: nombraba a todos los empleados civiles y políticos, proponía para los empleos eclesiásticos, aprobaba el nombramiento de los empleados diplomáticos y militares de coronel para arriba; tenía la facultad de convocar al Congreso extraordinariamente por iniciativa suya o a pedido del Gobierno, velaba por el cumplimiento de la Constitución y las leyes; vigilaba a los tribunales; daba su consentimiento, en receso del Congreso, para que el Presidente mandase personalmente la fuerza pública, o dispusiese de ella o de la Guardia Civil para debelar los movimientos revolucionarios. Daba su consentimiento, también durante el receso del Congreso, para que el Gobierno abriese empréstitos, para emplear el Presidente las milicias fuera de su provincia para debelar revoluciones. Además, era cuerpo consultivo que emitía su opinión sobre los negocios graves del Gobierno y sobre los proyectos de ley que le enviaba el Congreso, debiendo hacerlo dentro del plazo de tres días.

Era de esperarse que los autores de la Constitución, imbuidos de las ideas que ya conocemos, de un republicanismo exaltado, de un liberalismo extremo manifestado por sus disposiciones en lo referente al Gobierno, adoptasen un principio descentralizador en la administración municipal. Ya que no admitieron el federalismo, que habría sido sumamente peligroso para el país, por lo menos crearon una descentralización administrativa muy radical, introduciendo en los departamentos, unos pequeños cuerpos electivos llamados Juntas

Departamentales que no pueden compararse, salvo por el nombre, a las Juntas Departamentales de hoy, cuerpos escasos en funciones. Estas Juntas Departamentales, según la Constitución, debían ser cuerpos bastante influyentes y poderosos en cuanto a la administración de su respectivo departamento.

Las Juntas Departamentales tenían origen electivo. Los mismos electores de los diputados elegían a las Juntas Departamentales. Debía formarse cada una de ellas con un vocal nombrado por cada provincia y elegido conjuntamente con el diputado a Congreso. No entraremos en detalles sobre la organización y funciones de las Juntas. La Constitución les da muchas atribuciones, en todo lo que se refiere a los intereses de los departamentos: agricultura, industrias, minas, instrucción, beneficencia, estadística, censos. Formaban además listas de las personas elegibles para Presidente y formaban ternas para el nombramiento de las autoridades políticas: prefectos, intendentes y gobernadores. Formaban igualmente listas de las personas beneméritas.

Por último, crea la Constitución los municipios sujetos a la inspección de las Juntas Departamentales y que son independientes del Gobierno. Sus actos los revisaban sólo las Juntas Departamentales. Y algunos de ellos, los más graves, son sometidos a la revisión del Congreso, pasando por encima del Ejecutivo. Este es un motivo más de debilitamiento para el Poder Ejecutivo.

Como obra de lógica y teoría, la Constitución de 1823 es digna de conocerse y estudiarse. Es una obra bien hecha como concepción abstracta; aunque hace comprender desde el primer momento que era algo inadaptable a las condiciones del país. En cuanto a sus autores, se trataba de hombres conocedores de las ideas abstractas que tomaban de los escritores más radicales de Francia, inspirándose principalmente en el Contrato Social de Rousseau, y que creían posible transplantar *ex abrupto* estas concepciones teóricas de la Constitución a un país embrionario como el Perú.

Decíamos el último día que esta Constitución no rigió nunca. Se promulgó en medio de las mayores dificultades y penalidades de la lucha con España durante la guerra de la independencia, en medio de la agitación más grande que rodeaba al Congreso Constituyente. Se promulgó cuando ya Bolívar, presente en Lima, concentraba todas las miradas que predecían su dictadura. El Congreso se daba cuenta de su impotencia frente a las dificultades militares y económicas del país, y había llamado a Bolívar como el último recurso para terminar con éxito la guerra de la Independencia, dándole poderes considerables de gobierno en lo militar y en lo político.

La víspera de la promulgación de la Constitución el Congreso da una ley declarando en suspenso todas las disposiciones que fuesen incompatibles con la autoridad, que residía en el Libertador, y que asisten al Gobierno para salvar la libertad del país. Y, sin embargo, el Congreso que parece dominado por un espíritu de contradicción incomprensible, que da una Constitución en medio de una dictadura, nombra presidente constitucional a Torre Tagle que antes había sido nombrado presidente provisorio, cuando el Congreso fue disuelto por Riva Agüero. Así Torre Tagle era nombrado Presidente por el Congreso y conforme a una Constitución que él mismo había declarado en suspenso. Además, en esta elección el Congreso infringió la Constitución que establecía que el Presidente debía ser nombrado entre los nombres de las listas de notables hechas por las Juntas Departamentales; pero estas listas no habían sido hechas por no haber habido tiempo para formarlas. Además, el Congreso que acababa de promulgar aquel decreto poniendo en suspenso esta Constitución del 23, daba otros decretos en que decía que conservaba la soberanía ordinaria y extraordinaria. De modo que la autoridad del Congreso, dictatorial en cierto modo, pugnaba con la libertad del dictador, la de éste pugnaba a su vez con la autoridad de Torre Tagle. Pronto Torre Tagle se puso en abierta lucha con Bolívar. Así era de esperarse; y el Congreso, ante esta situación que se hacía más grave e insostenible, vio la necesidad de ir a la dictadura que las circunstancias exigían. Por eso, por una resolución de 10 de febrero de 1824, declaró

el Congreso que sólo un poder dictatorial, era la primera vez que se empleaba esta palabra, (antes sólo se empleaba refiriéndose a la autoridad de Bolívar la palabra directorial), que sólo un poder dictatorial depositado en una mano fuerte podía llevar la guerra a término. Decretó que la suprema autoridad política y militar de la República quedaba en manos del Libertador. Quitó la presidencia a Torre Tagle hasta que, a juicio del Libertador, estuviese consumada y asegurada la independencia de la República. El Congreso mismo se declaró en receso, y declaró que el Libertador podía convocarlo de nuevo cuando lo creyese conveniente, y le recomendó que lo hiciese una vez asegurada la emancipación del Perú, pero organizado en la forma prescrita por la Constitución del 23. De modo que Bolívar tenía facultad de convocar al Congreso constitucional, tal como debía organizarse según la Constitución del 23; pero mientras tanto podría reunir el Congreso Constituyente para que declarase que habían terminado sus funciones. Pocos meses después se realizó, con la batalla de Ayacucho, la consumación de la Independencia y llegó la oportunidad de que se cumpliera lo prescrito por el decreto en que el Congreso se declaraba en receso, o sea, llegó la oportunidad en que fuese convocado el Congreso o reunido el Constituyente. Sin embargo, Bolívar nunca pensó hacer esto que implicaba dar valor a la Constitución del 23, cuyo carácter ultrademocrático pugnaba con las ideas de Bolívar que eran eminentemente autocráticas, tendentes a organizar un Gobierno sumamente fuerte, casi monárquico.

Así es que concluida la obra de la guerra, Bolívar, con todo, dio un decreto convocando al mismo Congreso Constituyente que tuvo así un segundo momento de existencia. La obra de este Congreso fue prácticamente nula. Aunque legisló con cierta intensidad, fue sólo sobre materias de secundaria importancia. Su único acto trascendental, pero deplorable, fue el haber insistido en que Bolívar continuase ejerciendo el poder absoluto y dictatorial que ya carecía de objeto. El pretexto fue que no se trataba ya de salvar al Perú, sino que debía establecerse la dictadura para organizar y dirigir como suprema autoridad el movimiento interno de la Nación.

Después de promulgar un nuevo decreto en que prorrogaba indefinidamente la dictadura, el Congreso concluyó su existencia, poniendo término a sus funciones con un decreto declarando que creía innecesaria su existencia por haber realizado su misión y ser incompatible su autoridad, con la de Bolívar.

La segunda Constitución que ha tenido el Perú es la llamada Constitución Vitalicia de 1826, impuesta por Bolívar. Este es otro documento célebre en la historia americana. En él se encuentran vaciadas las ideas políticas que profesaba Bolívar sobre el gobierno de los pueblos que había contribuido a libertar. Es esta Constitución el polo opuesto, diremos así, en materia de organización nominalmente republicana, comparada con la Constitución del 23; pues mientras ésta representa la forma extrema de debilitamiento del Poder Ejecutivo, la otra es el extremo de la fuerza más amplia que puede dar una constitución republicana al Poder Ejecutivo; tanto que, en apariencia, el sistema que crea esta Constitución es una república, pero en el fondo es una monarquía disfrazada. El Presidente es vitalicio y tiene el derecho de nombrar a su sucesor.

En cuanto a la forma y a las circunstancias en que se implantó esta Constitución, Bolívar, dueño como se ve de la suprema administración y de la dirección del país, por el mandato dictatorial que le había proporcionado el Congreso constituyente, se dirigió al Sur, pasando en seguida a Bolivia, consumando su independencia y creando la república independiente de Bolivia bajo la presidencia de Sucre. Entre tanto había dejado en Lima un Consejo de Gobierno que obedecía sus órdenes. De vuelta a Lima, continuó administrando el país por intermedio del Consejo de Gobierno, hasta que llegó el momento de implantar la Constitución Vitalicia. Parece que en Bolívar había vacilaciones sobre si el país aceptaría de buen grado un plan que pugnaba con las ideas republicanas de los hombres más influyentes del Perú.

Esa Constitución Vitalicia había sido implantada en Bolivia, y Bolívar la había enviado al Congreso de ese país con una exposición de motivos. De modo que el documento que aclaraba y explicaba el sentido y los alcances de este proyecto de Constitución, que fue enviado junto con el proyecto mismo al Congreso boliviano, permite conocer las ideas de Bolívar a este respecto. Esto mismo permitió que este proyecto, fuese ya conocido por los peruanos, produciendo un sentimiento de disgusto en muchos de ellos. Pero había otros, admiradores de Bolívar, adoradores suyos, que patrocinaban ciegamente y sin condición alguna cualquier plan que Bolívar adoptase. Esto dio lugar a que se manifestase una división en el campo político: los vitalicios y los liberales.

En estas circunstancias Bolívar convocó al Congreso. Éste fue elegido en la mayor parte de las provincias; y estando en Lima un número considerable de representantes y cuando era un hecho inminente su inmediata reunión, 52 diputados, siguiendo las inspiraciones de Bolívar, redactaron un memorial digno de conocerse en nuestra historia política, en que manifestaban los inconvenientes de que el Congreso constituido se reuniese, agregando que esto era contrario a las necesidades del país que aconsejaban mantener a Bolívar en la dictadura; que era necesario consultar al pueblo por medio de un plebiscito nacional sobre si quería que se reformase la Constitución, en qué sentido debía hacerse la reforma, y que debía igualmente interrogarse al pueblo sobre la persona del supremo magistrado que debía gobernar la República.

Este memorial fue dirigido a Bolívar, quien lo aceptó y decretó la no reunión del Congreso. En estas circunstancias recibió Bolívar noticias graves de su país, que amenazaba estallar una guerra entre Colombia y Venezuela. Bolívar salió del Perú para dirigirse a Colombia y Santa Cruz quedó de Presidente y fue encargado por Bolívar para la realización de sus planes. Convocó a los colegios electorales y consultó por una especie de plebiscito sobre la adopción de la Constitución Vitalicia y sobre la designación del Libertador Simón

Bolívar como jefe supremo con el nombre de Presidente Vitalicio. El mismo Santa Cruz recorrió varios departamentos haciendo propaganda en favor de estas proposiciones que fueron aceptadas; y entonces el Congreso proclamó como Presidente Vitalicio a Bolívar.

Pero todo esto se había hecho a espaldas de la opinión pública, y se había aprobado una Constitución que merecía el repudio del país; y así se apreció cuando un mes después, habiéndose producido un levantamiento de la guarnición colombiana, se pidió a Santa Cruz que diera un decreto poniendo en suspenso la Constitución Vitalicia y que convocase un Congreso que decidiera sobre su validez o su insubsistencia. Es este Congreso el que, libre de las circunstancias de la guerra y de la presión de Bolívar, reuniéndose en 1827, es el primer Congreso que emprendió la labor ordenadora de la organización republicana, dando la Constitución de 1828 que, en mi concepto, es la más notable de las constituciones del Perú, y que examinaremos en la próxima clase, después de haber estudiado la Constitución Vitalicia.

Lima, octubre 6 de 1916

Lección cuarta

III. Reseña histórica de las constituciones del Perú

La originalidad mayor que tuvo la Constitución Vitalicia de 1826, es la organización de la presidencia de la República. El ejercicio del Poder Ejecutivo, dice la Constitución, reside en un Presidente Vitalicio, en un vicepresidente y cuatro secretarios de Estado. Aunque la Constitución disponía que la primera vez el Presidente Vitalicio sería nombrado por el Congreso, ya dijimos que la Junta de Gobierno dejada en Lima por Bolívar, presidida por el general Santa Cruz, provocó una especie de plebiscito, y Bolívar fue elegido por el pueblo, Presidente Vitalicio. El Consejo Gubernativo lo proclamó como tal el 30 de noviembre de 1826, sin esperar la reunión del Congreso. A la calidad de vitalicio dada al Presidente se agregaba, en esta Constitución, la calidad de irresponsable. Según el artículo 80, el Presidente es irresponsable por los actos de su administración. Por último, el Presidente tiene el derecho de nombrar a su sucesor; pues establece la Constitución que le corresponde el derecho de nombrar al vicepresidente que es quien debe reemplazarlo en caso de muerte.

Según la opinión expresada por Bolívar en su mensaje al Congreso Constituyente de la República de Bolivia, en que explicaba el proyecto de Constitución, el Presidente Vitalicio era una combinación

ideada por él, para conciliar las ventajas de la República y la Monarquía y evitar los defectos de ambos sistemas aislados. Con este motivo, es interesante citar algunas de las muy notables palabras con que Bolívar expresa sus opiniones sobre la situación política y la mejor forma de gobierno que convenía a los países de América, acabados de independizar.

Bolívar era opuesto a los gobiernos democráticos. En muchos de los importantes documentos que a él se refieren, como mensajes, cartas, se expresan los mismos principios, en los que se deja constancia por Bolívar, del estado incipiente, atrasado, de estas naciones al independizarse, y de la imposibilidad de desarrollar con provecho un régimen político netamente democrático. La causa principal, según Bolívar, para practicar este sistema de gobierno, era su impericia para el gobierno independiente, por la mala educación política recibida dado el estado de sujeción que había predominado durante la Colonia. Así lo expresa en el documento conocido con el nombre de Carta de Jamaica.

Veía pues, Bolívar, con una penetración insuperable, las dificultades de la constitución republicana y democrática, que, sin embargo, se empeñaban los pueblos latinoamericanos en adoptar, llevados de una opinión, de un propósito idealista muy explicable después del triunfo de la guerra. Bolívar manifiesta que un gobierno popular y democrático sería la ruina de estos países, que necesitan un gobierno paternal, es decir fuerte, que eduque a las naciones para adquirir la virtud y el talento necesarios a esta clase de gobierno y para que curase las llagas que el despotismo del Coloniaje había dejado en estos países.

Pero, a pesar de estas ideas, Bolívar fue enemigo de la monarquía. A veces sus enemigos propalaron la idea de que pretendía coronarse como monarca. Con frecuencia fue Bolívar incitado por las cortes europeas, especialmente por la inglesa, para constituirse en Emperador de las naciones libres de América, creyendo así que, fuera del talento político revelado por Bolívar, era necesario un sólido gobierno que

permitiese el orden y la paz en estos países. Bolívar, al parecer, siempre rehuyó implantar la monarquía, y sus documentos coinciden con su oposición a establecer el trono en América. He aquí algunas frases en que expone Bolívar su oposición al establecimiento de la monarquía. Dice que para establecerla no hay grandes nobles, ni eclesiásticos ni riquezas; y que sin el apoyo de la iglesia y de la nobleza no hay trono que pueda mantenerse. Estas mismas ideas las expresó Bolívar a San Martín en la famosa conferencia de Guayaquil, en la que los dos próceres de la independencia americana discutieron sobre el porvenir de América; donde San Martín sostuvo la necesidad de organizar el sistema monárquico para asegurar la vida de estos países; pero en la que Bolívar, por lo que de esta entrevista se sabe, sostuvo enérgicamente su oposición a dicho sistema, abogando por el régimen republicano. El sentimiento republicano, formado en la lucha de la independencia, no consentía, según Bolívar, el establecimiento de la monarquía.

Así, el Libertador, de un lado se daba cuenta de la impracticabilidad de la monarquía por la falta de elementos sociales que la mantuviesen y por la oposición que despertaba una monarquía; de otro lado, en su concepto, los pueblos de América no estaban preparados para el gobierno popular, democrático, republicano en sentido estricto. De ahí la necesidad de un sistema que conciliase las ventajas de la monarquía y de la república y evitase sus inconvenientes. Allí está la explicación de su famosa Constitución Vitalicia, con un Presidente Vitalicio que elige a su sucesor y que es irresponsable.

Llegado el momento en que Bolívar quiso trazar un bosquejo de organización constitucional, adoptó esta solución que no es original. Su modelo es la organización consular napoleónica. Sabido es que esa Constitución establecía, primero, el consulado temporal, y después en 1802, convirtió en vitalicia la autoridad del Primer Cónsul. Prácticamente, la Constitución consular confería a Bonaparte el derecho de nombrar a su sucesor. Bolívar acogió esta idea, creyendo que la situación de Francia en la época del Consulado era análoga a la de los países americanos al iniciarse en la vida independiente,

especialmente la de nuestro país. En su mensaje a Bolivia, al Congreso Constituyente de Bolivia dice Bolívar: en los sistemas sin jerarquía, es decir sin aristocracia, se necesita un punto fijo alrededor del cual giren los ciudadanos: este punto fijo es el Presidente vitalicio.

Como es natural, el Presidente goza de funciones amplias. Tiene todas las naturales atribuciones de un jefe de Estado común, facultades que la Constitución ensancha lo más posible. Ejecuta y reglamenta las leyes; maneja las finanzas; dirige las relaciones exteriores y dispone del ejército. No sólo en lo militar dispone de la fuerza pública de mar y tierra para la defensa exterior de la Nación, y de las milicias nacionales para atender al mantenimiento de la seguridad interna; sino que, establece la Constitución que el Presidente mande personalmente la fuerza pública y nombre a todos los empleados del ejército y de la marina. En los tiempos de peligro se dispone que puede ser investido de las facultades indispensables para asegurar la conservación del Estado. Se le confiere así un poder dictatorial, que debe darlo el Congreso, hasta que el país se halle a salvo del peligro; y dice la Constitución que cuando el Congreso se halle en receso, si estas circunstancias ocurren, podrá el Presidente ejercer esa facultad por sí mismo, dando cuenta al Congreso en la próxima legislatura y quedando responsable por los abusos en que hubiere incurrido. Pero esta responsabilidad no es del Presidente, que por otro artículo de la Constitución es declarado irresponsable. Se alude a la responsabilidad del vicepresidente y de los ministros.

Tiene el Presidente facultad de iniciar ante las Cámaras, proyectos de ley; convocar al Congreso a sesiones extraordinarias y prorrogar sus sesiones. El vicepresidente es una especie de Primer Ministro. Los secretarios de Estado o ministros pueden acudir a las sesiones de las Cámaras para discutir las leyes y defender los proyectos del Ejecutivo. De modo que por estas facultades se ve que el Presidente tiene una inmensa influencia en el movimiento legislativo del país. Tiene, además, la facultad de observar las leyes sancionadas por el Congreso y devolverlas para que sean reconsideradas; y en ese caso, las tres

Cámaras se reúnen en Congreso pleno, consideran las observaciones del Presidente, y si por mayoría del total de representantes se insiste en la aprobación de la ley, ésta queda sancionada.

Bolívar comprendía las naturales resistencias que esta organización del poder público despertaría. Por eso se esfuerza en su discurso a la Nación boliviana en suavizar y explicar la autoridad del Presidente, exagerando como es natural la tesis para tranquilizar al pueblo; y así manifiesta que, en realidad, el Presidente no tiene todo el poder que en apariencia se le concede. Hace alusión al hecho de que la Constitución prive al Presidente de la facultad de nombrar a los empleados civiles y eclesiásticos, nombrando sí a los empleados militares y a los hacendarios. Y es, en efecto, una limitación de la autoridad del Presidente, privarle del derecho de nombrar a los empleados civiles y a las autoridades políticas: prefectos, subprefectos y gobernadores. Estas últimas eran designadas por el Presidente, pero no con libertad. Lo hacía escogiendo entre listas de candidatos que presentaban los colegios electorales, entre los que elegía una persona, y presentaba su designación al Senado que aprobaba o rechazaba la elección presidencial. Además, estas autoridades no podía removerlas a voluntad, pues eran nombradas por plazo fijo. Tiene, además, el Presidente escasa injerencia en la elección de jueces y vocales. No estaba, pues, el Presidente absolutamente desprovisto de la facultad de nombramiento; y se equivocaba Bolívar al decir que esta facultad residía únicamente en los ministros, lo que asemejaría el sistema a una monarquía constitucional. En realidad, la elección no correspondía toda a los ministros. No era la condición del jefe del Estado la de sujeción a ellos, pues podía nombrar y remover a sus ministros con toda libertad. Así es que en verdad la política presidencial es que los ministros deben ejecutar fielmente sus órdenes, como fieles servidores, pues en caso contrario serían despedidos. Así la autoridad del Presidente es la verdadera autoridad ejecutiva.

La responsabilidad ante la Cámara de Censores a que alude Bolívar, es la responsabilidad penal que existe en todos los países,

previo juicio y comprobación de las faltas de los funcionarios. El Presidente con su autoridad vitalicia, con su facultad de nombrar sucesor, de nombrar a los empleados hacendarios, militares, con su facultad de nombrar a sus ministros con toda libertad, de convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, de prorrogar sus sesiones, de observar las leyes, se halla premunido de los poderes más amplios de un jefe de Estado; es un verdadero monarca.

No es menos curioso el órgano del vicepresidente. Bolívar no lo concibe como un elemento meramente supletorio, destinado a reemplazar al Presidente en caso de muerte o de ausencia. Es un funcionario activo, que colabora a la obra de la administración como jefe del ministerio o primer ministro; es algo así como el canciller del Imperio alemán, es el otro "yo" del Presidente de la República que él nombra y remueve con toda libertad. En él delega el Presidente gran parte de su autoridad para que despache y firme los asuntos con los demás ministros que están bajo sus órdenes. Dice la Constitución que los ministros despachan los asuntos públicos bajo la autoridad del vicepresidente, que, a su vez, despacha a nombre de la Nación en unión con el secretario de Estado del ramo respectivo. La sujeción del vicepresidente al Presidente es absoluta. El Presidente por sí solo puede separarlo siempre que lo estime conveniente.

El vicepresidente, sin embargo de ser nombrado por el Presidente, no lo es de una manera absolutamente libre, sino con la aprobación del Cuerpo Legislativo; si bien es cierto que la libertad del Congreso está sujeta a la siguiente disposición de la Constitución: si el candidato vicepresidencial designado por el Ejecutivo fuese desechado por pluralidad absoluta de votos del Congreso, el Presidente presentará un segundo candidato; si éste es rechazado presentará un tercero; y si éste es también rechazado, entonces el mismo Congreso debe elegir dentro del término de 24 horas precisamente a uno de los tres candidatos propuestos por el Presidente. Este modo de nombrar al vicepresidente en el que el Congreso debe necesariamente designar a uno de los tres candidatos que el Presidente presente,

es una reminiscencia de la disposición de la Constitución consular respecto a la elección del segundo y tercer cónsul. Allí se disponía que si el primer candidato que presentaba el Primer Cónsul era rechazado por el Senado a quien le correspondía su elección, se presentaba un segundo; si éste era rechazado se presentaba un tercero, que necesariamente debía ser aceptado. Así mismo, el Primer Cónsul tenía el derecho de nombrar a su sucesor; y este nombramiento debía ser aprobado por el Congreso, procediéndose en igual forma. Si los dos primeros candidatos eran rechazados, se presentaba un tercero que necesariamente debía ser aceptado.

Imitando este plan, Bolívar estableció que su vicepresidente debía ser aprobado por el Congreso; pero prácticamente se reservó, aun contra la voluntad del Congreso, tal designación; pudiendo hacer la elección en forma tal que racionalmente sólo pudiera aceptarse a uno de los tres candidatos. El Presidente nombra a su sucesor que a su muerte lo reemplaza.

Bolívar dice que nombra al vicepresidente para que dirija la administración y le suceda en el mando. Así creía evitar la anarquía resultante de las elecciones populares del Presidente; y la historia le ha dado la razón, pues la anarquía ha alcanzado su culminación y ha tenido su causa máxima alrededor de las elecciones del jefe del Estado. Además, explica Bolívar porqué al vicepresidente, destinado a suceder al Presidente, se le confía la facultad activa de colaborar en el Gobierno. Lo que había sucedido varias veces en Norteamérica que el Secretario de Estado había sido elegido después Presidente, inspiró a Bolívar esta disposición alegando que ella propendía a poner a la cabeza de la administración a un sujeto experimentado. Refiriéndose siempre al vicepresidente, dice Bolívar que es el funcionario más encadenado, pues obedece al Ejecutivo y al Legislativo. En efecto, la situación del Primer Ministro es la de un servidor dependiente del jefe del Estado, que lo ayuda porque no tiene facilidad para dirigir por sí mismo todos los negocios del Estado.

Otro de los puntos en contacto entre el sistema bolivariano y el régimen consular de Napoleón es la organización del Poder Legislativo, aun cuando la semejanza no es tan profunda como a primera vista parece. Es organizado dicho poder en tres Cámaras, llamadas: la Cámara de los Tribunos, la Cámara de Senadores y la Cámara de Censores. Cada Cámara consta de 24 miembros, y ofrecen las siguientes diferencias en su constitución. Los censores son vitalicios. Los senadores tienen un mandato de 8 años, y los tribunos de 4 años. Para ser censor se requiere tener 40 años de edad; para ser senador 35; y para ser tribuno 25. Los miembros de las tres Cámaras, la primera vez, debían ser designados por los colegios electorales que, en lo sucesivo, se limitarían a presentar candidatos de tribunos a la Cámara de Tribunos y candidatos de senadores a la Cámara de Senadores; y dentro de las listas de candidatos que los colegios electorales enviasen, la misma Cámara elegiría a sus nuevos miembros en reemplazo de aquellos que vacasen por la conclusión de su período: la Cámara de Tribunos elegiría a los nuevos tribunos y la de senadores a los nuevos senadores. Así se establecía para la renovación de estas dos Cámaras un sistema de autoelección, con la única limitación de efectuar la elección dentro de las listas que los colegios electorales enviasen. El Senado se renueva por mitad cada 4 años; el Tribunado se renueva también por mitad cada dos años. Se ve así que la organización aristocrática, conservadora, sencillamente monárquica que deseaba Bolívar, tiene su realización, no sólo en la Presidencia Vitalicia, sino también en el Poder Legislativo, creándose un cuerpo vitalicio: la Cámara de Censores.

La colaboración de las tres Cámaras en la obra legislativa es la siguiente. La iniciativa de las leyes se reparte entre las tres Cámaras, concediéndose a determinada Cámara la atribución de iniciar las leyes referentes a ciertos asuntos; a otra, la de iniciar las leyes relativas a otros asuntos; y a la tercera Cámara, la iniciativa en otros asuntos diversos también. Así, el Tribunado, la Cámara joven por la edad que se requiere para ser miembro de ella, la cámara democrática por el tiempo de su mandato, tiene la iniciativa sobre contribuciones, gastos

públicos, empréstitos, derechos, moneda, trabajo, industrias, obras públicas, puertos; tiene la facultad, además, de declarar la guerra o la paz a propuesta del Gobierno; se ocupa de las relaciones exteriores, la marina, el ejército y de otras muchas materias de secundaria importancia. El Senado tiene iniciativa en la legislación civil, penal, comercial y procesal, y en la represión de las infracciones de la Constitución. Los Censores se ocupan de las leyes de imprenta, enseñanza pública, artes y ciencias.

Toda ley necesita la aprobación de dos Cámaras para ser sancionada. Si la ley es iniciada en el Tribunado, se remite, una vez aprobada, en revisión, al Senado. Si la ley se inicia en el Senado, se remite para su revisión a la Cámara de Censores. Si es iniciada la ley en esta Cámara, es revisada por el Senado. Así, pues, los actos del Tribunado los revisa el Senado; pero los actos de las Cámaras altas: el Senado y la de los censores, nunca pasan a la Cámara baja del Tribunado. Si existe desacuerdo entre las dos Cámaras que ven el asunto, se reúnen en Congreso general para discutirlo y ver si se pueden poner de acuerdo. Si este acuerdo no se produce, se separan y por el momento la ley no se ejecuta. El asunto pasa a la tercera Cámara, y lo que ésta decide se tiene por ley.

Explicando este mecanismo, dice Bolívar que así se consigue la armonía de las partes del Poder Legislativo; pues las discusiones entre dos de las Cámaras quedan resueltas por la tercera. Hablando de las ventajas de este régimen dice que él satisface el deseo de conservar la armonía en el cuerpo legislativo, cortando los conflictos que necesariamente se derivan del concurso de dos cuerpos deliberantes, y que son solucionados por un tercero que, a manera de un árbitro imparcial y desinteresado, dicta el fallo en la cuestión que es materia de la controversia.

Se descubre claramente el error que envuelve esta tesis de suponer que la Cámara que dirime es imparcial y desinteresada, lo que no es concebible dada la forma en que actúan los cuerpos

legislativos, que proceden impulsados por intereses de partido o intereses de la clase que representan; siendo de advertir que en esta Constitución las leyes más importantes como las de hacienda, empréstitos, obras, contribuciones, ejército, marina, todas tienen su iniciación en el Tribunado y son enviadas para su revisión a la Cámara de Senadores que representan, por su edad y su más largo mandato, una tendencia conservadora. Habiendo desacuerdo en estas dos Cámaras, se mandan estas leyes a los Censores vitalicios, cuerpo aristocrático, eminentemente conservador, representante de la propiedad; o sea, que los cuerpos aristocráticos y eminentemente conservadores deciden sobre las más arduas cuestiones del Estado. Y, además, entre la Cámara de Censores y la de Senadores hay naturales afinidades. Lo más probable es que los censores vitalicios estén fundamentalmente de acuerdo con los senadores, de avanzada edad y de mandato largo; y de estas dos fuerzas unidas resulta una fuerza arrolladora que se opone a las tendencias liberales y democráticas de los Tribunos. Así el propósito de Bolívar de tener un gobierno fuerte está consumado, no sólo en el Poder Ejecutivo sino también en el Legislativo.

Ahora, queda por ver la organización del sistema electoral. El poder electoral la Constitución lo llama un poder del Estado. Efectivamente, los ciudadanos que gozan del derecho de sufragio, eligen electores; estos electores forman una especie de cuerpo permanente, una especie de asamblea deliberante, que propone candidatos a los cargos públicos locales y nacionales, y cuyas funciones están destinadas a velar por los intereses de la región y a defenderla de los abusos de las autoridades.

Los cuerpos electorales duran 4 años. Se reúnen todos los años por unos días. Califican a los ciudadanos que entran al ejercicio de sus derechos, aceptándolos o eliminándolos; está, pues, a su cargo lo que hoy se llama el registro cívico. Además, proponen las listas de candidatos a las vacantes de las Cámaras de Tribunos y Senadores; forman las listas de candidatos a autoridades políticas y judiciales;

califican las elecciones de los electores que deben reemplazarlos; piden a las Cámaras la adopción de las medidas que creen necesarias y defienden a sus circunscripciones de los abusos de las autoridades. Pero los electores no eligen, y esto es el punto fundamental de semejanza entre la constitución consular y la bolivariana. Así, a la Cámara de Tribunos los colegios electorales se limitan a presentarle candidatos para la elección de los tribunos; y lo mismo hacen con el Senado. De modo que, aun cuando aparentemente se confía al pueblo el derecho de sufragio, éste queda restringido porque los colegios electorales se limitan a proponer candidatos; ya que son los cuerpos legislativos quienes nombran a sus miembros.

En cuanto a los requisitos exigidos para el sufragio, se concedía el voto a los peruanos casados o mayores de 25 años que supiesen leer y escribir, que tuviesen alguna ocupación o industria o ejerciesen algún acto o profesión, que no fueran domésticos o sirvientes. De modo que el sufragio era restringido, pues se eliminaba a los sirvientes, jornaleros y a los analfabetos, entonces muy numerosos.

Este sistema de la Constitución de Bolívar no admitía cuerpos locales electivos; no hay en ella vestigios de juntas departamentales ni de municipalidades elegidas por el pueblo. Bolívar fue opuesto a ellas, creyendo que el pueblo era incapaz de manejar por sí sus intereses locales, que eran encargados así a las autoridades políticas; a los prefectos, a los subprefectos y gobernadores.

Ya dije cuál fue la suerte de esta Constitución. Tuvo de vigencia dos meses. Promulgada y publicada bajo la autoridad del Consejo de Gobierno, pocas semanas más tarde el pueblo de Lima, representado por el Congreso e interpretando el anhelo de toda la república que secundaba este movimiento, exigió imperativamente del general Santa Cruz que pusiese en suspenso esta Constitución, considerada sólo como una obra de fuerza, su imposición y aceptación. Santa Cruz no pudo resistir y la puso en suspenso, y al mismo tiempo se vio en la precisión de convocar un Congreso nacional. A la mayor

brevedad se verificaron las elecciones; y al año siguiente, en 1827, se reunió el Congreso, el primer Congreso general constituyente del Perú, el primer Congreso que en circunstancias normales y pacíficas, puso manos a la obra de constituir sobre bases de organización y solidez a la Nación. Su primer acto fue declarar nula la Constitución del 23. En un principio ratificó el poder del general Santa Cruz; pero más tarde, dadas las circunstancias, eligió Presidente permanente a La Mar y vicepresidente a Manuel Salazar y Baquíjano. En seguida emprendió la obra de redactar una constitución que fue promulgada en marzo de 1828.

Lima, octubre 7 de 1916

Lección quinta

IV. Reseña histórica de las constituciones del Perú

Hasta la reunión del Congreso Constituyente de 1827, las condiciones políticas del país no le habilitaban para constituirse de una manera normal. Podemos decir que este período de 1821 a 1827 fue el de un régimen de permanente dictadura: primero la dictadura de San Martín, necesaria para organizar y encauzar el movimiento revolucionario; luego la dictadura del Congreso Constituyente que quedó encargado de la dirección del país con motivo de la ausencia del Protector; después la dictadura de Bolívar, llamado para terminar la emancipación política del Perú que el Congreso no había podido realizar ni avanzar.

Concluida la labor militar de Bolívar con la batalla de Ayacucho, llegó el momento de que el país pensase en su constitución interior. Pero este propósito quedó frustrado una vez más por la aspiración de Bolívar de erigirse en dictador del Perú, de unirlo a Colombia, en cuya condición se habría necesariamente sacrificado la autonomía e independencia del Perú; proyecto éste que, por lo mismo, determinó la reacción de los elementos netamente peruanos. El Perú tuvo que hacer un nuevo esfuerzo para libertarse de la dominación colombiana. Ésta concluyó con el repudio de la Constitución Vitalicia en 1826

y con la convocatoria de un Congreso Nacional que se reunió en 1827.

Bolívar, según todas las presunciones, creyó factible la organización de un gran estado federal, constituido con las cinco repúblicas cuya emancipación él había realizado o ayudado a realizar: Venezuela, Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia. Creyó que estas cinco repúblicas podían formar un gran Estado; y desde luego pensó que estas cinco naciones constituidas en un solo gran Estado, se mantendrían durante su vida bajo su propia y personal autoridad. Este fue el origen de su Constitución Vitalicia que impuso en Bolivia, en el Perú y que pretendió también imponer, aunque sin éxito, en Venezuela y en Colombia.

Frustrado este plan, en sí hermoso pero irrealizable en la práctica, abandonada la Constitución Vitalicia, retirado Bolívar del Perú, se reunió el Congreso en 1827. Lo había convocado el general Santa Cruz, jefe supremo del país, hombre de toda confianza para Bolívar, quien lo había dejado para que secundara sus planes políticos al tener que abandonar el territorio. Pero Santa Cruz se vio obligado, ante todo, a obedecer al sentimiento de la Nación, y así tuvo que declarar en suspenso la Constitución bolivariana y convocar un Congreso.

Reunido el Congreso, el primer acto suyo fue declarar nula la Constitución de 1826. En seguida, puso manos a la elaboración de una nueva Constitución, que se promulgó al año siguiente, en 1828. Esta Constitución puede decirse que es la primera en que, abandonándose las doctrinas más o menos ficticias, irrealizables en las condiciones del país, colocáronse los legisladores en un punto de vista conforme a la realidad, organizando por primera vez instituciones viables. Por ello vuelven la vista como modelo, no a las constituciones francesas, a las asambleas democráticas del 71, del 91 y del 93, ni al plan autocrático imitado por Bolívar, de la Constitución de Bonaparte, del Consulado, sino a las repúblicas democráticas y constitucionales: a los Estados Unidos. Es la Constitución del 28 la

que se inspira en el modelo norteamericano; y en la breve reseña de sus disposiciones, se ve la semejanza con dicha Constitución.

Debemos advertir de antemano que esta Constitución es el tipo constitucional que el Perú desde entonces ha aplicado, prácticamente, con muy breves interrupciones, porque aunque se han cambiado muchas constituciones, todas las que han tenido una vida práctica, han sido modeladas sobre esta Constitución del 28. Después de ella, hemos tenido las Constituciones del 34 y del 39; estas dos están inspiradas, con ligeras alteraciones, en el modelo de la Constitución del 28. La del 34 es, puede decirse, la segunda edición de la del 28. La del 39 presenta un poco más de diferencia, por cierta propensión natural a robustecer el Poder Ejecutivo y a rodearle de gran prestigio, para que así se hallase hábil para combatir la anarquía y el desorden que habían reinado en la época precedente a la dación de esta Constitución. Pero, en sustancia, las tres Constituciones del 28, del 34 y del 39 podemos decir que son varias ediciones de un solo libro. La del 60 es, fundamentalmente, la misma Constitución del 28 con ciertas innovaciones que la experiencia había hecho necesarias. Los legisladores de 1827 pusieron así con firmeza los cimientos de la obra constitucional que hasta ahora perdura. Entre las constituciones que no han seguido este modelo de la Constitución del 28 están: la del 56 inspirada por un liberalismo exaltado y la del 67 que representa esa misma tendencia. Ambas constituciones tuvieron una vida efímera, lo cual revela que el tipo creado por la Constitución del 28 es el que mejor se adapta a las condiciones especiales de nuestro país. El mérito del Congreso de 1828 consiste en haber acertado sobre las líneas más importantes y fundamentales que podía el Perú, en sus condiciones de entonces, adoptar como base de su organización constitucional; y la experiencia ha demostrado que no se equivocaron, porque entre las constituciones posteriores, han durado las que han adoptado esa forma creada por la del 28, y las que menos duraron fueron las que se separaron del régimen que sustancialmente crea la Constitución del 28. Por cierto que no hay mucho de original en la obra de nuestras

constituciones, pues se limitan a adaptar en lo posible a las difíciles condiciones del Perú, la práctica constitucional de Norteamérica.

En la Constitución del 28, el Poder Legislativo se compone de dos Cámaras: la de Diputados, formada de representantes elegidos por las provincias por el sistema de voto indirecto; y la Cámara de Senadores, que se compone de representantes elegidos por los departamentos, en número de tres por cada departamento. Los senadores son designados, no como los diputados por sufragio del pueblo en forma indirecta, sino por las Juntas Departamentales, que los eligen dentro de las listas de dos individuos por cada senador, formadas por el voto de los colegios electorales de las provincias.

En esta asamblea del 27 no faltó cierto número de representantes que apoyó con energía la iniciativa de hacer del Perú un estado federal; pero quienes así pensaban fueron minoría; predominó en la mayoría del cuerpo legislativo la idea de que era funesto el plan de romper la unidad del país, dividirlo, sembrando nuevos motivos de discordia y anarquía, afirmándose, por lo mismo, que era necesario mantener su homogeneidad por medio de un sistema centralista. Pero, los contrarios, en cierto modo, del federalismo, que buscaban una transacción con los partidarios de este sistema, mantuvieron la idea de la Constitución del 23 de crear en los departamentos, Juntas encargadas de la administración de los intereses regionales; y así, esta Constitución establece para la administración interna de los departamentos, cuerpos electivos llamados Juntas Departamentales; y aprovechando de su existencia, y por una reminiscencia del sistema norteamericano en que los senadores eran elegidos por las legislaturas de los Estados y no por el pueblo, se encarga a las Juntas Departamentales la designación de los senadores; aun cuando no se les deja completa libertad en esta designación, pues deben hacerla entre las dos personas cuyos nombres consignan las listas que forman los colegios electorales de las provincias. La Junta Departamental es elegida por los colegios electorales. La elección de senadores es así

de tres grados. El pueblo elige electores; los electores eligen a las Juntas Departamentales, y éstas eligen a los senadores.

El término de la duración del Senado es el mismo que el establecido para el de Estados Unidos: 6 años, renovándose por terceras partes cada dos años. La Cámara de Diputados dura 4 años y se renueva por mitad cada dos años.

Corresponde a la Cámara de Diputados la iniciativa en la imposición de contribuciones, negociación de empréstitos y arbitrios, en suma, las leyes de orden financiero. Queda al Senado objetarlas o no, lo mismo que en Estados Unidos. La Cámara de Diputados tiene también la facultad de acusar ante el Senado a los altos funcionarios; pero sólo en el caso de que incurran en delitos que merezcan pena infamante, y no por toda clase de delitos como se establecía en la Constitución del 23. El Senado conoce la acusación, para declarar con el voto unánime de dos tercios de senadores existentes, si hay o no lugar a formación de causa. Si se decide en caso afirmativo, entonces se inicia un juicio conforme a la ley. También como el Senado de los Estados Unidos, el Senado, según la Constitución del 28, debe conocer en los nombramientos que hace el Ejecutivo, de ministros o agentes diplomáticos, de jefes del ejército desde la clase de coronel y de altos funcionarios de la armada, para darles o negarles su aprobación. El Presidente le propone para su elección, en ternas, a candidatos para vocales de la Corte Suprema y Cortes Superiores y para el cargo de arzobispo y obispos. Así, además de sus funciones legislativas, el Senado tiene la facultad de intervenir en ciertos nombramientos.

En cuanto a lo legislativo, las dos Cámaras son iguales, con la excepción de que las iniciativas en cuestiones de hacienda corresponden a la Cámara de Diputados. Pero, en general, todo proyecto de ley necesita la aprobación de las dos Cámaras, cualesquiera que sea su origen o su calidad; y en el caso de desacuerdo no se prescribe que las dos Cámaras se reúnan en común y voten en común. Este

sistema no había sido aún ideado, tal como hoy se practica. Sin embargo, establece esta Constitución un procedimiento destinado a procurar en lo posible, que ambas Cámaras coincidan en sus opiniones opuestas o que se produzca un avenimiento. El procedimiento prescrito es el siguiente. Si un proyecto es desechado por la Cámara revisora, se oye entonces la opinión del Ejecutivo sobre dicho proyecto, para lo cual, la Cámara revisora se lo envía, debiendo dar el Ejecutivo su informe dentro de 10 días. Emitido este informe, vuelve el proyecto con él a la Cámara revisora. Si ésta lo aprueba, queda como ley; si insiste en su rechazo queda desechado y no puede presentarse hasta la legislatura siguiente. Ningún acuerdo puede así pasar sin el consentimiento de ambas Cámaras. Cualesquiera de las dos Cámaras tiene veto absoluto sobre la otra Cámara. Cada Cámara es autónoma.

Esta es una de las constituciones más liberales que hemos tenido en cuanto a la ampliación del derecho de sufragio. Tanto la Constitución del 23 como la del 26 fueron restrictivas del sufragio. La misma Constitución del 23, a pesar de todas sus tendencias liberales es, en materia de sufragio, bastante restringida. La Constitución del 28 es generosa en este sentido. Para las elecciones de Presidente, Senadores, Diputados, Juntas Departamentales, para ejercer el derecho de sufragio se requiere ser vecino de la parroquia en la ciudad, y pueden votar todos los hombres libres –se sabe que entonces había esclavos– naturales o naturalizados, de 21 años o casados; nada más. No se exige la condición de saber leer y escribir. Así la edad o el matrimonio habilitaban al ciudadano para ejercer el derecho de sufragio.

Se ejerce el Poder Ejecutivo por el Presidente de la República cuyo mandato dura 4 años; puede ser reelegido por una sola vez; y después con intermisión –así dice la Constitución– del período de 4 años. Es Presidente el que obtiene la mayoría absoluta de votos en la elección de los colegios electorales. Si ninguno obtiene la mayoría absoluta, el Congreso elige entre los tres que han alcanzado mayor

número de votos, como en los Estados Unidos. El Presidente es responsable de los actos de su administración. Tiene, por lo demás, todas las atribuciones comunes a un Jefe de Estado. Pero un punto de mucha importancia en que las Constituciones han innovado el modelo de la Constitución de los Estados Unidos, es la iniciativa del Presidente de la República para la formación de las leyes. En sustancia, nuestro régimen constitucional ha sido y es el de la separación de los poderes públicos: Legislativo y Ejecutivo; pero mientras en Estados Unidos se entiende este principio en sentido demasiado rigorista, privándose al Presidente de iniciativa en la formación de las leyes, entre nosotros –y en esto han estado unánimes todas las repúblicas latinoamericanas– se ha creído que el Presidente debe tener cierta dirección o control en la vida legislativa del país, mandando proyectos de ley a las Cámaras. Y, como una consecuencia de esto, se ha establecido la facultad de los ministros de ir a las Cámaras para defender los proyectos del Presidente e informar sobre ellos, o para defender y combatir aun las iniciativas de los otros representantes.

En lo que coincide esta Constitución, así como las posteriores, con la Constitución norteamericana, es en el hecho de que los ministros no pueden ser conjuntamente miembros del Congreso. Esta incompatibilidad ha existido hasta hace relativamente pocos años. La contuvo la Constitución del 60, pero ha sido materia de una reforma constitucional.

Tiene también el Presidente la facultad de observar las leyes sancionadas por el Congreso, devolviéndolas en el plazo de 10 días. En este punto se sabe que la importancia de este derecho de observación depende de saber cuál es el quórum que las Cámaras necesitan para volver a aprobar el proyecto observado. En Estados Unidos sabemos que se necesita dos tercios en cada Cámara; y como en el estado de la política es difícil alcanzar dos tercios, resulta que el voto presidencial es en Estados Unidos bastante fuerte, pues le basta al Presidente conseguir sólo un tercio más un voto para que predomine su decisión de observar y dejar sin efecto la ley. Según

la Constitución del 60, el veto es débil, porque se requiere la mayoría corriente para la reaprobación del proyecto observado. La Constitución del 28 busca una solución intermedia. Dice que el proyecto devuelto a las Cámaras con observaciones del Poder Ejecutivo necesita la aprobación de los dos tercios de miembros presentes en la Cámara de origen, y de la mayoría absoluta de la otra Cámara. Si no reúne estas condiciones, queda sin efecto, y no puede presentarse hasta la legislatura siguiente en que podrá proponerse de nuevo. El veto establecido en esta Constitución es menos eficiente que el de los Estados Unidos, pero más fuerte que el sancionado según la Constitución del 60.

No diremos nada sobre los ministros que son nombrados y removidos libremente por el Presidente; que pueden ir a las Cámaras para tomar parte en sus discusiones, pero que no pueden ser al mismo tiempo ministros y representantes.

En cuanto a las demás atribuciones del Presidente de la República, no debemos detenernos mucho. Son las corrientes. Pero no puede mandar personalmente la Fuerza Armada sino con consentimiento del Congreso. Tiene la facultad de nombrar a los funcionarios y empleados públicos; pero con la restricción de necesitar la sanción del Senado en los nombramientos diplomáticos, militares desde la clase de coronel y de los jefes de la Armada. También interviene en el nombramiento de los funcionarios del Poder Judicial. Nombra a los prefectos y subprefectos a propuesta, en terna, de las Juntas Departamentales: reminiscencia de la Constitución del 23. El Presidente puede ser investido de autoridad extraordinaria por el Congreso en el caso de invasión extranjera al territorio nacional o de sedición, con la obligación de darle cuenta del uso que haya hecho de estas facultades extraordinarias. Casi todas las constituciones han tenido disposiciones para ampliar las facultades del Poder Ejecutivo, dándole poderes extraordinarios en las situaciones difíciles: como en los casos de guerra o revolución. Esta Constitución, siguiendo una práctica que fue en esa época tradicional en todos los países de América, concedió

al Congreso ese derecho, limitándolo en lo posible pues lo reserva a los casos de invasión y sedición; estableciendo que para conocerlo necesita reunir en su favor los dos tercios de votos de cada Cámara, y estableciendo igualmente que el Presidente debe dar cuenta del uso que haya hecho de su autoridad extraordinaria. Aun en los Estados Unidos, país de orden y de respeto a las garantías individuales, durante la famosa guerra civil de 1861 que dividió a los Estados del Norte y del Sur, el presidente Lincoln fue prácticamente convertido en un dictador por actos sucesivos del Congreso, que le permitieron poner en suspenso ciertas garantías individuales, como la de *Habeas Corpus*, entre otras.

Ya hemos dicho que esta Constitución, en cuanto al régimen interno, adopta un principio de descentralización, creando estos cuerpos administrativos regionales que se llaman Juntas Departamentales. Las Juntas Departamentales se componen de dos individuos nombrados por cada provincia, elegidos en la misma forma que los diputados, deben reunir las mismas calidades que ellos y que necesitan 7 años de residencia en la localidad respectiva. Los miembros de las Juntas son remunerados, y ellas mismas califican las elecciones de sus miembros. Su duración es de 4 años, renovándose por mitad cada dos. Sesionan durante tres meses todos los años. Los prefectos no forman parte de ellas; pero deben darle a conocer las necesidades del departamento para que la Junta tome las medidas que estime convenientes. No dependen del Gobierno ni se revisan sus actos por el Ejecutivo. Ciertos asuntos graves eran resueltos y ejecutados directamente por las Juntas, pero otros eran sometidos al Congreso para su sanción. Tienen atribuciones amplias: fomentar el desarrollo material de los departamentos; cuidar de la beneficencia, de la estadística, de la policía interior, del repartimiento de individuos para el ejercito y la marina, que corresponden a los departamentos respectivamente, la distribución de las contribuciones correspondientes también al departamento, etc.

Igualmente esta Constitución del 28 establece municipios electivos en todas las poblaciones, sujetos a la vigilancia y control de las Juntas Departamentales, que deben vigilar algunos de sus actos y examinar sus cuentas.

Estas son las principales bases de la Constitución del 28. Sustancialmente se trata de una constitución unitaria, con cierta tendencia descentralizadora en la administración, manifestada por las Juntas Departamentales electivas con funciones bastante extensas en lo relativo a diversos servicios. Sus miembros son una especie de diputados, y tienen atribuciones políticas al elegir a los senadores que forman el Senado Nacional. Su autoridad no depende del Poder Ejecutivo. Tienen injerencia en el nombramiento de las autoridades políticas, formando ternas entre las que el Presidente debe elegir a los Prefectos y Subprefectos.

En cuanto al sistema político, esta Constitución se basa en el principio de la separación de los poderes. No es el establecido en ella el régimen parlamentario, del que nuestros constituyentes no han tenido una idea clara. Han creído necesario siempre un Poder Ejecutivo fuerte, un poder presidencial considerable que mantenga la autoridad del Presidente sobre sus ministros, y que haga de ellos un cuerpo sujeto al lejano control del Congreso, que puede acusarlos sólo por delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones.

Todas nuestras constituciones, y ésta es la primera, la dan al Presidente un poder considerable y le reconocen autoridad y autonomía en los negocios propios de la administración; y para ello le dan autorización para nombrar y remover a los ministros a voluntad, desligándolos en cierto modo del Parlamento. Así, no hay voto parlamentario que determine la caída de los ministros, que sólo pueden ser echados de sus puestos por acusación en forma entablada por la Cámara de Diputados y por la declaración del Senado, tomada por dos tercios de votos, de que hay lugar a formación de causa.

Esa misma es sustancialmente, en lo legislativo y ejecutivo, la tendencia de la Constitución de los Estados Unidos; pero la Constitución del 28 da al Presidente intervención importante en la formación de las leyes, dándole el derecho de iniciar proyectos y mandar al Congreso a los ministros a sostenerlos. Esto es muy importante porque, dadas las causas sociológicas que hacen que en el Perú el Presidente sea fuerte, se agrega a esto el derecho de iniciativa que lo convierte en el verdadero director de la política de la Nación. Por lo mismo, es él, el llamado a formular el programa de la administración del país; pero, para realizarlo debidamente, necesita presentar una serie de proyectos de todo orden, inspirados en las necesidades del país y en la mejor realización de su programa de gobierno. Y las Cámaras no miran con recelo, sino más bien como un hecho natural, este ejercicio del derecho de iniciativa por el Presidente: pues lo consideran el llamado a iniciar las leyes como mejor conocedor que debe ser de las necesidades y exigencias del país. Este hecho es inevitable. Lo es en toda organización constitucional moderna. Lo hemos comprobado analizando lo que pasa en Estados Unidos, donde el Presidente, a pesar de la división establecida por la Constitución, de hecho se mezcla en la labor legislativa, porque su condición de jefe de un partido político poderoso que generalmente está en mayoría en el Congreso, hace que le corresponda como tal la preparación de proyectos de ley que presenta por intermedio de sus amigos en el Congreso. Esa necesidad, impuesta por las exigencias de todo gobierno, la sintieron con más intensidad nuestros legisladores del año 28, y creyeron que en la Constitución debía constar expresamente esa facultad de iniciativa.

Esta Constitución de 1828 rigió hasta 1834. Después de varias de sus disposiciones transitorias, establecía que el Ejecutivo algunos años después de promulgada, convocase una Convención Nacional que debía estudiar las reformas que exigía el progreso del país; pensando así que en esa época los cambios debían ser rápidos y que la Constitución del 28 demandaría modificaciones poco tiempo después.

En cuanto a los principales acontecimientos históricos de este período son los siguientes. El Congreso de 1828, eligió presidente al general La Mar, el mismo que había sido primer presidente de la Junta Gubernativa creada por el Congreso de 1822. El general La Mar asumió el mando supremo de la República, hasta que se produjo en el mismo año 28 la guerra con Colombia, que fue declarada por Bolívar. No había influido poco para esto en Bolívar, el desencanto y la irritación que debió producirle el hecho de que en cuanto se retiró del Perú, su obra constitucional había sido repudiada, y que el país se hubiera pronunciado contra la dominación de Colombia y de Bolívar. La Mar y Gamarra tomaron el mando de las tropas; pero la suerte les fue adversa y La Mar entonces firmó el desastroso Tratado de Girón. A raíz de este acontecimiento se produjo en Lima el movimiento del general La Fuente que se proclamó Jefe Supremo, quedando así depuesto La Mar. En tanto, el Congreso Constituyente de 1827 había terminado. Fue el Congreso que se reunió al año siguiente el que se hizo cargo de la situación, eligiendo presidente a Gamarra y vicepresidente a La Fuente. Gamarra gobernó hasta 1834, en que se reunió la Convención Nacional, que según la Constitución del 28, debía revisar esta Carta política.

Lima, octubre 10 de 1916

Lección sexta

V. Reseña histórica de las constituciones del Perú

Manifestamos que la Constitución de 1828 fue revisada en 1834 por la Convención Nacional reunida en 1833 y 34, en mérito del mandato que la misma Constitución del 28 contenía, disponiendo que cuatro años después de su promulgación fuese reformada de acuerdo con los progresos experimentados por el país. La Constitución del 34 apenas se diferencia de la del 28, y la mayoría de sus disposiciones son copia literal de las respectivas disposiciones de la Constitución del 28. Así sólo debemos limitarnos a mencionar unas cuantas diferencias de alguna importancia, que resultan de la comparación de ambos textos constitucionales.

El Poder Legislativo es organizado en la misma forma de dos Cámaras: la de Diputados y la de Senadores; sin otra diferencia que la relativa a la constitución del Senado. En la Constitución del 28 eran elegidos los senadores por las Juntas Departamentales, pequeños cuerpos electivos que existían en los departamentos, para la administración local. En la Constitución del 34, las Juntas Departamentales fueron suprimidas. Podemos decir que esta supresión constituye uno de los pocos puntos de cierta importancia de la reforma. Las Juntas Departamentales no se habían establecido con éxito; eran un

organismo que no había funcionado debidamente. Por eso consideraron los legisladores del 33 que era mejor abandonar este programa de descentralización y organizar un sistema centralista. La Constitución del 34 no obstante, mantiene el régimen de los municipios en los pueblos y las ciudades, determinando que habrá municipios electivos que serán organizados por una ley respectiva. Pero, suprimidas las Juntas, era necesario crear otro procedimiento para la elección de senadores. El procedimiento adoptado fue el siguiente: los colegios electorales provinciales forman listas de dos personas por cada vacante, siendo el mismo Senado el que verifica, dentro de esas listas, la elección de senadores para los cargos vacantes. Existe, pues, un sistema de autoelección tratándose de la constitución del Senado. También se modifica el número de senadores que según la Constitución del 28 era de tres por cada departamento, estableciéndose su número en cinco por cada departamento. Entonces los departamentos eran menos que los de hoy; probablemente la mitad del número de los que actualmente existen. También se modifica la duración del mandato de los senadores, igualándolo al de los diputados, o sea, señalando a unos y otros el período de cuatro años, y disponiendo que unos y otros se renueven por mitad cada dos años, en tanto que según la Constitución del 28 los senadores se renovaban por terceras partes cada dos años, durando en consecuencia su mandato, seis años.

En la Constitución del 28 el Presidente podía ser reelecto inmediatamente después de terminado su período; y aun después de dos períodos pasados cuatro de la vacante, podía el Presidente ser electo para un tercer período presidencial. En la Constitución del 34 se establece que el Presidente no puede ser reelegido sino después de un período de cuatro años. Se suprime el cargo de vicepresidente, estableciéndose que en caso de vacancia de la presidencia por muerte o incapacidad, ocupe el cargo el presidente del Consejo de Estado.

El veto en la Constitución del 28 hemos dicho que consiste en que la ley devuelta al Congreso por el Ejecutivo, necesita para ser sancionada, el ser aprobada por dos tercios en la Cámara de origen

y en la Cámara revisora con la mitad más uno de los votos; si esto se verifica queda aprobada, si no, queda sin efecto. En la Constitución de 1834 se establece el veto en la misma forma que en la Constitución del 60, produciendo el efecto de que el Presidente puede devolver las leyes a las Cámaras; pero bastando para que queden sancionadas el que una y otra Cámara insistan en su primitiva resolución por mayoría absoluta únicamente. Quiere decir que el Presidente en la Constitución del 34 tiene un veto menos eficiente que el concedido por la Constitución del 28, que a su vez es menos fuerte que el de la Constitución de los Estados Unidos, en que se exige que las leyes vetadas sean nuevamente aprobadas, para quedar sancionadas, por dos tercios de votos en las dos Cámaras.

En cuanto al sistema para resolver las disidencias entre las dos Cámaras si hay desacuerdo, no se establece la institución del Congreso pleno. En caso de ser rechazada una ley por la Cámara revisora, vuelve a la Cámara de origen que insiste o no; si es así, queda la ley desechada. La única norma establecida es que la Cámara revisora puede mandar a la originaria a algunos de sus miembros para que tomen parte en la discusión de la insistencia.

El Consejo de Estado que era una institución establecida en la Constitución de 1828, se forma de cierto número de miembros del Senado. La sola reforma que la Constitución del 34 establece es en cuanto a su personal, disponiendo que sus miembros se renueven por el Congreso, nombrando dos por cada departamento. El Consejo de Estado tenía funciones conservadoras y consultivas. En receso del Congreso, ejercía algunas de sus atribuciones; emitía su voto consultivo en algunas cuestiones de importancia para el Estado y velaba por el cumplimiento de la Constitución.

El espíritu de los legisladores de la Convención del 33 y 34, fue el mismo que el de los del Congreso de 1828. Fueron en parte los mismos ciudadanos miembros del Congreso de 1828 y de la Convención del 33 y 34. La Constitución del 34 tuvo la mala fortuna

de imperar en un período en que el país se hallaba conmovido por las guerras civiles. Prácticamente, estuvo en suspenso por este estado de trastorno en el país durante el período de 1834 a 1839. En este período tuvo lugar el famoso ensayo de la Confederación Perú-boliviana intentado por el general Santa Cruz.

Cuando se reunió la Convención del año 33 y 34, fenecía el período presidencial de Gamarra, elegido el año 1829. Pudo Gamarra concluir su período aunque con algunas dificultades, venciendo varios movimientos subversivos que agitaron su período de cuatro años; y entonces llegó el momento en que tenía que entregar el mando, al mismo tiempo que se reunía la Convención Nacional de 1833. Pero como no se había elegido Presidente que lo sucediese, y como la Convención Nacional no admitía que Gamarra continuase un día más en el poder, para salvar esta situación optó por elegir la misma Convención un Presidente provisorio, recayendo la elección en el general Orbegoso que debía desempeñar la presidencia hasta que, reformada la Constitución, obra que iba a ejecutar la misma Convención Nacional, fuese elegido presidente constitucional de la República, de acuerdo con la nueva constitución reformada. Pero esto no llegó a realizarse.

Desde luego, la elección de Orbegoso se verificó contra la voluntad de Gamarra y del Ejército. Gamarra había tratado de imponer como Presidente al general Bermúdez; pero la Convención, que quería oponerse al predominio del militarismo, eligió a Orbegoso. Esta elección dio lugar a la sublevación de parte del ejército mandado por Bermúdez; y una brigada llegó hasta invadir el local de la Convención y la disolvió, teniendo ésta que trasladarse al Callao donde continuó funcionando. A raíz de estos acontecimientos se produjo la guerra civil entre Orbegoso y Bermúdez, que terminó con la derrota de éste. Se instaló entonces en el Gobierno, Orbegoso y gobernó por algún tiempo. En tanto, la Convención Nacional terminaba su obra y promulgaba la Constitución de 1834.

Poco tiempo después estalló un movimiento militar más fuerte que el anterior, iniciado por el general Salaverry, y que se propagó en gran parte del Norte y Sur del país. Para combatirlo, el general Orbegoso solicitó el auxilio del general Santa Cruz, Presidente de Bolivia en esas circunstancias; y para el efecto celebró con Santa Cruz un tratado que fue la causa del movimiento político que condujo a la Confederación Perú-boliviana. Santa Cruz, que por un tiempo había gobernado al Perú en calidad de lugarteniente de Bolívar, y que abrigaba desde entonces la idea de que era posible la unión estrecha del Perú y Bolivia, aprovechó la oportunidad de que se solicitase su auxilio, para intervenir en la política del Perú y pretender realizar su propósito de unificación.

Al tener noticia el general Gamarra de que Orbegoso había hecho este pacto con Santa Cruz, protestó de él. Su ejército, de cierta importancia, entró en hostilidades con el de Santa Cruz que invadió el territorio, pero Gamarra fue vencido. Salaverry también se puso en lucha con Santa Cruz, pero igualmente fue derrotado, y esta parte de la lucha terminó con el fusilamiento, en la ciudad de Arequipa, de Salaverry y ocho de sus principales jefes.

Como consecuencia de estos acontecimientos, se reunió un Congreso de Representantes en Sicuani, a donde fueron representantes de los Estados del Sur. Ese Congreso declaró constituido un Estado independiente con los cuatro departamentos del Sur, llamado "Estado Sur Peruano". Otro Congreso se reunió después en Huaura y declaró la independencia del Estado Nor Peruano; y ambos Congresos declararon que se confederaban los dos Estados con el Estado de Bolivia, constituyendo la llamada Confederación Perú-boliviana, bajo la dirección del Protector general Andrés de Santa Cruz. Esta organización fue sancionada por un Congreso de plenipotenciarios de los tres estados que se reunió en Tacna; y entonces se dio la Convención del Estado federal.

Esta Confederación sobrevivió de hecho desde 1836 hasta 1838, o sea dos años. El fin de la Confederación es conocido. Desde luego, la Constitución de ese Estado que ligó estrechamente a las fuerzas del Perú y de Bolivia provocó recelos en Chile que veía con temor la formación de este nuevo Estado, dispuesto a adquirir fuerza e importancia en el Pacífico. Algunos generales peruanos que habían combatido a Santa Cruz, entre ellos principalmente Gamarra y Castilla, solicitaron el auxilio de Chile para expulsar a Santa Cruz del Perú. Sabido es que vinieron expediciones al Perú, con el general chileno Bulnes y con Gamarra y Castilla. Derrotado que fue el ejército de la Confederación, Santa Cruz tuvo que abandonar el país, y se produjo la llamada Restauración, recobrando el Perú la unidad. Gamarra fue proclamado Presidente provisorio, y convocó el Congreso de Huancayo, el que dio una Constitución que se promulgó en 1839.

Aun cuando tuvo una vida tan efímera, es de interés conocer en sus principios más generales el célebre tratado de Confederación celebrado en Tacna en 1837, que fijó al mismo tiempo la creación del nuevo Estado.

La Constitución del 37 –llamémosla así– no es bastante explícita en el punto fundamental de la separación de las funciones federales y particulares. La enumeración de las atribuciones que corresponden a cada Estado y de las que corresponden al Estado central, es un punto vago y general. Se concreta a organizar el gobierno central y federal

Esta Constitución del 37 es análoga a la Constitución Vitalicia. Santa Cruz, admirador de Bolívar, llegado el momento de convertirse en autor de una constitución para el Perú y Bolivia, no puede menos que hacerlo en términos que recuerdan las ideas del Libertador. Es la suya una constitución autocrática, con un Ejecutivo fortísimo, y destinada a crear en el Perú y Bolivia una oligarquía cerrada que, con mano firme, encaminara estos países a su porvenir. Este es el espíritu dominante de su Constitución.

El Poder Legislativo se compone de dos Cámaras: la de Senadores y la de Representantes. La Cámara de Senadores se compone de 15 miembros, nombrados cinco por cada una de las repúblicas confederadas. Los senadores son nombrados por el jefe de la Confederación dentro de las listas propuestas por los colegios electorales de departamento. Es una especie de Senado monárquico, en el que todos o algunos de los miembros de la Alta Cámara son nombrados por el Rey.(8) Para ser elector se requiere ser ciudadano en ejercicio, natural del departamento, o tener su domicilio en él con arreglo a las leyes, ser propietario territorial o industrial con un capital de 3,000 pesos al menos. Así, el sufragio es sumamente restringido, sólo una pequeña minoría tiene voto. Los senadores son vitalicios, excepto en el caso de destitución del cargo o de haber sido condenados por delito que merezca pena infamante. El Senado de esta Constitución recuerda el Cuerpo o la Cámara de Censores, creados por Bolívar con el carácter de vitalicios.

La Cámara de Representantes se compone de 21 individuos: 7 por cada una de las repúblicas confederadas. Son elegidos por el Congreso general de la Confederación dentro de las listas de los elegidos por los colegios electorales de cada una de las repúblicas para su respectiva Cámara. Probablemente es el espíritu de la Constitución, el que estos individuos sean representantes en su Estado y, a la vez, en la Confederación; porque no dice la Constitución que pierden el cargo al ser elegidos para la Cámara de Representantes nacionales. Los representantes duran 6 años y se renuevan por terceras partes.

El Congreso General de la Federación se reúne cada dos años, y sus sesiones duran cincuenta días, pudiendo prorrogarse a juicio del Ejecutivo. El jefe de la Confederación puede convocarlo extraordinariamente para tratar de graves asuntos. Se reúne el Congreso alternativamente en cada una de las repúblicas confederadas.

(8) Alusión al jefe de la Confederación: Santa Cruz (N. del E.)

El veto del Presidente, a quien se llama "Protector de la Confederación", es un veto casi monárquico. La Constitución establece que toda ley deber ser aprobada por las dos Cámaras y sancionada por el Ejecutivo. En caso de que una ley aprobada por ambas Cámaras sea devuelta por el Presidente, esa ley no puede tomarse en cuenta hasta la legislatura siguiente. Ejerce, pues, inmediatamente el Presidente un veto suspensivo. Además, sólo en caso de que en la siguiente legislatura insista el Congreso aprobando por dos tercios en cada Cámara la ley vetada, ésta se tendrá definitivamente por ley.

El Presidente o Protector es elegido en esta forma: es atribución del Congreso General reunido, elegir en el período legislativo al Protector de la Confederación, dentro de los candidatos que en terna doble presentan los Congresos de las tres repúblicas. Santa Cruz no fue elegido así. Al mismo tiempo que se reunían las asambleas de Sicuani y Huaura y la de Bolivia, le dieron éstas, poderes amplios y lo declararon Protector de la Confederación. No fue elegido con posterioridad al Tratado de Tacna, sino de hecho creado primer Gran Protector del nuevo Estado.

El Poder Ejecutivo de la Confederación reside en el Jefe Supremo de ella, que se llama Protector de la Confederación Perú-boliviana. Su duración es de diez años y podía ser reelegido si no había sido condenado por el Senado a la destitución de su empleo. Es jefe de las fuerzas de mar y tierra según las disposiciones de la ley. El Protector tiene muchas atribuciones que le conceden derechos muy considerables. Los Presidentes de las repúblicas federadas, en lo militar, tienen la graduación de capitanes suyos. Se ocupa de todo lo que concierne a las relaciones exteriores; nombra a los diplomáticos; celebra tratados con el acuerdo del Senado; declara la guerra con el consentimiento del Congreso; nombra a todos los empleados del ejército y de la marina; dirige el ramo de comercio, aduanas, correos; nombra a todos los empleados civiles; nombra a los miembros de las Cortes Supremas de las tres repúblicas, entre los propuestos en terna por los respectivos Senados. Elige a los Presidentes de las tres

repúblicas entre las ternas presentadas por los respectivos Congresos, que a su vez las forman incluyendo en ellas a los que han obtenido mayor número de votos en los colegios electorales. Tiene el derecho de ejercer el Poder Ejecutivo de la República en que se hallare. Tiene, además iniciativa para la formación de las leyes, y goza de esta atribución trascendental: puede disolver el Congreso Federal en la época de sus sesiones cuando se manifieste en él un espíritu de desorden que amenace la estabilidad de la Confederación; y debe informar sobre esta disolución al próximo Congreso. De modo que cuando el Congreso manifieste un espíritu de desorden, es decir cuando no secunde fielmente la administración del Protector, sancionando sus proyectos, entonces puede éste disolverlo. El Protector puede crear los ministros de Estado que juzgue necesarios para la administración de la Nación.

De hecho el Protector Santa Cruz, durante sus dos años de mandato en el Perú, fue un dictador, hizo y deshizo no sólo en el Gobierno nacional sino en los regímenes internos de los tres Estados. Nombró y destituyó Presidentes en el Estado Sur y Nor Peruanos y en Bolivia. Sabido es que Santa Cruz fue un hombre de grandes dotes administrativas, que durante el corto período de su paso por la Gran Nación dejó reformas importantes. En Bolivia, donde gobernó por más tiempo, dejó las bases de la organización de ese país en los diversos ramos del servicio público.

La idea de la Confederación Perú-boliviana había sido de Bolívar, que si bien separó a estos dos Estados habiendo tenido poder bastante para formar del Perú y Bolivia un solo Estado, lo cierto es que después intentó confundirlos aunque sin éxito; pues las resistencias que encontró en esos países y su prematura partida para atender a los asuntos de Colombia y Venezuela, le impidieron realizar su propósito.

De esto se descubre con toda facilidad la tendencia de esta organización en lo que se refiere al punto político, constitucional. Es una Constitución que concentra poderes enormes en el Supremo Jefe

o Protector del nuevo Estado, que debilita el Poder Legislativo para hacerlo más un elemento que coopera con el Protector, y no que sirve de control o centro de gravedad a las fuerzas políticas del Estado. Las inmensas atribuciones que se le dan lo convierten en un verdadero dictador; lo que se justifica atendiendo el plan que Santa Cruz pretendía realizar, pues sólo con estas facultades amplias y con este inmenso poder era posible limar rozamientos entre los dos países y construir un Estado vigoroso y sólido.

El ensayo quedó frustrado, principalmente por la intervención de Chile, que encontró a su vez la colaboración decidida de algunos jefes prestigiosos del ejército del Perú, especialmente de Gamarra y de Castilla. Hubo al lado de estos generales un movimiento de opinión que vio con antipatía la asociación con Bolivia y que creía que con ella el Perú perdía lejos de ganar. Santa Cruz que era un administrador experto, un político distinguido, era mal militar. Fue principalmente el genio militar de Castilla el que determinó su derrota, pues ya iba a ganar la batalla de Ancash, cuando la intervención de Castilla modificó el resultado del combate.

Con la reunión del Congreso Constituyente de Huancayo, se inició un momento nuevo en nuestra historia y se cierra esta segunda época de nuestra vida política. La Constitución de Huancayo tuvo una vida larga; es la Constitución, que después de la del 60, ha durado un período más extenso: desde 1839 a 1856. La Constitución de 1839 tiene la reputación de ser absolutista, demasiado centralizadora y autocrática. El análisis que de ella haremos revelará que en parte son infundados los cargos que se le hacen y que no se diferencia sustancialmente de las Constituciones del 28 y del 34.

Se consolida más la autoridad del Poder Ejecutivo, se da al Presidente atribuciones y derechos tendentes a fortificar su autoridad; pues por la anarquía y la guerra civil permanente en que se agitaba el Perú desde la iniciación de la vida independiente, hacía sentir a muchos la convicción de que era preciso constituir un poder

respetable, base necesaria para que el país se organizara de una manera estable; esta fue la idea que imperó en el Congreso de Huancayo y la que inspira la Constitución del 39, lo que se logró en parte si se considera que tuvo una duración más larga que las constituciones que la habían precedido.

Lima, octubre 11 de 1916

Obras de consulta:

- Colecciones de Oviedo y Fuentes.
- Anales Parlamentarios del Perú. Aranda.
- Crónica parlamentaria del Perú. Dancuart. 3 volúmenes. Historia de las Constituciones.
- El Tratado de 1837 de la Confederación Perú-boliviana se halla en el tomo 2° de la Colección de Tratados del Perú, de Aranda.

Lección séptima

VI. Reseña histórica de las constituciones del Perú

La Constitución de 1839 se inspira en el propósito de organizar el Poder Ejecutivo sobre bases sólidas, con la mira de ponerlo en aptitud de unificar el país y mantener la paz pública. La inexperiencia, natural en los hombres públicos de esa época, hacía muy general la opinión de que, reformando los artículos constitucionales, se evitaban los males de la anarquía, la revolución permanente en que se agitaba la vida pública del país. Este era un profundo error. Causas de otro orden, más poderosas, explican ese estado social; pero entonces se creía que, enmendando sólo la Constitución, se pondría fin a esos males. Por eso, hoy día, comparando las constituciones dadas en esa época, se ve, con todo, que tienen muchas analogías, al mismo tiempo que se comprende que por sí solas no podían tener la virtud de introducir la paz, el orden en un país agitado por las revoluciones.

Esta Constitución de 1839 no altera sustancialmente el régimen político de las Constituciones del 28 y del 34, aunque introduce algunas modificaciones respecto de ellas.

Establece que el Presidente dura seis años en lugar de cuatro; pero mantiene la prescripción de que no puede ser reelegido sino

después de un período igual. Limita considerablemente la responsabilidad del Presidente durante su mandato. Dispone que es responsable de los actos de su administración, y que se hará efectiva la responsabilidad concluido su período. Antes de esto, sólo es responsable si atenta contra la independencia y la unidad nacionales. Este principio se explica por los últimos acontecimientos relativos a la Confederación Perú-boliviana, que había sido combatida por los hombres de la revolución, alegando que era un atentado contra la independencia del Perú y su unidad. Las otras constituciones, anteriores y posteriores, han establecido la responsabilidad del Presidente durante su mandato, fuera del caso indicado, en los de cohecho, concusión o delitos que merezcan pena infamante, como dicen las Constituciones del 28 y del 34. Pero la Constitución del 39, deseando robustecer más el poder presidencial, restringe la responsabilidad del Presidente, durante el mandato, al caso mencionado.

No se innova en esta Constitución el derecho del Presidente de presentar proyectos de ley, de que los ministros concurran a las Cámaras tomando parte en los debates, aunque retirándose antes de la votación. Tampoco se le despoja del derecho de hacer observaciones a las leyes. El veto es sin embargo, en la Constitución del 39 tan débil como el de la Constitución del 60; es decir, la ley observada vuelve a las Cámaras, y si es de nuevo aprobada por simple mayoría absoluta de votos en las dos Cámaras, queda sancionada; si no alcanza esa mayoría no puede proponerse hasta la siguiente legislatura. El Presidente no puede convocar al Congreso a sesiones extraordinarias sino con acuerdo del Consejo de Estado. Por consiguiente, en lo que toca a las relaciones del Poder Ejecutivo y Legislativo, o a la influencia legislativa del Presidente, no hay en la Constitución del 39 nada de extraordinario. Son las atribuciones comunes prescritas en todas las constituciones del Perú.

El Presidente puede nombrar y remover a los ministros de Estado. La Cámara de Diputados puede acusar a los ministros por delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones y que merezcan

pena infamante; y el Senado, por dos tercios de votos, debe declarar fundada la acusación, siendo en este caso destituido el ministro, y quedando sujeto, en cuanto a su responsabilidad, a los tribunales comunes. Como las dos anteriores, la Constitución del 39 declara incompatibles los cargos de representante y de ministro. Predomina siempre el principio de la separación de los poderes públicos. El sistema presidencial norteamericano es una vez más el modelo de nuestros constituyentes, con la única innovación de darle al Presidente, iniciativa en la legislación, y darle a los ministros la facultad de ir a las Cámaras.

En cuanto a sus atribuciones administrativas, el Presidente tiene, desde luego, como tenía en las constituciones anteriores, el derecho de dictar reglamentos para el mejor cumplimiento de las leyes. Aun cuando es cierto que esta Constitución excepcionalmente delega en el Gobierno el derecho de introducir innovaciones en los reglamentos de Hacienda y Comercio con acuerdo del Consejo de Estado, de dictar reglamentos de policía para la seguridad de la República, de dictar reglamentos de beneficencia y de introducir en el plan de enseñanza las alteraciones convenientes, pero sólo hasta que el Congreso sancione los respectivos reglamentos en estas materias. Momentáneamente tiene un poder reglamentario extenso; pero es una delegación provisional dada al Presidente y de la cual debe dar cuenta al Poder Legislativo.

Como funciones permanentes tiene el Presidente las funciones usuales que todas nuestras constituciones le dan: dictar reglamentos para el mejor cumplimiento de las leyes, dentro de los límites usuales que este poder tiene entre nosotros. En lo militar, las funciones del Presidente, según la Constitución del 39, no exceden de las que más adelante la Constitución del 60 le concede y de las que goza actualmente. Dispone y organiza al Ejército y a la Armada; nombra a sus oficiales. Quizás en lo único en que su poder es mayor respecto a las demás constituciones, es en el nombramiento que tiene derecho de hacer, de los coroneles; porque, según la Constitución del 39, sólo

a los generales los nombra el Presidente con acuerdo del Congreso, de donde se desprende que a todos los funcionarios inferiores, incluyendo los coroneles, los nombra el Presidente por sí. No puede el Presidente mandar la Fuerza Armada sino con permiso del Congreso. Si lo hiciera, el Presidente queda en suspenso del ejercicio de sus funciones presidenciales, y ejerce su autoridad conforme a las ordenanzas respectivas y queda, en cuanto a su responsabilidad, sujeto a ellas.

El derecho de nombrar y remover a los empleados públicos concedido al Presidente, no es tan amplio como el que hoy se le concede. Puede nombrar y remover a los Prefectos y Subprefectos y nombrar y trasladar a los empleados de las oficinas públicas; pero no puede destituirlos sino con acuerdo del Consejo de Estado, restricción que hoy no existe, sino que procede en esta materia libremente.

El Consejo de Estado, mantenido por la Constitución del 39, era, como se sabe, un Consejo constituido por un personal que nombraba el Congreso, que representa así en la Constitución del 39 un organismo controlador, por lo mismo que no lo nombra el Poder Ejecutivo; por eso le sirve de freno y era una restricción impuesta a su autoridad.

El Presidente nombra a los diplomáticos, plenipotenciarios, ministros residentes y encargados de negocios, con la aprobación del Senado, como en las constituciones anteriores. En cuanto a los nombramientos judiciales era más amplia la autoridad del Presidente en relación a la que hoy posee. Tiene derecho a nombrar a todos los empleados judiciales: a los jueces, vocales de las Cortes Superiores y de la Corte Suprema; pero este nombramiento debe hacerlo de entre las ternas que forma el Consejo de Estado para la elección de vocales de la Corte Suprema y de las Cortes Superiores, y de entre las ternas formadas por las Cortes Superiores, para el nombramiento de los jueces. No hay nada que admire en esta atribución dada al Presidente.

En muchos países, en la mayoría de ellos, el nombramiento de los funcionarios judiciales corresponde al jefe del Poder Ejecutivo; y así, en Estados Unidos, el Presidente, sin tener que elegir en ninguna terna, nombra libremente a los funcionarios del Poder Judicial.(9) En Francia y en los países monárquicos pasa lo mismo. Así es que esto no es signo de un sistema autocrático, sino que este derecho más bien se le restringe, lo que no ocurre en otras partes, porque debe elegir a los funcionarios judiciales dentro de los seis individuos que en ternas dobles presentan el Consejo de Estado o las Cortes Superiores. Donde incurre la Constitución en un exceso peligroso es en lo relativo a la remoción de los miembros del Poder Judicial, dándole al Presidente la atribución peligrosa de poder destituir a todos los funcionarios judiciales, con esta condición: que puede destituir a los vocales de la Corte Suprema siempre que para esto cuente con el voto unánime del Consejo de Estado; a los vocales de las Cortes Superiores cuando cuente con dos tercios de votos favorables en el Consejo de Estado; y a los jueces cuando apruebe esta medida la mayoría absoluta del mismo Consejo. Aun, sin el voto de este Consejo, puede trasladar de una judicatura a otra a los jueces y vocales, y suspenderlos por cuatro meses. Esto, como se ve, compromete la independencia y la dignidad del Poder Judicial.

Nada de notable encontramos, tratándose de las atribuciones del Presidente, en lo relativo a las relaciones exteriores y a la celebración de tratados; no puede celebrarlos sin consentimiento del Congreso y, en su receso, con acuerdo del Consejo de Estado. Nada de notable hay tampoco respecto a la Hacienda Pública. Invierte y recauda los fondos mediante el Presupuesto general que aprueba el Congreso; rinde la cuenta de las sumas gastadas en el año anterior; y si en algo se distingue en esta materia la Constitución del 39 de la del 60, es en que restringe la autoridad del Presidente, porque prescribe que el

(9) El Poder Judicial Federal, pues los estados tienen otros sistemas de nombramiento (N. del E.)

Presupuesto y la Cuenta de Gastos, el Gobierno, antes de pasarla a las Cámaras, debe remitirlos al Consejo de Estado, que a su vez los envía al Congreso con un informe o con observaciones.

No es tampoco una novedad establecer que el Congreso en casos anormales podrá ampliar las facultades del Presidente, dándole poderes extraordinarios cuando se halle en peligro la República; pero dice la Constitución que deben dársele sólo las facultades necesarias para salvar al país, determinándose el tiempo y modo de usarlas, y debiendo dar cuenta al Congreso, el Presidente, del uso que de ellas haya hecho. Dice también la Constitución que no podrá trasmitir el uso discrecional de esas facultades.

El Poder Legislativo es constituido por dos Cámaras: la de Diputados y la de Senadores. El sufragio corresponde a todos los peruanos, ciudadanos, mayores de 25 años o casados, que sepan leer y escribir, que paguen alguna contribución y que no estén exceptuados por la ley. Sin embargo, esta Constitución señala un plazo dentro del cual no será exigido a los indígenas el requisito de saber leer y escribir en los lugares donde no hay escuelas. El concepto que predomina en esta Constitución, como en la de 1823, es que había injusticia en privar del sufragio a los analfabetos. Dado el hecho de que el Gobierno no suministraba la instrucción elemental gratuita, se consideró que no era culpa de los analfabetos su condición de tales, pues no había los medios eficientes para alcanzar entonces la instrucción. De aquí que, aunque los legisladores consideraron necesario este requisito, pensaron que sólo después de pasados algunos años podía exigirse, porque presumían que el progreso nacional llevaría a la difusión y a la propagación de las escuelas. Así, en este punto, la Constitución del 39 no puede llamarse retrógrada o autocrática; fue tan liberal como la del 28.

Tratándose del número de diputados se establece que se fijarán sobre la base de las provincias y en relación con su población; y tratándose de la Cámara de Senadores, dice la Constitución que se

compondrá de 21 miembros elegidos por los departamentos, teniendo cada uno derecho a nombrar el número que señale la ley electoral, según su respectiva población. La ley electoral, en efecto, ordena que cada uno de los departamentos antiguos elija tres senadores, y que los recientemente creados se unan a los antiguos momentáneamente para la elección de los senadores, mientras se hace el censo en los departamentos, y se asigna a cada uno el número correspondiente de sus senadores.

Las facultades de las dos Cámaras en lo legislativo son iguales, excepto en cuanto a las contribuciones, impuestos y negociados de empréstitos públicos, en que la iniciativa corresponde a la Cámara de Diputados, como en la Constitución del 28 y del 34, pudiendo sí el Senado modificar o rechazar los proyectos que en ésta, como en toda otra materia, envía la Cámara de Diputados.

Hasta ahora hemos visto que entre nosotros fue régimen invariable que las dos Cámaras eran iguales en poderes; de modo que en caso de oposición o desacuerdo entre ellas, si éste se mantenía, no obstante la insistencia de la Cámara de origen, la ley quedaba sin efecto. Este régimen se mantiene en la Constitución del 39. Lo único que establece la Constitución, para procurar el acuerdo entre las dos Cámaras, es que una de ellas puede enviar a la otra, dos de sus miembros para tomar parte en la discusión que en la otra se produzca sobre si se insiste o no; exactamente lo mismo que se dispone en la Constitución del 34; pero si se mantiene la Cámara firme en su manera de pensar, la ley no se da.

Las Cámaras se reúnen en Congreso pleno, sin embargo, para ocuparse de los objetos que sería imposible tratar y decidir separadamente. También la Constitución del 39 sigue en esto a las anteriores. Dispone que ambas Cámaras se reúnan en Congreso pleno para abrir y cerrar sus sesiones, para hacer el escrutinio de las elecciones de Presidente, o elegirlo cuando no ha sido electo conforme a la ley; para ocuparse de los asuntos internacionales, como declaración de

guerra o celebración de la paz, aprobar o rechazar tratados, permitir el ingreso de tropas extranjeras en territorio de la República, admitir o rechazar la renuncia del jefe del Estado. Pero, en lo demás, el principio de la dualidad se mantiene en toda su pureza, sin que nunca se reúnan las dos Cámaras en una sola Asamblea para discutir y votar en común. La Constitución del 23 había dispuesto que el Congreso se reuniera anualmente; ésta establece que lo haga bienalmente.

De modo que en lo sustancial, no hay innovaciones respecto al Poder Legislativo. Lo único es lo relativo a la duración del mandato, que para los diputados es de seis años y para los senadores de ocho, renovándose la Cámara de Diputados por terceras partes cada dos años, y la Cámara de Senadores por mitad cada cuatro años.

El Consejo de Estado fue un cuerpo creado para ejercer una función de vigilancia sobre el Poder Ejecutivo, y para que le sirviera de consultor en las cuestiones graves, dando su opinión ilustrativa. Tenía también la atribución de reemplazar al Congreso, para el ejercicio de ciertas funciones, durante su receso. La composición del Consejo de Estado ha variado según las diversas constituciones. En la del 39 es un cuerpo elegido por el Congreso, que nombra a sus miembros de entre su seno o fuera de él. Se forma de quince consejeros y se establece que el representante, al ser elegido miembro de él, pierde su representación.

Tampoco existe en esta Constitución la institución del vicepresidente suprimida en la Constitución del 34. Toca al Presidente del Consejo de Estado, tomar el mando provisionalmente mientras se elige nuevo Presidente en caso de vacancia.

Ya se ha visto que el Poder Judicial, formado por los jueces de primera instancia, las cortes superiores y la Corte Suprema, se halla en una situación en cierto modo adversa comparada con la que hoy tiene, en cuanto a la libertad que el Presidente tiene de trasladar a los miembros del Poder Judicial y suspenderlos por cierto tiempo,

obligándolos en cierto modo a someterse a él, sobre todo ante la amenaza de destituirlos por el simple voto del Consejo de Estado y la voluntad del Presidente. En todos los países debe haber un procedimiento para destituir a los jueces; pero debe encargarse a una autoridad que reúna todas las garantías para que su decisión no se inspire en móviles políticos, como sucede dándole al Presidente esta facultad. Así, en Francia la Corte de Casación es la que, como tribunal disciplinario, tiene el derecho de destituir a los jueces. Entre nosotros, la Corte Suprema por ley reciente ejerce esta función, especificándose en la ley, los casos que dan lugar a la destitución, en que la Corte Suprema procede a modo de jurado, dando un fallo de conciencia, después de una investigación más o menos amplia según su criterio. Sólo entonces tiene derecho de separar al juez; pero como la misma Corte se halla dentro del instituto del Poder Judicial, es cauta en ejercer este derecho por el natural espíritu de cuerpo que la guía, y lo hace sólo por motivos graves. En cambio, en la Constitución del 39 se da al Presidente de la República y al Consejo de Estado, cuerpos políticos, el peligroso derecho de destituir a los jueces y trasladarlos, con el objeto de obtener seguramente un juez más dócil a las miras políticas del Gobierno.

Esta Constitución es radical en cuanto al régimen interior y municipal. Hemos visto que la Constitución de 1828 se inclina a un plan de gobierno descentralizado, creando las Juntas Departamentales o, mejor dicho, reviviendo esas Juntas que la Constitución del 23 había iniciado. Hemos visto que la Constitución del 34 las suprime, porque en la práctica no habían logrado introducirse en la vida administrativa del país. La Constitución del 39, de acuerdo con la del 34, mantiene la supresión. Pero la Constitución del 34 mantenía, sin embargo, los concejos municipales electivos en las poblaciones. En la Constitución de Huancayo se suprimen los municipios electivos, que son reemplazados con unos funcionarios que nombra el Gobierno, llamados síndicos procuradores, dos para cada capital de departamento y de provincia, y uno para cada parroquia; y la Constitución dice que sus atribuciones serán determinadas por una ley.

Esta Constitución, como advertimos en la lección anterior, duró desde el año 39 hasta el 56. No es el caso hacer la relación histórica de los sucesos políticos que se desarrollaron en este período. Fue, en parte, una época muy agitada. Ya recordamos el origen del Congreso de Huancayo. Gamarra, después de haber logrado destruir la Confederación, triunfantes sus armas sobre el ejército de Santa Cruz en la batalla de Ancash, asumió de hecho el Gobierno con el título de Presidente provisorio. Inmediatamente convocó un Congreso Constituyente que se reunió en Huancayo y que proclamó la Constitución cuyo análisis acabamos de hacer. Inmediatamente después, se convocó a elecciones generales y Gamarra fue electo y proclamado por el Congreso como Presidente, para un periodo de seis años que era el que establecía la nueva Constitución.

Gamarra no pudo concluir su período. Se vio amenazado por la revolución del general Vivanco en 1841, quien así inició su larga serie de revoluciones. Debelada esta revolución sobrevino la guerra con Bolivia; y Gamarra, al mando del ejército peruano, invadió el territorio de aquella nación, muriendo en la batalla de Ingavi en 1841.

Este hecho es el comienzo de un período de anarquía, de una serie de revoluciones realizadas por el general Vivanco, el coronel Torrico y el general Vidal. Al fin, Vivanco logra dominar y ocupar por un corto período el Gobierno, con consentimiento de toda la República.

Pero pronto estalla el movimiento revolucionario encabezado por los generales Nieto y Castilla. Muere Nieto y Castilla, que derrota en Arequipa al general Vivanco, ocupa el poder. Se convoca a elecciones generales en las cuales es elegido Presidente el mismo Castilla que gobierna durante seis años. Después viene el Gobierno de Echenique y la revolución de los años 54 y 55 que termina con la derrota que Castilla inflige a Echenique en la batalla de La Palma. Se instala un Gobierno provisorio por Castilla quien convoca una Asamblea Constituyente o Convención Nacional que se reúne en 1855

y 56, formada por elementos liberales que profesaban ideas radicales acerca del Gobierno del país y que consideraban como autoritaria la Constitución de Huancayo y la necesidad de una nueva Constitución.

Tal es el origen de la nueva Constitución de 1856. El partido liberal había auxiliado a Castilla en su lucha contra Echenique, había hecho de su causa, una causa nacional; así, no era posible para Castilla impedir que estos elementos doctrinarios fuesen los que obtuviesen mayoría en las elecciones para la Convención Nacional, y que, de hecho, tuvieran el control de la asamblea; y en apariencia con el gusto de Castilla, pero en el fondo con su mayor desagrado, iniciaron la innovación de la organización constitucional.

Las tendencias de la Constitución de 1856 son la de debilitar el Poder Ejecutivo y aumentar el poder y la fuerza de las Cámaras. Traduce ciertas aspiraciones democráticas que hacen depender más estrechamente el ejercicio del poder público de la opinión de los electores, y aumenta las garantías individuales con una tendencia filantrópica. Así, esas tendencias se reflejan en el sistema de sufragio. Hasta entonces se había establecido el voto indirecto. La Convención del 55 estableció el voto directo, tanto para la elección de Presidente de la República, como para la de representantes; y concede el sufragio a todos los ciudadanos que saben leer y escribir, que tienen taller o alguna propiedad raíz o que se han retirado a la vida privada después de servir en el Ejército o la Armada. En segundo lugar se establece que el Congreso, que era bienal, sea nuevamente anual. Se precisa la incompatibilidad entre los cargos de representante y de ministro; y se establece que los funcionarios del Poder Ejecutivo no pueden ser elegidos representantes si no dejan el cargo dos meses antes de la elección. Los representantes vacan de hecho por la admisión, durante su período, de un cargo cuyo nombramiento dependa exclusivamente del jefe del Estado.

Tenemos así establecida una relación más estrecha entre el poder y el pueblo mediante el voto directo y las reuniones anuales del

Congreso. Además, esta incompatibilidad establecida entre las funciones ministeriales y las representativas, entre los cargos públicos y parlamentarios, conducía, según la idea de los autores de la Constitución, a garantizar la independencia del Poder Legislativo, impidiendo que se haga representantes a los funcionarios del Gobierno valiéndose de la ayuda de éste, e impidiéndose asimismo que se sedujera a los elementos de la oposición, llamándolos para los cargos públicos. Y, por último, para dar mayor poder al Congreso, se abandona el sistema de dualidad para introducir, aunque disimuladamente, la Cámara única.

Se suprimen las diferencias entre los senadores y diputados. Antes se distinguían por la edad, la renta, la duración del mandato, los circuitos electorales que los elegían que eran las provincias y departamentos. En esta Constitución se establece sólo que por cada 25,000 habitantes o fracción de 15,000, o por cada provincia, aunque sus habitantes no lleguen a ese número, se elija un representante. Para ser elegido tanto senador como diputado se requiere tener 28 años de edad, cinco de domicilio en la República y una renta no menor de 800 pesos. Instalado el Congreso como Cámara única, se saca por suerte a la mitad de su personal: éstos son los senadores; el resto son diputados.

En estas condiciones de igualdad de origen y de número, había hasta cierto punto, lógica en el sistema que esta Constitución por primera vez introduce: de que las dos Cámaras, en caso de desacuerdo, se reúnan en Congreso pleno y aprueben por mayoría absoluta de los representantes reunidos, o rechacen, la ley motivo del desacuerdo. Debemos notar que este sistema, aun cuando muy discutible en lo que atañe a los verdaderos fines y propósitos que se persigue con la dualidad de Cámaras, era un sistema en que se reunían representantes que eran, en todo, iguales. Al darse la Constitución del 60 se volvió al antiguo plan de establecer diferencias entre los diputados y senadores: diferencias que se refieren a las condiciones de elegibilidad, a la base electoral y a la diferencia de número, porque la

Cámara de Diputados tiene generalmente personal doble que la Cámara de Senadores. Pero la Constitución del 60 mantiene el principio de la del 56, de que en caso de disidencia se reúnan ambas Cámaras en un solo cuerpo, faltando así a la lógica que no permite sumar dos cosas heterogéneas, colocando a una Cámara en situación desventajosa respecto a la otra por la diferencia de número, llevando así el Senado la peor parte. Por los motivos que se ven claramente, el Congreso queda enaltecido, robustecido en su poder e influencia.

En lo que se refiere al Presidente, la Constitución del 56 reduce sus facultades en los nombramientos militares. Es el Congreso quien aprueba o desaprueba los nombramientos militares propuestos por el Presidente, desde la clase de mayor y capitán de corbeta hasta general y contraalmirante. Creyendo que lo que había facilitado la dominación militar era la facilidad con que el Presidente distribuía los grados militares y los de la Armada para granjearse sus simpatías y obtener su apoyo; por este motivo los autores de la Constitución del 56 dieron este poder al Congreso. Este fue uno de los principales motivos que, entre otros, contribuyó a la caída de la Constitución del 56: el disgusto que produjo en el Ejército de que se entregase al Congreso la suerte de los militares. Para restringir aún más el poder militar del Presidente, esta Constitución suprime la autorización de darle al Presidente facultades extraordinarias, disponiendo que en los casos de peligro se mantengan sus facultades dentro de la esfera constitucional. Y por primera vez en las constituciones que hemos reseñado se abandona esta tradición: que en caso de guerra o de revuelta intestina se convierta al Presidente en dictador.

Como era de presumirse, la Constitución restablece las Juntas Departamentales con carácter electivo, disponiendo que la ley reglamentará sus atribuciones y funciones. Al efecto, se dio la ley de 2 de enero de 1857 que reproduce lo que al respecto consigna la Constitución del 28, dando grandes facultades a las Juntas Departamentales, y aun ampliando las que esa Constitución les daba. También reproduce de la Constitución del 28, la ordenanza de que

los prefectos y subprefectos sean nombrados por el Presidente a propuesta en terna de las Juntas Departamentales. Inspirándose en sus ideas radicales establece, respecto del Poder Judicial, la amovilidad de sus funcionarios, agregando que la ley fijará la duración de sus empleos. Es la única Constitución que dice que los cargos judiciales no son de por vida.

La revolución de Castilla había proclamado la abolición de la esclavitud. Esta Constitución sanciona esta abolición, declarando esa innovación. También sanciona la supresión de la pena de muerte. Pero es de notar que, no obstante su espíritu decantadamente liberal, esta Asamblea fue conservadora, en materia religiosa, porque mantuvo la intolerancia, estableciendo la prohibición de ejercer públicamente otra religión que no sea la católica, principio mantenido en todas las constituciones anteriores; pero que esta asamblea, dadas sus tendencias ultra liberales, debería haber abolido. Así establece que el Estado profesa la religión católica, apostólica, romana y debe protegerla por todos los medios conforme al espíritu del Evangelio. Tampoco suprime el fuero eclesiástico que consistía en que los eclesiásticos no podían ser, por ningún delito, aun por un delito común, sometidos a los jueces de la República sino a los jueces canónicos o especiales de la Iglesia. Mucho se discutió sobre la conveniencia o inconveniencia de este privilegio; pero fue sólo la Constitución del 60, tildada de conservadora, la que abandonó el fuero eclesiástico, declarándolo definitivamente abolido.

He allí a grandes rasgos la Constitución del 56. De su suerte y de la próxima Constitución del año 60 nos ocuparemos en la siguiente lección.

Lima, octubre 12 de 1916

Lección octava

VII. Reseña histórica de las constituciones del Perú

Hice en la lección pasada el análisis de la Constitución de 1856. Antes hablé someramente de los hechos históricos que precedieron a la dación de esta Constitución. Vimos, en efecto, que el motivo inmediato de la reforma constitucional fue la revolución organizada por Castilla contra el gobierno constitucional de Echenique. Este gobierno había provocado serias resistencias en el país, motivadas por ciertas operaciones financieras llamadas "consolidaciones". En esa época el erario público tenía cierto desahogo como consecuencia de la creciente entrega de guano, y se pensó entonces aprovechar de la situación favorable del fisco para pagar a los acreedores del Estado, que durante la guerra de la Independencia habían suministrado voluntariamente o por fuerza, dinero o alimentos para las tropas nacionales. Estos créditos o cupos de responsabilidad del fisco se hallaban insolutos desde entonces, y una ley dada en los últimos tiempos del gobierno de Castilla había ordenado que se examinasen esos créditos y se pagasen los que estuviesen justificados. Durante el gobierno de Echenique esto dio motivos a numerosos fraudes, lo que fue causa de que estallara un movimiento revolucionario dirigido por Castilla tendente a introducir la moralidad en la Administración. Para popularizar su causa, Castilla declaró la abolición de la esclavitud y

la supresión de los tributos que debían pagar los indios. Este movimiento revolucionario terminó con la batalla de La Palma y la derrota de Echenique. Se instaló entonces el gobierno provisorio de Castilla y una vez más así se organizó un Poder Ejecutivo dictatorial y se convocó el Congreso constituyente o Asamblea Nacional de 1855. No entraba en el programa de la Convención Nacional, la reforma constitucional, ni entraba menos en los propósitos de Castilla el que se hiciese una reforma en sentido liberal, que fue el que precisamente imperó en esta reforma. La Convención, reunida, declaró anulada la Constitución de Huancayo de 1839; tomó en sus manos la totalidad del poder público, delegando el ejercicio del Poder Ejecutivo en Castilla como Presidente provisorio que debía ejercer el mando de acuerdo con un Estatuto Provisorio que dio la Convención; siendo finalmente el resultado de sus trabajos la Constitución promulgada en 1856.

La Convención no se limitó a cumplir su principal cometido de reformar la Constitución de la República, sino que ejerció, aun después de promulgada la Constitución, un poder semidictatorial, prolongando su existencia por más de dos años, y llevando una vida agitada por su oposición con el gobierno de Castilla, que quería conservar el *summum* de su autoridad, y la Convención que quería continuar ejerciendo amplios poderes como Asamblea Constituyente.

Este estado de cosas explica el asalto del comandante Arguedas a la Sala de la Convención, que puso término a sus sesiones. Entre tanto, el gobierno de Castilla tuvo que combatir una serie de revoluciones que se produjeron en este período.

La Constitución del 56 no correspondía a las aspiraciones e ideas políticas del hombre que entonces tenía más prestigio y mayor poder en el país: Castilla. Así, en el momento mismo de jurar la Constitución, Castilla hizo ciertas reservas, manifestó su desaprobación a esa otra Constitución y expresó que debía considerarse como una prueba de su respeto a las instituciones públicas, su sometimiento, no obstante su desacuerdo, a la Constitución del 56.

Desde entonces la política del país se hallaba dividida en dos grupos: los elementos liberales que deseaban el mantenimiento de la Constitución del 56, de tendencias liberales; y los conservadores que creían que era necesario echarla por tierra pues era dañosa para el país. El intérprete principal del movimiento de oposición fue el general Vivanco, quien encabezó el movimiento revolucionario que estalló en Arequipa, uno de los más funestos para el país, y que terminó con la derrota de este general. Castilla, para conservar el poder, se puso a su vez, a la cabeza del movimiento de respeto a la Constitución, contra los vivanquistas que, como decimos, quedaron derrotados. De modo que Castilla aparecía defendiendo una Constitución que en el fondo repudiaba, pero que se veía, por las circunstancias, en la necesidad de sostener.

Concluida la guerra civil, el Gobierno preparó la reforma de la Constitución del 56. Esta reforma se verificó de la siguiente manera. Reunido el Congreso ordinario de 1860, bajo el imperio de la Constitución del 56, era su deber, después de instalarse, practicar el sorteo entre sus miembros que debía señalar a los diputados y a los senadores, y dividirlos en dos Cámaras. Sin embargo, el Congreso de 1860, no obstante ser un Congreso ordinario, se arrogó de hecho la función de Congreso Constituyente, aprovechándose de la circunstancia de que las actas electorales de los colegios que habían elegido a los representantes, contenían una cláusula autorizando a los diputados para reformar la Constitución. Se había hecho una especie de plebiscito nacional, aparentemente espontáneo porque el decreto de convocatoria no decía nada al respecto; pero lo cierto es que las autoridades políticas, siguiendo instrucciones del Gobierno, indujeron a los colegios electorales para que en las actas expresasen su voluntad de que fuese reformada la Constitución.

Los elementos liberales, sostenedores de la Constitución del 56, pero que se hallaban en minoría, manifestaron que podía procederse a reformar la Constitución observándose los trámites que la Constitución del 56 había establecido para reformar los artículos consti-

tucionales; es decir, aprobándose la reforma en dos legislaturas consecutivas. En tanto los elementos conservadores, deseosos de reformar la Constitución, invocaron la aspiración del pueblo expresada en las actas electorales. Fue nombrada entonces una Comisión que examinó estas actas y manifestó que gran parte de los sufragantes estaba por la reforma de la Constitución por el Congreso en calidad de Asamblea Constituyente. Así, el Congreso en una de sus primeras sesiones nombró una comisión para que preparase el proyecto de reforma. Así nació la Constitución del 60 que tiene por origen un movimiento inconstitucional, un acto ilegal y revolucionario practicado por el Congreso mismo, que de hecho se arrogó facultades para reformar la Constitución, contrariando las disposiciones de la Constitución entonces vigente. Pero, con todo, el Congreso procedió con un criterio político justificado. Gran parte de la Constitución del 56 había quedado sólo escrita, no se cumplía. No se instalaron las Juntas Departamentales y, en varios otros de sus puntos fundamentales, esta Constitución había quedado incumplida, aun con la aprobación del mismo Gobierno. Un acto de esta naturaleza, practicado por el Gobierno, había sido la concesión de numerosos grados militares sin el consentimiento de las Cámaras, a los jefes que habían favorecido la revolución; y por eso el Ejército mismo estaba interesado en que la Constitución de 1856 cayese, para que quedasen así sancionados los grados militares con que, inconstitucionalmente, habían sido favorecidos. El clero también había hecho una oposición sistemática a la Constitución del 56. Se tenía entonces la costumbre de que todas las constituciones fuesen juradas por todas las instituciones públicas; y el clero se había negado a jurar la Constitución liberal del 56.

Fue, pues, un intenso movimiento de opinión el que dio lugar a la reforma de esta Constitución del 56. Los hombres que hicieron esta reforma, fueron hombres patriotas, moderados, de ideas ecuánimes en cuanto a los problemas del Gobierno, que pensaron que era necesario por una adecuada enmienda de la Constitución, corregir el estado peligroso del país, provocado por la existencia de una

Constitución incumplida y con la resistencia del Poder Ejecutivo que es el mismo que debía hacerla cumplir.

La Asamblea del 60, a diferencia de la Convención de 55, tuvo el tino de, ejecutada la reforma constitucional y concluida ésta y promulgada la nueva Constitución, dejar toda autoridad extraordinaria, abandonar el ejercicio de todo poder público fuera de la Carta Política, dividirse en Cámaras y funcionar como una legislatura ordinaria. La Constitución de 1860 rige hasta hoy; por eso tenemos que hacer de ella un análisis detallado en las lecciones posteriores. En esta Constitución, los autores del proyecto, la Comisión que estaba presidida por don Antonio Arenas quien fue, podemos decir, el alma de la Asamblea, el inspirador de la Constitución que nos rige, manifestó en su dictamen, que la Comisión consideraba que no era necesario hacer una nueva Constitución sino corregir los puntos defectuosos de la Constitución del 56; expresó el concepto de que era necesario buscar una organización política que asegurase la paz pública, el orden del Estado como primera condición de su progreso, dando al Poder Ejecutivo amplias facultades para el debido ejercicio de sus funciones; estableciendo el control del Poder Legislativo sobre el Gobierno, pero sin absorberlo; agregando que había que tener en cuenta las circunstancias efectivas y el verdadero estado del país. Se introdujo nuevamente la pena de muerte suprimida en la Constitución del 56. Restableció el sistema de la inamovilidad de los funcionarios del Poder Judicial, abandonando la teoría utópica de los jueces amovibles nombrados por un período determinado. Esta Constitución del 60, no obstante haber sido dada por los elementos conservadores, realizó la reforma de antemano reclamada de suprimir los fueros eclesiástico y militar; quedando así sujetos los eclesiásticos y militares a los jueces comunes por los delitos de esa naturaleza que practiquen.

El espíritu de la Constitución del 60, manifestado en el dictamen de sus autores, es un espíritu de conciliación entre las tendencias contrarias manifestadas por la Constitución del 39 de un lado, y de otro, por la Constitución del 56. Busca una conciliación entre la

tendencia a extremar la fuerza y la autoridad del Poder Ejecutivo, dando al Presidente de la República un poder demasiado grande y la tendencia antagónica de la Constitución del 56 de debilitar excesivamente la fuerza y el poder del Presidente de la República, llevándola a extremos que significan completa tutela y completa impotencia para el Poder Ejecutivo en relación al Congreso. Es probable que el acierto con que los constituyentes del 60 resolvieron este problema de la relación entre el Gobierno y el Congreso, sea la explicación del éxito de esta Constitución que ha durado más que todas las constituciones y que ha permitido que el país se haya desenvuelto dentro de un régimen que sustancialmente corresponde a su estado social.

La Constitución del 60, decimos que ha regido desde entonces; pero sólo un momento fue derogada, sustituida con otra que constituye un ensayo efímero: la Constitución del 67 que fue derogada el año 68. Esta Constitución del 67 nace también como consecuencia de una dictadura, la dictadura de Prado como consecuencia de la cuestión con España, el año 66. Después de promulgada la Constitución del 60 y concluido el segundo período gubernativo de Castilla, le sucedió el Presidente Constitucional General San Román. Murió éste, antes de concluir su período, y le sucedió el vicepresidente general Pezet, en cuyo Gobierno se suscitó la cuestión con España, motivada por la venida de la escuadra española; cuestión que momentáneamente quedó terminada con la celebración del tratado llamado Vivanco-Pareja, que era una contemporización humillante para el Perú y que dio lugar a la revolución de Prado, a la caída del gobierno de Pezet y al establecimiento de la dictadura. Y sin que hubiera motivo para el caso, el Presidente Prado convocó con el carácter de constituyente al Congreso que se reunió en 1867, que nombró Presidente provisorio a Prado, quien se arrogó todo el poder público y que dio, finalmente, la Constitución del 67. Los elementos liberales predominaron nuevamente y se dio una Constitución parecida a la del 56, aunque en algunos puntos se llevan, en la Constitución

del 67, las tendencias liberales, al último extremo. La dación de esta Constitución produjo general desagrado en el país. Estalló la revolución en Tarapacá dirigida por Castilla, quien no pudo llevarla a término por haber ocurrido su muerte. La fuerza de la opinión hizo caer al gobierno de Prado y, como consecuencia a la Constitución del 67, con el establecimiento del gobierno de Balta. De modo que, puede decirse, que esta Constitución no rigió en la práctica.

Para comprobar sus tendencias liberales basta citar algunas de sus disposiciones. Tratando de las garantías individuales dice el art. 15: "la vida humana es inviolable; la ley no podrá imponer pena de muerte".

Art. 20 "Todos pueden hacer uso de la imprenta para publicar sus escritos, sin censura previa; y sin responsabilidad en asuntos de interés general. En las publicaciones sobre asuntos personales se hará efectiva la responsabilidad de los autores y editores conforme a lo dispuesto para esta clase de asuntos, en la ley que instituye el Senado. Toda publicación que ataque la vida privada de los individuos será firmada por su autor".

Art. 38 "Son ciudadanos en ejercicio los peruanos mayores de 21 años y los emancipados".

Art. 39 "El sufragio popular es directo: gozan de este derecho todos los ciudadanos en ejercicio".

El Poder Legislativo se ejerce por el Congreso en una sola Cámara. La Constitución del 56 se había inclinado manifiestamente a favor de este sistema, sin practicarlo de un modo abierto, pues había creado un congreso de representantes iguales. La Constitución del 67 va más adelante; suprime de modo total y definitivo todo vestigio de dualidad. Los miembros del Congreso, llamados "representantes a Congreso" son elegidos por provincias, que eligen cuando menos uno cada una, y que cuando tienen una población de más de 15,000

habitantes, más de uno, proporcionalmente a dicha población. No se necesita ningún requisito, basta ser ciudadano en ejercicio para poder ser representante. El Congreso se reúne todos los años. Se renueva cada dos años por mitad; de modo que el mandato dura cuatro años.

El Presidente de la República que es elegido por voto directo dura en su cargo 5 años; no puede ser reelegido sino después de un período igual. Tiene derecho de iniciativa, de observar la ley, y en este caso, las leyes con las observaciones pasan al Congreso, y si éste por simple mayoría absoluta vuelve a aprobarlas, entonces el Poder Ejecutivo tiene que sancionarlas. Mantiene esta Constitución, en lo militar, el mismo régimen de la Constitución del 56, en cuanto a los nombramientos, disponiendo que corresponde al Congreso aprobar los nombramientos militares desde mayor y capitán de corbeta, hasta general y contralmirante inclusive. Establece la Constitución que en las situaciones de peligro por causa de guerra o revolución, el Congreso sólo tiene derecho a dictar, dentro de la esfera constitucional, las medidas necesarias para salvar a la Nación. No puede, pues, suspender las garantías individuales ni dar al Poder Ejecutivo más facultades que las que la Constitución le concede.

Establece, como las anteriores Cartas, incompatibilidad entre los cargos de representante y de ministro, así como con los otros cargos del Poder Ejecutivo, declarando, como la Constitución del 56, que se pierde la representación por la aceptación de cualquier cargo que dependa del Poder Ejecutivo. Así mismo priva a los ministros y a los empleados públicos del derecho de presentarse como candidatos para las elecciones de representantes, excepto si dejan antes el puesto, dentro de un plazo fijado por la ley. Es la primera Constitución que insinúa el régimen parlamentario, hablando por primera vez del voto de censura, y declarando que el Presidente no puede despachar con un ministro que el Congreso ha censurado, lo que significa que este ministro no puede continuar en el ejercicio de su cargo, porque estando el Presidente, según la misma Constitución, en todos sus actos de administración, al recabar la firma del ministro en el ramo

respectivo, lo obliga así a despachar al ministro censurado. Así es que, según esta Constitución, puede el Congreso censurar, y esta censura produce el efecto legal y constitucional de obligar al ministro a retirarse. Los ministros tienen iniciativa, concurren a los debates del Congreso, debiendo retirarse antes de las votaciones, deben concurrir cuando el Congreso los llame, y en este caso y en el anterior deben responder a las interpelaciones que se les formulen.

La Constitución del 60 había suprimido las Juntas Departamentales, limitándose a establecer un régimen municipal que debía organizarse según la correspondiente ley orgánica. La Constitución del 67 las restablece en cada capital de departamento. Deben estar formadas por diputados, elegidos en la forma que la ley determina, y están destinadas a promover los intereses del departamento en general, y de las provincias del respectivo departamento en particular. Las Juntas Departamentales se reúnen anualmente; sesionan públicamente durante el tiempo que la ley señala. La ley determinará también sus atribuciones. Son autónomas, no dependen en modo alguno del Poder Ejecutivo. Se establecen también las municipalidades.

En cuanto al Poder Judicial, con muy buen criterio, se mantuvo la inamovilidad de los miembros del Poder Judicial; pero contiene esta Constitución disposiciones nuevas respecto al nombramiento de los magistrados, quitando al Presidente toda intervención en ello. Así, los miembros de la Corte Suprema son elegidos por el Congreso, sin ternas del Presidente, teniendo sólo el Congreso, a la vista, una lista de magistrados formada por los funcionarios judiciales que tengan 10 años de servicios y por los abogados que tengan 15 años de estudio abierto. Los vocales de las Cortes Superiores son elegidos por el Congreso dentro de las listas formadas por la Corte Suprema con magistrados y abogados; y los jueces son nombrados por la Corte Suprema a propuesta de las Cortes Superiores.

Con la Constitución del 67, son en total nueve, las constituciones que nos han regido: la del 23, del 26, o sea la vitalicia, la del 28,

la del 34, la federalista del 37, la del 39, la del 56, la del 60 y la del 67. Estas constituciones pueden dividirse en dos grupos: el primero, formado por las constituciones que han tenido una vida momentánea y que pronto han sido derogadas, como la Constitución del 23, suspendida por el Congreso Constituyente al mismo tiempo de promulgarla por el hecho de ser entonces necesaria la dictadura: no rigió nunca, pues dadas sus tendencias ultraliberales, cesada la necesidad de la dictadura, Bolívar no podía adoptarla, y así introdujo la Constitución Vitalicia, implantada ya en Bolivia, que apenas duró dos meses y medio. Estas dos primeras constituciones representan tentativas fracasadas. En este mismo grupo está la Constitución federal de 1837 que tuvo una vida igualmente efímera, pues fue el resultado de una imposición militar intentada por el general Santa Cruz y que pronto cayó ante el esfuerzo revolucionario de gran parte de los jefes y militares del Perú, auxiliados con fuerzas chilenas. También en este grupo está la Constitución del 56 que duró hasta el año 60, aunque desde el momento de su promulgación, quedó en parte incumplida. Finalmente la Constitución del 67, cuya existencia fue igualmente breve. En cambio las otras constituciones: la del 28 reformada en 1834 tuvo 8 años de vigencia; la Constitución del 39 duró 17 años y la Constitución del 60 dura ya más de cincuenta años.

Estas cuatro constituciones se parecen; podemos decir que son cuatro variantes de un solo tipo o modelo constitucional; de modo que en resumen puede decirse que desde 1828 hasta el presente, con ligeros momentos de interrupción, el Perú ha vivido bajo un mismo modelo constitucional; que su vida política ha estado regida por bases más o menos constantes, representadas por la Constitución del 28, la primera Constitución dada en época normal, y cuyo modelo o tipo, con variantes de poca importancia, ha sido continuado en las Constituciones del 34, del 39 y del 60.

Estas constituciones se caracterizan por una solución relativamente acertada y feliz del problema fundamental de las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo; así como la caída, la vida

combatida y trastornada de las demás constituciones se debe a haberse apartado de una solución justa y de un equilibrio acertado entre los dos poderes del Estado, pretendiendo, las de una tendencia liberal, organizar un Poder Legislativo demasiado fuerte y debilitar en extremo al Gobierno, o creyendo, las otras, necesario organizar un gobierno excesivamente poderoso, sacrificando las facultades del Congreso.

Todas las constituciones que he mencionado como variantes o formas de la Constitución del 28, representan el tipo de gobierno llamado presidencial; son una transcripción o variante del modelo del gobierno de los Estados Unidos. Pero en esto se ha seguido la corriente adoptada también por las constituciones de los demás países latinoamericanos que, lo mismo que el Perú, después de ensayos infructuosos en sentidos diversos, encuentran que la única solución posible es copiar o imitar fundamentalmente la forma adoptada por Norteamérica en su gobierno. Establecen cierta separación entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, pero todos los países latinoamericanos, inclusive el Perú, han modificado sustancialmente el régimen norteamericano en este punto, dando al Presidente el derecho de iniciativa que la Constitución de EE.UU. le niega y, como consecuencia, admitiendo, que los ministros vayan a las Cámaras, tomando parte en los debates, y colaborando así en la labor legislativa. Esta es la diferencia fundamental entre la Constitución de los Estados Unidos y la de todos los países latinoamericanos.

Durante su larga existencia, la Constitución del 60 ha experimentado algunas reformas, siendo las dos más importantes, la que modifica el sistema de sufragio y la que suprime la incompatibilidad que la Constitución del 60 establece entre la calidad de ministro y de representante. La Constitución del 60, siguiendo una institución tradicional en el país, declara que se pierde el cargo de representante por la aceptación de cargos que dependen del Poder Ejecutivo; y así como el nombramiento de ministros depende del Ejecutivo, los representantes nombrados ministros perdían su cargo. La reforma conviene en mantener esa incompatibilidad, excepto respecto de los

ministros de Estado. Aun cuando no es permitido ser elegido representante mientras se desempeña el cargo de ministro u otro de los empleos del Gobierno, se puede ser elegido, dejando el cargo dos meses antes de la elección. En cuanto a las otras reformas constitucionales, son de menor importancia. La más reciente es la del artículo cuarto sobre la intolerancia religiosa. Desde la Constitución del 23, inclusive, que fue obra de casi demagogos, todas las constituciones sancionaron la intolerancia religiosa. Ha sido en nuestros días, cuando pacíficamente, sin conflictos, que en otra época se hubieran producido, se ha suprimido la frase por la que no se permitía el ejercicio público de ningún culto que no fuese el católico.

Lima, octubre 14 de 1916

Lección novena

I. El sufragio

Al hacer la exposición del Derecho Constitucional vigente, no vamos a seguir el mismo orden que adopta la Constitución del 60. Vamos a dejar para la última parte los capítulos que están en la Constitución del 60 al principio, o sea, los relativos a las garantías nacionales e individuales. Por consiguiente, tenemos que comenzar por lo que se refiere a la forma de Gobierno y del Estado y a la organización de los poderes públicos.

Daremos principio con la cuestión que toca al sufragio, fundamento de la organización del Poder Legislativo y del Ejecutivo.

El artículo 38 de la Constitución determina la extensión del sufragio. Dice: ejercen el derecho de sufragio todos los ciudadanos que saben leer y escribir o son jefes de taller, o tienen una propiedad raíz, o pagan al Estado una contribución. El ejercicio de este derecho se arreglará por una ley. Esta ley se dio el año 1861: en ella se arregla todo lo concerniente a las elecciones políticas; pero esa ley reprodujo en sus puntos más esenciales las numerosas leyes de elecciones que habían regido en el Perú, sentando la base del sistema electoral sobre el plan de la elección indirecta o de dos grados, tradicional podemos decir, entre nosotros.

La ley electoral de 1861 ha durado hasta 1896. Según la Constitución del 60, la extensión del sufragio estaba en favor de todos los ciudadanos que supiesen leer y escribir, o que fuesen jefes de taller, o que tuviesen una propiedad raíz, o pagasen al Estado una contribución. Pero esto fue reformado por la ley de 12 de noviembre de 1895 que declara que el artículo 38 de la Constitución queda reformado, y que gozan del derecho de sufragio sólo los ciudadanos que saben leer y escribir.

Entramos ahora en algunos detalles sobre la extensión y excepciones en materia de sufragio. La disposición de la Constitución se halla puntualizada por lo que establecen los artículos 1°, 2° y 5° de la ley electoral vigente No. 2108 de 6 de febrero de 1915. La ley dispone, combinando la disposición constitucional y la ley electoral, que para el ejercicio del derecho de sufragio se requieren las condiciones siguientes: ser peruano por nacimiento o naturalización, desde que preceptúa la Carta que gozan del sufragio los ciudadanos en ejercicio. La primera condición es pues, ser ciudadano, que se es por nacimiento o por naturalización. La segunda condición que se requiere es la edad de 21 años o el ser casado aunque no se tenga dicha edad, porque así lo establece el artículo 37. De modo que los casados, aunque no tengan 21 años tienen derecho de sufragio, porque, según el Código Civil, el matrimonio produce la emancipación que es a los 18 años. Cuando se trata de peruanos por naturalización es indispensable tener 21 años; lo que se deduce del artículo de la naturalización, que dice que nadie puede naturalizarse peruano si no tiene 21 años cumplidos. El tercer requisito es saber leer y escribir. La redacción primitiva de la Constitución no exige de manera necesaria la calidad de saber leer y escribir, sino de un modo alternativo. Dice la Constitución: saber leer y escribir "o" ser jefe de taller, "o" tener una propiedad raíz, "o" pagar una contribución al Estado. De modo que un artesano analfabeto, jefe de taller, podía tener derecho de sufragio; lo mismo sucedería con el más ínfimo propietario que, por el hecho de tener una propiedad raíz, goza del

derecho de sufragio, aun siendo analfabeto. Lo mismo pasaba con los contribuyentes y como entonces existía la llamada contribución personal sobre los mayores, que era de dos soles en la costa y un sol en la sierra, era una consecuencia natural que todos tenían derecho de sufragio. Y en el interior, donde abundan los analfabetos, los indígenas que eran propietarios territoriales comunales o individuales, encontraban así una nueva base para tener el derecho de sufragio. De modo que bajo el imperio de la Constitución del 60, el derecho de sufragio, hasta la reforma de 1895, era universal, dada la liberalidad del artículo 38.

La reforma de 1895 tuvo una tendencia restrictiva: la de limitar el derecho de sufragio, precisa y necesariamente, a aquellos que supiesen leer y escribir. Esta ley, dado el estado de atraso de la cultura en el Perú, significa la limitación o la disminución enorme de la extensión de las listas de ciudadanos sufragantes.

El cuarto requisito que se requiere es el de estar inscrito en el registro militar. En todas partes, la ley electoral o alguna ley especial prescriben, para poder normalizar el mecanismo de las elecciones, que todos los habitantes se inscriban en una lista o registro, para que al tomarse el voto de los ciudadanos, sepan las autoridades públicas si el ciudadano que se presenta a votar se halla en las condiciones prescritas para la emisión del voto. Entre nosotros se han ensayado varios sistemas para la confección de registros más o menos diferentes y actualmente la ley establece que sirva de registro electoral, el registro militar, en que se inscriben todos los ciudadanos aptos para el servicio obligatorio, así como los exceptuados por razón de la edad o de otra circunstancia para realizarlo. Este es el registro para las elecciones según la ley vigente. El artículo 5° dice que es condición indispensable para ejercer el derecho de sufragio estar inscrito en el registro militar.

Respecto a la calidad de saber leer y escribir, la ley electoral prevé los alcances y el sentido de estas palabras cuando declara que la ley estima que no saben escribir aquellos que sólo saben firmar.

Las autoridades militares, al inscribirse el ciudadano en el registro militar, están en la obligación de entregarle la llamada libreta de conscripción o la boleta de excepción en favor de los que están exonerados del servicio. Estas boletas, dice la ley, constituyen el título que acredita el derecho de sufragio del ciudadano, y hay que presentarlas previamente a la mesa receptora de sufragios.

De modo que, resumiendo lo dicho, para ejercer el sufragio se requieren como condiciones positivas: 1°, ser peruano por nacimiento o naturalización; 2°, tener 21 años de edad o ser casado aunque no se tenga esa edad, pero los peruanos por naturalización necesitan forzosamente tener 21 años; 3°, saber leer y escribir, con la restricción de que no se considera que sabe escribir al que sólo sabe firmar; 4°, estar inscrito en el registro militar y presentar la boleta de conscripción o de excepción. Por último, se requiere no estar comprendido en ninguno de los casos en que la ley priva del derecho de sufragio a los ciudadanos, que pueden resultar de estar privado del ejercicio de la ciudadanía por haber incurrido en alguno de los casos en que, según la Constitución, se suspende o se pierde el ejercicio de la ciudadanía. (Constitución de 1860, articulos 40 y 41) Segundo: por haber sido condenado, conforme al Código Penal, a alguna de las penas que, según ese código, determina la pérdida o suspensión del ejercicio de los derechos políticos. También puede estarse privado del derecho de sufragio, por el ejercicio de un cargo que la ley considera incompatible con el derecho de sufragio. Dice la Constitución que se suspende el ejercicio de la ciudadanía por incapacidad conforme a la ley, aludiendo aquí al Código Civil que declara incapaces a los locos, fatuos y pródigos declarados.

Hay casos en que el Código castiga ciertos delitos con la pérdida de la ciudadanía, o como pena accesoria a la cárcel o penitenciaría suspende también la ciudadanía durante la condena y aun por cierto tiempo después de terminada ésta. Pero otras veces como pena principal impone la pérdida o suspensión del derecho de sufragio y los demás derechos políticos.

Entre los casos que, según la Constitución, determinan la pérdida de la ciudadanía está el de la aceptación de cualquier empleo, título o condecoración de un Gobierno extranjero sin permiso del Congreso. Esto ha sido modificado por la ley de 3 de setiembre de 1907, que suprime la necesidad de la autorización legislativa para aceptar condecoraciones, quedando el artículo así: por la aceptación de cualquier empleo o título, etc.

Todas estas personas, por motivos justificados de inmoralidad, incapacidad o incompatibilidad se hallan fundadamente privadas del derecho de ejercer las funciones políticas y, especialmente, el voto.

Por último, están privados de este derecho los que ejercen ciertos cargos públicos incompatibles con el sufragio. Éstos son, conforme a la ley electoral 2108 artículo 2°, inciso 1: las autoridades políticas, militares o de policía; por consiguiente, el Presidente de la República, los Ministros, Prefectos, Subprefectos, Gobernadores, Comisarios, Agentes de Policía, jefes y oficiales del Ejército, de la Gendarmería y de la Armada en servicio activo, ni los individuos de la tropa, de la armada y de la policía; artículo 2, inciso 2°: los militares en servicio activo; 3°, los que están privados de la ciudadanía; 4°, los Vocales, Fiscales, Agentes Fiscales, los jueces de primera instancia y los agentes que accidentalmente estén encargados de los juzgados de primera instancia; prácticamente, todos los funcionarios públicos que ejercen autoridad. Hay que distinguir entre empleados y funcionarios. Empleados son los que prestan servicios técnicos o de otra especie a la administración, pero que no ejercen autoridad. Sólo gozan del derecho de sufragio los miembros del Poder Judicial de ínfima categoría, los jueces de paz, pero lo pierden al encargarse del juzgado de primera instancia por ausencia, vacancia, enfermedad del juez titular o por otra circunstancia. A la verdad que esta excepción no parece justificada. No se ve la razón por la cual los miembros del Poder Judicial carecen de este derecho fundamental. Que se les prive de ser candidatos, de intervenir en las elecciones o entrar en clubes políticos: esto está justificado; pero privar del derecho de voto a los

vocales o a los jueces es una excepción igualmente inaceptable. Lo mismo puede decirse respecto de los demás funcionarios, desde el Presidente hasta los prefectos y subprefectos. No se ve la razón por la que, para impedir la coacción de las autoridades en las elecciones, haya necesidad de quitar a estos funcionarios su derecho de voto. Esto en lo que se refiere a la extensión del derecho de sufragio, tenemos: 1°, cualidades positivas necesarias para ejercerlo; 2°, excepciones establecidas por la Constitución y la ley electoral que constituyen motivos de privación de este derecho.

En lo que se refiere a la forma del voto, ya dijimos que la Constitución de 1856 innovaba sobre la práctica tanto tiempo usada entre nosotros, creando en una disposición expresa el voto directo en lugar del voto indirecto que hasta entonces había regido. De modo que entre los años 1856 y 1861 imperó el voto directo para la elección de Representantes y Presidente. La Constitución del 60 propiamente no trató ese punto; dejó que la cuestión del voto directo o indirecto la resolviese la Ley Orgánica de Elecciones y que no formara un precepto de la Constitución. En los debates de la Comisión que redactó la Constitución se pronunció ella por la conveniencia de no precisar en la Carta la forma del voto, sino dejar a la resolución del Congreso esta cuestión, para que ella pudiera más tarde ser modificada en uno u otro sentido, según las circunstancias. Así la Constitución guarda silencio sobre si el voto es directo o indirecto.

La ley de elecciones fue de 1861, que rigió hasta 1896, y en ella se estableció el voto indirecto, cambiando así el plan de la Constitución del 56. Establecido el voto indirecto por una ley, no por un artículo constitucional, fue fácil a la ley del 96, dada durante el Gobierno del señor Piérola, volver al voto directo; y las leyes electorales posteriores de 1912 y la de 1915, hoy vigente, mantienen esa reforma, o sea, que el voto es directo. El artículo 7° de la ley de elecciones de 1915 reproduce la disposición análoga de la ley de 1912, y ésta a su vez reproduce en este punto la disposición de la ley del 96. Dice la ley: la elección de Presidente y vicepresidentes de la República y de

representantes de la Nación se hará por voto directo y público de los ciudadanos que puedan sufragar conforme al título anterior.

Voto directo ya sabemos que es aquél en que el ciudadano emite la boleta de sufragio, manifestando directamente por sí el nombre del candidato a la representación o a la presidencia: no se delega este derecho como en la elección indirecta, en que los ciudadanos votan por una lista de electores que, reunidos, formaban el colegio electoral provincial que se reunía en la capital de las provincias y elegía a los senadores, diputados, presidente y vicepresidentes.

Además, dice la ley, el voto es público. También en esta materia la ley vigente copia la reforma de la del 96 en que el Gobierno de entonces, deseando proscribir los abusos de la falsificación de votos, de la suplantación de sufragios, prescribió el voto público y escrito. Dice la ley: todo voto se emitirá en dos cédulas perfectamente iguales que llevan el número del título electoral del sufragante, que es el de su boleta de conscripción o de su boleta de excepción. En estas cédulas se designa el nombre y el cargo del elegido. Una de las cédulas es devuelta al votante, y la otra queda en poder de la mesa receptora como comprobante del sufragio emitido (arts. 48, 49 y siguientes).

Cuando me ocupé de explicar estas materias dije que en todo el mundo se había encontrado preciso adoptar el voto secreto; que países como Inglaterra en que antiguamente se había practicado el voto público y verbal, se dieron cuenta de lo inconveniente de un sistema en que el ciudadano se veía expuesto a la coacción y a la represión por el sentido de su voto. Para garantizar la libertad del voto, especialmente del pueblo, de los trabajadores, fue preciso darles la garantía de que nadie supiera por quién habían dado el voto. Y así todas las leyes de Europa y de Estados Unidos tienden a garantizar lo más posible la reserva y el secreto del voto. Nuestro régimen va al extremo opuesto, estableciendo el voto escrito y emitido en presencia de la mesa, que fácilmente puede ver el sentido del voto. Además, el elector tiene que firmar el voto y poner la fecha, dejando

así de él una constancia expresa. El motivo que determinó la adopción de este sistema fue el propósito de que al hacer el escrutinio para aceptar los votos bien emitidos y eliminar los mal emitidos, fuese imposible cometer fraudes; pero éstos han continuado y de allí que haya que tomar otras medidas que no consisten en la publicidad de la cédula.

Una materia sumamente interesante en toda organización política es la relativa al procedimiento electoral. Por grande que sea la pureza política del país, el grado de cultura que haya alcanzado, la mayor preparación y aptitud para ejercer todos los derechos ciudadanos, siempre existe el peligro de que las elecciones se alteren por el cohecho, el fraude, la suplantación. Es preciso establecer medios necesarios para garantizar la verdad y la legalidad de las elecciones.

Los procedimientos electorales enumerados necesitan ciertamente actos inherentes a todo régimen electoral. Son los principales: 1°, la formación de un registro en que se inscriban los nombres de los ciudadanos aptos para votar, excluyéndose a los impedidos o exceptuados. La formación del registro es la base de todo el proceso y una etapa que la ley tiene que cuidar que se haga con toda pureza y legalidad. 2°, hay que buscar un medio seguro para constituir juntas o crear las autoridades que se encarguen de recibir el voto. Tiene mucha importancia saber quién es el encargado de recibir los votos, para que esta primera autoridad, a quien se le confía en depósito los votos de los ciudadanos, no falsee el resultado de la elección, agregando nuevos votos o eliminando algunos de los emitidos. Allí estriba uno de los peligros de un sistema electoral; la parcialidad de las autoridades o juntas a quienes se confía el encargo de recibir los votos. Se necesitan después, autoridades encargadas de contar los sufragios, declarar quién tiene mayoría y proclamar el resultado de la elección, que es lo que nosotros llamamos juntas escrutadoras. Estas funciones de recibir los votos, de contarlos y de proclamar el resultado de la elección son los principales instrumentos de un proceso electoral. Por lo mismo, es necesaria una autoridad que controle y vigile o revise

estos procedimientos dada la gravedad de estas funciones, sea durante el proceso o cuando éste ha terminado, para ver si hay o no motivos de nulidad. De modo que, en resumen, toda ley electoral tiene que ver, en primer lugar, cómo se forma el registro, cómo se forman las juntas receptoras de sufragios, cómo, se forman y quiénes constituyen las juntas escrutadoras, y quiénes vigilan, controlan o revisan los procedimientos de estas juntas.

Para poder apreciar lo que dispone nuestra ley vigente, es bueno pasar una breve vista sobre lo que fueron los anteriores procedimientos electorales. A pesar de haber sido muchas las leyes electorales que nos han regido, puede decirse que la historia de nuestro sistema de elecciones comprende tres períodos: 1.-, desde la independencia nacional hasta 1896; 2.-, desde 1896 hasta 1912 en que se modifica otra vez el sistema; y 3.-, el período que comprende la época posterior a 1912.

En el primer período se dictan muchas leyes electorales. Prácticamente, cada vez que se reformó la Constitución –que lo fue nueve veces– se daba una ley de elecciones, y muchas veces durante una misma constitución se alteraban y revisaban en su totalidad las leyes electorales en vigencia; pero, comparándolas, se ve que las reformas eran siempre en materias secundarias, que las miras generales fueron sustancialmente las mismas, las bases eran las mismas y, puede decirse, que ocurrió lo mismo que con las constituciones.

Este sistema sustancialmente igual, era en la ley y en la práctica el siguiente, dando de él una idea somera. El proceso electoral comenzaba por la formación del registro, encargada por lo general a las autoridades municipales, y en pocos casos a las autoridades políticas o a juntas compuestas de funcionarios municipales, políticos y judiciales de la localidad; el alcalde, el juez de paz, el gobernador, en suma, los elementos que se consideran más idóneos. Esas juntas fueron siempre juntas dominadas por las pasiones y los intereses políticos locales, que ordinariamente no cumplieron su misión,

falsificando el registro para favorecer a su partido, incluyendo en el registro a personas muertas o incapaces, y eliminando a personas que tenían expedito su derecho. No establece la ley un control acertado o, mejor dicho, ningún control para vigilar el registro formado por las autoridades locales. Tomando el ejemplo de otros países se recuerda así que en Inglaterra es una función eminentemente judicial el quitar o suprimir el nombre de un ciudadano del registro de electores. Para esto hay que seguir un proceso con pruebas y alegatos. En realidad para este acto se necesita una autoridad de imparcialidad y rectitud que no puede ser sino un funcionario judicial: es ésta a veces una cuestión contenciosa, en que hay múltiples aspectos que considerar. Entre nosotros no había un sistema que permitiese controlar y dar las garantías de seguridad a las funciones del registro. Así la mentira electoral comenzaba desde la formación del registro que servía de base a las elecciones.

En cuanto a la formación de las mesas receptoras de sufragios, el régimen seguido era absurdo. Llevados de un concepto enteramente idealista acerca de las condiciones del país, se creyó acertado establecer un sistema eminentemente democrático que consistía en que los mismos ciudadanos con derecho de sufragio, elegían ellos mismos a la mesa receptora de sufragios. Así en la plaza pública, reunidos los ciudadanos con derecho a votar elegían la que se llamaba "la mesa permanente", o sea, un grupo de cierto número de ciudadanos. Así se realizaban dos elecciones: una elección preliminar de la mesa y, constituida ésta, ante ella se votaba por senadores y diputados. Esas elecciones de mesas degeneraron siempre en verdaderos combates. Desde la víspera se reunían en locales *ad hoc* los clubes eleccionarios, gente asalariada para que temprano, al día siguiente, asaltasen las mesas; porque todo el empeño consistía en arrojar a los adversarios de la plaza pública y una vez realizado el asalto a las mesas, puede decirse que la elección estaba terminada con el hecho de haberse apoderado de las mesas y de las ánforas. Así las elecciones fueron por mucho tiempo verdaderas batallas campales en que por la fuerza, y a veces con el auxilio de las autoridades, se consumaban las

elecciones. El hecho de reunirse en locales adecuados, próximos a la plaza pública los clubes eleccionarios y el asalto a las mesas se llamaban "el encierro y toma de mesas", que son frases tradicionales. Ante esas mesas así tomadas por asalto, se realizaban las elecciones. Naturalmente esa mesa que tenía en su poder el registro electoral, por lo general impedía el acceso de los ciudadanos del partido contrario. Sólo concurrían a votar, o se suponía que habían concurrido, los partidarios del partido triunfante. Más tarde, con los electores elegidos, en la capital de la provincia se formaba el colegio electoral provincial que era una autoridad completamente autónoma. Sus miembros, unos a otros, se calificaban sus credenciales, nombraban una mesa directiva, y, ante ella, los electores elegían senadores, diputados y presidente, entregando después al candidato una copia del acta de la sesión que constituía su credencial. No había ninguna autoridad encargada de vigilar sus actos. El único que gozaba de esta facultad era el Congreso mismo que días antes de instalarse se reunía en Juntas Preparatorias, y ellas eran las que calificaban las elecciones de sus miembros. El Congreso abusaba escandalosamente de esta facultad, incorporando a los partidarios de la mayoría dominante y descartando a los adversarios, aun sin motivo alguno, por el solo hecho de no ser adictos a la causa de la mayoría de la Cámara. Cuando se presentaban credenciales duales, y aun triales, eran estudiadas por una comisión que emitía un dictamen inspirado exclusivamente en móviles políticos, favoreciendo en consecuencia, aunque sin justicia, al candidato partidario de la mayoría. Además, se permitía asistir a la tribuna política a los candidatos, para defenderse y combatir las credenciales de su adversario, hablando después el presidente de la comisión dictaminadora o algún amigo oficioso, después de lo cual la cámara, por un voto mudo, declaraba legal una de las credenciales. Las mesas duales eran, por lo general, formadas por los expulsados de la plaza pública que se reunían en otro lugar. De allí emanaba un doble juego de colegios electorales, de procesos, y así también resultaba un doble juego de credenciales; y eran entonces las Juntas Preparatorias las llamadas a resolver qué proceso era el verdadero.

Ellas, por lo demás, no examinaban imparcialmente el aspecto legal de la defensa de los candidatos, sino que atendían de preferencia a sus condiciones políticas, a los compromisos de la mayoría.

Este sistema es el que intentó reformarse bajo el gobierno del señor Piérola el año 1896, y se introdujeron entonces reformas sustanciales que en gran parte alejaron los borrones más bochornosos del sistema electoral. En vez de que el pueblo eligiera las mesas, se estableció que ellas fueran nombradas por otros funcionarios electorales, y en cuanto a la calificación de las credenciales por el Congreso, fue abolida por la ley electoral de 1896. Esta función fue encargada a las mismas juntas que en las provincias y en los departamentos efectuaban el escrutinio de los votos y la proclamación de los elegidos.

El sistema adoptado entonces fue el siguiente. Se creó una vasta organización formada por una jerarquía de juntas. Estas juntas son: la Junta Electoral Nacional constituida en Lima, las juntas escrutadoras de departamento, las de provincia y las juntas de sufragio. La base fue la matrícula de contribuyentes para la formación de estas juntas. Desde entonces hasta el presente ha servido, como primer punto de partida, la matrícula de las personas que en cada provincia pagan las más altas contribuciones al Estado. Esta es la base para designar a las personas que han de formar las diversas juntas. Se ha creído que los ciudadanos de más fortuna son los más capaces y los más amigos del orden.

Para el efecto de nombrar las diversas juntas, la Junta Electoral Nacional hace una lista en cada provincia, de los 25 mayores contribuyentes, por el orden riguroso de la cuota que pagan. Formada la lista de los 25 mayores contribuyentes, la Junta Electoral de Lima, por suerte, designa cinco contribuyentes, y estos cinco forman la Junta de Registro Provincial. A ella se encarga la función de formar la lista de ciudadanos con derecho de sufragio. Además esta junta, formada por la suerte con cinco de los mayores contribuyentes de la provincia, tenía el encargo de nombrar a las mesas receptoras de sufragio,

innovando así al sistema antiguo. Es un procedimiento inspirado en el propósito de seleccionar entre los elementos de la provincia a personas que fuesen idóneas en la designación de las mesas, que estuviesen formadas de personas aptas para el cumplimiento de su deber, encargándoseles la delicada misión de hacer el registro de los ciudadanos con derecho al sufragio.

Tenemos así constituidas las Juntas de Registro y las mesas receptoras. En cuanto a las juntas escrutadoras, establece esta ley que los ciudadanos se dividan en cinco grupos separados por la afinidad de profesiones, eligiéndose por cada grupo, dos personas, de las que la Junta Electoral Nacional elige una; y estos cinco nombrados forman las juntas escrutadoras de provincias que reúnen los votos, hacen el escrutinio, los califican, declaran el resultado y hacen la proclamación de los elegidos. Como los Senadores son elegidos por los Departamentos había que formar otro organismo. Se formaron entonces las Juntas Electorales Departamentales. Para constituirlas, las Juntas de Registro Provinciales eligen un delegado cada una, que se reúnen en la capital del departamento y presididos por un presidente que nombra la Junta Electoral de Lima, forman las Juntas escrutadoras departamentales.

Por último, a la cabeza de todas estas juntas, está la Junta Electoral Nacional, que se forma de un personal constituido por cuatro miembros que elige el Congreso, cuatro que eligen las Cortes Superiores de la República y uno que nombra el Presidente de la República o el Poder Ejecutivo. Esa gran junta electoral es la que prepara el proceso en la República. Es un sistema centralista, en que las Cámaras ya no tienen la facultad de calificar las credenciales de sus propios miembros. El propósito que con este sistema se perseguía era organizar un cuarto poder del Estado, el Poder Electoral; y así en verdad lo calificaba el proyecto enviado por el gobierno del señor Piérola a las Cámaras. Este sistema tenía por cabeza a la Junta Electoral Nacional que constituía un jurado en esta materia, y así la considera también el proyecto remitido al Congreso.

Repetimos una vez más, la base del sistema eran los contribuyentes. Las listas de ellos eran depuradas por la Junta Electoral Nacional, que examinaba las tachas que contra ellos se presentaban; labor ésta que dio motivo a que dicha Junta a veces practicara sorteos falsos dentro de las listas formadas.

Las juntas escrutadoras se formaban de cinco miembros, que contaban los votos, los calificaban y declaraban el resultado de la elección; y esa declaración, el resultado de ese escrutinio que constaba según el acta de la respectiva junta escrutadora, era inamovible; ninguna autoridad administrativa, ni legislativa ni judicial podía tacharlos. La Junta Electoral Nacional no intervenía para enmendar o anular su declaración; intervenía sólo en la formación de las juntas, aun durante el curso del proceso electoral; pero no cuando éste había terminado. Reserva, sin embargo, el proyecto enviado a las Cámaras, la facultad de éstas para calificar la persona del elegido (edad, residencia, renta), pero no sus credenciales, mas el recuerdo de los abusos cometidos hizo que el Congreso aboliera la calificación, cualquiera que fuera, de las cámaras.

El régimen llegó a desacreditarse profundamente como es sabido. Ese órgano concebido en el proyecto para ser el vigilante imparcial de las elecciones, se convirtió en la práctica, en un agente de corrupción, era un elemento partidarista, ejerció una acción desmoralizadora y fraudulenta. La influencia del Gobierno fue en él, preponderante. Los cuatro miembros del Congreso eran elegidos por el sistema de representar a la mayoría y minoría; y el Gobierno, por lo general, contó con los delegados de la mayoría. Los representantes de las Cortes de Justicia a la larga estuvieron también a disposición del Gobierno quien se valió para ello de todos los medios de seducción conocidos, lo que determinó que más tarde el Congreso modificase el sistema, suprimiendo la elección de cuatro delegados de las Cortes que no eran sino instrumentos del Poder Ejecutivo, y estableciendo que ocho miembros de la Junta Electoral Nacional serían elegidos por el Congreso. Así constituida la Junta fue siempre

sumisa al Gobierno; y en las dos ocasiones que se le opuso, fue disuelta por un decreto dictatorial. En realidad, crear como se pensó un cuarto poder del Estado es una ilusión. Si es necesario establecer una autoridad que controle los procesos electorales, esa autoridad debe residir en uno de los poderes del Estado que por su moralidad y su prestigio sea apto para llenar esa función.

Bajo el gobierno del señor Billinghurst, poniéndose de manifiesto la imperfección del sistema, viéndose que estos jurados eran elementos de fraude, se cambió la organización electoral. Se suprimió la Junta Electoral de Lima; pero se mantuvo, sin embargo, el plan de que las Cámaras no tuviesen participación en la calificación de las elecciones. No siendo, pues, ellas las que calificaban las elecciones y habiendo desaparecido la Junta Electoral Nacional ¿Cuál era el método que debía adoptarse? Entonces apareció un organismo nuevo, que es la Asamblea de mayores contribuyentes. La ley de Billinghurst vuelve en cierto modo al régimen anterior por el que el pueblo mismo nombra a las juntas por medio de los mayores contribuyentes. El Ministerio de Hacienda forma la lista con los mayores contribuyentes de las respectivas provincias, listas que sirven de base para la formación de la Asamblea de mayores contribuyentes que forma así un pequeño cuerpo que elige a las juntas provinciales de registro y a las juntas escrutadoras provinciales; y las juntas provinciales de registro nombran a las mesas receptoras, así como a sus delegados que forman las juntas electorales departamentales. Las juntas escrutadoras de provincia son completamente autónomas, no tienen a nadie encima, ni aun a la Junta Electoral Departamental, que es en su rango también autónoma.

No es, pues, ésta, una organización centralista como la antigua, sino que el sistema de 1915, como reacción, establece la autonomía de las provincias y departamentos en materia de elecciones. Las provincias y departamentos, por sí mismos, forman sus juntas y proclaman a sus diputados y senadores, y nadie hay que vigile estos procedimientos. Pero esta ley contiene la novedad muy saludable, por

primera vez introducida en nuestra vida electoral, de dar injerencia al Poder Judicial. Así entramos dentro de un sistema del que puede esperarse la verdad y la pureza en el sistema electoral; aunque si bien es cierto la ley restringe muy parsimoniosamente los casos en que la Corte Suprema debe tomar conocimiento de los procesos electorales, y se refieren a la comisión de grandes abusos, en cuyo caso tiene la facultad de declarar nulas las elecciones y ordenar se hagan otras nuevas.

Estas son las bases establecidas en la ley de 1912 y contenidas en la ley vigente de 1915, que no es una ley nueva, sino sólo una nueva redacción de la ley de 1912, que mantiene la asamblea de mayores contribuyentes y que faculta a la Corte Suprema para declarar en ciertos casos la nulidad de las elecciones practicadas. La única innovación de la ley de 1915 es la de introducir el registro militar, declarando que este registro servirá de registro electoral, suprimiendo por lo mismo las juntas de registro encargadas de formar las listas de electores.

El próximo día insistiremos más detenidamente sobre el procedimiento que hoy rige; pero quedan ligeramente establecidas las miras que sirven de base a nuestro sistema electoral. Hasta ahora los ensayos han sido infructuosos como consecuencia de los profundos vicios electorales que existen en nuestro país desde que es República. Primero se confió demasiado en las virtudes de los ciudadanos, creyéndoseles capaces a los sufragantes de ir a las plazas públicas y nombrar por sí a las mesas receptoras de sufragios.

Las reformas introducidas en el régimen antiguo han conducido: 1°, a eliminar los abusos de las mesas receptoras; 2°, a suprimir la antigua autonomía de los colegios electorales provinciales que nadie vigilaba; así se favorecía el abuso, y el único control que quedaba era el Congreso; pero, a su vez, este control era origen de una serie de inmoralidades electorales. Este derecho de las cámaras, de calificar a los nuevos miembros de ellas, significaba en cierto modo la autonomía

electoral de los senadores y diputados, pero como las cámaras se renovaban por tercios, los miembros de ellas que eran los que calificaban, lo hacían siguiendo acuerdos con el Gobierno; y así el Presidente puede decirse que fue el gran elector nacional.

La reforma del señor Piérola estaba informada en saludables propósitos. Se refería en primer término a la extensión del sufragio y a la naturaleza del voto. Además, en el proyecto creyó posible el establecimiento de una organización autónoma: el poder electoral, que no dependiese del Gobierno, del Congreso, ni del Poder Judicial, llevado sin duda por el prejuicio de que el Poder Judicial debía abstenerse de intervenir en las elecciones políticas, porque así se evitaba la corrupción de los tribunales. Si la autoridad en materia electoral no se confiaba al Congreso, ni al Poder Judicial, ni al Poder Ejecutivo, era necesario un cuerpo autónomo que fue la Junta Electoral Nacional en la que se creyó que debían estar representados los tres poderes; pero sin que este poder pudiese depender de nadie. El resultado fue adverso. Todo el proceso electoral de las provincias dependía de la elección de cinco personas en Lima. La Junta, por lo demás, se desprestigió. Fue corruptora y tiránica o débil; y las dos veces en que se puso frente al Gobierno fue disuelta: una vez en tiempo del señor Piérola, otra en tiempo del señor Leguía.

Contra esta tendencia centralizadora, aparece la reforma dada durante el gobierno del señor Billinghurst y que tiende a la descentralización en materia electoral.

Lima, octubre 16 de 1916

Lección décima

II. El sufragio

La ley vigente sobre elecciones es, como dijimos, la promulgada el 6 de febrero de 1915, que sustancialmente reproduce la ley electoral de 1912. Esta ley en el capítulo I se ocupa de los que pueden ejercer el derecho de sufragio, de cómo se ejerce o sea la calidad directa y pública del voto; y en los títulos posteriores trata de la matrícula de contribuyentes, de la asamblea de contribuyentes, de las juntas de sufragio y de las mesas receptoras, de las juntas escrutadoras, de la manera de practicar las elecciones, de la entrega de credenciales, de la proclamación de representantes y de presidente, de la nulidad de las elecciones, etc. No contiene ningún capítulo especial acerca del registro electoral, punto que trata de modo subsidiario en los dos primeros artículos; y esta omisión y laconismo con que la ley trata este punto se explica por el hecho de adoptarse un sistema radical en materia de registro, al tomar como tal el que hacen las zonas militares regionales para el servicio militar obligatorio. El registro cívico es el registro militar.

Dijimos que la ley electoral toma como punto de partida del proceso, una corporación o junta llamada Asamblea de Mayores Contribuyentes. De ella nos ocuparemos en primer lugar, porque en

este cuerpo se halla la fuente o el origen de todas las demás juntas. La Asamblea de Contribuyentes tiene como funciones elegir dos juntas, llamadas junta de sufragio y junta escrutadora provinciales. Allí terminan las labores de la Asamblea de Contribuyentes. A su vez, la junta de sufragio tiene dos funciones: nombrar a los individuos que deben componer las mesas receptoras de sufragio en todos los distritos de la provincia y, segundo, elegir delegados ante la junta escrutadora departamental. Así que los cuerpos electorales son: 1° la asamblea provincial de los contribuyentes; 2° la junta de sufragio, que no tienen ninguna función; diremos, sustancial, pues sólo se ocupan estos dos cuerpos, de nombrar. Las juntas que tienen verdadera función sustancial en materia de sufragio son las mesas receptoras de sufragio que reciben los votos y los cuentan, y las juntas escrutadoras que hay en cada provincia para la elección de Diputados, y en cada departamento para la elección de Senadores. Así las verdaderas funciones electorales propiamente dichas corresponden a las mesas receptoras y a las juntas escrutadoras, y las otras dos sólo son ruedas necesarias, destinadas a nombrar a aquellas otras juntas que desempeñan las verdaderas funciones electorales. Las dos primeras son órganos de nombramiento, de creación de las otras juntas, y las juntas propiamente dichas: las mesas receptoras de sufragios y las de regulación y de cómputo de los votos, las que proclaman el resultado y dan las credenciales, o sea, las juntas escrutadoras provinciales y departamentales. Pero el órgano originario de las diversas juntas es la Asamblea de Contribuyentes.

Hay en cada provincia una asamblea de contribuyentes. La forman, en la provincia del Cercado o en la capital del departamento, los contribuyentes que pagan una cuota de más de dos libras al año, y la forman, en las demás provincias, todos los contribuyentes que pagan cinco soles al año. Si en la provincia del Cercado o capital del departamento no hubiese 25 contribuyentes que paguen más de dos libras al año, se agregará a los que paguen una libra; y si en las demás provincias no alcanzan a 25 los contribuyentes que pagan cinco soles al año, se agregará a otros que paguen contribución, cualquiera que

sea la cuota, y si con todo faltan, se agregará a los mayores propietarios del lugar aunque no paguen contribución. La contribución a que se refiere la ley son los llamados predios rústicos y urbanos, que pagan todas los propietarios de casas o de terrenos, las de patentes o industrias que pagan los que ejercen una profesión, una industria o el comercio, y las eclesiásticas y de minas: eclesiásticas las que pagan los eclesiásticos que gozan de algún beneficio, como los curas, etc., y de minas que son las que pagan los propietarios de explotaciones mineras que se hallan sujetas a contribución en toda la República. Las Juntas Departamentales forman padroncillos en que constan las contribuciones; y estos padroncillos están en el Ministerio de Hacienda que, según la ley electoral, en la época de las elecciones toma de ese padroncillo los 25 nombres de las personas que pagan las más altas cuotas, formando así la lista de contribuyentes que corresponde a cada provincia de la República. Estos contribuyentes deben saber leer y escribir y pagar la contribución por derecho propio. Así es que para determinar quiénes son nominalmente los mayores contribuyentes de la República, existe el procedimiento de que el Ministerio de Hacienda extraiga del padroncillo los nombres de las personas a quienes les corresponde esa calidad según la ley; lo que no quiere decir que se despoje del derecho de asistir a la asamblea, a aquéllos que no están nombrados directamente en la lista del ministerio; pues la ley prevé el caso de que personas con derecho de formar parte de la asamblea, sean omitidas. En este caso, los contribuyentes omitidos pueden asistir a la asamblea acompañando su recibo que acredite el pago de su contribución. Tal es el personal de la asamblea de contribuyentes. La preside el mayor contribuyente de la provincia. Para que no haya dudas al respecto el Ministerio de Hacienda, al formar la lista general, forma una lista parcial con los nombres de las tres personas que pagan las tres más altas cuotas, para que el primero de los allí nombrados sea el que preside la asamblea, y en su defecto, el segundo, y a falta de éste, el tercero; y si estuviesen ausentes, muertos o impedidos los tres más altos contribuyentes, corresponde la presidencia, en el orden de sus respectivas cuotas, a todos los demás. El Ministerio de Hacienda

remite la nómina autorizada de los contribuyentes, al individuo que debe presidir la asamblea, quien se encarga de distribuir esas listas para hacerlas publicar por periódicos o carteles a fin de que lleguen a conocimiento de los contribuyentes que deben formar la asamblea. Estas listas son publicadas también en dos de los periódicos de mayor circulación de la capital de la República. Como se puede apreciar, el espíritu de la ley es un espíritu democrático en lo que toca a la formación de la asamblea. No ha querido que formen parte de estas juntas sólo los ricos, sino que ha bajado el nivel de la contribución más baja, hasta dos libras, una libra, cinco soles, y aun cuotas ínfimas, deseando indudablemente que tengan derecho de asistir a la asamblea de contribuyentes, origen de todo el proceso electoral, las personas modestas. No ha sido el procedimiento cerrado de dar la llave del proceso electoral sólo a los grandes propietarios. En la antigua ley electoral de 1896 se disponía que formaban la base del proceso electoral los 25 mayores contribuyentes de la provincia, que en las provincias ricas eran los que pagaban una cuota crecida. De esos 25 individuos la Junta Electoral Nacional sorteaba cinco que formaban la junta de registro. En la innovación de la ley de 1912, reproducida en la ley de 1915, se ha ampliado la base electoral, incluyendo a todos los contribuyentes que paguen dos libras en la provincia del Cercado, y a los que paguen cinco soles al año en las demás provincias, reduciéndose aún más la cuota exigida cuando no hay 25 individuos que paguen esas cuotas fijadas. La base electoral es así una base amplia, liberal y democrática en cuanto a la calidad y el número de los ciudadanos que tienen derecho de concurrir a la asamblea de contribuyentes. Pero como no era posible que la ley impusiera a todos los contribuyentes de la provincia, dada la extensión de algunas de ellas y los inconvenientes de sus vías de comunicación, la concurrencia personal a la asamblea, se dispuso que es obligatoria la asistencia únicamente a los contribuyentes de la capital de la provincia, y facultativa a los de los distritos. Sólo se impone multa a los contribuyentes inasistentes que residen en la capital de la provincia, y sólo éstos son los tomados en consideración para calcular el quórum para que la

asamblea pueda reunirse y funcionar. Para esto es necesaria la reunión de la mitad más uno de los contribuyentes hábiles residentes en la capital de la provincia. Es necesario para tomar parte en la Junta, presentar cada uno de sus miembros el recibo que acredite haber pagado la contribución del último semestre cobrado en la provincia para evitar que con el pretexto de tener la calidad de contribuyentes, intervengan individuos ajenos a la asamblea. Los recibos deben ser entregados al Presidente de la asamblea antes de la votación. Estos recibos dados en depósito por noventa días al Notario más antiguo por si surge alguna reclamación. Si no existe notario en la provincia, serán entregados al juez de primera instancia o al juez de paz, en su defecto.

Dada la tradicional propensión de nuestro país a la irregularidad y el abuso en materia electoral, no debe extrañar que a pesar de todas estas precauciones se hayan cometido, bajo múltiples formas, los más variados abusos y hayan resultado casos numerosos en que se verificaba el fenómeno de la dualidad de asambleas. El candidato que ve que el personal con que va a constituirse la asamblea es adverso a sus aspiraciones políticas, que ha compulsado las tendencias del personal de la asamblea y que espera que el resultado de la asamblea le sea desfavorable, opta por formar otra asamblea con los elementos que le son adictos; y entonces ocurre que en el proceso ante la Corte Suprema se estudia la calidad legal de los miembros de una y otra asamblea, se ve si eran contribuyentes, si pagaban la cuota fijada, examinándose los recibos, ver si eran personas hábiles, ciudadanos en ejercicio, peruanos por nacimiento o naturalización, si sabían leer y escribir, si no estaban impedidos para ejercer las funciones del sufragio, produciéndose entonces una cantidad de tachas, reduciéndose nombres para demostrar que la junta que le favorece, había contado con la mitad más uno de los contribuyentes hábiles residentes en la capital de la provincia, y el candidato opositor, a su vez, sostiene lo contrario. He allí como se ha desarrollado una vez más un conjunto de dificultades de orden legal en la constitución de las asambleas, motivadas por la malicia y, diremos, la temeridad sobre la manera de

cumplir la ley. A veces se ha tachado al presidente de la asamblea por no ser el mayor contribuyente o ser persona inhábil. En ese caso, el candidato dual forma una asamblea repudiando al presidente, y el segundo de la nómina formada contribuye a formar una asamblea dual. La mayor parte de los procesos ventilados ante la Corte Suprema han versado sobre este punto: la nulidad de la Asamblea de Contribuyentes, porque si ésta era nula, como de ella emana todo el proceso electoral, todo cae así por su base. Si, por el contrario, el candidato consigue demostrar que su asamblea de contribuyentes funcionó con regularidad, son válidas las juntas todas que de ellas se derivan. Para evitar en lo posible la producción de estos abusos e irregularidades, la ley señala en varios artículos, penas severas, previniendo los diversos delitos o abusos de que pueden valerse los llamados a intervenir en las elecciones para obstruir, impedir o dualizar los procedimientos de las asambleas. El delito más frecuente en esta materia, penado por la ley, es el que consiste en que los miembros de la minoría se retiren de la asamblea, dejándola sin quórum, o trayendo otros elementos, aun falsos elementos, formando otra asamblea y disputándole la validez a la verdadera. La pena impuesta en este caso es la de cárcel en 5° grado.

La asamblea de mayores contribuyentes tiene como función nombrar a la junta de sufragio y, segundo, a la junta escrutadora provincial. Cada una de estas juntas se compone de cinco personas: un presidente, un secretario y tres vocales. En la constitución de esas juntas la ley prescribe que se adopte el principio de la representación de la mayoría y minoría; y para obtener ese resultado los contribuyentes presentes en la asamblea emiten su voto en esta forma: en una cédula ponen 6 nombres, y esto que se trata de elegir dos juntas de cinco miembros cada una, o sea diez miembros. Verificada la votación, los tres primeros en el resultado son el presidente, el primer vocal y el secretario de la junta de sufragio; los restantes respectivamente el presidente, primer vocal y secretario de la junta escrutadora; ambas juntas se completan con los accesitarios, o sea los 4 miembros

restantes que son los candidatos de la minoría de la asamblea. Así cada junta, de sufragio y escrutadora, se compone de tres representantes de la mayoría y dos de la minoría. Previendo la ley el caso de que deba hacerse nueva votación si no obtienen mayoría absoluta los que deben formar los diez miembros de las juntas, dispone que se elijan en segunda votación entre los 20 miembros que hayan tenido mayor número de votos en la primera votación: se limita así el círculo de la votación. Si así no se consigue aún la elección, se procede por suerte, poniendo en un ánfora los nombres de los veinte que hayan tenido más votos en la última elección. Los dos primeros nombres que se sacan son los presidentes, los seis siguientes los vocales, y los secretarios son las personas cuyos nombres se sacan en noveno y décimo lugar. Los miembros de las juntas deben ser miembros de la misma asamblea de contribuyentes y estar presentes en el acto mismo de la votación. La sesión de la asamblea debe ser permanente y continua, hasta que quede consumada la elección de las juntas. Terminada la sesión se sienta un acta, que debe ser firmada por todos los miembros de la asamblea o por la mayoría de ellos. Debe igualmente pasar una nota comunicando su nombramiento a los miembros de las juntas escrutadora y de sufragio; y así cesan sus funciones.

Como ha sido vicio inveterado que las autoridades políticas se mezclen en los procesos electorales para coactar la voluntad de los electores e imponer ciertas candidaturas, la ley no ha podido menos que procurar reprimir estos abusos e impone una pena de diez a veinte libras de multa a las autoridades en caso de intervención. Aun la ley establece que sin investigación, sin prueba ni presunción de delito una autoridad política puede ser destituida por un decreto del juez de primera instancia, si es acusado por diez contribuyentes que tienen derecho a concurrir a la asamblea. Esto se establece para garantizar la imparcialidad en el proceso electoral, sin la pérdida de tiempo que significaría el seguimiento de un juicio contra la autoridad, o el subprefecto de la provincia.

Dijimos que la junta de sufragio tiene dos funciones: la primera es elegir a las mesas receptoras de sufragio; la segunda es elegir delegados que forman la junta escrutadora departamental. Nos ocuparemos de la función de nombrar mesas receptoras. La junta de sufragio debe designar una mesa receptora de sufragio por cada 250 ciudadanos inscritos en el registro. El registro para las elecciones es, como sabemos, el registro militar. Ese registro debe ser enviado por el jefe de zona a las juntas de registro de cada provincia, incluyendo para cada junta la nómina de los ciudadanos inscritos en el registro militar correspondiente a la respectiva provincia de que se trata. Allí se consignan los nombres de todos los ciudadanos en ejercicio, y al lado de cada nombre aparece el número de la boleta de conscripción o de excepción correspondiente; y la Junta divide entonces esta lista en grupos de 250 ciudadanos por el orden numérico en que están colocados, y para cada grupo elige una mesa receptora de sufragio, compuesta de tres personas. La Junta de Sufragio después de haber nombrado estas mesas, conserva la función de vigilar que cumplan su deber, y la de reemplazar a las personas impedidas o inhábiles para que no deje de funcionar ninguna mesa: están ahí para reemplazar a los impedidos o para multar a los inasistentes injustificados. También en la formación de las mesas receptoras de sufragio quiere la ley que haya representante de la minoría. Así la junta de sufragio vota por presidente y secretario de las mesas, y es el vocal de ellas y el que obtiene el primer *accésit*; de modo que al elegirse las mesas receptoras se vota por dos miembros.

También eligen la Junta de Sufragio los delegados que deben formar la Junta escrutadora departamental, que debe formarse de no menos de cinco miembros. Si el departamento consta de cinco provincias o más, el personal está completo. Si el departamento consta de dos provincias, una elige tres, la provincia del Cercado o de la capital del departamento, y la otra elige dos delegados. Si el departamento consta de tres provincias, la del cercado elige tres delegados y uno cada una de las provincias restantes. La ley tal como está consignada en la Colección de Aranda dice que en este último caso

se nombrarán tres delegados por la provincia del Cercado y dos por cada una de las dos provincias restantes; en total siete delegados. No sé si éste es un error de la Colección de Aranda o si es un error de la ley; pues así un departamento de sólo tres provincias tendría más delegados que uno de cinco o seis.

Tenemos ya constituidas todas las juntas electorales. Las mesas receptoras de sufragio, una vez recibido su nombramiento, deben anunciar por carteles el día en que comienzan a ejercer sus funciones, el lugar dentro del respectivo distrito en que tendrá efecto el acto electoral, y publicarán también en carteles la lista de los 250 ciudadanos que deben votar ante las respectivas mesas, para que así sepan de antemano ante qué mesa deben emitir su sufragio y se presenten a ellas el día señalado a dar su voto. Las elecciones se deben verificar simultáneamente en toda la República. Todas las mesas receptoras de sufragio se instalan a la una de la tarde del tercer domingo de mayo y reciben los sufragios en la forma determinada por la ley, funcionando a lo más dos días. Si el primer día los 250 ciudadanos emiten su sufragio, la mesa termina sus funciones; si esto no ocurre debe funcionar al día siguiente hasta las cuatro de la tarde en que termina sus funciones aunque no hayan sufragado los 250 ciudadanos inscritos. Ya sabemos que el voto es directo, escrito y público. Se emite una cédula para diputados, otra distinta para los senadores y otra diferente para presidente y vicepresidente de la República, siempre que estas elecciones fuesen simultáneas. Cada una de esas tres cédulas va a una de tres ánforas distintas. Se debe votar por diputado, senador y presidente en un mismo momento; no votar hoy para un cargo y mañana para los otros, ni hacerlo en momentos diferentes de un mismo día, so pena de no poder hacer uso del derecho de sufragio. Todo voto se emite en dos cédulas o en una cédula dividida en dos partes iguales, y en cada una debe estar el correspondiente número del registro que es el de la boleta de conscripción o de excepción. Una de las cédulas, firmada por el sufragante, va al ánfora; otra firmada por el presidente de la mesa, es devuelta al ciudadano para servirle de constancia y de elemento

probatorio de su voto. La ley dice que las cédulas pueden ser impresas y tener todas las contraseñas que el votante quiera para identificar su voto. Los dos días de la elección, a las cuatro de la tarde, se debe, por las mesas receptoras, sentar un acta en que conste el número de votos que tienen los candidatos y el nombre de los sufragantes, las que deben publicarse inmediatamente en los distritos para que dentro de las 24 horas se presenten las reclamaciones del caso, siendo las mesas las que resuelven lo conveniente. El motivo de las tres cédulas para elegir diputados, senadores y presidente y vicepresidente, se explica. Esta variedad depende de la variedad de juntas escrutadoras. El escrutinio de las elecciones de diputado lo hace la junta escrutadora provincial, el de las elecciones de senador, la escrutadora departamental, y el escrutinio de las elecciones de presidente y vicepresidente lo hace el Congreso. De modo que las mesas receptoras que reciben los votos y que sientan en un acta el resultado de la elección, mandan los respectivos votos originales a cada junta para que los examinen, comparen las firmas con las del registro y proclamen el resultado de la elección; y al Congreso le envía directamente los votos la junta escrutadora provincial para que los examine la comisión de cómputo que al efecto se nombra. A fin de garantizar la corrección de los escrutinios, cada junta escrutadora debe tener los votos originales que le corresponde examinar.

Las juntas escrutadoras provinciales, una vez constituidas, sientan un acta de instalación que deben firmarla la mayoría de sus miembros o todos ellos; en seguida, avisan por periódico, su instalación, al público. A ellas remiten las mesas receptoras las actas y los votos. Hacen el cómputo o regulación general de los votos recibidos. Pueden presentarse ante estas juntas, dentro de veinte días, reclamaciones contra los procedimientos de las mesas receptoras de sufragios, y ellas resuelven lo conveniente. Además, de lo resuelto por las mesas receptoras sobre las reclamaciones presentadas ante ellas, se puede apelar ante las juntas escrutadoras. Si éstas encuentran que las mesas han cometido faltas que anulan las elecciones, tienen autoridad para declarar nulas las elecciones de diputado y disponer que se realicen

otras nuevas. También ante las juntas escrutadoras pueden presentarse tachas nuevas, no alegadas, contra las mesas receptoras, contra la idoneidad de los candidatos; y las juntas escrutadoras resuelven si el candidato es o no idóneo, para darle o negarle las correspondientes credenciales. Verificado el escrutinio y regulación general de votos, se sienta un acta en que consta el resultado. Ese escrutinio es publicado para que dentro de las 24 horas se formulen las reclamaciones a que haya lugar por error o falsedad. La junta examina las reclamaciones, las resuelve, y dentro de las 24 horas proclama la elección y otorga las credenciales que son firmadas por todos sus miembros o por la mayoría.

Los candidatos tienen, según la ley, el derecho de nombrar adjuntos a las juntas de sufragio y escrutadora provincial y departamental para que las fiscalicen; los adjuntos tienen voz, pero no voto. Tiene este derecho el candidato cuando presenta una solicitud firmada por cierto número de ciudadanos, acreditando así su calidad de tal. Es entonces que tiene la facultad de nombrar adjuntos.

Sustancialmente, como procede la escrutadora provincial, así procede la escrutadora departamental para la proclamación de los senadores. Las juntas escrutadoras provinciales le envían una copia certificada sobre la regulación de los votos; ella hace, a su vez, un escrutinio nuevo, pues el de la escrutadora provincial no la obliga. El resultado del escrutinio es consignado en un acta firmada por todos sus miembros o la mayoría y que se publica. Pueden formularse reclamaciones dentro de 24 horas; y después se otorgan las credenciales que son la copia del acta firmada.

Lima, octubre 17 de 1916

Lección undécima

III. El sufragio

Hemos examinado el proceso eleccionario, desde la constitución de la asamblea de contribuyentes hasta el acto de practicar el escrutinio y el cómputo de los votos, las juntas escrutadoras provinciales y la junta escrutadora departamental. Sentadas las actas en donde se deja constancia del resultado de estas operaciones electorales, las mismas juntas tienen la atribución de entregar a los candidatos elegidos, sus respectivas credenciales, autorizadas y firmadas por los miembros de las respectivas juntas o por la mayoría de ellos, so pena de nulidad. Hemos visto igualmente que estas juntas son autoridades con facultad de resolver sobre las objercciones contra sus propios actos, y por vía de revisión o apelación, resuelven las reclamaciones que se formulen con motivo de las quejas de los candidatos o de los ciudadanos. Las juntas escrutadoras provinciales resuelven sobre las observaciones contra los actos de las juntas receptoras de sufragios; y las juntas escrutadoras departamentales resuelven las quejas formuladas contra ellas por razón de sus procedimientos. Así, las propias juntas son a la vez juez y parte; y si son dominadas por la pasión política y practican por esto, actos ilegales, debía haber otra autoridad distinta de las mismas juntas que revisara sus actos. En verdad, las juntas no pueden enmendar sus propios abusos. Este es el sistema

de la ley: la autonomía de las juntas en lo relativo a sus procedimientos. Sólo se establece la revisión de la Corte Suprema en los casos de dualidad o de otras infracciones graves que se concretan a pocos casos. En los demás, el fallo de la junta electoral provincial o departamental declarando bueno lo que hace, es inapelable.

También hemos examinado la forma de la constitución de las juntas, el modo de practicar las elecciones, el modo de votar y los distintos actos que las juntas practican hasta llegar al resultado de la proclamación de los candidatos elegidos. Diremos también que, según la ley electoral vigente, para ser proclamado diputado o senador se necesita tener la mayoría absoluta de los votos emitidos. Así lo declara un párrafo en el artículo 54. Aunque este artículo no es lo bastante preciso como debía serlo, empleando la frase mayoría absoluta que es la usual, en lugar de simplemente "mayoría" como lo hace,(10) el espíritu de la ley es que se es diputado o senador cuando se ha alcanzado la mitad más uno de los votos emitidos. Pero por esta relativa imprecisión de la ley, un miembro de la Corte, revisando un proceso electoral pendiente ante ella, declaró que no era necesario para ser elegido, la mayoría absoluta sino la relativa; pero la Corte Suprema declaró la necesidad de tener mayoría absoluta, quedando aquél como un voto disperso. Otro artículo de la ley dice "sea cual fuere el número de dichos votos". Finalmente, hay otro artículo que debemos mencionar, y es el que previene el caso de que una parte de los votos emitidos resulten nulos. Esta disposición es la siguiente –art. 77–: si en una elección para senador o diputado se declaran nulos los votos de uno o más distritos, quedando válidos los demás, no deben practicarse nuevas elecciones si los votos válidos dan la mayoría absoluta de los votos emitidos en todos los distritos. Así, habiendo en varios distritos nulidad en la elección, y siendo válidos los votos emitidos en los demás distritos, el régimen legal es que si el candidato

(10) Aun cuando la ley 2108 en su artículo 54 se refiere únicamente a la mayoría, Villarán parte de la mayoría absoluta, pues esa es la interpretación jurisprudencial aceptada (N. del E.)

tiene mayoría absoluta de votos válidos, es elegido, calculándose esa mayoría tomándose en cuenta el número total de los votos emitidos. Esto es absurdo, por la razón de que para computar el número que constituye la mayoría se cuentan los votos malos y los buenos. En realidad, los votos nulos no deben contarse para computar la mayoría. La mayoría es el número de los ciudadanos que han prevalecido en la elección; pero si esos votos son nulos y por lo mismo inexistentes, sin valor legal, no pueden tomarse en consideración para ningún efecto.

Es un vacío de la ley el que se nota en cuanto al caso de no conseguir, ningún candidato, la mayoría absoluta que es indispensable para quedar elegido. Nada dice la ley al respecto, aunque debe presumirse que entonces la Junta escrutadora está en el caso de avisar al Poder Ejecutivo para que convoque a nuevas elecciones. Repetida la elección, aunque la ley no lo dice, claro está que debe imperar el mismo principio: que el candidato, para ser elegido, debe obtener la mayoría absoluta de los votos emitidos. Y si esto no se consigue, nada dice la ley sobre lo que debe hacerse. En todo caso, deberá hacerse una nueva elección, y así sucesivamente hasta que se obtenga el resultado exigido. En otros países se establece que en estos casos se proclama al que sólo tiene mayoría relativa. En verdad, hay que poner un término a esa serie indefinida de elecciones; pero esto no lo dice nuestra ley electoral.

Expedidas las credenciales al candidato, éste debe presentarse, acompañándolas, ante su respectiva Cámara. La Cámara tiene, a su vez, un duplicado de esas credenciales, que la ley dispone deben ser remitidos directamente a las Cámaras por la junta escrutadora provincial o departamental en su respectivo caso. Así, la Cámara confronta la credencial que el diputado o senador exhibe, con la recibida directamente de la Junta, y encontrándolas conformes en su tenor y en sus firmas, incorpora al candidato. Si ocurre dualidad o trialidad –casos relativamente frecuentes– dispone la ley que la Cámara, de oficio, por propia iniciativa, en cuanto recibe las credenciales duales

o triales, debe enviarlas a la Corte Suprema para que decida cuál de estas credenciales es la válida. Esta incorporación de los representantes a sus respectivas Cámaras, se verifica en las llamadas Juntas Preparatorias, que son las sesiones que preceden a la reunión del Congreso.

En cuanto al examen de la elección del Presidente, ya hemos manifestado que se verifica en el Congreso pleno, que se nombra una comisión de cómputo en que deben estar representadas la mayoría y la minoría del Congreso. Se vota así. La comisión de cómputo se compone de dos senadores y tres diputados. Se vota por un senador y por dos diputados que necesitan mayoría absoluta para ser elegidos. Los otros dos miembros de la comisión son los accesitarios. Así, la comisión de cómputo se compone de cinco miembros: tres representantes de la mayoría y dos de la minoría. La comisión de cómputo hará el escrutinio general de los votos emitidos en las provincias conforme a las copias que envían las juntas escrutadoras de provincias. Se dispone también que estas juntas envíen los votos originales a los secretarios del Congreso para que puedan ser examinados también por la comisión de cómputo.

Dispone la ley electoral que las elecciones se declaren nulas cuando ocurre alguno de los defectos que enumera en el artículo 76. Esto revela que no todas las infracciones cometidas son suficiente causa para determinar la nulidad de las elecciones. Esas infracciones no enumeradas se suponen leves, que no deben estimarse como causa de una sanción tan grave como la de declarar la nulidad de las elecciones y la de ordenar se hagan otras nuevas. Esas infracciones producen el efecto, dice la ley, de tener que ser enmendadas, castigándose además, a los funcionarios responsables.

Las causas de nulidad para las elecciones de Presidente y representantes que consigna el artículo 76, son las siguientes: que se hubiesen emitido los sufragios ante comisiones receptoras no designadas conforme a las prescripciones de la ley; que hubiesen sufragado personas inhábiles o no inscritas, cuando éstas suman más de la

tercera parte del número de los sufragios emitidos. Es racional que se ponga un límite, la tercera parte, a este respecto; porque sería sumamente peligroso anular unas elecciones por el solo hecho de haber pocos votos nulos de personas inhábiles. Cualquiera podría obstruir así la elección más saneada, emitiendo o haciendo emitir un número reducido de votos nulos, en la que no se hubiesen observado las prescripciones sobre la forma y el modo de votar establecidas en esta ley. Otra causa de nulidad es que no concurran a las juntas la mayoría absoluta de los miembros de ellas, o que no sean presididas por la persona determinada por la ley; que no tomen en cuenta las reclamaciones oportunas de cualquier ciudadano por irregularidades en los actos en que han intervenido; y es causa de nulidad, finalmente, el que la persona elegida carezca de los requisitos exigidos por la Constitución para el cargo para el que se elige; que se alteren o suplanten las elecciones y que las juntas no funcionen en el tiempo y del modo preceptuado en esta ley. Estas causas de nulidad permiten a las juntas escrutadoras anular las elecciones. En tal caso, deben comunicarlo al Poder Ejecutivo para que convoque a nuevas elecciones.

Pero hay otra autoridad que es, según la ley, la suprema jerarquía en materia electoral: la Corte Suprema de Justicia, a la que se da jurisdicción para conocer de las acciones de nulidad de las elecciones de diputados y senadores, en los casos siguientes más restringidos que los relacionados con las juntas escrutadoras: suplantación de las juntas o comisiones electorales o de sus presidencias, reunión de la asamblea de contribuyentes sin el quórum legal, falta de este quórum a la proclamación y escrutinio, por inasistencia de la mayoría de los miembros de las juntas escrutadoras. Estas causas de nulidad se refieren a la ilegalidad del personal de las juntas y a su falta de quórum, son las causales de nulidad más frecuentes. Otras dos son que las credenciales sean falsas y que las proclamaciones de elegidos sean contrarias al número de votos de los escrutinios; por último, cuando el elegido carece de los requisitos que exige la Constitución para el cargo a que se refiere. La acción de nulidad sólo puede interponerse

ante la Corte Suprema por el que ha sido candidato en las elecciones, no por cualquier ciudadano.

Una vez recibido el escrito en que se entabla la acción de nulidad y en que debe determinarse expresamente cualesquiera de esas tres o cuatro causales que determinan la nulidad de las elecciones, acompañando los documentos respectivos, la Corte Suprema señala día para la audiencia y lo hace saber por el periódico. Llegada la oportunidad, la Corte oye los alegatos de los interesados o de sus abogados, que pueden presentar entonces nuevos documentos; y terminada la audiencia, en un solo día, en una sola sesión, se debe examinar el proceso y dar el fallo respectivo, sin que después de concluida la audiencia se puedan presentar nuevos documentos. La Corte se limita a declarar la validez o nulidad de las elecciones, y su sentencia constituye ejecutoria que nadie puede alterar. Para entablar la acción de nulidad hay que depositar £ 50, que se pierden si la acción es declarada infundada. La Corte Suprema una vez declarada la nulidad, lo comunica a la Cámara respectiva y al Poder Ejecutivo para que mande hacer nuevas elecciones, y el decreto respectivo debe darse dentro de los treinta días siguientes.

Dice la ley que el tribunal falla como jurado, por mayoría absoluta de votos y "considerando la verdad de la elección", frase ésta un tanto enigmática que no se entiende bien qué es lo que se ha querido decir con ella. Pero si el tribunal tiene una ley que indica los actos que deben practicarse y los detalles del proceso electoral y si el tribunal sólo puede apreciar, de acuerdo con la ley, si se han cumplido o no todos los requisitos prescritos, es claro que allí no cabe la intervención del jurado sino del juez. Claro está que en la apreciación de los documentos y de las pruebas de los testigos, tienen cierta libertad; pero no es necesario decir que actúa como jurado para decir que tiene una libre apreciación en el valor de las pruebas. Es, pues, incomprensible y contradictorio decir que el tribunal falle como jurado.

Tal es, a grandes rasgos, el régimen electoral vigente. Al parecer, esta ley electoral no es ni será definitiva. Ya existe un proyecto del actual Gobierno enviado a la legislatura de 1915 enmendando íntegramente toda la ley que acabamos de estudiar. Este proyecto fue sometido a informe de la misma Corte Suprema, pues se creyó, con bastante fundamento, que la experiencia adquirida por este tribunal por su intervención en la revisión de numerosos procesos electorales, lo capacitaba para ofrecer al Gobierno sus luces sobre un nuevo proyecto, poniendo de manifiesto los defectos y vacíos de la actual ley electoral. Este informe fue presentado; a su vez, la comisión legislativa expidió su dictamen, pero el Congreso no ha tenido tiempo de ocuparse de este proyecto fundamental.

Es interesante, por lo menos, fijarnos un momento más en el punto más trascendental referente al nuevo proyecto de ley electoral: si debe o no la Corte Suprema continuar siendo la autoridad que falle, en materia electoral, en los casos de dualidad o de infracciones graves en los procedimientos electorales. La Corte Suprema, en su informe, se pronunció abiertamente en sentido negativo, alegando razones, no sólo de circunstancias, sino razones de principio que considero equivocadas. La Corte, en su informe, aduce primero dos razones de orden constitucional. La primera es que, las cuestiones sobre la legalidad o ilegalidad de las elecciones, afecta la organización de las Cámaras legislativas, de donde deduce que sólo éstas deben intervenir en estas cuestiones. La segunda razón se basa en la naturaleza del Poder Judicial que, según el informe, sólo ha sido creado para la administración de la justicia, de donde se deduce que es extraña así a su función, la tarea de intervenir en cuestiones políticas. La tercera razón aducida por el informe es de circunstancias y de conveniencia, y se basa en la necesidad de mantener el prestigio y la serenidad del Poder Judicial, en el peligro de que se contamine con las ardorosas luchas que la política provoca, llevando al santuario de la justicia, querellas que pueden afectar su respetabilidad. Después expone algunas razones más prácticas, como el tiempo considerable que la Corte necesita dedicar a la revisión de los procesos electorales, cada

vez que ocurre una renovación legislativa, desatendiendo así sus ordinarias labores respecto a la administración de justicia. Después entra el informe en un análisis comparativo, examinando así los procedimientos que se siguen en algunos países. Dice después que, según el espíritu de la Constitución, son las Cámaras las que deben calificar las credenciales de sus miembros, fundándose para esto en los artículos de la Constitución que dan a las Cámaras la facultad de revisar las elecciones de Presidente; de donde deduce la Corte que también deben calificar las elecciones de sus miembros. De otro modo, puede ocurrir el caso de que haya contraposición de criterio entre el Congreso y la Corte Suprema si el primero, examinando las elecciones de Presidente, declara válidas las realizadas en ciertas provincias o departamentos, y la Corte, examinadas las elecciones de diputados o senadores por esos mismos departamentos y provincias, las declara nulas.

Estas son las razones únicas en que la Corte Suprema apoya su dictamen, negativo, acerca de su intervención en los procesos electorales. Rectificando, desde luego, la afirmación del hecho de que en todos los países las Cámaras analizan las credenciales de sus miembros, y sin buscar muchos ejemplos, tenemos dos casos típicos que demuestran lo contrario. Tenemos, primero, el caso de Inglaterra que tiene adoptado desde hace 40 años, el sistema de que los tribunales de justicia resuelvan sobre la validez o nulidad de las elecciones para miembros de la Cámara de los Comunes; y esto en un país en que, como en Inglaterra, las pasiones políticas están más refrenadas por el temperamento de la raza y la larga práctica de gobierno constitucional, en que no son de temer los abusos de la Cámara de los Comunes, introduciendo a miembros con credenciales malas; pero, con todo, se ha querido evitar ese lejano peligro, y creyéndose que éste es un asunto contencioso, se ha establecido que es un tribunal de justicia, formado por miembros de las más altas cortes, el que debe examinar las credenciales tachadas, causando su fallo, ejecutoria, y la Cámara nada puede decir. El segundo ejemplo es el de Estados Unidos. En una obra publicada este año, Gudnor, ocupándose de los

métodos electorales seguidos en Estados Unidos, dice que todo individuo que se considere agraviado, tiene derecho a acudir ante las Cortes de Justicia. Si se omite su nombre en el registro, tiene derecho de reclamar a la Corte, y ésta debe mandar que se incluya su nombre en dicho registro. Si el funcionario que se encarga del escrutinio de los votos se niega a contar una cédula por considerarla nula, puede también el damnificado acudir a la Corte que, según el caso, ordenará que dicha cédula se tome o no en consideración. Lo mismo, si un candidato denuncia que se ha considerado un balotaje ilegal, puede acudir a la Corte para que se excluya ese balotaje. Así, todo el proceso se desarrolla bajo la vigilancia de las cortes, para así asegurar el fiel cumplimiento de la ley electoral. Se trata de una intervención constante y paralela al desarrollo del proceso que tienen las Cortes de Justicia, en todo el territorio de la Unión, para enmendar en todo momento las irregularidades en que los funcionarios electorales pueden incurrir, contrariando el derecho de los ciudadanos e infringiendo la ley. A imitación de Inglaterra y Estados Unidos, no son pocos los países de Europa y América que emplean este sistema de controlar, por las cortes de justicia, los procesos electorales. Que deben ser las Cámaras legislativas las que deben calificar las credenciales de sus miembros, porque ello afecta su organización, es indudable. Lo ideal sería que la Cámara sola tuviese el derecho de decir quiénes son sus miembros; pero no pueden resolverse los problemas políticos con estos idealismos. La experiencia universal demuestra que los cuerpos legislativos están siempre dominados por los intereses partidaristas y se dejan apasionar por las luchas políticas, siendo para la mayoría, para conservar su calidad de tal, un procedimiento natural el descartar a sus adversarios, aun con buenas elecciones, e incorporar a sus amigos aunque tengan malas elecciones, dando así un escándalo que repercute en todo el ambiente electoral del país. Y como entre nosotros el ensayo de este sistema se hizo y duró por más de 50 años, con los resultados más vergonzosos y desastrosos, puesto que el abuso de las Cámaras a este respecto fue clamoroso, no cabe sostener por una razón puramente de principio,

que las Cámaras deben tener este poder del que han abusado y abusan en todos los países del mundo.

Dice también el informe que el Poder Judicial sólo debe ocuparse de administrar justicia y que por eso no debe encargarse de los procesos políticos. Es ésta una apreciación unilateral de la administración de la justicia. Cierto es que en lo civil y en lo penal es donde está concentrada de preferencia la administración de justicia que corresponde a los tribunales; pero no sólo para administrar justicia entre los particulares existen los tribunales, sino que tienen también funciones de derecho público, deben resolver las cuestiones contenciosas que se suscitan entre los individuos y la administración, o en materias administrativas propiamente, siempre que haya de por medio una ley cuya interpretación es más o menos contenciosa. Y si en materia electoral hay una ley que afecta los derechos políticos que son fundamentales, si durante el proceso se desarrolla una serie de cuestiones de hecho y de ley que complican el desarrollo del proceso electoral, en que hay de por medio intereses más o menos opuestos, en los que se necesita una autoridad serena que ponga término a la lucha, que examine las pruebas que en cada caso se presenten, es claro, pues, que hay una cuestión contenciosa, y nadie más capacitado que el Poder Judicial para resolverla. Es pues esta intervención en los procesos electorales, compatible con la naturaleza del Poder Judicial, y puede y debe ser una materia integrante de su labor el examinar las cuestiones contenciosas que se rozan con los derechos públicos y políticos de los ciudadanos. Ya dijimos cómo en Inglaterra el acto preliminar del proceso, la formación de los registros es una labor eminentemente judicial, como que no puede dejar de serlo. Hay una multitud de causas que califican o descalifican a los ciudadanos para ejercer el derecho de voto. Cada una da lugar a un proceso en que los amigos procuran que tal ciudadano sea incluido, en tanto que los adversarios pretenden que sea excluido. El Poder Ejecutivo interesado en materia electoral no puede resolver esta cuestión, sino un funcionario judicial, conocedor de la ley, intérprete sereno de los preceptos constitucionales y legales, el que puede dar un fallo justo

y equitativo. Y lo mismo sucede respecto a todos los actos del proceso electoral. Por eso el sistema ideal es el de los Estados Unidos donde el Poder Judicial tiene una intervención amplia. Las juntas, formadas por lo menos por tres amigos de uno de los candidatos, no son aptas para llenar debidamente sus funciones y menos deben ser ellas las que examinen sus propios actos. No solamente, en mi concepto, debe mantenerse la jurisdicción de la Corte Suprema, sino que debe ampliarse. Si un defecto tiene la ley actual, es la parsimonia con que se establece la jurisdicción de la Corte Suprema, por el prejuicio tradicional de que el poder no debe intervenir en las cuestiones políticas. Por eso la jurisdicción de la Corte es escasa; sólo revisa los procesos una vez terminados. Pero lo natural es que se vayan enmendando todos los actos ilegales a medida que se producen, no dejar que se acumulen las ilegalidades para terminar con la anulación de las elecciones y con los consiguientes males que produce la insubsistencia de todo lo hecho, No pasaría entonces lo que ocurre ahora: que se anula un proceso por no haber una autoridad controladora de los procedimientos de la ley. El proyecto enviado por el actual Gobierno mantiene la jurisdicción de la Corte Suprema, no obstante la oposición de ésta, y se llega a disposiciones eficaces, ampliando la jurisdicción del Poder Judicial, dando a las Cortes Superiores una intervención activa, especialmente en la formación y depuración de los registros electorales, porque allí está la fuente de la elección.

La adopción, como registro electoral, del registro militar, es un plan empírico y equivocado. El registro militar se forma para un objeto determinado: para que en él conste el nombre de los individuos llamados al Ejército y el de los exceptuados. Por el contrario, el registro electoral debe formarse sobre la base de los requisitos que se exigen para ejercer el derecho de sufragio, requisitos que no son los mismos que para el servicio militar. Así, la edad requerida es distinta; para ejercer el sufragio se necesita saber leer y escribir y para el servicio militar no. No establece, por otra parte, la ley ningún método para que el registro militar, formado con un objeto definido, sea adaptado de acuerdo con el objeto para el que se trata de aprovechar. Dice

la ley que las zonas enviarán las listas militares correspondientes a las provincias, y en esas listas habrá menores de edad, analfabetos, individuos suspendidos de la ciudadanía o que por diversas circunstancias, según la ley, carecen del derecho de sufragio. ¿Quién los elimina? La junta de sufragio ya contaminada de los intereses políticos, la que hace una selección completamente parcial al dividir a los ciudadanos inscritos, en grupos de 250. De modo que el actual proyecto formulado por el Gobierno se ocupa de una manera especial de arreglar con más cuidado el importante problema del registro, y en su depuración da intervención a los jueces de primera instancia y a los tribunales superiores. En ese camino creo que es donde se debe avanzar si se desea obtener algún día pureza electoral. Se han ensayado, todos los métodos. Se ha dado intervención a las Cámaras, al Poder Ejecutivo, a esa entidad autónoma y en cierto modo exótica de la Junta Electoral Nacional; pero todos estos sistemas han fracasado. En verdad, el único poder capacitado para controlar los procedimientos electorales y garantizar su legalidad, es el Poder Judicial por su rectitud, su independencia y su imparcialidad.

Lima, octubre 18 de 1916

Lección duodécima

IV. El sufragio

Antes de pasar adelante, vamos sobre el tema de la extensión del sufragio. Debemos recordar algunos antecedentes de nuestra historia constitucional sobre este importante punto. Casi todas nuestras constituciones, al tratar el tema de la extensión del derecho de voto, se encuentran con el problema –fundamental en nuestro país– del voto de los analfabetos; fundamental, digo, porque fue siempre escaso el desarrollo que tuvo la instrucción elemental, especialmente en las provincias y los departamentos apartados de los grandes centros. De un lado, los constituyentes tropezaron con la dificultad indudable que resulta de dar el voto especialmente a los individuos cuyo atraso intelectual era innegable; de otro lado, se hallaban inspirados en los principios democráticos y filosóficos sobre la soberanía, de los que se deducía que todos los ciudadanos mayores de edad debían gozar de alguna intervención en la cosa pública. Una de las soluciones a que se llegó en algunas de las constituciones, fue establecer ese requisito de saber leer y escribir para ejercer el derecho de sufragio; pero estableciendo una excepción en favor de los indígenas de los lugares donde no había escuelas, señalando un plazo próximo a partir del cual también les sería exigido ese requisito, pero exonerándolos de él por el momento. Así lo dispuso la Constitución del 39 respecto

a los indígenas y mestizos, estableciendo que no sería obligación para ellos, en los lugares donde no hubiese escuela, la de saber leer y escribir, hasta el año 1844. Así, se esperaba que en ese año, dado el adelanto y el progreso del país y la difusión de la instrucción habría ya pocos analfabetos o ninguno. Por otra parte, dada la situación general de los analfabetos en las poblaciones de indígenas, privarles del sufragio se consideraba someterlos a la inmensa minoría de la población; y esto pugnaba con las ideas democráticas imperantes entonces. Vino el año 44 sin que el desarrollo de la instrucción hubiese mejorado de modo apreciable. Entonces se dictaron leyes de prórroga, manteniendo el privilegio de los indígenas. En 1849, con motivo de una ley que se discutía para extender esa prórroga, se suscitó un famoso debate sobre esta cuestión entre los hombres representativos de las dos tendencias de esa época: don Bartolomé Herrera, rector del Convictorio Carolino, exponente de las ideas conservadoras, y don Pedro Gálvez, jefe del partido liberal de la época. Herrera sostuvo que era necesario privar a los analfabetos del derecho de voto; y Gálvez sostenía lo contrario, logrando arrastrar en su favor a la mayoría y se prorrogó el privilegio de los indígenas hasta 1860. Esto era natural. Acababa de producirse el movimiento liberal y democrático en Francia en 1848, y él no pudo dejar de tener influencia sobre las ideas que predominaban entonces en América. La reforma constitucional se operó y se amplió el privilegio en favor de los analfabetos hasta 1860. Ya sabemos que en la Constitución del 60 continuó este privilegio, pues el requisito de saber leer y escribir se exigía en forma alternativa, y dentro de las disposiciones del artículo constitucional quedaban comprendidos con derecho a voto, prácticamente todos los ciudadanos mayores de edad, por una u otra circunstancia de las exigidas. Hacia el año de 1890 se intentó una vez más corregir esta anomalía de nuestra organización política, dando el derecho de sufragio a una inmensa mayoría de indígenas ignorantes. Esta reforma fue propuesta en 1890 por distinguidos diputados, siendo aprobada; pero la aprobación segunda exigida por la Constitución para las reformas constitucionales no llegó a producirse. La tendencia de esta reforma era muy restrictiva.

Se disponía que ejercen el derecho de sufragio los ciudadanos en ejercicio que saben leer y escribir, como condición indispensable, y que además reúnen alguna de las siguientes condiciones: pagar al Estado una contribución directa por renta, profesión o industria; ser preceptor, profesor, alumno de colegio o de Universidad o tener una profesión científica o artística; ser operario inscrito en un taller o de un fundo agrícola; tener propiedad raíz particular o trabajar en terreno de comunidad de su respectivo distrito. El proyecto no fue aprobado en esta forma. Cuando llegó a sancionarse en 1896, se suprimieron estas condiciones supletorias y se restringió la condición del sufragio a sólo la necesidad de saber leer y escribir, sistema que es el que rige actualmente. El dictamen que en 1890 emitieron los miembros de la respectiva comisión en la Cámara de Diputados, presidida por el antiguo Decano de la Facultad de Letras doctor Isaac Alzamora, sostuvo la reforma constitucional en el sentido de exigirse para ejercer el derecho de voto, el requisito de saber leer y escribir. El año de 1895, bajo el gobierno del señor de Piérola, que emprendió con firmeza y decisión la reforma del sistema electoral del país para extirpar los innumerables abusos y vicios a que daba lugar, comenzó por mover esta reforma aplazada desde el año 1890; y con este motivo el Congreso la sancionó. Así, la base de la reforma quedó sancionada sobre el principio de la extensión del sufragio y de la naturaleza del voto.

Ya en otra ocasión expuse mi opinión sobre la extensión que debe darse al derecho de sufragio, manifestando que los analfabetos no tienen derecho de votar, con la restricción de que, en los países donde el analfabetismo es una excepción, puede tolerarse. Así en Italia donde, gracias al fomento y la difusión de la instrucción, el número de analfabetos es nulo o muy reducido, se ha operado una reforma eliminando de la Constitución la prohibición de que los analfabetos ejerzan el derecho de voto. Y es que cuando la gran mayoría de los habitantes de una población son instruidos, comunican a los que no lo son, por el contacto diario, sus propios conocimientos; y así no se da el caso de una ignorancia extrema y absoluta. Pero en los lugares

en donde el analfabetismo es universal, donde todos se encuentran en las mismas condiciones de tinieblas y la ignorancia mental es allí más honda, donde la ignorancia se multiplica por vivir en contacto con la ignorancia, los pueblos que así viven están excluidos de la vida nacional, nada saben sobre las necesidades públicas, sobre sus poderes, sobre sus problemas más fundamentales. Son, por lo general, instrumentos de unos cuantos. Por eso, cuando el analfabetismo está muy difundido, no debe darse voto a los analfabetos. Así en las poblaciones de la altiplanicie, donde por las dificultades de las comunicaciones no llegan periódicos ni cartas, el verdadero desarrollo allí es el de la ignorancia revelada por el analfabetismo que es más hondo; y allí es más evidente la necesidad de privar, a los que en semejantes condiciones viven, del derecho de sufragio. Así es que estudiando las condiciones sociales de nuestro propio país y de otros de América que se encuentran en el mismo nivel, el problema presenta un aspecto distinto que en Europa donde las comunicaciones tan fáciles, el comercio interior tan intenso, hace que los hombres vivan en un estado en que inconscientemente reciben noticias constantes del movimiento y de la marcha del país.

La cuestión del analfabetismo con relación al problema electoral debemos, pues, resolverla dentro de nuestra propia situación. Además, se trata, como decía el señor Alzamora, de un pueblo que ha vivido bajo una civilización distinta, de donde resulta que es peligroso dar el voto a quienes representan una tendencia opuesta a la de nuestra civilización. Por eso, y atendiendo a la realidad de nuestras prácticas, decía Herrera que el voto de los indígenas es una farsa, una mentira, pues lo cierto es que los indígenas van llevados por los gamonales a dar un voto cuyo significado y alcance les son desconocidos; y eso lejos de favorecer su cultura e ilustración, contribuye a degradarlos más.

Las cuestiones que se rozan con el problema electoral son las más fundamentales del Derecho Constitucional del Perú. Todo lo demás: organización de las Cámaras, facultades del Presidente, es para

mí, secundario. Por eso no se extrañe que insistamos sobre este tema, pasando ahora a estudiar otros aspectos del problema: la unidad electoral de la República.

La unidad electoral es distinta para la Cámara de Diputados y para la Cámara de Senadores. Comencemos por la primera. Hemos visto en nuestra exposición general que hay dos planes o sistemas en el mundo: uno, formar pequeñas unidades electorales, distritos de extensión más o menos moderada, y que cada uno de ellos elija un representante; el otro sistema es formar secciones grandes, en relación con su población, tenga derecho de elegir un número mayor o menor de representantes; es decir, los sistemas uninominal y de lista. Entre nosotros, tratándose de la organización de la Cámara de Diputados, el sistema adoptado es el primero; porque la mayor parte de las provincias eligen un diputado, pocas 2, y poquísimas, por excepción, tres o cuatro. El fundamento de esto se halla en el artículo 46 de la Constitución. Se nota desde luego en este artículo de la Constitución, la duplicidad de criterio que inspira el régimen a que nos hemos referido: uno es el criterio de la población y otro es el del territorio. En el artículo constitucional mencionado predomina, al parecer, el criterio de la población, al decir: que se nombrará un diputado propietario y un suplente por cada 30,000 habitantes o fracción que pase de 15,000. Este criterio de la población es generalmente el más seguido y el más en conformidad con los principios racionales que inspiran los sistemas de elecciones.

Se ha sostenido –y es un principio generalmente difundido en el mundo– que las elecciones para Cámaras representativas, especialmente para la Cámara Baja, tienen por fin elegir representantes que representen a la nación entera, no a las localidades. Esta representación de las localidades se impone en el objeto propio de los gobiernos federales, cuando son estados autónomos reunidos. Pero la Cámara de Diputados tiene siempre la función de representar, no a las localidades, sino a la Nación, expresando la unidad orgánica del país, la soberanía de la Nación como una comunidad universal. Pero,

como es imposible, dado el gran número de curules de la Cámara Baja, que pueden ser de 200 a 300, que todos los miembros de ella sean elegidos por cada uno de los ciudadanos, se hace indispensable dividir la población en fracciones, para que cada una elija uno o más miembros. Para esto se adopta la subdivisión física de distritos o fracciones. La base así es el distrito señalado proporcionalmente a la población. Bajo este sistema no merece crítica nuestro artículo constitucional. Pero, luego, adopta un principio diagonalmente opuesto. La Constitución dice que se elegirá también un diputado propietario y un suplente por cada provincia, aunque no tenga la población ya fijada. Así toda provincia, cualquiera que sea su población, tiene derecho a ser representada en su calidad de circunscripción territorial, infringiéndose así el principio de que la Cámara sea la representación de la población, de la Nación entera y no de las circunscripciones territoriales. Es, pues, la última disposición inspirada en un propósito de favorecer las localidades, las provincias, para que cada provincia se considere como una entidad orgánica con derecho a representación propia, que favorezca los intereses regionales, contrariando así el concepto de la representación por el que cada representante es representante de la Nación toda y no de la provincia que lo envía. ¿Por qué las provincias deben tener representación por el solo hecho de ser tales? No hay razón para ello. La provincia es sólo una subdivisión geográfica, establecida para los efectos administrativos y judiciales. Como los funcionarios judiciales no pueden ejercer su acción dentro de un radio muy extenso, para que ella sea fácil y pronta se establecen estas secciones: he allí el origen de la división en provincias. ¿Qué razón fundamental puede haber para que estas provincias creadas por motivos que nada tienen que ver con las representaciones, tengan derecho a una representación, cualquiera que sea su población? Por eso en muchos países el mapa parlamentario es distinto del mapa administrativo y del mapa judicial. Lo que debe hacerse es, sobre los datos que arroje el censo, dividir la población en grupos o distritos electorales de población más o menos igual.

La ley a que se refiere la Constitución en la última parte del artículo que analizamos se dictó en 1863. Está en la pág. 777 de la Colección de Aranda. En esa época eran 41 las provincias, y entre todas ellas elegían 101 diputados. La mayoría elegía sólo un diputado. Algunas –8– elegían dos. Una elegía tres; y una –Lima– cuatro. Desde 1863 hasta el presente, una serie de leyes, alterando la demarcación territorial del país, han creado nuevas provincias. Actualmente las provincias son 109 y eligen 125 diputados. Siempre predomina el considerable número de las provincias que eligen un solo diputado; trece provincias eligen dos, y Lima, cuatro.

Hemos tratado en otra ocasión, de investigar este punto: qué base debe tomarse para la distribución de las representaciones: la población, considerando en ella a todos los habitantes, o la población, considerando en ella para los fines electorales sólo a los ciudadanos en ejercicio o con derecho de sufragio. Descartamos al factor geográfico que no debe servir para constituir la Cámara de Diputados. Tomamos la base de la población. Según la Constitución debe elegirse un diputado por cada 30,000 mil habitantes o fracción de 15,000. Así, la ley comprende a todos: varones y mujeres, mayores y menores, capaces e incapaces, naturales y extranjeros, alfabetos y analfabetos, a toda la población según la cifra que arroje el censo. ¿Pero es éste el verdadero coeficiente del mapa electoral, o debe tomarse en consideración únicamente a los que tienen derecho a voto, lo que significa que los demás no participan de injerencia en la cosa pública ni tienen derechos políticos? En realidad, el poder político pertenece sólo a los ciudadanos en ejercicio que poseen el derecho de sufragio. De otro modo se introduce un principio de desigualdad en el sufragio, dando mayor valor al voto de unos que al de los otros en la constitución de la Cámara de Diputados. Es cierto que hasta ahora en algunos países se cuenta toda la población; pero es cierto también que existe un movimiento intenso en la ciencia y en la práctica para que la base electoral se calcule sólo por los ciudadanos inscritos y no por todos. Así, el Senado francés al aprobar la reciente reforma electoral introdujo este principio.

Yo sostengo que en nuestro país, por una razón especial, es ésta una cuestión vital, porque entre nosotros el número de electores en cada provincia es muy variable, de modo que si en ciertas provincias o circunscripciones el tanto por ciento entre la población y los ciudadanos aptos para el sufragio es alto, en otras el tanto por ciento de esa misma proporción es muy bajo. Así, hay una desproporción notable. En el discurso de apertura de la Universidad pronunciado hace dos años por el doctor V. A. Belaunde, se hacía notar la antinomia de haber restringido el número de electores con la exigencia del requisito de saber leer y escribir, y al mismo tiempo se había mantenido el sistema de incluir en la población, base de la representación, a los incapaces de ejercer el sufragio. Y mediante un examen comparativo llega a la conclusión de que, por ejemplo, un elector de Sandia tiene más influencia electoral que un elector de Lima.

Lima, octubre 19 de 1916

Lección decimatercera

Vamos a continuar tratando un momento más sobre el artículo constitucional referente a la unidad electoral para la Cámara de Diputados. Sabemos que esta unidad electoral es la provincia. Toda provincia, cualquiera que sea su población, tiene derecho a elegir un diputado cuando menos. El artículo comienza mencionando como base, la población. Al parecer se requiere cierta población mínima para tener un diputado. Lógicamente, si una provincia tuviese menos de 15,000 habitantes no debería tener diputado propio. Debería unirse a otra provincia para formar un núcleo que tuviese cuando menos 15,000 habitantes. En el día, es probable que todas las provincias tengan una población superior a 15,000 habitantes, dados los datos del último censo de la República y el incremento de la población. Serán raras las provincias que no tengan la población ya mencionada en el artículo constitucional. De modo que, aunque se suprimiera el último acápite del artículo, subsistiría el principio de que las provincias, por ser tales, tengan un diputado.

Cuando el número de pobladores se adoptó como principio para la formación de las unidades electorales, prácticamente había en el Perú el sufragio universal, porque gozaban de ese derecho aun los

analfabetos con tal de que pagasen un impuesto o tuviesen una propiedad, requisitos que entonces podían invocar todos los habitantes del Perú. Ahora bien, entre el número de los pobladores y el de los ciudadanos existe una proporción más o menos constante en todas partes. Así como en el mundo es constante la proporción entre los varones y las mujeres, entre los mayores y los menores, es igualmente constante la proporción entre el número de individuos de 21 años y el número de pobladores de una región dada. Ese coeficiente es, con pequeñas variaciones, como decimos, constante; de modo que adoptándolo como base electoral en esas circunscripciones, es lo mismo, más o menos, que adoptar como base el número de ciudadanos de 21 años, si se parte del principio de que todos tienen derecho de sufragio. Pero si sólo se concede este derecho a los mayores de 21 años que saben leer y escribir, se introduce un elemento nuevo que rompe esa proporción entre el número de los pobladores y el de los electores, sobre todo en el Perú donde hay gran variedad a este respecto, pues hay regiones donde hay muchos analfabetos, como en la sierra y la montaña donde pueden llegar a la proporción de 95 por 100, y otras regiones donde su número es reducido, siendo la proporción de 10 por 100. De modo que adoptar en estas condiciones como base la población, es adoptar un coeficiente engañoso en cuanto al número de electores de esas localidades. Si se acepta que la soberanía no corresponde a los incapaces sino sólo a los que gozan del derecho de sufragio, es evidente que debe distribuirse el número de representaciones, no en relación con la población total, sino en relación con la población electoral; y así el mapa electoral debe formarse, no en consideración a los datos censales, sino del número de habitantes aptos para ejercer el derecho de sufragio. En otros términos: si, por ejemplo, el número total de electores de la República dividido por el número de diputados, da como término medio 1,000 electores por cada diputado, hay que dividir la República en circunscripciones electorales de 1,000 electores cada una, más o menos. Así, si hay una provincia que sólo tiene 100 electores, no debe elegir un diputado, sino que debe unirse a otra

para formar una circunscripción electoral de 1,000 electores. Hay en el Perú provincias –probablemente la mayoría de ellas– en que no hay 1,000 electores, tal vez en algunas ni 500, ni aun 100, sin embargo todas dan por lo menos un diputado. En Lima por cada 4,000 electores se elige un diputado; de donde resulta, según lo expresa el doctor Belaunde en su discurso, que un elector de Lima tiene 20 veces menos influencia electoral que un elector de Sandia, por ejemplo. Esto es una consecuencia de la anomalía de mantener el principio constitucional sobre la distribución de las diputaciones y haber establecido, al mismo tiempo, el requisito de saber leer y escribir para ejercer el derecho de sufragio. Así resulta una notoria desigualdad en la distribución del derecho de elegir representantes.

Resumiendo sus observaciones acerca de este punto, el discurso a que nos hemos estado refiriendo, concluye demostrando cómo las capitales de departamentos y los puertos, sumados, eligen una tercera parte de los diputados, es decir, los centros más poblados y adelantados, y cómo las demás provincias, también sumadas, eligen las otras dos terceras partes de los diputados. Esto significa que el provincianismo tiene mayor poder electoral; lo que no importaría si en realidad los elementos provincianos estuviesen en mayoría; pero sabemos que eso no sucede. Con razón compara, pues, el señor Belaunde, este sistema al de los burgos podridos o de bolsillo de Inglaterra, pues lo mismo pasa en el Perú. Así existen en algunas partes 100 ó 200 electores, repartidos en zonas despobladas, apartados de la vida nacional, y a los que se imponen el Gobierno, los gamonales o una persona influyente de la localidad. Esto ocurre en un número considerable de provincias.

Se impone pues, absolutamente, como urgente necesidad en el orden político, rehacer la distribución electoral, para lo que pueden adoptarse varias soluciones. El doctor Belaunde preconiza el sistema de prescindir de las provincias como base del sufragio y hacer el escrutinio por departamentos; es decir, el mismo sistema establecido por la última reforma planteada en Francia por el partido radical:

adoptar el escrutinio de lista. Pero la reforma francesa va más lejos, pues establece que los departamentos pequeños se unan a otros para los efectos electorales. Este es uno de los planes que se preconizan nuevamente entre nosotros; y digo nuevamente, porque la primera elección en el Perú, aquella que decretó San Martín para el primer Congreso Constituyente del 22 fue así; sus miembros fueron elegidos por los departamentos por escrutinio de lista. Cada departamento eligió un número de diputados en relación con su población. Más tarde, imitándose a la Constitución española de 1812 y de acuerdo con la tendencia provincialista predominante entre nosotros, se estableció el sistema provincial. Otro sistema menos radical sería mantener las provincias como unidad electoral; pero, no concediéndose a todos el derecho de elegir, no tomándose como base la población, que es un elemento engañoso, sino solamente la población electoral, determinándose que habrá un diputado por cada 1,000 electores por ejemplo. Si una provincia no tiene mil electores, se une a otra, para formar una circunscripción electoral de 1,000 electores. Así se evitará el absurdo de que las provincias más alejadas y las más atrasadas, donde hay más analfabetos, sean las de mayor influencia en la formación de la Cámara.

Se sabe que la base o unidad electoral para el Senado es el departamento; y el número de senadores que da cada departamento está fijado por la Constitución en el artículo 48 sobre el número de provincias de que el departamento consta. No es la población del departamento la que se considera para fijar el número de senadores que le corresponden, sino que el departamento tenga una, dos o más provincias dentro de su circunscripción. Esta es una base completamente errónea e injustificada desde todo punto. Las provincias son sólo circunscripciones administrativas, judiciales y policiales; nada tiene que ver esto con el sistema electoral. Cierto es que el mayor número de provincias de un departamento indica en él una mayor población, pero hay que ir directamente a tomar esta base.

El número de senadores varía de uno a cuatro. Los únicos departamentos que tienen más de ocho provincias son Ancash y Cuzco. Estos dan 4 senadores, según el artículo de la Constitución que concede este número a los departamentos que tienen más de ocho provincias. Se conceden tres senadores propietarios y tres suplentes a los departamentos que tienen menos de ocho y más de cuatro provincias. Hay que fijarse que la redacción de la Constitución es defectuosa, porque queda excluido el caso de que el departamento tenga ocho provincias. Así, hay dos departamentos de ocho provincias: Puno y Cajamarca que dan sólo tres senadores. Apurímac, Arequipa, Ayacucho, Cajamarca Huancavelica, Junín, La Libertad, Lima, Piura, Puno dan tres senadores. Establece la Constitución que se elegirá dos senadores propietarios y dos suplentes por cada departamento que tenga menos de cinco y más de una provincia. Éstos son: Amazonas, Huánuco, Ica, Lambayeque, Loreto, San Martín, Tacna. Finalmente, eligen un senador propietario y un suplente, cada departamento de una provincia y cada provincia litoral. No hay ningún departamento de una sola provincia, pero sí hay tres provincias electorales: Callao, Tumbes y Moquegua. Conforme al cuadro electoral hay actualmente 57 senadores. Hemos visto que los diputados son 125; de modo que son un poco más del doble que los senadores.

Si se reformase de una manera más racional la organización electoral del país, una de las reformas debería ser la de modificar la base electoral del Senado, estableciendo el número de senadores en relación con la población. El Perú no es un país federal; los departamentos no son entidades autónomas como los cantones de Suiza o los Estados de Norteamérica, o las provincias de Argentina o los estados del Brasil. En estos casos se comprende que cada uno de estos cuerpos políticos tenga una representación que exprese sus derechos como entidad política semisoberana, adoptando, como se adopta generalmente en los países democráticos, el principio de la igualdad. Así en Estados Unidos, cada estado nombra dos senadores, y en el Brasil, según entiendo, cinco senadores. Pero en el Perú, donde

los departamentos son sólo circunscripciones administrativas y judiciales, debe admitirse el principio democrático de que los senadores deben elegirse en proporción a su población respectiva. Puede aun el país adoptar una tendencia hacia el federalismo: que todos los departamentos elijan igual número de senadores. Al discutirse la Constitución del 60, según consta en el Diario de los Debates, algunos diputados propusieron este plan. Pero, con todo, lo más razonable sería determinar el número de senadores que corresponde a cada departamento según su población. Supongamos, por ejemplo, que la provincia de Ancash se anexase al departamento de Lima. Así Ancash perdería un senador. Pero no hay razón para esto, porque seguramente la pequeña población de la provincia que se separa, no está en relación con la población total del departamento.

Pasemos a tratar de las condiciones de elegibilidad para las Cámaras. No nos detendremos largamente en este punto. Son diferentes las condiciones para ser senador y diputado, aunque no son grandes las diferencias. Los requisitos para ser diputado los establece el artículo 47 de la Constitución. Conforme a él, no pueden ser diputados los peruanos por naturalización. Se requiere ser ciudadano en ejercicio, es decir ser casado y no tener en suspenso o haber perdido la ciudadanía por las causales fijadas en la Constitución. Además, tener 25 años. Se requiere además la condición de la residencia, sustituida con la del nacimiento. Pero es un sistema de residencia restringido. No se requiere necesariamente ser natural de la provincia o residir en la provincia tres años, sino ser natural o residir en el departamento a que la provincia pertenece. Se requiere además tener una renta de 500 pesos o ser profesor de alguna ciencia. Estas cinco son las condiciones de elegibilidad prescritas en la Constitución. La ley electoral agrega una más. Conforme a su artículo 39 se requiere estar inscrito en el registro militar para ser elegido representante. Es dudosa la constitucionalidad de este artículo. ¿Puede la ley agregar otra condición a las establecidas por la Constitución? Probablemente no. La Constitución no dice que este requisito sea necesario.

Para ser elegido senador se necesita, como para diputado, las dos condiciones previas de ser peruano de nacimiento y ciudadano en ejercicio. Además, la edad se eleva un tanto, a 35 años. No se requiere la residencia, ni ser natural del departamento, ni haber vivido en él, tres años. Subsiste la misma condición de la renta, aunque aumentándola. No basta que sea de 500 sino de 1,000 pesos, supliéndose por el hecho de ser profesor de alguna ciencia. La Corte Suprema, interpretando este inciso, ha declarado que basta ser doctor en una Facultad, para ser reputado profesor de alguna ciencia, porque aun cuando ello no signifique el actual ejercicio del magisterio, significa al menos la aptitud para la enseñanza. También para ser senador se requiere estar inscrito en el registro militar; porque el artículo 39 de la ley electoral dice que este requisito es necesario para ser elegido "representante", incluyendo así a diputados y senadores.

Vienen ahora las excepciones; quiénes no pueden ser elegidos senadores ni diputados. Art. 50. "No pueden ser elegidos senadores por ningún departamento, ni diputados por ninguna provincia de la república: 1°, El Presidente de la República, etc.; 2°, Los Vocales y Fiscales de la Corte Suprema de Justicia. Esto ha sido objeto de una reforma constitucional. El texto original de la Constitución decía que no podían ser elegidos representantes, los vocales y fiscales de la Corte Suprema, como lo acabamos de ver, por ningún departamento o provincia; y los vocales y fiscales de las Cortes Superiores por los departamentos o provincias en que ejercen jurisdicción; y los jueces de primera instancia por sus distritos judiciales. Estas disposiciones fueron reformadas en virtud de la ley constitucional de 1908, que hace extensiva la prohibición de ser elegidos senadores o diputados por cualquier departamento o provincia, a los vocales y fiscales de las Cortes Suprema y Superiores, a los jueces y agentes fiscales que no pueden ser elegidos ni aun por las localidades que estén fuera de su jurisdicción, es decir, por ningún departamento o provincia. El tercer inciso del artículo 50 es nuevo; ha sido establecido por la ley dada en 1893 y se refiere a la prohibición de elegir representantes por cualquier departamento o provincia a los empleados públicos que

pueden ser removidos directamente por el Poder Ejecutivo y a los militares en servicio en la época de la elección. Respecto de los militares, la Constitución establece en su texto original que no pueden ser elegidos por las provincias donde mandan fuerzas o donde tienen una colocación militar en el tiempo de la elección. Es un criterio no comparable al que se aplica en relación a los vocales y jueces.

Pero debemos advertir que, tratándose de los jueces, empleados públicos y militares, no dice la Constitución que para ser elegidos se requiere que hayan dejado el cargo dos meses antes de la elección. Dice simplemente que no pueden ser electos. Por eso ¿cuándo debe determinarse su condición de empleados, de jueces y militares? En el momento mismo de la elección; de modo que si sólo la víspera de la elección dejan el puesto, renunciándolo y siendo aceptada su renuncia, pueden al día siguiente ser elegidos porque la Constitución no lo prohíbe. Esto no sucede respecto al Presidente, vicepresidente, ministros, prefectos, subprefectos y gobernadores, a quienes se les fija un plazo en que deben dejar el puesto para que no abusen de su poder político, haciéndose elecciones ilegales. Evidentemente que la Constitución en este punto no es bastante lógica. Ciertos funcionarios públicos pueden abusar de sus cargos durante el período eleccionario para patrocinar sus candidaturas. Por eso deberían estar también sujetos a la misma condición de dejar el cargo dos meses antes de la elección. Así, tenemos prohibición de ser elegidos representantes por ninguna provincia o por ningún departamento: 1°, contra los miembros del Poder ejecutivo; 2°, contra los miembros del Poder Judicial sin excepción, desde los vocales y fiscales de la Corte Suprema hasta los agentes fiscales de provincias. Vienen después las prohibiciones que se refieren a los funcionarios eclesiásticos, consignadas en los incisos 1° y 2° del artículo 50.

En general, las prohibiciones son absolutas o relativas. Al principio tenían este último carácter las relativas a los jueces y militares; pero después han sido reformadas y establecidas con carácter absoluto. Son relativas las que se refieren a los funcionarios

eclesiásticos, comprendiéndose sólo a los que ejercen jurisdicción. Así, los clérigos pueden ser elegidos libremente por cualquier circunscripción y para senador o diputado. Pero los frailes no pueden serlo, porque pierden la ciudadanía, según la Constitución, por la profesión monástica, aunque pueden recobrarla mediante la exclaustración.

Pasemos ahora a la organización del Congreso mismo, siguiendo el orden de los artículos de la Constitución. Dice el artículo 58 en el texto original, que el Congreso se reunirá ordinariamente cada dos años. Pero esto ha sido modificado por la ley de 3 de enero de 1879. Hasta entonces los Congresos habían sido bienales; desde el 79 fueron anuales. También se ha modificado la duración del Congreso, estableciéndose que sea de 90 días naturales e improrrogables. El texto original dice que sea de 100 días útiles. Como la ley del 79, reformatoria de la Constitución, la fija en 90 días naturales e improrrogables, es claro que el Congreso debe terminar forzosamente el 25 de octubre. Sin embargo, había la costumbre de dar en cada Congreso una resolución legislativa en la que se fijaba el día en que debía terminar la legislatura; hasta que por ley de 26 de octubre de 1890 se fijó como término perentorio de la legislatura ordinaria, el 25 de octubre.

El Congreso Extraordinario se reúne en cualquier tiempo, según la facultad amplísima al Poder Ejecutivo, quien debe expresar en el decreto respectivo los objetos de la convocatoria, pero teniendo el derecho a aumentar otros asuntos nuevos a más de los expresados en el decreto de convocatoria. Este punto se ha discutido, pero no se ha aceptado la restricción de que el Congreso Extraordinario sólo puede ocuparse de los asuntos mencionados en forma expresa en el decreto respectivo de convocatoria que, por lo demás, se acostumbra redactar en esta forma: enumerando algunos asuntos y agregando que deberá ocuparse también "de los otros asuntos que el Poder Ejecutivo tenga por conveniente someterle".

No hay límite para el número de los Congresos Extraordinarios. A veces se han reunido tres, y sus sesiones casi se han juntado con las primeras del ordinario. Dado el mayor crecimiento de la labor legislativa, la amplitud cada vez mayor de los debates en las Cámaras, dado el control político ejercido especialmente por la Cámara de Diputados que le hace distraer, gran parte de su tiempo, del estudio de las leyes, ha ocurrido que las sesiones legislativas del Congreso van aumentando en duración y así lo revela la estadística comprendida desde 1860 hasta el presente. Así también el Congreso se ve obligado a convocar al Congreso Extraordinario, y éste se ha convertido en un derecho consuetudinario, pues por lo menos todos los años hay un Congreso Extraordinario. En otras constituciones se establecía que podían prorrogarse las sesiones ordinarias del Congreso, por el Poder Ejecutivo, en vez de convocarse Congresos Extraordinarios; pero, con razón, no se ha mantenido este sistema en la Constitución del 60.

Lima, octubre 21 de 1916

Lección decimacuarta

Hemos visto que según la Constitución, debe elegirse dos clases de representantes; propietarios y suplentes, habiendo igualdad numérica de una y otra clase. La institución de los representantes suplentes es una excepción entre las constituciones modernas. Son pocos los países que tienen esta clase de representantes, y entre nosotros ya es casi general la opinión de que no sólo no hay necesidad de diputados y senadores suplentes, sino que tiene graves inconvenientes su existencia. Hay un proyecto de reforma constitucional en las Cámaras, que suprime los diputados y senadores suplentes. Desde luego, la Constitución, después de mencionarlos guarda completo silencio en cuanto a la función que les corresponde, o sea: cuándo entran en el ejercicio de la representación, el tiempo por el que la desempeñan; y este silencio ha dado lugar a que en las Cámaras no haya reglas fijas, y que se adopten procedimientos diversos según las circunstancias y los intereses políticos.

Al parecer, los suplentes deben ejercer un mandato provisional a falta del representante propietario respectivo; pero en caso de vacante del cargo en propiedad debe verse, si deben continuar por todo el tiempo que faltaba al propietario para el cumplimiento de

su mandato, o si por fallecimiento, pérdida de la representación o cualquier otro caso de vacancia debe elegirse nuevamente al representante propietario, ejerciendo el suplente el cargo mientras esto se verifica solamente. Esta solución es la que parece más arreglada a la Constitución que quiere que en todo momento haya un propietario y un suplente. Sin embargo, en muchas ocasiones las Cámaras no han procedido así. Pero acuerdos posteriores han derogado esa manera de resolver el problema de la representación de los suplentes y adoptando una solución opuesta, han considerado en el cuadro de las vacantes o de las elecciones, las representaciones acéfalas por muerte o vacancia del propietario.

Ya que los senadores y diputados suplentes existen por la Constitución del 60, habría convenido que se indicara cuáles son las funciones de estos representantes, diciendo que deben ejercer una representación temporal por falta de propietario, hasta el momento de la renovación en que se elegirá nuevo representante en propiedad. Pero los representantes suplentes son innecesarios; porque una vez ocurrida una vacante no hay dificultad para que inmediatamente se haga una elección. Esta vacante se suple, al que ha perdido el cargo se le suple inmediatamente. Esto pasa en todos los países. El Poder Legislativo o el Poder Ejecutivo a quien se le notifica la vacancia, convoca a elecciones en cualquier época; no hay razón para aplazarlas hasta la época en que se renuevan las Cámaras y se elige un nuevo tercio. De donde resulta que la suplencia es una institución demás. Eligiéndose así un representante en reemplazo del que ha cesado, se sobreentiende que el ejercicio del mandato le corresponde por el tiempo que le faltaba al propietario para terminar su período, porque así no se altera la forma de renovación constitucional del Congreso.[11]

Los inconvenientes prácticos del sistema de los suplentes son: la inferioridad de los suplentes en relación con los representantes

(11) Téngase presente que existía entonces la renovación de las Cámaras por tercios, lo que desapareció en 1920 (N. del E.)

propietarios. Tienen, por lo general, una posición o una importancia, una capacidad política y aun personal, inferior a la de la persona a quien eventualmente deben sustituir; y esto se explica por la naturaleza misma del cargo, por el hecho de ser llamados sólo ocasionalmente a ejercer la representación, lo que no exige que sean personas notoriamente preparadas las que se eligen para las suplencias; pero que llegado el momento de su incorporación se palpan sus deficiencias y su falta de aptitudes. Y ocurre, a veces, que las Cámaras están formadas en gran parte por suplentes, por no haberse llenado las vacantes en propiedad que se han producido, y por dejar a los suplentes que concluyan el período de los propietarios; lo que contribuye, indudablemente, a hacer descender y disminuir el nivel y el prestigio del Congreso. También, valiéndose de los suplentes, se ha pretendido en ocasiones dualizar el Congreso. Por otra parte, con frecuencia ocurre que el diputado propietario pertenece a un partido político, el suplente a otro, de donde resulta esta contradicción: que una misma provincia tiene una representación contradictoria; y esto contribuye, además, a que el Gobierno, para alcanzar mayoría en las Cámaras, elimine a los propietarios que no le son adictos, con cargos públicos, para que así ejerza el mandato, el suplente que puede ser más dócil a las insinuaciones del Ejecutivo. No pocas veces también, se ve el pacto ilícito celebrado entre el propietario y el suplente, a veces con notario y por escritura, en que, mediante una ayuda recíproca en la campaña electoral, se reparten ambos representantes las legislaturas, correspondiendo unas al propietario y otras al suplente. Todo esto, pues, abona la idea de que es necesario suprimir la institución de los suplentes.

Los representantes gozan de ciertas franquicias excepcionales, que son la inviolabilidad y la inmunidad, consignadas en los artículos 54 y 55 de la Constitución. La inviolabilidad del artículo 54 significa que los diputados son libres en la emisión de sus ideas y de sus votos; que no puede tomárseles razón en ningún terreno, del sentido de su opinión y de su voto. La inmunidad, del artículo 55, no es absoluta, la que sería contraria al principio de justicia e igualdad, sino que

consiste en que para enjuiciar o apresar a un representante se necesita permiso de la Cámara. Este permiso es necesario durante todo el curso de las sesiones y un mes antes y un mes después de ellas. Si el senador o el diputado cometen un hecho delictuoso, un delito común, se hallan en la condición privilegiada de que no pueden ser enjuiciados ni presos, si el Congreso está en funciones o un mes antes o después de ellas, sino con el previo permiso de su respectiva Cámara. Así, pues, que la autoridad pública debe previamente pedir permiso a la Cámara para detener o enjuiciar al representante, excepto en el caso de *in flagrante delicto*; pero, agrega la Constitución, poniéndosele inmediatamente después a disposición de la Cámara que toma conocimiento de los hechos, debiendo autorizar o no el enjuiciamiento o la continuación de la detención. Es ésta una institución que tiene una antiquísima historia, pues data desde Inglaterra en la época de la antigua lucha del Trono con la Cámara de los Comunes. Antes de perder su autoridad, los monarcas ingleses apelaban a medios de intimidación con los representantes, llegando hasta enjuiciarlos o apresarlos, inhabilitándolos así para continuar sus campañas de oposición al Gobierno. Entre los muchos motivos de querella de la Cámara de los Comunes con el gobierno autocrático de su época, estuvo la de conseguir esta prerrogativa de la inviolabilidad e inmunidad, para evitar así los abusos de las autoridades públicas contrarias a la independencia de los debates del Parlamento. Esta inviolabilidad e inmunidad de los representantes ha sido trasplantada e imitada en todos los países civilizados.

La Constitución habla de la Comisión Permanente cuyo permiso en esta materia se requiere en caso de receso del Congreso. Esta Comisión era, en efecto, una junta formada por cierto número de diputados y senadores, elegidos por el mismo Congreso y que durante el tiempo de la suspensión de las funciones legislativas, ejercía ciertas funciones constitucionales en receso del Congreso. Fue suprimida por una reforma constitucional. Por consiguiente, ha quedado un vacío, una deficiencia en la Constitución. No se sabe qué hacer, cuando hallándose en receso el Congreso, delinque un representante. ¿El

poder público tiene derecho a apresarlo? Este vacío no ha sido llenado de ninguna manera. La consecuencia lógica es que el diputado no puede ser enjuiciado mientras pasan los largos meses en que el Congreso no funciona. No puede ser tampoco apresado para evitar así su evasión.

La Constitución no dispone nada sobre los emolumentos de los representantes. Pero sobre este particular existen leyes que reglamentan esta materia. La ley que ahora rige sobre emolumentos es la ley N° 196 sancionada por el Congreso en enero de 1906. Esta ley fue devuelta por el Poder Ejecutivo con observaciones; pero el Poder Legislativo insistió en el mismo mes y año quedando la ley promulgada por el mismo Congreso en febrero del mismo año. La ley dada en 1891 que fue la que rigió hasta 1906 asignaba a los representantes la cantidad de S/. 1,350 en cada legislatura, dividida en tres partes iguales de S/. 450, que debían entregarse al principio, a la mitad y al fin de ella. Se establecía, además, el pago de leguajes, o sea de los gastos de viajes de ida y vuelta de los representantes, a sus provincias, para concurrir a las sesiones, leguajes que en ocasiones excedían a los mismos emolumentos. En 1906 se aumentó considerablemente la dieta de los representantes, fijándola en £p 360 anuales, haya o no Congresos Extraordinarios, dividida en cuatro partes que se pagan adelantadas al comenzar cada trimestre, rebajándose £p. 2 por cada día de inasistencia a los representantes propietarios. Se estableció, además, que debía pagarse £p. 2 diarias a los suplentes mientras estuviesen incorporados. Subsistieron también los leguajes conforme a la ley del 91. Las consideraciones en que se apoya la ley de 1906 son: que la ley del 91 fue sólo transitoria, que se había depreciado el sol de plata, que se había aumentado los haberes a los otros empleados por lo que se consideraba que era el caso de aumentar también los emolumentos de los representantes.

En realidad, todos los países, con muy pocas excepciones, han remunerado el cargo de representante; pero, por lo general, la remuneración es modesta, es una indemnización por la que, teóri-

camente, no se pretende pagar el cargo de representante. Por lo demás, dada nuestra situación económica, los emolumentos actuales son excesivos; y ésta fue una de las razones alegadas por el Ejecutivo al Congreso. Sobre todo, se hace más eficaz esta observación si se tiene en cuenta que pocos países conceden al Poder Legislativo un período de tiempo tan largo como el Perú: 6 años. En todos los países de América, sólo el Perú y Nicaragua dan al Poder Legislativo un período de 6 años; todos los demás le conceden un período menor, de 4, 3 y aun de un año. La elevación de la renta y la duración del cargo hacen que el representante se convierta en una especie de burócrata, en un empleado rentado, lo que desnaturaliza el carácter elevado de la función de representante. Es evidente, además, que estas dos circunstancias de ser tan largo el mandato de los diputados y de ser alta la retribución de que gozan, ha hecho inmenso el número de los que aspiran a ser representantes. Ello ha provocado también el que, sobre la base de la futura renta, la gente modesta se procure anticipos para sufragar los gastos de la campaña electoral.

La Cámara de Diputados y la de Senadores tienen, como se ve, una duración igual en cuanto al mandato de sus miembros. Este es un punto en el que nuestra Constitución se aparta de las prácticas generalmente seguidas, que dan mayor duración al Senado. Es ésta una base de las más aceptadas en la organización del Poder Legislativo bajo el sistema dual. El Senado no sólo debe representar circunscripciones más vastas, sus miembros deben tener mayor edad y mayor prestigio; deben también tener un mandato más largo para conseguir la continuidad en su labor política y su independencia, pues así se ven libres de los compromisos y los intereses de una inmediata reelección. Por eso nuestro período de seis años para la Cámara de Senadores podría conservarse; es el mismo fijado en Estados Unidos, lo mismo que la renovación por tercios, copiada también de los Estados Unidos. Pero lo que no debe mantenerse es el período de seis años para los Diputados. Y si algo vale el ejemplo de los otros países, encontramos que ninguno fija este plazo. Así en Inglaterra, que es uno de los países que más largo período establece, el de la

Cámara de los Comunes es de 5 años como *maximum*, y digo *maximum* porque ese plazo es el que señala la ley, pero generalmente hay disoluciones, y así lo común es que un diputado no alcance a desempeñar su cargo los cinco años. En Francia los diputados duran cuatro años, en Estados Unidos 2; en Chile 3; en la República Argentina y el Brasil cuatro años. Es necesario, en efecto, que el diputado, que la Cámara Baja, cuyas inclinaciones democráticas todos procuran acentuar, reciba constantemente la influencia de la opinión pública, lo que sólo se consigue por una renovación frecuente de la Cámara que ponga continuamente al diputado en contacto con los electores; pues de otro modo es natural que a veces llegue a prescindir de la opinión pública. Por otra parte, dado el hecho de que nuestro Presidente es elegido por cuatro años, es lo más acertado que los diputados duren cuatro años, que coincidan las elecciones de Presidente con las de la Cámara Baja, de modo que el mismo movimiento de opinión nacional, que el mismo partido o partidos que por su mayoría imponen la persona del Presidente, lleven a las Cámaras un personal adicto a esa misma política, lo que tendría la ventaja de conseguir la fiel expresión de la voluntad del país, al mismo tiempo que una base de armonía entre el Congreso y el Presidente de la República que representan así un movimiento general de la voluntad del país y que los induce a trabajar juntos.

Esto conduce a otro problema anexo al de la duración del mandato: al de si debe o no conservarse el sistema de la renovación por partes de la Cámara de Diputados y de la de Senadores. Ya dijimos que es racional conservarlo respecto del Senado, porque se procura conseguir así una fuerza relativamente controladora, dilatoria de los momentáneos impulsos del sentimiento público, que tenga permanencia, que sea fiel a una tradición, que tenga un espíritu de cuerpo acentuado. Pero, tratándose de la Cámara Baja que debe ser la representación genuina de la voluntad del país, es necesario que sea íntegramente renovada por cada vez.

Son pocos los países de Europa y América en que la Cámara de Diputados se renueva parcialmente. Desde luego, en las naciones representativas de América, están en considerable minoría las que, como el Perú, tienen Cámara de Diputados renovables por partes. Hay entre nosotros un proyecto de reforma constitucional que establece la renovación total de la Cámara de Diputados. Se sabe que el señor Cornejo es quien sostiene con más fe esta reforma constitucional que, evidentemente, se basa en razones de mucho peso. Una de ellas es que con este sistema probablemente se aminorará, si no se puede afirmar que desaparecerá del todo, la influencia nociva del Gobierno en las elecciones populares. En el hecho, no hay libertad electoral mientras impere el sistema de las candidaturas oficiales; y éste es un mal endémico en el Perú, y lo ha sido en todas las repúblicas americanas y lo es aún, excepto en aquéllas que han mejorado sus costumbres políticas. Para remediar esto se insinúa la renovación total de la Cámara de Diputados. El señor Cornejo dice: la Cámara, totalmente renovada, representará forzosamente a la Nación. Se basa para esto en que la magnitud del esfuerzo que tendría que hacer el Gobierno para imponer a sus candidatos en todas las provincias, daría como resultado que su acción sea menos eficaz, alcanzándose así mayor libertad electoral. Más fácil es imponer a un tercio, que al total de los representantes. Aunque es difícil prever en esta materia, el argumento parece bueno: la excesiva subdivisión del trabajo hace que él sea más difícil. No todos aceptan, sin embargo, esta previsión. Se ha dicho por los pesimistas que creen que siempre subsistiría la presión del Gobierno, que este sistema llevaría a peores resultados, porque en lugar de imponer el Gobierno un tercio, impondría a todos los diputados, y así se tendría una Cámara completamente adicta y sumisa al Ejecutivo.

En otro tiempo, cuando las Cámaras tenían la facultad de calificar las elecciones de sus miembros antes de 1896, el sistema de renovación de las Cámaras coadyuvaba al escándalo de la calificación, porque los dos tercios que quedaban eran los que decidían acerca del personal del otro tercio. En verdad, hacían al otro tercio a su imagen y

semejanza. Sólo entraban a las Cámaras los que garantizaban seguir la política y los propósitos de los dos tercios que se habían mantenido en el Congreso. Cuando se suprimió la calificación por las Cámaras y se introdujo la reforma del 96 que estableció la Junta Electoral, por otro camino se llegó al mismo resultado, porque como el Congreso, después de la reforma relativa al personal de la Junta, elegía a ocho individuos seguros de su mayoría, éstos entonces, inspirándose en las conveniencias políticas de esa mayoría, encauzaban las elecciones en sentido de que los representantes nuevos perteneciesen a su propio partido. Esas fuerzas del Congreso procedieron ordinariamente en connivencia con el Poder Ejecutivo, y en las dos ocasiones en que hubo desacuerdo, sabemos la suerte que corrió la Junta Electoral.

El señor Cornejo, entre otras muchas razones, expone ésta: que el sistema de dos tercios que pueden hacer al nuevo, socava la libertad del pueblo. De otro lado agrega que, si la renovación de la Cámara se verificase totalmente cada cuatro años, pues quiere que coincida la elección del Presidente y de las Cámaras. Se obtendría como resultado la tranquilidad del Presidente durante su gobierno en cuanto a los problemas electorales. Así el Presidente no tendría esta preocupación que embaraza sus labores administrativas. En los últimos meses de cada Gobierno, al prepararse la elección de su sucesor, se prepararían las elecciones de representantes. Y dice el señor Cornejo que el Presidente que sale, no se interesa por el Congreso con que va a gobernar su sucesor. Así se evitaría, en suma, la influencia del Presidente en las elecciones; influencia que hoy existe porque tiene que gobernar con un Congreso en el que tiene que buscarse una mayoría que no le ponga dificultades; y el procedimiento más fácil y natural es fabricarla de antemano. Pero este argumento ha sido contradicho por algunos que dicen que el Presidente no deja de tener interés en la futura composición de las Cámaras, aunque sea sólo con el objeto de que en ese Congreso haya una mayoría que, siendo adicta al Presidente saliente, no haga investigaciones enojosas ni promueva acusación contra él por sus actos administrativos. Se dice que, así como quiere tener influencia en la elección de su sucesor, también

quiere tenerla en la del Congreso, para mantener así su influencia política, para favorecer a su partido o para evitar acusaciones, investigaciones o venganzas de parte de sus enemigos. Pero indudablemente que es menor el interés del Presidente de emplear medidas coactivas cuando va a cesar, que cuando va a gobernar con ese mismo Congreso que se trata de elegir.

Así, pues, el interés de la armonía entre los dos poderes del Estado, ya que no hay ni podrá haber en mucho tiempo entre nosotros un régimen parlamentario que automáticamente establece la armonía entre los dos poderes del Estado por la formación del gabinete, aconseja adoptar el sistema de un Congreso elegido por cuatro años, lo mismo que el Presidente, representantes ambos del mismo partido, para obtener su colaboración al menos por un período de cuatro años. En tanto, bajo el sistema de renovaciones parciales hay probabilidad de que se verifiquen cambios políticos, cambio de rumbos y de orientaciones en las Cámaras por la introducción de un tercio nuevo cada dos años, lo que puede de este modo crear un antagonismo entre el Congreso y el Presidente. Por otra parte, si se tiene en cuenta las agitaciones, abusos, crímenes, la perturbación en las instituciones públicas que toda elección trae consigo, pues sabemos que no son actos pacíficos entre nosotros, hacen que sea mejor distanciarlas para evitar escándalos y disturbios; y así se atenúan los vicios inherentes que el régimen electoral tiene entre nosotros.

Hoy, con frecuencia, el Presidente entra a gobernar con un Congreso que le es adverso, o puede ocurrir fácilmente este fenómeno: aun eligiéndose un tercio conjuntamente con el Presidente, nada garantiza que los otros dos tercios no sean adversos a él o sigan una política totalmente opuesta a la suya. Y, sin embargo, de haber merecido el plan del Presidente, la aprobación de la mayoría de la Nación, encuentra la resistencia o la obstrucción sistemática de los dos tercios del Congreso, elegidos de acuerdo con inspiraciones de otro tiempo. Puede aun el Presidente encontrarse con un Congreso totalmente viejo, porque no hay ninguna disposición en la Consti-

tución que establezca la elección simultánea del Presidente y de un tercio de representantes. Entonces el argumento más fuerte que puede aducirse es el de la necesidad de obtener, dado nuestro régimen presidencial de la separación, en este sistema que tiende a fraccionar la organización del Estado, que tiende a producir asperezas y rozamientos entre el Legislativo y el Ejecutivo, hay necesidad de buscar un elemento de unión, un lazo de solidaridad. Pero nuestro régimen de renovación por tercios cada dos años y de un período de seis, produce el resultado opuesto. Parece, en realidad, que la tendencia de los autores de la Constitución hubiera sido la de conseguir un antagonismo constante entre el Congreso y el Presidente. Pero, como la acción pública sólo puede desarrollarse con la armonía entre ambos poderes, de allí que el Presidente se vea en la necesidad de buscar un medio para ese objeto y lo encuentra en la imposición electoral. Pero para garantizar la libertad electoral y al mismo tiempo conseguir esa armonía buscada, el medio que debe emplearse es el de una Cámara de Diputados que dura cuatro años, que se renueva íntegramente y que es elegida al mismo tiempo que el Presidente.

Lima, octubre 23 de 1916

Lección Decimaquinta

El cargo de senador y diputado no es renunciable sino en caso de reelección. Art. 58. ¿Qué quiere decir reelección? ¿Debe ser por la misma provincia o departamento para que se considere que el diputado o senador se hallan en aptitud de renunciar? El caso se ha presentado una vez. Un diputado que había sido elegido una vez por una provincia y después por otra, renunció al cargo. Se planteó entonces la cuestión de si era admisible o no la renuncia. Unos opinaron que no era admisible; pero la Cámara no aceptó esa teoría, estableciendo al aceptar la renuncia del diputado, que es reelección aunque proceda de una provincia diferente de la que eligió al diputado la primera vez.

El Congreso, para instalarse, debe tener un quórum de dos tercios de cada una de las Cámaras. Para abrir las sesiones posteriores, basta la mitad más uno del total de los miembros de cada Cámara. El quórum de dos tercios de ambas cámaras se requiere el 28 de Julio para la instalación del Congreso ordinario y para la instalación de los Congresos extraordinarios; pero una vez que ese quórum ha podido completarse, cada cámara funciona con independencia y basta en las sesiones de las cámaras que tengan un quórum de la mitad más uno

del total de sus miembros, y lo mismo tratándose de las demás sesiones de Congreso pleno. El quórum excepcional de dos tercios sólo se requiere, pues, en las instalaciones.

Ya hemos hablado de los casos en que los diputados y senadores pierden el cargo. Esta disposición es explicable dado el interés de mantener la independencia del Congreso frente al Poder Ejecutivo. Sería muy peligroso que los senadores o diputados pudiesen aceptar cargos o beneficios del Poder Ejecutivo continuando siendo representantes, porque el natural sentimiento de gratitud de los representantes coartaría su independencia para votar en las cuestiones en que como representantes deben votar a favor o en contra del Gobierno. Así el Gobierno dominaría de modo ilícito sobre la mayoría de la Cámara. Para mantener la dignidad e independencia del Congreso se prohíbe la aceptación de cargos o beneficios por los representantes, a menos que pierdan su representación.

La incompatibilidad que existe entre los cargos del Poder Ejecutivo y el de representante del Congreso podría aun ser más rigurosa, y lo es en algunas constituciones. Cabe disponer que el representante no puede aceptar ningún cargo, empleo o beneficio del Gobierno, mientras es representante. La incompatibilidad es relativa entre nosotros. Se puede aceptar el cargo, pero perdiendo la representación. Pero para mayor garantía se debe prohibir la aceptación; porque valiéndose de ese medio podría el Gobierno eliminar de las Cámaras a un enemigo político, atrayéndolo con un elevado cargo, extinguiendo así un foco de oposición en las Cámaras. Nuestra Constitución no ha creído, sin embargo, conveniente llegar a ese extremo.

Hemos hablado de los Congresos ordinarios y extraordinarios. Dice la Constitución que los extraordinarios terminarán, llenado que sea el objeto de su convocatoria. Algunas constituciones que precedieron a la del 60 emplearon una redacción distinta, diciendo que el Congreso Extraordinario no podrá ocuparse sino de los objetos

materia de su convocatoria. Actualmente la fórmula es diferente; de donde algunos han pretendido sacar esta conclusión: puede el Congreso Extraordinario ocuparse de otros asuntos distintos de los que son materia de su convocatoria; la única taxativa de la Constitución es que no continúen funcionando después que terminan la materia de su convocatoria. Pero mientras ésta dura, pueden legislar en cualquier materia. Esta no es, sin embargo, la doctrina que ha prevalecido. El punto se ha debatido en muchas legislaturas. Se han establecido varios precedentes que parecen determinar una práctica parlamentaria. Así, se ha establecido que los congresos extraordinarios pueden realizar sus funciones políticas, interpelando a los ministros, pidiéndoles informes, es decir, aquellas labores parlamentarias que tienden a controlar o vigilar la acción del Gobierno en cualquier ramo de la administración. Las atribuciones llamadas políticas no se suspenden en los Congresos Extraordinarios. Asimismo, se ha establecido por precedentes que el Congreso extraordinario puede promulgar las leyes que no hayan sido promulgadas por el Gobierno. En una ocasión que en un Congreso Extraordinario se promulgó una ley se dijo que no era eso materia de su convocatoria; pero no hay debate al respecto, porque eso se ha hecho en varias ocasiones. También es una práctica consagrada que pueden los Congresos Extraordinarios tomar en conocimiento las observaciones del Poder Ejecutivo a las leyes que le han sido enviadas por la legislatura anterior. Así, la ley de matrimonio civil de los no-católicos fue observada por el señor Piérola haciendo presente que el Gobierno no sometía esas observaciones al Congreso Extraordinario; pero éste, sin embargo, declaró que consideraba como una de sus atribuciones, no obstante funcionar extraordinariamente, conocer esas observaciones. El Congreso sancionó nuevamente la ley y la envió al Poder Ejecutivo que, acatando la decisión del Congreso, promulgó la ley. Por último, en los últimos tiempos se ha tratado ya, la cuestión que nos ocupa, en otro terreno. Se ha dicho por algunos: es cierto que el Congreso Extraordinario sólo debe ocuparse de la materia de la convocatoria fijada por el Poder Ejecutivo. Pero puede ocurrir, por ejemplo, que

el Ejecutivo presente un proyecto financiero que el Congreso encuentra inconveniente, por lo que lo sustituye con un empréstito que, en su concepto, va a llenar la necesidad a que obedecía el proyecto del Gobierno, en forma más satisfactoria. ¿Tiene derecho para hacerlo? Supongamos que el Congreso Extraordinario es convocado y se le somete la sanción de un Código mandado por el Gobierno; pero el Congreso cree necesario otro y se propone dar una ley que cree una nueva comisión para que formule otro código en reemplazo del enviado por el Poder Ejecutivo. Esta es una materia relacionada con la que es objeto de la convocatoria, pero no es exactamente el objeto de la convocatoria. Se han sostenido al respecto discusiones; pero esta parece ser la tendencia hoy; que el Congreso Extraordinario debe ocuparse de las materias de la convocatoria o de otras materias conexas. Esta teoría es evidentemente aceptable. La alta autoridad del Congreso no puede estar tan restringida dentro del marco riguroso y estrecho que marca el Poder Ejecutivo. Al someterle éste un asunto, el Congreso debe tener libertad para deliberar sobre el asunto que el Poder Ejecutivo propone, o sustituirlo con otra ley. Esta es, pues, volvemos a decir, la teoría que, con muy buenas razones, ha sido sostenida en las últimas legislaturas. De modo que el Congreso Extraordinario, fuera de ocuparse de los asuntos materia de la convocatoria, se ocupa de promulgar leyes, de tomar en consideración las leyes observadas por el Ejecutivo y de otras leyes conexas con las propuestas por el Gobierno.

Hasta ahora hemos tratado de la organización y personal de las Cámaras. Veamos ahora lo que se refiere a su funcionamiento, a su actividad. Sabemos que las leyes pueden iniciarse en cualquiera de las Cámaras. Tienen derecho de iniciativa los senadores y los diputados. Esa iniciativa es muy amplia; se extiende a toda clase de asuntos, inclusive a asuntos de finanzas, contribuciones, resoluciones sobre gastos públicos. También tienen iniciativa el Poder Ejecutivo y, por último, la Corte Suprema en asuntos judiciales, según el artículo 67. La iniciativa del Poder Ejecutivo se manifiesta por proyectos de ley que manda el Gobierno. En esa iniciativa se incluyen el Presidente

y los ministros. El Presidente generalmente rubrica los proyectos y la nota de remisión es firmada por el ministro del ramo que expresa que el proyecto es enviado de acuerdo con el Presidente. La iniciativa no es exclusiva del Presidente o del ministro, sino de ambos conjuntamente. Por eso dice la Constitución que la iniciativa es del Poder Ejecutivo.

No hay entre nosotros ninguna distinción entre las varias materias o proyectos para el efecto de determinar en qué Cámara deben iniciarse. Es práctica generalmente seguida, que los proyectos de finanzas deben comenzar en la Cámara de Diputados, a imitación de lo que sucede en Inglaterra. Esto no existe entre nosotros. Lo dispusieron algunas de las constituciones anteriores, pero no la del 60. Aprobado un proyecto de ley pasa a la otra Cámara para su discusión y votación. Caso de ser aprobado por la Cámara revisora, pasa al Gobierno para su promulgación.

Pero sabido es que entre nosotros hay el sistema bastante original de que si una Cámara rechaza o modifica el proyecto que recibe en revisión, vuelve el proyecto a la Cámara originaria. Esta Cámara puede entonces resolver insistir o no en su primitivo proyecto. Si acuerda no insistir o lo acepta tal como lo envía el proyecto revisado la otra Cámara, entonces la ley, contando así con la voluntad de las dos Cámaras en el mismo sentido, se manda al Poder Ejecutivo para su cumplimiento. Pero si la Cámara de origen insiste en su primitivo proyecto, rechazando las enmiendas de la revisora, a solicitud de cualquiera de las Cámaras se reúnen ambas en Congreso pleno para votar la materia de la disidencia; y dice el artículo 62 que se necesitan entonces dos tercios de votos para la sanción de la ley. Si la Cámara de Diputados aprueba un proyecto y el Senado lo rechaza íntegramente, éste comunica su resolución a la colegisladora. Los diputados insisten y piden se reúnan ambas Cámaras en Congreso pleno para discutir y votar en común la insistencia. La práctica es entonces que se ponga en votación la insistencia o sea el proyecto primitivo. Si alcanza la mitad más uno de los votos, no queda aprobado; según

la Constitución, se requieren dos tercios en favor de la ley. Es decir, presume la Constitución que, habiendo disidencia entre las Cámaras, esto constituye una presunción adversa a la ley que no debe ser buena u oportuna. En otras constituciones más rigoristas, si una Cámara rechaza un proyecto aprobado por la otra, este rechazo implica una presunción definitiva de que el proyecto no es bueno, quedando abandonado y no pudiendo presentarse hasta la siguiente legislatura. Según la nuestra, el rechazo de un proyecto en una Cámara, constituye una presunción, una tacha de falta de bondad o de oportunidad; pero, en cambio, nuestra Constitución parece estar animada de un espíritu favorable a la dación de las leyes, buscando un medio de conciliación en los casos de disidencia entre ambas Cámaras; y ha encontrado el que se reúnan ambas cámaras, vuelvan a votar el proyecto materia de la disidencia, y si alcanza dos tercios de votos, este número destruye la presunción adversa que el rechazo por una de las ramas del Poder Legislativo había significado, y el proyecto queda aprobado.

Ya hemos hablado del origen histórico que tiene en nuestra vida parlamentaria esta unión de las Cámaras en Congreso pleno. La primera vez que este sistema se estableció fue en la Constitución de 1856; y al reformarse esa Constitución en 1860, se mantuvo el sistema, aunque se habían introducido cambios notables en la constitución de las Cámaras. Así, en la Constitución del 56, ambas Cámaras eran iguales en número, en las condiciones de elegibilidad de sus miembros. Sabemos que el día de la instalación del Congreso se reunían todos los representantes y se dividían por suerte en dos grupos iguales, formando uno, la Cámara de diputados y otro, la de senadores. Dado ese plan, no había sustancialmente tacha que oponer a la idea de que disintiendo las dos ramas del Poder Legislativo que eran, en realidad, dos ramas del mismo cuerpo, se reunieran en un solo cuerpo. Pero actualmente, los diputados son más del doble de los senadores, éstos son elegidos por los departamentos y aquéllos por las provincias, la edad que para ambos cargos se requiere es distinta; pero, no obstante estas diferencias, se ha mantenido el sistema. Resulta así que en el Congreso pleno se juntan y se suman como unidades iguales los votos

de los senadores y diputados, y siendo el Senado menor que la mitad de la Cámara de Diputados, es claro que lleva la peor parte: la mayoría numérica de los diputados se impone. Lo que compensa, sin embargo, esa desigualdad es la exigencia de la Constitución de que sean necesarios dos tercios de votos del Congreso pleno para que la ley sea sancionada. Con todo, la Cámara de Diputados siempre prevalece o tiene la expectativa de prevalecer, porque si su mayoría es bastante considerable en un sentido, le basta conseguir unos pocos senadores para alcanzar un total de dos tercios de votos del Congreso pleno; en tanto que el Senado, aunque se manifieste compacto en un sentido, necesita conseguir la adhesión de más de la mitad de la Cámara de Diputados para formar dos tercios. Así el Senado, por su número, está en situación adversa respecto a la Cámara de Diputados.

Revisando algunas constituciones americanas anteriores a nuestra Constitución del 56, para rastrear, diremos así, el origen de esta institución de la unión de las dos Cámaras, encontramos que en la Constitución del Imperio del Brasil se establecía que si una Cámara insistía en un proyecto, no obstante el rechazo por la otra, invitaba a una reunión en común por una diputación de tres miembros a la otra Cámara; y ambas se reunían para resolver la disidencia en el local del Senado. A imitación del Brasil, la Constitución de Nueva Granada de 1853 adoptó el mismo sistema. Pero el Brasil, al constituirse en República y reformar su Constitución, no mantuvo el sistema de la unión de las Cámaras, ni tampoco la Constitución de Nueva Granada, tantas veces reformada, mantuvo ese sistema.

En algunas constituciones actuales de América se establece un método especial de resolver las insistencias. En la legislatura que va a concluir se ha presentado al Senado un proyecto de reforma constitucional en esta materia que es copia de las constituciones a que voy a hacer referencia. La Constitución del Brasil dispone que si un proyecto de ley es enmendado en la Cámara revisora, pasa al Ejecutivo para su promulgación si la Cámara de origen se allana a las enmiendas. En caso contrario, si la Cámara de origen insiste, vuelve

el proyecto a la Cámara originaria, y si la insistencia obtiene en ésta, dos tercios de votos de sus miembros presentes, pasa a la otra Cámara que sólo podrá rechazarla por la misma mayoría. En la Constitución de Chile se adopta el mismo sistema que en la Constitución del Brasil. La Constitución de Chile es idéntica, aunque su redacción diferente y tal vez más clara. Esta es la misma manera de resolver las disidencias que se ha propuesto en nuestro Senado por un proyecto de ley. Tratándose del rechazo por una de las Cámaras, el sistema es el mismo. Sustancialmente el plan no es muy diferente del de nuestra Constitución. La disidencia necesita dos tercios de votos. Hay una presunción contra la ley si una Cámara rechaza o enmienda el proyecto de la otra Cámara. Pero no obstante este prejuicio, la ley subsiste si alcanza dos tercios de votos. La diferencia está en que los dos tercios se calculan sobre el total del Congreso reunido en nuestra Constitución, y en las otras, sobre las Cámaras funcionando aisladamente. La Constitución de la República Argentina se aparta un poco del sistema brasileño y chileno; podemos decir que opta por una solución intermedia. Ningún proyecto de ley rechazado por una Cámara podrá repetirse en el mismo año; es un veto absoluto que mata el proyecto sin probabilidades de reacción. Este es el sistema europeo y norteamericano. La Constitución argentina se decide por ese extremo en el caso de rechazo de la ley por una de la Cámaras; pero en el caso de adiciones, acepta el mismo principio de la brasileña y de la chilena. La Constitución de Bolivia sigue el mismo plan. En Bolivia se busca una solución que participa de los dos extremos. Cuando la ley es rechazada por una Cámara rige el plan chileno y brasileño de necesitarse dos tercios en la insistencia y en el rechazo. Pero en los casos de enmiendas o correcciones, la Constitución boliviana sigue el sistema del Perú de la reunión del Congreso pleno para discutir y votar en común. De los países de otros continentes, las constituciones de Australia y Sudáfrica establecen la reunión de las Cámaras en Congreso pleno. Ya hemos hablado de este sistema. En la Constitución australiana que establece dos Cámaras, no hay ninguna dificultad entre ellas sino cuando existen disidencias. Entonces puede

el Gobernador emplear estos dos medios sucesivos: disolver las dos Cámaras por decreto ministerial y convocar a nuevas elecciones para que reunidas las nuevas cámaras discutan y voten la disidencia. Hay entonces la probabilidad de zanjar las dificultades porque es de suponerse que una misma sea la corriente política que predomine en la constitución de ambas Cámaras; pero si la nueva elección no soluciona el antagonismo, entonces se reúnen las Cámaras en Congreso pleno, la discuten y la ley puede ser aprobada por la simple mayoría absoluta de votos de las Cámaras reunidas. La misma práctica es adoptada por el Estado de Sudáfrica, formado por las cuatro colonias inglesas de África del Sur.

El sistema de reunión de las dos Cámaras que rige entre nosotros, aunque anormal por unir dos cuerpos distintos y sumar votos heterogéneos y porque establece una preferencia manifiesta en favor de la Cámara de Diputados, a la que por razón del número le concede el privilegio de prevalecer sobre el Senado, tiene la ventaja de procurar una solución fácil e inmediata a los conflictos entre las dos Cámaras, evitando la probabilidad de situaciones más o menos tirantes entre ellas, conflictos éstos muy de temer y capaces de llevar a extremos peligrosos dadas las pasiones políticas, las tendencias de los cuerpos colectivos a extremar el amor propio y dificultar las transacciones. Cuando en Estados Unidos hay desacuerdo entre ambas Cámaras, se busca extraoficialmente un medio de conciliación. Miembros nombrados por una y otra cámara tienen conferencias, y con un espíritu de compromiso y con el deseo, no de hacer prevalecer sus opiniones, sino de buscar un acomodo, encuentran generalmente el modo de resolver los asuntos controvertidos. En otros países, como Inglaterra e Italia, la alta Cámara cede ante la Cámara baja. En otros países la opinión pública influye; la fuerza de la organización constitucional, la influencia del cuerpo de los electores sobre los elegidos, el respeto por los sentimientos públicos claramente revelados, hacen que los cuerpos legislativos cedan ante ellos, buscando fácilmente acomodo a los conflictos que entre ellos surgen. Pero aquí entre nosotros no es tan sentida la opinión pública ni tan respetada, más bien las

pasiones tienden a exacerbarse; de modo que si no hubiese esta solución inmediata para las disidencias que se producen entre ambas Cámaras, podría crearse una situación sumamente enojosa de antagonismo entre ellas. Esto tuvieron, tal vez, en mira los constituyentes del 60 para establecer el sistema que nos rige; no quisieron agregar un motivo más de anarquía, y quizás la experiencia les ha dado la razón. Las Cámaras llevan así una vida fácil y armónica porque los conflictos entre ellas no duran.

Si se cumpliera al pie de la letra la Constitución que exige dos tercios de votos para la sanción de las insistencias en el Congreso pleno, no habría razón para enmendar el sistema. Pero lo que hay que reprobar grandemente es que el Congreso viola constantemente la Constitución cuando se trata de resolver las insistencias. Se ha introducido una práctica que parece imposible desarraigar, no obstante de que siempre es objeto de discusiones y censuras de parte de algunos representantes que protestan contra el empleo de una práctica manifiestamente opuesta a la Constitución. Aprobado un proyecto de ley, pasa a la Cámara revisora. Ésta, enmienda o altera el proyecto, devolviéndolo así a la Cámara originaria que insiste en su proyecto primitivo e invita a la cámara revisora, a Congreso pleno para resolver la insistencia. Entonces se observa la siguiente práctica. Se pone en votación la insistencia de la Cámara originaria o sea el proyecto en su forma primitiva. Si alcanza dos tercios de votos en su favor queda aprobado. Según la Constitución, si se rechaza, debe votarse el proyecto corregido, necesitándose también dos tercios para su aprobación. Si ninguno de los dos alcanza dos tercios de votos favorables, ninguno queda aprobado ni ninguno es ley. Esta es la interpretación constitucional; pero la práctica consiste en votar la insistencia; y si es rechazada, sin discusión ni votación se da por aprobado el otro proyecto materia de la revisión. Así es que si la insistencia tiene dos tercios de votos menos uno queda desechada, en tanto que el proyecto modificado, contando con una manifiesta minoría en su favor, queda por este simple hecho aprobado. No puede haber violación más clara del espíritu de la Constitución que establece una presunción adversa

al proyecto materia de disidencia, presunción que sólo puede destruirse cuando el proyecto alcanza dos tercios de votos del Congreso pleno; y porque uno de los proyectos no haya merecido la sanción del Congreso no por eso puede presumirse en forma absoluta que el otro la merezca. Pero la dificultad es sólo en los casos de enmendar una Cámara el proyecto aprobado en la otra; pues en el caso de que la Cámara revisora rechaza el proyecto y la de origen insista, no hay dificultad.

Resumiendo, pues, el sistema de la reunión de las Cámaras en Congreso para resolver las disidencias entre ellas es un plan que, si bien es excepcional, no es una institución que de plano deba rechazarse como absurda e inconveniente. Prueba de ello es que las constituciones nuevas en que debe suponerse que sus autores han aprovechado de la experiencia constitucional de todo el mundo, como la de Sudáfrica y la australiana, han apelado en época reciente a ese medio como sistema eficaz para poner término rápidamente a los conflictos entre las dos Cámaras y para evitar los peligros que de ellos se derivan. Debemos decir también que el sistema tendría más aceptación si se cumpliera tal como la Constitución ordena.

El sistema de la unión de las dos Cámaras es un sistema que robustece y aumenta la fuerza política del Congreso, porque es una nueva facilidad que se da al Congreso para la dación de las leyes. Cuando, como en Estados Unidos, la oposición de una Cámara significa un veto, entonces es un obstáculo que paraliza; una traba más a la acción del Poder Legislativo. Siempre la mitad más uno de los votos del Senado en Estados Unidos, al rechazar un proyecto, pone un veto absoluto a la decisión de la Cámara de Representantes. Así el cuerpo legislativo, dentro de su propia estructura, encuentra un obstáculo para ir adelante. La unión determina una impulsión enérgica en la acción legislativa que, con razón, algunos escritores políticos consideran peligrosa. Por eso es que para debilitarlos, los Congresos se dividen en dos asambleas. Sólo en caso de disidencia se unen ambas, y así recobra el Congreso su fuerza y su energía; pero

estas ventajas en parte se alteran por la práctica viciosa que conocemos. Pero, volvemos a decir, este sistema determina la aceleración de la obra legislativa, dando eficacia y vigencia –si se quiere– a la acción del Poder Legislativo.

Por lo demás, en otros países donde la constitución de ambas Cámaras es distinta, donde el senado tiene una fuerza conservadora y un espíritu de tradición, allí puede darse eficacia a su acción controladora. Pero, dado nuestro sistema en que ambas Cámaras tienen la misma duración y el hecho de no diferir sustancialmente, como ambas se eligen al mismo tiempo, es de presumir que la misma fuerza política impere en ambas a la vez, por lo que el Senado no aparece como un centro conservador. De allí la necesidad, para el control en la obra legislativa, de apelar al recurso de los dos tercios para resolver las insistencias que, como decimos, antes de ser sancionadas envuelven la presunción de que son proyectos faltos de bondad o de oportunidad. Pero en países como Francia o Estados Unidos en que el Senado tiene mayor duración que la Cámara de Diputados, en que ese alto cuerpo representa una fuerza tradicional y conservadora, es explicable que se le dé un derecho de veto absoluto, un control eficaz sobre las decisiones, a veces irreflexivas, de la Cámara Baja.

Lima, octubre 25 de 1916

Lección decimasexta

I. El poder ejecutivo

El sistema que estudiamos en la última lección, de reunirse las Cámaras legislativas para que deliberen y voten los asuntos en que hayan disentido, produce el efecto de dar fuerza y prontitud al Congreso, en su atribución de legislar, de suprimir una de las trabas que en otras de las organizaciones propiamente duales pone un obstáculo, por lo menos la dilación en la acción legislativa; porque en el sistema de otros países en que no se reúnen las Cámaras, como en Francia y Estados Unidos donde hay un Senado más o menos poderoso, cualquiera de las dos Cámaras con su oposición detiene la ley, impidiendo su promulgación. Entre nosotros, ninguna de las Cámaras tiene un poder tan absoluto. Su oposición no es bastante para que el proyecto se abandone o no pueda presentarse hasta la siguiente legislatura. Se reúnen ambas Cámaras en Congreso pleno, y la mayoría decide acerca de la suerte de la ley. Pero, aun cuando se exige que la ley para ser sancionada requiere dos tercios de votos de las Cámaras reunidas, aun a pesar de ese requisito que puede ser un obstáculo para la dación de las leyes, él ha sido salvado por la práctica parlamentaria derivada de una equivocada interpretación de la Constitución. Resulta de esta práctica que puede quedar aprobado un proyecto sin que conste que tiene ni siquiera la mayoría absoluta

de votos a su favor, o aun con la presunción de que esa mayoría le sea adversa. Ha habido protestas; pero lo cierto es que así el Congreso acelera sus funciones. En una oportunidad, tratándose de la sanción de la ley de matrimonio civil, el Presidente declaró, promulgando la ley, que en su concepto violaba la Constitución; pero que obedecía a precedentes establecidos por prácticas del Congreso.

Pero no es sólo la resolución de las insistencias la que determina la reunión de las Cámaras en Congreso pleno. Hay otros casos distintos en que, sin embargo, conforme a la Constitución, se suprime el sistema de la dualidad y funciona el Poder Legislativo como asamblea única. Un cierto número de las atribuciones conferidas al Poder Legislativo se ejercen por el Congreso en la forma de asamblea única. Son los casos del art. 62, inciso 1°.....Para abrir y cerrar sus sesiones ordinarias y extraordinarias en que se requiere que haya dos tercios de miembros de cada Cámara para que haya quórum para la apertura. Ninguna constitución –es el sistema más generalmente seguido– establece que las Cámaras funcionen aparte; ambas funcionan coetáneamente; empiezan y terminan sus labores simultáneamente.....Como una garantía de independencia para el Congreso, el lugar de sus sesiones lo resuelve el Congreso mismo. La Constitución no determina que sea en la capital de la República, y así puede ocurrir que designe otro lugar; esto es atribución exclusiva del Congreso..... También tiene el Congreso derecho de que haya fuerza armada a su disposición que le otorgue garantías en el lugar de sus sesiones..... Tratándose de la elección de Presidente y vicepresidentes de la República, sabemos que las juntas escrutadoras remiten los votos al Congreso, que éste nombra una comisión de cómputo para analizarlos formada por miembros de la mayoría y de la minoría, que esta comisión hace el escrutinio y presenta su dictamen, proclamándose al que ha obtenido la mayoría absoluta de votos; pero si ninguno la ha alcanzado, el Congreso, según la Constitución, debe elegir entre los dos que han obtenido más votos.....Resuelve las dudas acerca de la incapacidad del Presidente que determina su vacancia, cuestión ésta difícil, delicada y dudosa. En este mismo grupo están

las atribuciones de carácter internacional, es decir, que todas las funciones que el Congreso tiene en materia internacional son resueltas por el Congreso en asamblea única: aprobación de tratados, guerra, paz o permiso para que tropas extranjeras ingresen o pasen por el territorio nacional. Por último, hay según ya hemos insinuado, un caso en que el Congreso puede suspender algunas garantías individuales, declarando previamente que la Patria está en peligro. Esta atribución la ejerce como cámara única. Igualmente se reúne en esta forma para examinar al fin de cada período constitucional, los actos del Presidente de la República.

No son pocas, pues, las funciones que, según la Constitución corresponden al Congreso en pleno; no es sólo la función de dirimir los conflictos de opinión de las Cámaras en las proposiciones de ley; hay atribuciones de orden político, internacional, judicial, que no se ejercen por el Congreso, entre nosotros, bajo el sistema de la dualidad sino de la unidad de las Cámaras. Así, puede decirse, que el Congreso tiene dos organizaciones diferentes en cuanto a sus atribuciones; una dual y otra unitaria, a la que corresponden funciones de gran trascendencia, algunas de las cuales podrían ser ejercidas por las Cámaras separadas sin gran inconveniente, como la suspensión de las garantías individuales que puede establecer un régimen de anarquía o de arbitrariedad, y hay mayor garantía de acierto si esta cuestión es examinada por las dos Cámaras separadamente. Lo mismo ocurre con los tratados internacionales; un maduro estudio que de ellos se hiciera en ambas Cámaras sería mejor; no se ve la razón para que sean resueltos en una forma brusca. Esto no quita que en otros casos sea justificada la unión de las dos Cámaras como tratándose de la elección y proclamación del Presidente y vicepresidentes de la República; es un acto que no puede verificarse materialmente en Cámaras separadas. Lo mismo sucede tratándose de la aceptación de la renuncia del Presidente o de la declaración de su incapacidad. Tratándose de la elección del Presidente se sigue el sistema de Estados Unidos, en que el Presidente del Senado anuncia, delante de los senadores y de los representantes, el resultado del escrutinio. Lo

mismo pasa en Francia en que la elección del Presidente se verifica por las dos Cámaras reunidas en Asamblea Nacional. También se establece la reunión de ambas Cámaras en Congreso pleno para la instalación de éste, porque es atribución del Presidente presentarse ante el Congreso en esa sesión inaugural a leer su mensaje, y este acto supone la reunión de las dos ramas del Poder Legislativo.

Las demás atribuciones del Congreso están señaladas en el artículo 59. El principio del artículo 8° de la Constitución es un principio constitucional universal: que las contribuciones no pueden imponerse sino por las leyes. Una de las conquistas, diremos así, del pueblo inglés sobre el poder absoluto de la monarquía, fue privar al monarca, al poder ejecutivo, del derecho de imponer libremente gabelas o contribuciones al pueblo, sino mediante la intervención de sus representantes en el Parlamento. Muchas otras atribuciones pueden ser materia de decretos; pero las fijadas previamente en la Constitución deben ser materia de leyes, y las otras no mencionadas sí pueden ser objeto de simples decretos. Esto mismo se aplica tratándose de la inversión de los fondos públicos. El Parlamento inglés, desde época antigua, conquistó primero el derecho de crear las contribuciones y sancionar su conservación o insubsistencia; pero por mucho tiempo dispuso el Gobierno, del poder de distribuir según su arbitrio el producto de los impuestos. Más tarde fue dada esta facultad sólo al Parlamento. Todos los países hoy constitucionalmente organizados conceden al Congreso la facultad de hacer el Presupuesto o aprobar o desaprobar el que presente el Poder Ejecutivo. Para controlar el cumplimiento de la ley de presupuesto en que se determinan las entradas y la manera de distribuir el dinero fiscal, se obliga al Poder Ejecutivo a presentar una cuenta anual. En Inglaterra esta cuenta es estudiada minuciosamente por una comisión, que emite un dictamen el cual es sometido al Congreso, discutido y aprobado. Con esta ocasión se emiten votos que significan una crítica del Parlamento para que en adelante haya más exactitud en el manejo de los fondos públicos. Desgraciadamente, entre nosotros, las Cámaras no le dan importancia a la Cuenta General de la República que

presenta el ministro de Hacienda, la que generalmente va al archivo sin discusión ni votación, sin que así pueda el Presidente aprovechar de las advertencias que se hicieran al criticarse dicha Cuenta. Como es atribución del Congreso autorizar al Ejecutivo para levantar empréstitos, para evitar abusos en este orden en épocas de desorden fiscal, se dio la ley de 25 de octubre de 1893, en la que se dispone que todos los empréstitos hechos sin autorización del Congreso serán nulos, que los damnificados no tendrán ningún derecho de reclamación contra el Fisco, pudiendo sí ejercitar sus derechos civiles y criminales contra los exactores. Por regla general, los nombramientos civiles, militares, eclesiásticos y judiciales pertenecen al Gobierno; pero los más elevados de ellos corresponden al Congreso. Nótese que la Constitución actual no establece la necesidad del consentimiento del Congreso para los nombramientos diplomáticos, lo que establecieron otras anteriores a imitación de la de Estados Unidos que exige para estos nombramientos el consentimiento del Senado. Es una atribución general del Congreso que tiene largo abolengo, datando desde las luchas del Parlamento británico, que no podía la corona mantener tropas sin el consentimiento del Parlamento que fijaba su número y su dotación. Es ésta una orden que se reitera anualmente para controlarse así por el Congreso a las tropas que se supone adictas al Rey por lo mismo que están a sus ordenes y son pagadas por él. Nuestra Constitución sigue esta tradición y determina que en cada legislatura ordinaria se fijará el número de individuos de tropa que debe mantener el Estado. Las fuerzas efectivas del Ejército están así señaladas anualmente. Tiene el Congreso otra clase de funciones que se refieren a su acción política y controladora frente al Poder Ejecutivo, principalmente en relación con los ministros. Esas funciones tienen gran importancia. Están mencionadas en otros artículos de la Constitución, y de ellos nos ocuparemos al tratar de las relaciones entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo.

Para ejercer la primera de las funciones que corresponden al Congreso: dar leyes, interpretar, modificar y derogar las existentes, hay reglas de procedimiento, prácticas fijadas en la Constitución y

otras fijadas en el Reglamento Interior de las Cámaras que data de 1853. Se dio, pues, bajo el imperio de la Constitución de 1839. Muchas de sus disposiciones son inadecuadas por no estar acordes con la Constitución actual o por no responder a las exigencias del momento. Presentado un proyecto de ley a cualquiera de las Cámaras, debe darse de él tres lecturas; pero la Cámara tiene facultad de dispensarlo de este trámite. En seguida es admitido a discusión por el voto de la Cámara. Si el voto es favorable, pasa el proyecto a comisión. Tanto la Cámara de Diputados como la de Senadores se subdividen en múltiples comisiones, pequeñas, formadas generalmente de cinco individuos. Es atribución del Presidente de la Cámara formar el cuadro de las comisiones, y la Cámara lo aprueba. Son pocos los países que conservan el sistema de que el Presidente elija las comisiones. Aun en Estados Unidos, donde este sistema fue conservado por mucho tiempo, ha sido abandonado. En realidad, la labor de las comisiones es una labor que tiene una influencia muy considerable en los actos de la Cámara; y la facultad de nombrarlas, es un instrumento de poder muy importante. Pero entre nosotros es una práctica que el Presidente distribuye el personal de la Cámara, a su juicio, en comisiones, colocando en su presidencia a las personas más distinguidas por su labor parlamentaria y pertenecientes al partido o partidos de mayoría, que se supone han elegido al presidente de la Cámara. Generalmente es aprobado el cuadro propuesto, por simple fórmula, sin ninguna observación. Todo proyecto debe pasar a comisión, salvo que la Cámara lo dispense de este trámite. La comisión debe dictaminar en el plazo de 8 días, pasado el cual la Cámara, por votación, puede acordar que pase a la orden del día, esperando su turno para ser tratado, o antes si se le da preferencia en el debate. Las votaciones pueden realizarse por el medio ordinario de ponerse de pie y que los secretarios cuenten los votos así manifestados, o nominalmente, mediante las palabras "sí" o "no". Puede la Cámara acordar con motivo de cualquier debate que considere de importancia, que la votación sea nominal. Se emplea también el sistema de votación por balotas en los asuntos personales. Se llama nominalmente a los

representantes, pero ponen su voto en forma secreta, depositando una balota en un ánfora. Una vez sancionado un proyecto de ley en una cámara, pasa a la otra para su discusión y votación.

Artículo 69. Aquí está consignada la atribución que consiste en el derecho de veto conferido al Presidente de la República para devolver las leyes sancionadas por el Congreso, formulando observaciones, derecho que sólo puede ejercer dentro de diez días de recibida la ley. Pero no se requiere, como en Estados Unidos, para que la ley vetada sea nuevamente sancionada, que alcance dos tercios de votos en senadores y en diputados, requisito que hace que muchos proyectos observados por el Poder Ejecutivo no se conviertan en leyes por la dificultad de alcanzar esa cifra, caso en que el veto del Presidente es sumamente fuerte; sino que entre nosotros es débil porque sólo se requiere la mayoría ordinaria para la sanción definitiva de la ley, y puede el Congreso y debe suponerse que se mantenga en su primitiva opinión y vuelva a aprobar la ley no obstante las observaciones del Presidente.

Se prevé por la Constitución el caso de que el Presidente no observa la ley porque no quiere producir una situación de conflicto con el Congreso o por no tener esperanza de éxito con sus observaciones; pero al mismo tiempo la ley no goza de las simpatías del Presidente; opta entonces por una situación de abstención: no observa la ley ni la promulga. En vista de esa posibilidad, la Constitución concede al Presidente del Congreso, el derecho de hacer la promulgación. No obstante que en principio general, es atribución del Presidente de la República promulgar las leyes, excepcionalmente goza de ese derecho el Presidente del Congreso cuando el Presidente de la República no promulga las leyes en el plazo legal. Hay casos en que el Presidente no puede hacer observaciones.

La Constitución fija también la fórmula en la redacción de las leyes al sancionarse y promulgarse. Es una costumbre entre nosotros, que va perdiéndose en la práctica de otros países, la de establecer

considerandos o la llamada "parte razonada". La promulgación del Presidente es una especie de certificación, declarando que el Congreso ha dado tal ley e insertándose bajo la fe del Presidente, que la manda publicar para que llegue a noticia de todos los ciudadanos. La publicación de la ley es un acto esencial; tiene por objeto llevarla a conocimiento de los ciudadanos. Para ese efecto se inserta la ley en un periódico que es el órgano oficial, y la ley se hace obligatoria a medida que corre el término de la distancia desde el día en que aparece el periódico oficial hasta que llega a los diversos lugares del territorio. Pero no hay ley alguna que fije el momento a partir del cual las leyes son obligatorias. El Código Civil, en el Título Preliminar dice que las leyes no obligan sino después de su promulgación; es claro que no van a obligar antes. Algunas veces se declara en la misma ley el momento desde el cual será obligatoria, como sucedió con el Código Civil y de Enjuiciamientos Civiles, y el actual de Procedimientos Civiles, dejándose pasar un plazo prudencial para que la ley pueda llegar a conocimiento de todos. En la próxima lección nos ocuparemos del Poder Ejecutivo.

Lima, octubre 28 de 1916

Lección decimaséptima

II. El poder ejecutivo

El Poder Ejecutivo se halla constituido en el Perú bajo la forma del poder de un Presidente, auxiliado por un Consejo de Ministros que depende del Presidente, –ya que éste goza del derecho de nombrarlo y removerlo con libertad–, pero cuya intervención es indispensable para que el Presidente ejerza sus atribuciones; siendo en todo caso el concurso de las dos voluntades, del Presidente y del ministro, necesario para que los actos del Poder Ejecutivo queden sancionados. A diferencia de lo que ocurre en Estados Unidos en que la firma del ministro no es necesitada por el Presidente, que de ese modo ejerce él sólo el Poder Ejecutivo, siendo los ministros sólo empleados suyos; en el Perú sí se necesita el concurso de los ministros, y esta necesidad de su refrendación para los actos del Presidente pone cierta limitación a la autoridad presidencial, aunque si bien es cierto el Presidente los nombra y remueve con toda libertad. Por eso la necesidad de la intervención de los ministros es una valla débil, pues para que fuese una restricción verdaderamente eficiente que limitase el poder presidencial, sería necesario que los ministros fuesen, como en los países parlamentarios, impuestos por el Parlamento; pero en este caso el resultado práctico es que el Presidente queda anulado; el Presidente queda bajo la tutela de los ministros que resisten al

Presidente por estar respaldados por la autoridad del Parlamento. Ese no es nuestro sistema. De la libertad del Presidente en la elección de sus ministros se deduce que si es necesaria la firma del ministro, es fácil conseguirla, porque si un ministro la niega, el Presidente nombra otro y la consigue.

Para ser Presidente se requiere tener la mayoría absoluta de los votos emitidos. Si ninguno alcanza esta mayoría, el Congreso elige entre los dos candidatos que tienen más votos. Esta disposición está tomada de la Constitución de los Estados Unidos, la que dispone no obstante que el Congreso elegirá entre los tres que han tenido más votos.

Sabemos que es atribución del Congreso calificar las actas electorales en la elección de Presidente, lo que envuelve la idea de que el Congreso tiene el derecho de declararlas válidas o nulas. Al ver las disposiciones constitucionales relativas a la elección del Presidente, consignadas en el título que trata del Poder Ejecutivo, aparentemente se cree que el Congreso sólo tiene derecho de elegir entre los dos candidatos que han tenido más votos, si ninguno alcanza la mayoría absoluta. Pero el inciso 10° del artículo 59 tiene una forma más amplia. No obstante, algunos han sostenido que esta frase: "y hacerla cuando no resulten elegidos según la ley" se refiere al caso de que ninguno haya obtenido mayoría absoluta de votos y que el inciso 10° está en concordancia con el artículo 82. Otra opinión –que fue la que prevaleció y dio lugar a la elección del señor Billinghurst– fue una interpretación más general; aquélla de que puede el Congreso elegir cuando nadie resulte electo. Y como la fórmula de la Constitución es general con algún motivo, es claro que puede hacerlo. Ésta que fue la interpretación aceptada por el país, tiene en su favor razones de mucho peso. Si el Congreso que califica las actas electorales declara nulas a la mayoría, no hay Presidente; pero el Presidente actual vaca a los cuatro años y lo mismo los vicepresidentes. Este fue otro de los motivos que se alegó para demostrar que la intención de la Constitución era dar al Congreso facultad amplia de

elegir al Presidente, pues de otro modo el país se encontraría acéfalo. La Constitución nada dice sobre que haya Presidente provisorio. Sólo es necesario un presidente constitucional que dure cuatro años.

El período del Presidente es de cuatro años; no puede ser reelecto sino después de un período igual. Sabemos que la Constitución del 28 –que tanto se asemeja a la de Estados Unidos– establece la reelección inmediata del Presidente. Las demás constituciones, previendo el peligro de que el Presidente pretendiera imponerse usando de su autoridad y coactando el voto popular, considerando esto como un grave peligro que podría traer como consecuencia la permanencia del Presidente por más de cuatro años, admiten la reelección, pero después de un período de cuatro años. Antes de terminar el período vaca la presidencia por las causas indicadas en la Constitución.

El primer vicepresidente ocupa la presidencia en los tres primeros casos señalados de vacante y en los casos de suspensión de la presidencia. La presidencia se suspende si, entablada una acusación por la Cámara de Diputados, el Senado declara que hay lugar a formación de causa, y pasa ésta a la Corte Suprema. Si la Corte, a su vez declara reo al Presidente, vaca en su cargo; y el primer vicepresidente que ejercía la presidencia por estar suspendido el Presidente, termina entonces el período de éste. Pocos países tienen la institución de la segunda vicepresidencia; es una excesiva precaución. Cierto es que en la agitada vida política del Perú no ha sido raro que el primero, y a veces el segundo, vicepresidente hayan llegado al poder; pero habiendo ahora entrado el país en el camino del orden, esto no es ya necesario. Ni aun es necesaria la elección de un primer vicepresidente. Podría establecerse otro sistema, dándosele la presidencia al presidente del Senado o del Congreso, al presidente del Consejo de Ministros o al mismo Consejo de Ministros mientras se procede a nueva elección. Los inconvenientes de las vicepresidencias son que, por lo general, los vicepresidentes son figuras de segundo orden, que su elección es fruto de transacciones políticas, en que el partido más importante designa al Presidente, y los secundarios a los

vicepresidentes pero, llegados éstos al poder, se encuentran por lo mismo, faltos de apoyo y de estabilidad, careciendo del prestigio y de la capacidad indispensables.

Lógicamente, cuando los vicepresidentes ejercen el mando por vacancia o suspensión del Presidente, y llega el momento de convocar a elecciones, no pueden ser candidatos a presidente; pero si solo son vicepresidentes, entonces sí pueden serlo. Tampoco pueden ser candidatos los ministros, ni el general en jefe del Ejército. En esto la Constitución no está acorde con lo que prescribe en relación a la elección de representantes: entonces los ministros deben dejar el cargo dos meses antes; pero tratándose del cargo de Presidente, basta que lo dejen 24 horas antes de la elección presidencial.

El Presidente, durante el período de su mando, no puede salir del territorio de la República sino con permiso del Congreso, ni después, mientras dure el juicio instaurado sobre los actos de su administración. Sabemos que el Presidente debe dar cuenta de sus actos al final de su período y que el Congreso los examina. Mientras dura el juicio a que da lugar la acusación entablada por la Cámara de Diputados y declarada por el Senado, no puede salir del país.

Tampoco puede el Presidente mandar la Fuerza Armada sino con permiso del Congreso, y en este caso se suspende el ejercicio de la presidencia, y sólo tiene el Presidente atribuciones militares y queda igualmente sujeto a las ordenanzas de este orden.

El Presidente es responsable –como en todo sistema republicano– de sus actos; pero el límite que la Constitución establece a su responsabilidad es muy severo, al punto que puede decirse que el Presidente, mientras ejerce el mando, no puede ser sujeto a acusación sino por motivos sumamente graves. Por todos los demás motivos sólo puede ser acusado después de su mandato. Esto significa el artículo 65. Conforme a él, aun en caso de homicidio, el Presidente, durante su mando, no podría ser acusado. Creemos que una acusación

por delitos comunes de esa gravedad debería permitirse. Casi todas las constituciones de América establecen que el Presidente puede ser acusado por graves delitos comunes. La Constitución de Estados Unidos dice "y por otros graves crímenes o delitos"; y varias otras constituciones de América imitan en esto a la Constitución de los Estados Unidos. En realidad, cometido un crimen por el Presidente, no es decoroso para la Nación, que continúe en el poder; no es lo mismo cuando se trata de delitos políticos. Por lo demás esta limitación en los casos en que puede ser acusado durante su mando el Presidente, es para evitar el trastorno del orden público que la acusación significa, y porque podría coactarse su libertad por la amenaza de acusación hecha por sus enemigos políticos con cualquier pretexto.

Algunas constituciones dan al Senado el papel de fallar en el juicio contra el Presidente y los altos funcionarios, y así no se limita a declarar que hay o no lugar a formación de causa, sino que el proceso judicial se sigue ante el Senado que pronuncia la sentencia, como sucede en Estados Unidos; pero aquí el Senado mediante su sentencia sólo priva al Presidente del ejercicio de sus funciones y lo inhabilita para desempeñar funciones públicas; pero el proceso se sigue después ante la Corte Suprema para la aplicación de las demás penas merecidas por los crímenes cometidos por el Presidente. Un tercer sistema consiste en que el Senado, no sólo absuelve o condena al Presidente, aplicándole las penas de inhabilitación y suspensión, sino todas las demás, sin necesidad de un segundo juicio ante los tribunales comunes; y se va al extremo de que el Senado es libre para crear penas y delitos, como sucede con el senado francés y el chileno. Este mismo fue el sistema inglés en que la Cámara de los Comunes acusaba a la de los Lores a los ministros culpables, la cual los juzgaba, llegando no pocas veces hasta aplicarles la pena de muerte. Entre nosotros el Senado tiene una función más restringida. No tiene una verdadera función de tribunal. Su autoridad está restringida a declarar que hay lugar a formación de causa, lo que significa que en concepto del Senado hay una grave presunción de culpabilidad; pero no es la

declaración de la culpabilidad. Sucede lo mismo que en los procesos criminales: primero se sigue el sumario, y cuando éste arroja una presunción fundada contra el acusado, se pasa al plenario. Así, el Presidente a quien acusa la Cámara de Diputados y respecto a quien declara el Senado que hay lugar a formación de causa, no es reo, sino un funcionario contra quien existe una prueba semiplena. Es entonces a la Corte Suprema a la que corresponde examinar todas las pruebas, ver su grado de fuerza y declarar si el acusado es o no culpable. En este último caso, vuelve a la presidencia; en el primero se retira definitivamente del poder. La ley llamada de Responsabilidad de los Funcionarios Públicos contiene en detalle la manera como deben hacerse estos juicios políticos. En la Constitución de Estados Unidos, para amparar al Presidente contra las acusaciones temerarias o ligeras, se necesita que en el Senado la acusación reúna dos tercios de votos de los senadores. Nuestra constitución nada dice al respecto, y así la mayoría requerida es la ordinaria.

Las atribuciones del Presidente están señaladas por el artículo 94. Comencemos por las que se refieren a las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo. En primer lugar, el Presidente puede convocar al Congreso extraordinario; no tiene para esto ninguna restricción; juzga según su criterio cuándo es necesario que el Congreso extraordinario se reúna. Por una fórmula, que no tiene importancia política, convoca también al Congreso ordinario, que puede reunirse sin dicha convocatoria. Pero el Congreso ordinario no puede dar una ley prorrogando sus sesiones en un Congreso Extraordinario, o determinando una época para la reunión de tal Congreso. Esto es sólo atribución del Presidente. La Constitución del 60, en el inciso 2° del artículo 59 establecía que el Congreso ordinario podía prorrogar sus sesiones por 50 días; pero esto fue suprimido por la reforma del 3 de enero de 1879.

El Presidente concurre al Congreso ordinario el día de su apertura, presentando un mensaje sobre el estado de la República y las mejoras y reformas que juzgue oportunas. Es obligación del

Presidente concurrir personalmente a la apertura del Congreso, no puede limitarse a mandarlo por escrito; salvo impedimento insuperable; pero no está prohibido que mande mensajes en otra época; y así ha sucedido cuando lo ha juzgado conveniente para tratar de asuntos importantes de orden internacional, financiero o de otra materia. Así, el Presidente sólo puede ponerse en relación con el Congreso mediante mensajes. Siempre en relación con las Cámaras, el Presidente tiene iniciativa en la formación de las leyes; envía proyectos de ley a cualquiera de las Cámaras a su elección y los rubrica al margen, según la Ley de Ministros.

Es atribución de los ministros la de ir a las Cámaras y concurrir a sus debates, por llamado de ellas o por propia iniciativa del ministro o del Presidente que le indica la conveniencia de que asista. Esto significa para el Presidente un derecho de la mayor trascendencia, porque no sólo puede así sostener y explicar sus proyectos y atender a su éxito, sino que le permite defender su política contra las acusaciones que se le formulen. Esto determina un aspecto propio de nuestro sistema constitucional, que lo diferencia del gobierno parlamentario y del régimen presidencial de los Estados Unidos. Es un sistema mixto, diferente del norteamericano en el que el Presidente no tiene iniciativa ni los ministros concurren a las cámaras. Conforme a nuestro sistema, el Presidente tiene autoridad en la labor legislativa del Congreso y la controla, control que en Estados Unidos es extraoficial. Pero nuestro régimen se diferencia del régimen parlamentario en que, aun cuando los ministros concurren a las cámaras, lo hacen sólo para exponer e interpretar la voluntad del Presidente de quien son órganos, en tanto que en el régimen parlamentario, los ministros no son órganos del Presidente sino de la mayoría del Parlamento. En nuestro sistema, el Presidente nombra y separa libremente a los ministros, que siguen su política; en el régimen parlamentario el Presidente se sujeta a la tutela de los ministros, y por su intermedio, a la de la mayoría.

Esta independencia del Presidente para el nombramiento y remoción de sus ministros tiene un límite: el voto de censura que entre nosotros, por una práctica constante, se ha convertido ya en una regla constitucional. El Congreso tiene el derecho de obligar al Presidente a reemplazar a un ministro, pero no con otro ministro impuesto por la mayoría, sino con uno que elija el mismo Presidente. Las Cámaras no han adquirido el derecho de hacer ministros. El Presidente tiene completa libertad en su nombramiento, pero, como vemos, no la tiene en su caída.

Lima, noviembre 2 de 1916

Lección decimaoctava

I. Relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo

Tratábamos de las atribuciones del Presidente de la República, que tiene atribuciones referentes a la formación de las leyes. Así convoca al Congreso ordinario y a los extraordinarios cuando haya necesidad, concurre a la apertura del Congreso ordinario, presenta un mensaje dando cuenta del estado de la República y de las reformas que juzgue oportunas, presenta proyectos de ley, promulga y hace ejecutar las leyes, toma parte en los debates legislativos por medio de los ministros, tiene la facultad de observar las leyes devolviéndolas dentro de los diez días con una nota de observaciones; por último, en lo que se refiere a la ejecución misma de las leyes, es el encargado de promulgarlas, dictando el decreto correspondiente, en que ordena sean cumplidas y, para el efecto, las manda publicar. También tiene la facultad de dictar decretos, reglamentos, instrucciones para el mejor cumplimiento de las leyes.

Tiene el Presidente funciones que se relacionan con el ejercicio del Poder Judicial, que se reducen a requerir a los jueces y tribunales y a hacer que se cumplan sus sentencias. Tiene también el Presidente atribuciones en el orden constitucional, pero no hay que olvidar las que a este respecto corresponden al Congreso. Tiene también atribuciones en materia de hacienda.

Tiene el Presidente atribuciones en orden al nombramiento de los empleados públicos, nombrando a todos aquéllos cuyos cargos no son provistos por el Congreso o cuya designación no la da la Constitución a otros poderes, como los empleos judiciales u otros empleos subalternos cuyo nombramiento corresponde a las autoridades. No puede el Presidente crear nuevos empleos ni sueldos, porque según la Constitución, es ésta, atribución del Congreso. Tratándose de los altos funcionarios eclesiásticos, teóricamente es el Pontífice quien los nombra, pero prácticamente es el Congreso quien los elige por el ejercicio del derecho de Patronato. La facultad absoluta de nombramiento del Presidente se halla intensificada por su facultad absoluta de remover a los empleados. No hay todavía en el Perú un sistema de ascensos. La tendencia en los países modernos es a garantizar el ascenso y la remoción. Por leyes que existieron en el Perú, los empleados gozaban de la llamada propiedad de los empleos; no podían ser despedidos sino por causa justificada previamente comprobada y gozaban de los derechos de cesantía y de jubilación. Esos derechos han desaparecido para la mayoría de los empleados públicos; sólo se conservan en el Poder Judicial en el que puede decirse que hay propiedad del empleo y, en consecuencia, el goce de los derechos inherentes a la propiedad; lo mismo sucede con los empleados militares; pero los demás empleados civiles son sólo empleados en comisión, no tienen la propiedad del empleo ni gozan de los derechos inherentes a ella. La legislación militar controla la facultad del Presidente de nombrar a los militares desde coronel y capitán de navío para abajo. Esta misma legislación debe seguir naturalmente al organizar las fuerzas de mar y tierra, que es otra de las atribuciones del Presidente.

Es atribución del Presidente conservar el orden interior y la seguridad exterior de la República, sin contravenir a las leyes. Esta es una de las funciones primordiales que ejerce el Presidente de la República. Dentro de esos límites, sin contravenir las leyes, puede el Presidente tomar medidas más o menos arbitrarias, sujetándose a su buen criterio, sin apartarse de la Constitución y las leyes, para alcanzar

este resultado. Cuando la Patria está en peligro puede autorizarse al Presidente, por el Congreso, para que suspenda las garantías individuales designadas por la Constitución.

Para el servicio y despacho de los asuntos administrativos tiene el Presidente la colaboración de los ministros de Estado de que se ocupa un capítulo especial de la Constitución. Existen varias leyes que se refieren a los ministros y en especial al Consejo de Ministros, y datan de algún tiempo atrás. Son las del 56, la del 61, dada inmediatamente después de sancionarse la actual Constitución; las leyes complementarias o modificatorias del 62, otra del 63, y después sucesivamente algunas otras que han modificado en sus detalles a las leyes principales, que son las del 61, 62 y 63.

El cargo de ministro puede ser ejercido sin más requisito que el de ser peruano de nacimiento y ciudadano en ejercicio. No se requiere por la Constitución edad superior a la de 21 años. La función del Ministro, según la Constitución, es autorizar los actos del Presidente. Es, pues, el sistema dual en que un acto cualquiera del Poder Ejecutivo es el producto de la voluntad simultánea del Presidente y del ministro, so pena de no ser obedecido.

Es atribución del Presidente nombrar y remover a los ministros de Estado, según la Constitución. No hay según la Constitución y la ley de ministros, período fijo para la duración de los ministros; el ministro lo es mientras el Presidente tiene a bien conservarlo en su puesto. El artículo 21 de la ley del 61 dice: El cargo de ministro no tiene tiempo determinado; el Presidente de la República puede remover a uno, varios o a todos los ministros. La ley, dice la Constitución, determinará el número de los ministros. Según leyes que rigieron por mucho tiempo, desde el 56 en adelante, eran cinco los ministros; más tarde se creó un sexto ministerio que es el de Fomento.

El Presidente de la República, cuando se ha producido una crisis total, nombra al presidente del Consejo de Ministros que puede ser

ministro de cualesquiera de las seis carteras, y que pasa entonces una nota oficial, proponiendo en ella al Presidente de la República cinco personas para que ocupen los otros ministerios; y el Presidente, con arreglo a esta carta-propuesta extiende los respectivos nombramientos autorizados por el Presidente del Consejo. El nombramiento de éste es autorizado por el Oficial Mayor del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Los ministros forman un Consejo, presidido por aquel ministro a quien se ha conferido el cargo de presidente del Consejo y, más corrientemente, por el Presidente de la República. La ley determina los casos en que debe reunirse el Consejo. Sustancialmente, en toda cuestión urgente de importancia, en todo negocio público de cierta gravedad, por orden del Presidente, del presidente del Consejo o a solicitud de cualquier ministro, deben reunirse los ministros en gabinete para deliberar. El voto del Consejo es consultivo o deliberativo. Es consultivo, cuando no tiene más efecto que dar su opinión al jefe del Estado que conserva su libertad para proceder en uno u otro sentido. Es deliberativo, cuando es necesario que el Presidente proceda de conformidad con el voto del Consejo; pero si este voto no es acorde con la voluntad particular del Presidente, no puede éste practicar el acto propuesto; debe, al menos, separarse de ese ministerio que dimite y formar uno nuevo que lo secunde; pero mientras tanto, no puede practicar el acto mencionado. El Presidente oirá el voto deliberativo del Consejo de Ministros para ejercer las medidas a que lo autoriza el Congreso por la atribución 20° del artículo 59, y en los casos de los artículos 95 y 96, o sea, cuando el Congreso declara que la Patria está en peligro y el Congreso lo autoriza para suspender las garantías individuales de los artículos 18, 20 y 29; para hacerlo se requiere el voto del Consejo de Ministros. También lo requiere para solicitar permiso para salir del territorio y para mandar en persona la fuerza pública, lo que no puede hacer sino mediante el voto deliberativo del Consejo de Ministros. Lo requiere también para iniciar bloqueo o abrir campaña después de ser autorizado para ello. El Presidente necesita el voto consultivo del Consejo de Ministros:

cuando creyese conveniente observar alguna ley, cuando demandase facultad de levantar empréstitos, para nombrar a los plenipotenciarios, enviados extraordinarios o ministros residentes, para proponer a los vocales de la Corte Suprema, a los generales y contralmirantes, a los arzobispos y obispos, para nombrar al Director General de Hacienda y al del Crédito Público, al Presidente del Tribunal Mayor de Cuentas y a los prefectos. Otros casos de consulta del Presidente son aquellos en que el Presidente tiene a bien invitarlo, llamando a los ministros para que den su opinión; es entonces facultad del Presidente emplear o no ese procedimiento. En suma, hay tres tipos o casos en el voto del Consejo: un caso en que el Consejo es convocado voluntariamente por el Presidente, que si quiere puede o no convocarlo; el segundo caso, en que debe consultarlo, pero puede aceptar o no su opinión; en el tercer caso está también obligado, no sólo a consultarlo, sino también a aceptar y conformarse a su opinión: y en caso contrario debe llamar a otro ministerio. Los casos en que se requiere el llamado voto deliberativo del Consejo de Ministros, o sea este último, son raros.

El Consejo de Ministros, según las leyes de la materia, lleva un libro de actas en que se expresa no sólo los temas de las discusiones y acuerdos, sino los votos de cada uno de los ministros. Los ministros son solidariamente responsables por los actos que se practiquen en Consejo, salvo que hagan constar su voto contrario al acuerdo tomado. Para eso existe el libro de actas en que se pone la opinión del ministro contrario al acuerdo. Esa constancia es lo único que, según la ley de ministros, puede eximirlos de responsabilidad en caso de acusación del Congreso.

Cuando un ministro está en desacuerdo con el Presidente respecto a algún asunto de su ramo, puede dejar de autorizarlo, llenando esta función el Ministro de Gobierno, quedándole siempre expedito el camino de renunciar; pero si el caso no es de gravedad, pero no quiere al mismo tiempo autorizar un acto con el que no simpatiza, entonces se procede en sentido indicado.

Los ministros pueden ser propietarios o interinos, nombrados éstos por enfermedad o impedimento de los primeros. Los ministros interinos pueden ser los que tienen en propiedad otra cartera y que interinamente se encargan de una distinta de la de su ramo, o puede nombrarse como tal a un extraño. Por más de cuatro meses no puede haber ministros interinos en una cartera; pasando ese término debe proveerse en propiedad el ministerio vacante.

Sabemos que, según la Constitución, cada ministro debe presentar al Congreso ordinario al instalarse, una memoria en que trate de los asuntos de su Despacho y que está obligado a dar a las Cámaras en todo momento los informes que se le pidan. Es notorio el uso frecuente que hacen, los representantes, de este derecho; y así sabemos que existe la llamada "estación de los pedidos" en nuestra práctica parlamentaria, pedidos que se hacen por la simple iniciativa de los representantes o con acuerdo de la Cámara.

Dice el artículo 103: los Ministros pueden presentar al Congreso en todo tiempo los proyectos de ley que juzguen convenientes, etc. La redacción de este artículo no es conveniente, porque los ministros no son quienes como tales presentan por sí mismos los proyectos; a no ser que se tome el artículo en un sentido muy literal; sino que esta facultad corresponde al Poder Ejecutivo representado por dos entidades: el Presidente y el ministro del ramo.

Parece, leyendo el artículo 103, que los ministros deben concurrir a las Cámaras sólo cuando éstas los llamen; pero, indudablemente, está allí incluida la facultad que tienen de concurrir espontáneamente. La prescripción de que deben los ministros retirarse antes de la votación es innecesaria y aun los pone en ridículo cuando, después de discutirse en globo un proyecto, se discute y se vota artículo por artículo, caso en que el ministro tendría que estar entrando y saliendo de la Sala, lo que es vejatorio para la dignidad del cargo de ministro. Por eso, en la práctica, este artículo constitucional no es literalmente obedecido.

Hace de secretario del Consejo de Ministros uno de los mismos ministros que redacta las actas y hace guardar el libro de ellas bajo buena custodia, pues ese libro es reservado.

La forma en que se establece la responsabilidad de los ministros es igual a la del Presidente. Conforme al artículo 64 el derecho de acusación a los ministros se ejerce por la Cámara de Diputados, durante su actuación o después de ella. De modo que aun cuando el ministro haya desempeñado tiempo atrás el ministerio, el procedimiento que las cámaras deben seguir en su acusación es el mismo; no por haber cesado en su cargo pierden la jurisdicción excepcional. La acusación debe referirse a infracciones de la Constitución o delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones, no a delitos comunes. El delito, además, no sólo debe haber sido cometido en el ejercicio de las funciones, sino que debe tener cierta gravedad, y la Constitución lo aprecia de modo objetivo considerando la gravedad de la pena que merece; pena corporal aflictiva, o sea cárcel y penitenciaría, no en los casos de multa. Así los ministros quedan inmunes por hechos verdaderamente graves en el orden político, que el Código Penal no castiga con pena corporal aflictiva. Es un criterio completamente erróneo el de la Constitución en este punto. Hay, además, muchos casos de infracciones de la Constitución que no están previstos en el Código Penal. En estos casos, declarando el Senado que hay lugar a formación de causa, la Corte Suprema no encontraría qué pena aplicar; así se hallan, estos delitos, exentos de pena.

Como se habrá visto, no hay en la Constitución ningún artículo en que se haga referencia al voto de censura o a un acto comparable, o sea, el acto del Congreso que sin implicar acusación de delito contra los ministros, implica un reproche de su conducta, que sin determinar pena o enjuiciamiento, determina en la práctica, sin embargo, la renuncia del ministro. De esta materia no habla la Constitución porque probablemente el espíritu de sus autores era que el Congreso, por estos medios, no debía coactar la libertad que se da al Presidente de nombrar y separar a los ministros. Si el Congreso puede obligar a

dimitir a los ministros, el resultado es que el Presidente –que tiene conforme a la misma Constitución el derecho de nombrarlos y removerlos con toda libertad–, se ve privado de ese derecho. Por eso lógicamente no podía admitirse que ningún poder público tuviese injerencia ni intervención en esta materia. Así el silencio de la Constitución no es casual sino deliberado. Y este silencio de la Constitución es tanto más significativo desde que en la ley de ministros del 56 hay un artículo que dice: "no merece la confianza pública el ministro contra quien las cámaras emiten un voto de censura". Así el voto de censura no era desconocido en el Perú. Pero a raíz de la Constitución del 60 se dio una nueva ley de ministros promulgada por el mismo gobierno de Castilla en 1861; y en ella aparece nuevamente el voto de censura. Dice el artículo 44: el Congreso usará del voto de censura para desaprobar las faltas de un ministro en el ejercicio de sus funciones y que no merezcan acusación. Ninguna otra ley trata del voto de censura. Hace algunos años se propuso y aprobó en ambas Cámaras una ley en que se declaraba:[12] el ministro o ministros censurados no pueden continuar al frente de sus despachos y quedan inhabilitados para ser ministros en el transcurso del tiempo de una a otra legislatura. Así se quiso precisar los efectos de la censura, completando a la ley del 61 que no dice qué efectos se derivan de ella, que no impone al ministro censurado la obligación de dimitir. Así, ministros censurados, en la práctica parlamentaria, varias veces, continuaron al frente de sus despachos sin infringir la Constitución; por eso, para evitar se burlara la voluntad del Congreso, continuando el ministro censurado en su puesto o separándose por una renuncia momentánea para volver después al terminarse la legislatura, se estableció que no podían continuar al frente de sus despachos y que eran inhábiles para ser ministros durante el tiempo transcurrido de una a otra legislatura. Pero la ley no llegó a perfeccionarse porque el Gobierno la devolvió con observaciones, alegando ser contraria a

(12) Fue ley del 93 (N. del E.)

la Constitución en el artículo que declara que el Presidente tiene la facultad de nombrar y remover a los ministros, de donde se deducía que era ésta una facultad exclusivamente suya, y que esta ley daba el derecho de removerlos, a las cámaras. Nunca se han tomado en cuenta estas observaciones; y así tenemos, de un lado, la disposición constitucional y de otro, la disposición de la ley del 61. Agregaremos que la Constitución del 68, que tuvo una vida tan fugaz y que representó una tendencia ultraliberal, estableció –la única– expresamente el voto de censura.

Hasta la fecha, las cámaras han ejercido muchas veces su facultad de censurar a los ministros. Ella da lugar a veces a conflictos graves entre las cámaras y el Ejecutivo, por la tendencia de las primeras, contraria a los ministros y por la voluntad del jefe del Estado, de encastillarse a conservarlos, alegando ser el único poder que tiene derecho de nombrarlos y removerlos. Pero la práctica ha consagrado la necesidad de que los ministros censurados se retiren.

Otro tema de discusiones ha sido el saber si el voto de censura debe provenir de las dos cámaras o sólo de una. La ley del 61 habla del Congreso, que no está formado por los diputados ni por los senadores separados sino juntos. De aquí ha nacido la tesis de la necesidad de la censura doble; pero esa no ha sido tampoco la práctica generalmente seguida. Muchos casos han ocurrido en los últimos 20 ó 25 años en que un ministro, censurado en una Cámara, ha dimitido.

Existen otros votos que tratan de disimular o suavizar el voto de censura, como los votos de extrañeza, de desconfianza, las órdenes del día motivadas, que sin herir gravemente la dignidad del ministro, ni imputarle una falta, se le manifiesta que el Congreso no ve con agrado su actuación; y algunas veces esta actitud del Congreso o de las Cámaras ha determinado la caída de los ministros.

Así, nuestras Cámaras, usando esta facultad que contiene la Ley de Ministros, han alcanzado el derecho de eliminar a los ministros

que no se encuentran de acuerdo con las Cámaras. El espíritu de la ley no es que el mero desacuerdo determine la censura; sustancialmente, los términos que ella emplea son penales; por faltas en el desempeño de sus funciones. No basta la disidencia política ni administrativa, sino que es necesaria una falta que es más que un error y un desacuerdo. Pero las Cámaras no han entendido así su derecho y han censurado a los ministros aun por sólo una dirección equivocada.

Lima, noviembre 6 de 1916

Lección decimanovena

II. Relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo

Un punto en el que hemos insistido es en el de que la naturaleza de cada tipo de gobierno depende de la clase de relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo. En este modo de organizar las relaciones de los dos grandes poderes del Estado, estriba el principio que divide y clasifica los varios sistemas de gobiernos constitucionales conocidos. En el sistema llamado parlamentario o gobierno de gabinete, en el sistema presidencial así llamado por ser su tipo más expresivo el de los Estados Unidos en que hay un Presidente de la República y en el sistema suizo, las diferencias están y se establecen en razón de la naturaleza de las relaciones que guardan el Ejecutivo y el Legislativo. El órgano de comunicación o de relaciones entre ambos son los ministros; por consiguiente, puede decirse que caracterizar la condición legal y política de los ministros en un sistema constitucional es descubrir su verdadera naturaleza, su mecanismo íntimo y para llegar a saber así a qué clase o categoría pertenece.

Tratándose de nuestro país hemos analizado someramente la organización y funciones del Poder Ejecutivo y del Congreso, y, aunque de manera incidental, también hemos tocado algo referente

a las relaciones entre los dos poderes. Hoy vamos a insistir en este último tópico. ¿Cómo se hallan unidos y separados ambos poderes? Al precisar esa relación se llega naturalmente a esta pregunta: ¿a que categoría o clase debe considerarse que pertenece el gobierno del Perú? ¿Es una república parlamentaria, presidencial o de tipo distinto?

Recordaremos que la primera Constitución que tuvo el Perú, la Constitución de 1823, suprimió prácticamente toda relación entre el Congreso y el Presidente, porque no daba al Presidente derecho de iniciativa en la formación de las leyes pues no podía enviar proyectos a la Cámara única entonces establecida, y no le daba tampoco el derecho de veto o de observar las leyes; era un mero instrumento, el ejecutor dócil, y en cierto modo ciego, de las disposiciones de la Cámara. Los ministros, como consecuencia lógica de esta separación total y absoluta, no podían ser miembros de la Cámara ni podían concurrir a los debates. Era un sistema de absoluta separación, que cedía en beneficio propio y exclusivo del Poder Legislativo y que colocaba en situación subalterna y de dependencia al Presidente de la República. Esta Constitución no tuvo aplicación práctica por el estado del país en esa época; lo mismo sucedió con la Constitución de Bolívar; y sólo en el año 28, en que el país estaba por primera vez en condiciones de organizarse en forma efectiva y estable, se dio la primera Constitución de vida eficaz, o sea la de 1828. Se adoptó en ella la organización del sistema de los Estados Unidos para el gobierno federal: el Congreso compuesto de dos cámaras, un Presidente de la República con ministros; y aunque se estableció un sistema que en sustancia establecía la separación entre los dos poderes Legislativo y Ejecutivo, se creyó conveniente cierta relación entre ellos, dándose al Ejecutivo la facultad de iniciativa que no posee en los Estados Unidos y, como consecuencia lógica, la facultad de los ministros de presentarse en las Cámaras para defender sus proyectos. Esta idea parece que tuvo igual acogida en los demás países de América.

Las constituciones posteriores a la del 28, siguen el plan fijado, podemos decir, de modo permanente y definitivo en la Constitución del 28: los dos poderes públicos separados, pero guardando cierta relación entre sí, manifestada por la iniciativa y por la facultad de los ministros de ir a las Cámaras a defender sus proyectos. Esta facultad constitucional de la iniciativa dada al Presidente, ha tenido en la práctica las más importantes consecuencias. Los presidentes han usado y usan constantemente de su derecho de iniciativa. Lo usan cada vez con más frecuencia; y puede decirse que el uso práctico que hace ya tiempo viene desarrollándose y cada vez se acentúa más en nuestro sistema político, es que la mayoría de los proyectos importantes emana y debe emanar de la iniciativa del Presidente y no de la de los representantes. Aunque la Constitución concede liberalmente a los diputados y senadores un derecho amplio de iniciativa, éstos sólo lo ejercen en materias de importancia secundaria, en asuntos locales o regionales; pero cuando se trata de proyectos importantes, rara vez ejercen su iniciativa y probablemente no tendrían éxito si no fueran apoyados por el Gobierno. Debe advertirse que este hecho se produce sin que determine resentimiento de parte de las Cámaras, que no ven con disgusto que el Presidente use de su derecho de iniciativa; y no sólo esto, sino que han llegado a formarse el concepto de que es una obligación principal del jefe del Estado tener un programa de gobierno, que se traduce durante su período gubernamental, en la presentación de los proyectos de ley necesarios para realizar dicho programa. Así, el Presidente resulta ser el líder de la actividad legislativa del país. Estudia las medidas que sean convenientes y, de acuerdo con ellas, presenta los proyectos que estime necesarios. Las Cámaras sólo se reservan su derecho de aprobar o rechazar o modificarlos según su criterio, o completarlos con otros proyectos. Es por eso, como manifestábamos, que la facultad de iniciativa dada al Presidente, ha tenido importancia considerable como que supone la dirección de la labor legislativa del país. El deber de preparar los proyectos necesarios por su oportunidad y eficacia, presentándolos a las Cámaras, es el principal deber del Presidente de

la República. De modo que considerando la colección de leyes y examinando las más importantes dictadas en los últimos tiempos, se verá que casi todas las de verdadera trascendencia han emanado de la iniciativa de los gobiernos, con pocas excepciones.

Dado al Gobierno el derecho –por la Constitución del 28, que reproducen las constituciones posteriores– de iniciar las leyes por medio de proyectos, era lógica consecuencia de estos principios que los ministros concurriesen a las Cámaras a defender y explicar las iniciativas presidenciales. Esta segunda disposición constitucional era corolario de la primera. No era bastante que el fin de defender y explicar los proyectos se llenara por el Presidente mediante las notas oficiales, si no hubiera quien de viva voz y con la amplitud necesaria aclarara y explicara los proyectos presidenciales.

Por mucho tiempo los ministros no pudieron ser representantes, perdían su cargo de tales al ser elegidos ministros; pero esto revelaba una falta de lógica, porque si los ministros tenían iniciativa, si podían presentarse a las Cámaras, no había una razón seria, fundamental para impedir que un representante pudiese ser elegido ministro, conservando su puesto. Años después de promulgada la Constitución de 1860, en 1886 u 87 se enmendó la Constitución en el sentido de que los representantes podían ser elegidos ministros conservando su representación. Pero, con todo, se suspende el ejercicio de la función representativa mientras se desempeña el ministerio, pues no pueden los ministros tomar parte en las votaciones, ya que, según la Constitución, deben retirarse antes de ellas; pero, al menos, ya no pierden su cargo de representantes conforme a la reforma constitucional citada.

También esta reforma constitucional ha tenido una importancia muy considerable. Como consecuencia de ella, se ha introducido con frecuencia la práctica de que el Presidente llame a su gabinete a miembros de las Cámaras. No está obligado a ello; pero puede, y le conviene hacerlo cuando el nombramiento recae sobre miembros

influyentes de las Cámaras. En realidad, se ha introducido entre nosotros la práctica de que al menos algunos ministros sean de la Cámara de Diputados o de la de Senadores; y así, podría mirarse como un desaire al Congreso, el nombramiento de un ministerio totalmente extralegislativo.

Estos ministros, que son ministros y representantes a la vez, vienen a constituir un nuevo *trait d'union*, un nuevo vínculo entre el Gobierno y las Cámaras. No es una obligación del Presidente constituir ministerios parlamentarios; pero es una práctica que algunos ministros, al menos, sean parlamentarios.

Las Cámaras, según la Constitución, no toman parte en la formación de los ministerios, ni influyen en la caída de éstos o en su renovación. Las cámaras tienen únicamente el derecho de acusar a los ministros, en el caso de que hayan delinquido, de que hayan cometido un delito que merezca pena corporal aflictiva. Pero este derecho tiene escasa importancia; su ejercicio no ocurre casi nunca. Iniciados los juicios, han sido abandonados después de las primeras etapas de la acusación. Fuera de esta arma, rara vez usada por ser tan fuerte, no tienen las cámaras, según la Constitución, medio de influir políticamente en la constitución de los ministerios. Fue un medio indirecto el de la reforma constitucional de que los representantes pueden ser elegidos ministros, así puede decirse que las Cámaras influyen indirectamente en la composición de los ministerios.

Sin embargo, la Ley de Ministros del 61 introdujo el voto de censura aunque en forma tímida. Dice que las Cámaras o el Congreso emitirán contra los ministros un voto de censura por faltas cometidas en el ejercicio de sus funciones y que no dieran causa a una acusación. Algunos representantes, al discutirse esta ley el año 1861, insinuaron la conveniencia de dictar una disposición complementaria por la que se obligara a retirarse al ministro censurado; pero esta idea no prevaleció porque se dijo que era opuesta a la Constitución; y cuando ella fue renovada y convertida en ley en 1903, esta ley fue observada

por el Presidente invocando la misma disposición constitucional que le da amplia libertad en la elección y remoción de los ministros; y devuelta la ley al Congreso, éste no ha tomado nunca en cuenta las observaciones. Pero en cambio, el uso, la costumbre todopoderosa han modificado el espíritu de la Constitución en esa parte, limitando la facultad del Presidente en la constitución de su ministerio; porque los usos parlamentarios en los últimos tiempos han establecido el precedente –sumamente fuerte ya– de que un ministro censurado está en la obligación moral, ya que no en la legal, de dimitir. Las dificultades de preverse, las relaciones de un ministro censurado con las Cámaras lo obligan por su propia dignidad, a retirarse. Y como esta dimisión se ha producido varias veces en los últimos tiempos, se considera como un derecho adquirido por las Cámaras, el de obligar a dimitir a un ministro censurado por una falta cometida. Y, más aun, aunque según la letra de la ley, el Congreso es el único que tendría derecho a fulminar el voto de censura, los precedentes, la práctica y la costumbre han determinado que basta que el voto emane de una Cámara para que determine la caída del ministro censurado.

El Presidente de la República se halla, pues, en lo que se refiere a la composición del gabinete, en aptitud de gozar constitucionalmente de una libertad amplia para la formación de su ministerio. Las Cámaras no han llegado a adquirir ni por la constitución, ni por la ley, ni por el uso, el derecho de imponer su voluntad al Presidente al constituir los ministerios, que se forma por el Presidente con personas llamadas de dentro o de fuera de las Cámaras, de amigos personales suyos que gozan de su confianza, sin tomarse en consideración la relación de estas personas con las Cámaras, aunque generalmente se procura que no sean desafectas o contrarias a la mayoría del Congreso; y así también, por cortesía e interés de la administración, se incluye en los ministerios a algunas personas de dentro del Congreso.

Es pues, algo diferente de lo que sucede en el gobierno parlamentario en que los ministros son impuestos por el Congreso.

Nuestras Cámaras no han adquirido el poder político suficiente para imponer a los ministros, ni el Presidente está obligado a llamar, ni llama a los corifeos del Parlamento. Por lo general, el Presidente no llama a los líderes de la mayoría de las Cámaras, aunque entre nosotros, dada la falta de organización de los partidos, estos líderes no existen, sino que hay pequeños jefes que comparten la dirección de las huestes parlamentarias. Puede decirse que es una práctica que el Presidente llame como ministros a personas que no ocupan la primera fila, lo que es un nuevo motivo para ver que nuestro sistema no es completamente parlamentario.

En cuanto al tiempo de duración de los ministros, el Presidente, según la Ley de Ministros y la Constitución, tiene el derecho de remover a sus consejeros. El ministro que no está de acuerdo con la voluntad del Presidente debe retirarse; depende, no de la voluntad del Congreso, sino de la del Presidente. En los gobiernos parlamentarios sucede al revés: los ministros sólo dependen de la voluntad del Congreso, aunque el Presidente quiera separarse de un ministro con quien no está de acuerdo, debe conservarlo si lo sostiene la mayoría; y como para los actos del Poder Ejecutivo se necesita el acuerdo de ambos, del Presidente y del ministro, el Presidente tiene que sujetarse a la voluntad del ministro ya que necesita esa voluntad, y no puede despedirlo, porque le es impuesto por la mayoría del Congreso. En tanto, entre nosotros, el Presidente puede remover a los ministros por cualquier motivo; puede hacer dimitir a uno, a dos o a todos en masa cuando no le convienen. Si esto es así, es claro que los ministros dependen del Presidente.

Esta situación no se altera por consecuencia del voto de censura a que hemos aludido. Ocurre que las Cámaras, en momentos de agitación política censuran al gabinete, o a un ministro, que es lo más frecuente; entonces el Presidente llama a otro ministro cualquiera, que no es impuesto por el Congreso. Éste hace caer al ministro, pero no tiene poder para determinar al que lo ha de reemplazar, que es elegido libremente por el Presidente. Es un poder negativo, destructivo, el

de las Cámaras en la organización ministerial; pero no un poder constructivo o formativo de los ministros. Les falta la propiedad de nombrar a un ministro que es impuesto al Presidente para el gobierno. Este paso es decisivo y necesario para llegar al gobierno parlamentario. La esencia del parlamentarismo no está en hacer que se vayan los ministros; el verdadero poder político de las Cámaras, que determina la creación del parlamentarismo, es el derecho de las Cámaras de hacer ministros, de imponer ministros al Presidente de la República, porque sólo así el Presidente o monarca queda bajo la tutela de los ministros que, a su vez, dependen del Congreso. Así, nuestro sistema no es el parlamentarismo, sino el presidencialismo.

Otro carácter que se nota *prima facie* en el sistema parlamentario, además de éste, es que los ministros, como verdaderos jefes y depositarios del Poder Ejecutivo, habiendo ya relegado al Presidente o monarca a una condición subalterna de tutela, de consejero pero no de iniciador, los ministros, ya dueños del gobierno, asumen en mayor o menor grado la dirección política de las Cámaras. Han salido de las Cámaras por ser jefes de su mayoría; al ser ministros no pierden esa calidad de jefes que más bien se acrecienta; continúan siendo representantes. Así su autoridad es doble, se duplica; de donde resulta su doble condición de directores del Gobierno y de jefes natos de las Cámaras, especialmente de la Cámara baja.

Nuestros ministros no son jefes de las Cámaras. Se hallan, por su condición de subordinación al jefe del Estado, en una situación política sumamente desventajosa para asumir la dirección política de la mayoría. Concurren a las sesiones de las Cámaras; pero de un modo esporádico, eventual, no como en los países parlamentarios en que los ministros concurren diariamente. Nuestros ministros, aunque continúan siendo representantes, no asisten diariamente a las sesiones de las Cámaras como sucede en Inglaterra y en Francia, para influir decisivamente en todo momento en la práctica parlamentaria, para disciplinar a las huestes parlamentarias que dirigen y para obligarlas a votar en un sentido determinado. Los ministros nuestros son sólo

órganos de comunicación del Presidente, trasmiten la opinión del Presidente; ocupan así un rol de dependencia y obediencia en el Congreso, más que de dirección. No son directores de la política: el verdadero director de la política lo es el Presidente. Esto merma su autoridad. Siendo los ministros subalternos en Palacio, no pueden ser directores en las Cámaras. Sólo ministros de gran calibre, que gozan de gran influencia en Palacio y en el Congreso, logran alcanzar la dirección; pero ello se debe sólo a sus aptitudes y prestigio personal.

Todo esto va manifestando las profundas diferencias que hay entre nuestro sistema y el parlamentario, a despecho de cualquiera forma exterior que diera a nuestro régimen constitucional cierta similitud con el gobierno de gabinete. En el sistema parlamentario, ante todo, el elemento fundamental, el órgano director es el Gabinete, autoridad verdaderamente directora de la política ejecutiva, que domina al jefe del Estado, que se sujeta a su voluntad, primero porque no lo forma, segundo, porque no lo puede despedir. Pero entre nosotros, lejos de que el Presidente tenga un gabinete impuesto, goza de libertad amplia para nombrarlo y despedirlo, y así el gabinete está sujeto a él. Segundo: como consecuencia de la autoridad y fuerza del gabinete parlamentario sólo depende de la mayoría, conservando esa fuerza y es líder de la actividad del Congreso al que concurre diariamente, determinando el orden de los debates y en el que las votaciones son prácticamente realizadas bajo la supervigilancia y acción política del ministerio. Pero entre nosotros nada de esto ocurre. Los ministros no son los directores de las Cámaras, no tienen fuerza política suficiente, las Cámaras no los reconocen como sus jefes. Aunque tengan una representación, han sido elegidos, no por la mayoría, sino por el Presidente; de modo que la mayoría no tiene respecto de ellos la subordinación que resultaría si fuesen sus jefes; más bien los mira con hostilidad y recelo, y no como jefes naturales. Si los ministros influyen, no es a título de jefes, sino de portavoces del Presidente, que generalmente es el jefe del partido de mayoría de las Cámaras.

Aunque nuestro sistema gubernativo tiene del parlamentarismo varios rasgos, le faltan otros más fundamentales. Tiene del parlamentarismo 1°, el derecho de iniciativa en la formación de las leyes, concedido al Gobierno; 2°, el derecho del Presidente de nombrar como ministros a miembros de las Cámaras; 3°, la facultad de los ministros de concurrir a los debates, sea espontáneamente o llamados por las Cámaras; 4°, el derecho de éstas, de censurar a los ministros y obligarlos así a dimitir. Hasta allí son rasgos que se encuentran como comunes entre nuestro plan y el plan llamado parlamentario. Pero los más esenciales faltan; porque el rasgo supremo es que ambos poderes, Legislativo y Ejecutivo, dependen de un gabinete autónomo, supremo director de la política del país en lo ejecutivo y en lo legislativo, teniendo bajo su dependencia, de un lado al Presidente, y de otro a las Cámaras. Entre nosotros sucede lo contrario: el ministerio depende del Presidente y de las Cámaras. En el sistema parlamentario los ministros caen cuando lo quiere la mayoría, en Estados Unidos cuando lo quiere el Presidente; entre nosotros cuando lo quiere el Presidente y las Cámaras, depende de dos amos. De aquí la frecuencia de las crisis ministeriales. En Estados Unidos los ministros son tan permanentes como el Presidente de la República; como no dependen del Congreso, como la libertad presidencial es tan amplia, así pueden durar. Entre nosotros eso es desconocido; a pesar de la libertad del Presidente, por un motivo u otro, tiene que despedir a sus ministros por diversas causas después de cierto tiempo; aun a veces tiene que desprenderse de un ministro que le es grato, sólo para conservar la armonía con las cámaras ensoberbecidas o engreídas. Así, entre nosotros ocurren tantas crisis como en los países parlamentarios no bien constituidos.

Nuestro gabinete es esencialmente subalterno; depende de dos voluntades: de las Cámaras y del Presidente. Está sujeto al querer del Presidente en cuanto a la política, lo que produce el resultado verdaderamente lamentable de que la función suprema se concentre cada vez más en la persona del Presidente, haciéndose de la política una cosa personal, un atributo individual del jefe del Estado que tiende

a resumir en sus manos la mayor suma de autoridad y que lleva a considerar a los ministros como empleados y secretarios suyos, sin opinión propia que ilustre y controle la opinión del Presidente, sino que son sólo elementos ejecutores, a veces ciegos, de la política presidencial.

Si los ministros no dirigen a las Cámaras: una de dos, o las Cámaras funcionan sin dirección, o el Presidente tiene que tomar, bien o mal, él personalmente la dirección de las Cámaras. Ambas cosas se presentan alternativamente entre nosotros. Tenemos a veces Cámaras desorientadas, sin jefes, que malgastan el tiempo o lo emplean mal. O que para ser encauzadas en una dirección eficaz necesitan caer bajo la dirección del Presidente, que en su Despacho consigue votos y que cuando las Cámaras son rebeldes las amenaza e intimida, empleando medios que deprimen nuestras instituciones, para disciplinar a la mayoría que no tiene una organización conveniente. Faltando el órgano importante de los ministros, como órgano de la dirección del Congreso, en Estados Unidos se ha formado un órgano dentro del mismo Congreso. Todo cuerpo numeroso, y más que nunca, dada la propensión a la anarquía de los parlamentos modernos, hace que éstos necesiten un elemento director. Si las fuerzas que ellos reúnen no son disciplinadas, con un jefe reconocido que lo haga con eficacia, esa labor la hacen los ministros; y en Estados Unidos en que los ministros no concurren a las Cámaras, lo hace un órgano distinto. Por un tiempo lo fue el *speaker*; hoy son el *speaker* y los jefes de dos o tres de las principales comisiones los que dirigen a las Cámaras, ejerciendo la labor que en algunos países de Europa la hacen los ministros.

Entre nosotros, ni los ministros dirigen a las Cámaras, ni hay formado un órgano dentro del mismo Congreso para su dirección. De allí la ineficacia de la labor legislativa, que es un rasgo de nuestro sistema. No hay elemento de dirección. En parte la asume el Presidente; pero no es el más capacitado para hacerlo, pues su influencia sólo puede ejercerse a distancia; tiene que limitarse a una

acción indirecta, a conseguir votos para lo que concede favores o intimida, empleando así medios perniciosos de favoritismo o coacción. Generalmente aprovecha de los favores que piden los representantes para conseguirse votos más o menos precarios y conseguir siempre una disciplina inestable.

Lima, noviembre 8 de 1916

Lección vigesima

La Constitución se ocupa en el título XIV del Régimen Interior de la República, y en el título XV, de las Municipalidades. Estas dos materias pertenecen más propiamente al Derecho Administrativo que al Constitucional. La división del territorio en departamentos, provincias y distritos es el objeto del artículo 111; y el 112 ordena que la división de los departamentos y la desmembración de ellos en provincias y distritos, se hará en una ley. No existe una sino una multitud de leyes a este respecto, dadas a medida que han ido dividiéndose los departamentos en provincias. Luego establece la Constitución a los prefectos, subprefectos, gobernadores y teniente-gobernadores. Hemos adoptado la organización administrativa de Francia, y los nombres dados por ella a sus funcionarios administrativos: prefectos y subprefectos.

En general, nuestro sistema administrativo es centralizado, con una centralización que ha ido acentuándose cada vez más. Los prefectos y subprefectos dependen inmediatamente del jefe del Poder Ejecutivo que, con el ministro de Gobierno, puede nombrarlos y despedirlos a voluntad. Cierto es que la Constitución dispone que el Poder Ejecutivo podrá remover a los prefectos y subprefectos con

arreglo a la ley, lo que supone una limitación a esta facultad; pero esta ley no se ha dado nunca. Sólo existe la ley de funcionarios de 5 de enero de 1857 aun vigente; y es notorio con cuánta facilidad y frecuencia se remueve a los prefectos y subprefectos en los departamentos y provincias.

Los prefectos son nombrados por el Presidente y el ministro de Gobierno, mediante el voto consultivo del Consejo de Ministros. Por lo común, casi siempre el voto del Consejo de Ministros es favorable a la persona que designa el Presidente, pero éste no estaría obligado a acatar dicho voto caso de serle adverso. Los subprefectos son nombrados por el Presidente y el ministro de Gobierno sin necesidad del voto consultivo del Consejo de Ministros. Los Gobernadores son nombrados por los Prefectos a propuesta en terna de los Subprefectos; los Teniente-Gobernadores lo son por los Subprefectos, a propuesta en terna de los Gobernadores. Entre estos funcionarios existe una verdadera jerarquía en cuanto a la obediencia; sólo en casos excepcionales todos dependen directamente del Presidente.

Las funciones de los prefectos son muy variadas; abarcan los ramos de los seis ministerios. En ese sentido se hallan sujetos a todos los departamentos ministeriales, aunque su órgano de comunicación es el ministerio de Gobierno. La ejecución de las leyes que, como dice la Constitución, es la función de los prefectos y demás autoridades políticas, abarca todas las materias de las administración. Para estudiar con más detalles las atribuciones, deberes y derechos de los prefectos y subprefectos hay que acudir a la ley de funcionarios políticos ya citada.

También dispone la Constitución en el artículo 118 que habrá municipalidades en los lugares que designe la ley; la cual determinará sus funciones, responsabilidad, calidad de sus miembros y el modo de elegirlos. Se ha dado desde el comienzo de la vida independiente, una serie de leyes diversas, en varias épocas, sobre organización del régimen municipal. Las leyes vigentes establecen concejos municipales

en las provincias y en los distritos. La ley del 73 establecía otro cuerpo municipal, llamado concejo departamental, que se encargaba de los asuntos del departamento todo, y de los de las provincias y distritos, sus concejos respectivos. En 1889 fueron suprimidos los concejos departamentales que no han sido posteriormente renovados. Los municipios en las provincias y distritos son electivos; son elegidos por elección popular en que directamente se eligen los concejos, y una vez elegidos los concejales, éstos eligen a su alcalde y síndicos, excepto en los distritos en que la elección es directa por el pueblo para los cargos de alcalde y de regidores. No son los municipios, entre nosotros, completamente autónomos, pues en lo referente a la administración de sus rentas, creación de arbitrios, formación de su presupuesto, sus actos están sujetos a la revisión del Supremo Gobierno, revisión a que está también sujeto cualquiera de sus actos siempre que lo pida cualquier miembro del municipio.

Si no hay municipios en los departamentos, hay en cambio unas corporaciones llamadas Juntas Departamentales que tienen por única obligación recaudar ciertas rentas destinadas a los gastos del departamento. Así, les corresponden las contribuciones llamadas prediales, las eclesiásticas, de beneficencia y de patentes. Se forman las Juntas Departamentales con delegados que nombran los concejos provinciales de cada provincia del departamento. Cada Junta forma su presupuesto que es enviado al ministro de Gobierno quien, a su vez, lo somete a las Cámaras que deben sancionarlo. Los gastos que corresponden a las Juntas Departamentales son los relativos a la instrucción pública, sosteniendo las escuelas fiscales y subvencionando a veces a las de instrucción secundaria, los establecimientos de beneficencia y atendiendo a las obras públicas, principalmente a los puentes y caminos departamentales. Como se ve, son reducidas sus funciones y atribuciones. No son estas Juntas completamente autónomas; su presupuesto debe ser aprobado por el Congreso y sus actos están sujetos a la revisión del Presidente de la República. Antiguamente, al ser creadas las Juntas Departamentales, se estableció que fuesen presididas por el prefecto del departamento, y así el Presidente,

por ese medio, tenía un control más directo e inmediato en ellas. Por ley posterior se le quitó esta intervención; no tienen hoy los prefectos ninguna relación con ellas; son sus propios miembros quienes, cada año, eligen su presidente.

También se ocupa la Constitución, en capítulo especial, de la fuerza pública, materia que no es resorte del Derecho Constitucional sino para establecer algunos grandes principios de la organización del Ejército. Estos artículos de carácter general son los siguientes: el objeto de la fuerza pública, etc. (art. 119); definición que pudo omitirse por no tener ninguna importancia política. Art. 120: La obediencia militar será arreglada a las leyes y ordenanzas militares. Este artículo tiene entre nosotros cierta historia. Fue materia de discusiones la amplitud que debía tener la obediencia militar, si los militares debían subordinar la obediencia a la constitucionalidad de las órdenes, si tenían el derecho de deliberar antes de obedecer, o si debían obedecer a sus jefes sin considerar si sus órdenes eran contrarias a la Constitución, caso de serlo. En la Constitución del 56, de tendencia liberal extremada, se establecía que la obediencia estaba sujeta a la Constitución y a las leyes, autorizándose así, implícitamente, a los militares, para desobedecer las órdenes si eran en su concepto contrarias a la Constitución y a las leyes. En la Constitución del 60 se eludió el punto, y se remitió el asunto a las ordenanzas respectivas.

Sabido es que sobre la organización general del Ejército existe una vasta legislación, cuya base es el Código de Justicia Militar de 20 de diciembre de 1898. Dice la Constitución que el número de generales y jefes se designará por una ley; pero no se ha dado ninguna ley a este respecto hasta ahora. Poco contiene la Constitución, en sustancia, acerca del Ejército. Sus disposiciones conducen a un propósito: expresar que todo lo relativo al Ejército no puede ser materia de un simple acto administrativo, de un decreto, de una resolución, de un reglamento; sino que ello es atribución del Congreso que lo reglamenta y define por medio de leyes. Ya que de lo que se refiere al Ejército depende toda amenaza a la tranquilidad del país

o al orden público, se ha creído necesario que sea el Congreso quien tenga el control del Ejército y la Armada.

También la Constitución sienta las bases de la organización del Poder Judicial. Sus disposiciones se completan con lo contenido en la Ley Orgánica del Poder Judicial; de modo que como esa ley orgánica del Poder Judicial es materia de estudio aparte en un curso de la Facultad de Jurisprudencia, no es necesario detenernos en muchos detalles al estudiar la organización del Poder Judicial en el país.

Los tribunales son entre nosotros, 1°, la Corte Suprema, residente en la capital de la República, y con jurisdicción en toda ella; 2°, las Cortes Superiores, que extienden su jurisdicción a uno o varios departamentos según la demarcación establecida; las hay en Lima, Piura, Loreto, Cajamarca, La Libertad, Ancash, Arequipa, Cuzco, Puno y Ayacucho. No hay una Corte para cada departamento, sino que a veces departamentos, y aun fragmentos de ellos, forman un distrito judicial a cuya cabeza se halla una Corte. Bajo las Cortes se hallan los jueces de primera instancia. El artículo 125 de la Constitución ha sido modificado, respecto a esta materia, por ley de 31 de octubre de 1897, la cual determina que corresponde al Congreso resolver, según su juicio, en qué provincias debe haber jueces de primera instancia; no los hay actualmente en todas, pero sí en la mayoría. En las provincias donde no lo hay, ejerce su jurisdicción el de otra próxima. La Constitución originariamente establecía que habría en las capitales de departamentos, Cortes Superiores a juicio del Congreso, y en las capitales de las provincias, jueces de primera instancia. Por último, los jueces de paz. La Constitución los crea, diciendo que los habrá en todas las poblaciones. No son éstos, sin embargo, los únicos órganos del Poder Judicial. Existen también para determinados asuntos, autoridades judiciales llamadas privativas. Los juzgados y tribunales anteriormente mencionados son los ordinarios, los comunes; los privativos son los que administran justicia en ciertos casos determinados por la ley. Entre estos tribunales privativos tenemos, en el orden civil, primeramente las autoridades de aduana

que resuelven las cuestiones contenciosas por causa de comiso, que es la pena impuesta al fraude cometido para eludir el pago de los impuestos de importación o exportación. Las cuestiones contenciosas que al respecto se suscitan son resueltas por tribunales especiales, formados por las autoridades de aduana; y su decisión pasa en apelación a la Corte Superior. Segundo: las autoridades eclesiásticas. El Código Civil ha establecido que el matrimonio se celebre en el Perú con las formalidades prescritas por la Iglesia; y así los juicios sobre nulidad del matrimonio y divorcio, en caso de ser el matrimonio eclesiástico, deben resolverlos las autoridades de la Iglesia y no los jueces ordinarios. Toca esta función al provisor eclesiástico, a la autoridad eclesiástica que en cada obispado existe con este objeto. En el orden penal tenemos los tribunales militares que entienden, según el Código de Justicia Militar, en los juicios por delitos militares. Finalmente, existen los tribunales de imprenta que conocen de los delitos cometidos mediante la prensa. De los jurados de imprenta hablaremos más tarde. Estas son todas las autoridades judiciales que existen en la República.

El Poder Judicial entre nosotros está constituido sobre la base de la inamovilidad. Los jueces de primera instancia, los vocales y fiscales de las cortes son nombrados de por vida, no a plazo. La Constitución establece el modo de nombrarlos. Los vocales y fiscales de la Corte Suprema son nombrados por el Congreso a propuesta en terna doble del Presidente, ternas autorizadas por el Ministro de Justicia.

Los vocales y fiscales de las Cortes Superiores son elegidos por el Poder Ejecutivo, o sea, el Presidente y el Ministro de Justicia, a propuesta en terna doble, de la Corte Suprema. Los Jueces de Primera Instancia son nombrados por el gobierno, lo mismo que los Agentes Fiscales, a propuesta en terna doble, de las Cortes Superiores respectivas. Si ocurriese alguna vacante en la Corte Suprema, en receso del Congreso, sería llamado a ocuparla el presidente de la Corte Superior de Lima, y a falta de éste, los demás miembros de dicha

Corte por orden riguroso de antigüedad, hasta la reunión del Congreso que debe proveer el cargo en propiedad. Los jueces de paz son nombrados por las Cortes Superiores. En la Ley Orgánica del Poder Judicial se establecen los requisitos necesarios para ser elegido Juez de Primera Instancia, Vocal de la Corte Superior y de la Corte Suprema.

Puede llegar el caso de la separación o destitución de los magistrados, por alguno de los motivos que la Ley Orgánica prevé. Existen en el Código Penal delitos que puede cometer el juez o cualquier funcionario público, y en que la pena es la destitución o la suspensión del cargo. De modo que en caso de destitución, el magistrado pierde el cargo si comete un delito que merezca tal pena, como el cohecho. Pero, sin sentencia ejecutoriada en juicio criminal, puede el juez ser separado. Corresponde a la Corte Suprema ejercer esa alta función. Los jueces pueden ser separados del cargo por la Corte Suprema si, una vez elegidos, aparece que carecen de los requisitos exigidos para el destino; si les afectan alguna de estas causas: enfermedad habitual, ser ciegos, sordos, mudos, dementes, haber cumplido 75 años época en que se verifica la jubilación forzosa, ser clérigo, ebrio habitual o de costumbres inmorales, pródigo declarado, ser condenado a la pena de arresto mayor u otra más grave. Por último, está autorizada la Corte Suprema para decretar administrativamente la separación de los jueces habitualmente negligentes, prevaricadores o que han abandonado el cargo por cuatro meses continuos. No son, pues, pocos los casos en que se puede decretar la separación de los jueces. La Corte Suprema, como gran jurado disciplinario, según su criterio, puede separar a un juez inapto o inepto, que tiene una de las deficiencias que lo descalifican para ejercer las funciones de juez. Y esta función llevada con energía por la Corte Suprema, puede conducir a la depuración de los tribunales. También los vocales y fiscales de las Cortes Superiores quedan sujetos a estas disposiciones. Los únicos que no pueden ser separados son los vocales y fiscales de la Corte Suprema, porque no habría nadie que los juzgase si no fuesen los mismos vocales y fiscales de la Corte Suprema. Respecto

de los vocales y fiscales de la Corte Suprema no hay otro modo ni otro caso en que pueden ser sujetos a responsabilidad, sino en el caso del artículo 64, o sea por infracciones de la Constitución y por todo delito cometido en ejercicio de sus funciones y que merece pena corporal aflictiva. Esto daría lugar a la acusación de la Cámara de Diputados; y declarando el Senado haber lugar a formación de causa, el juicio se seguiría ante la Corte Suprema que debería juzgar a uno de sus propios miembros por el delito cometido.

Después de haber establecido la Constitución cómo son nombrados los miembros del Poder Judicial, se limita a consignar brevemente algunos preceptos de orden general sobre la Administración de Justicia. Así se establece la publicidad de los juicios, pues quiere la Constitución que no haya tribunales inquisitoriales que procedan en secreto, sino en público, para que puedan las partes vigilar constantemente los procedimientos de los jueces. Dice la Constitución que las sentencias serán motivadas, expresándose en ellas la ley o los fundamentos en que se apoyen. Así los decretos del juez deben ser considerados. Todo fallo tiene dos partes, una considerativa, otra dispositiva o imperativa. Después agrega la Constitución que se prohíbe todo juicio por comisión. Esto es un rezago de épocas de desorden en nuestro país y en otros, especialmente para los delitos políticos. Para conseguir una mayor severidad en su represión, se les sustraía de los jueces comunes, para entregarlos a jueces *ad hoc* que fueran instrumentos más o menos dóciles del poder; y esto es lo que prohíbe la Constitución. Ahora bien, si en el orden judicial todo está determinado y distribuido, si a cada juez se le asigna los asuntos, sean civiles o criminales, que le toca conocer, sería perturbar el orden establecido que un juez se avocara a la causa pendiente ante otro, rompiendo así la jerarquía; en suma, nuestra disposición constitucional respectiva es para conseguir cierto orden y jerarquía en materia judicial. En cuanto a la disposición que prohíbe revivir procesos fenecidos, es un principio universal de la administración de la justicia, el conocimiento definitivo de la llamada cosa juzgada. Si se tiene la presunción de que lo resuelto por la sentencia ejecutoriada es la verdad

legal, esta sentencia debe ser inamovible. Sin embargo, algunos países establecen el sistema de que puedan revivirse las sentencias aun ejecutoriadas, principalmente en materia penal, para reparar las injusticias que por error, falta de prueba u otro motivo pudieran haberse cometido contra un inocente. Nuestra Constitución no se dio en época en que se hubiese alcanzado este progreso; entonces se profesaba con todo rigor el principio de la cosa juzgada; y ello explica nuestra disposición constitucional. La acción popular prevista en el artículo 130 es el derecho conferido a cualquier individuo del pueblo para acusar por un delito probado o público, a los magistrados. Se quiere conseguir con esto que si el juez comete un delito de los señalados en este artículo, sepa que cualquiera puede entablar una acción contra él, para que se le enjuicie y se le castigue.

La propiedad, en cierto modo, de que gozan en sus cargos los magistrados, explica que en caso de enfermedad o de inhabilitación se les dé el beneficio de la cesantía y de la jubilación que pudiera producirse por enfermedad o incapacidad en cualquier edad, apreciada en relación con los años de servicios en ese cargo o en otros. La jubilación por la edad se verifica a los 75 años cumplidos, en que se retira el magistrado gozando del sueldo íntegro de su último cargo, si lo ha desempeñado por lo menos dos años.

El penúltimo capítulo de la Constitución se ocupa de la reforma de la Constitución y consta de un artículo. Las Cámaras observan un procedimiento relativamente sencillo para las reformas constitucionales. Los mismos trámites que se observan para una ley cualquiera se exigen para dar una ley reformatoria de la Constitución, que puede provenir de la iniciativa del Gobierno o de cualquier representante. Aprobada la reforma en una legislatura ordinaria, debe ser ratificada en otra legislatura ordinaria, no extraordinaria. Aunque la Constitución dice que será ratificada en "la siguiente legislatura ordinaria" lo que da a entender es que debe ser en la inmediata que sigue, sin embargo los precedentes han establecido esa disposición en el sentido de que la reforma puede ser ratificada en cualquier otra legislatura ordinaria,

aunque no sea la inmediata siguiente, aunque esté separada de la primera por un intervalo de muchos años.

Al darse la Constitución, los Congresos eran bienales y renovables cada dos años; así, no era exactamente el mismo personal el que aprobaba la reforma y el que la ratificaba. Esto tenía cierta significación, porque establecía un límite, determinando la intervención de la opinión pública manifestada en las elecciones de un tercio de representantes que podía ser favorable o adverso a la reforma. Era ésta una garantía de seriedad y madurez para la reforma constitucional. Pero, si es o puede ser el mismo personal el que aprueba y ratifica, entonces no hay nuevo elemento, nueva luz que compruebe la bondad de la reforma. Así, la reforma del sistema anterior, estableciendo los Congresos anuales, ha suprimido los beneficios que originariamente se alcanzaban, pues puede ser el mismo personal el que aprueba y ratifica la reforma en las dos legislaturas consecutivas.

Lima, noviembre 10 de 1916

Lección vigesimaprimera

Constitución y Religión

La declaración que hace el artículo primero de la Constitución es inoficiosa e inútil. Respecto al artículo segundo, cabe afirmar que la Nación no puede imponerse una prohibición a sí misma; ésta sólo puede imponerse a los poderes públicos; pero no al Congreso que, como representante de la Nación, puede alterar la Constitución en todo momento. Debe, pues, entenderse que esta prohibición se refiere sólo a los poderes públicos. El principio tradicional de que la Soberanía reside en la Nación se halla consignado en el artículo tercero.

El título segundo se refiere a la Religión. Por la reforma constitucional realizada en la legislatura ordinaria del año pasado, se ha suprimido la última parte del artículo 4°. Así se ha establecido la libertad religiosa por la que se permite el ejercicio público de cualquiera religión distinta de la Católica. Respecto al artículo 134, la República no ha celebrado aún el Concordato que allí se menciona. Concordato es un contrato celebrado entre los países católicos y la Santa Sede. Como entre nosotros se halla establecido el derecho de la jurisdicción eclesiástica de intervenir en los juicios de nulidad de matrimonio y de divorcio; como se admite la validez, según el Código Civil, del matrimonio celebrado conforme a las disposiciones del

Concilio de Trento; como el Arzobispo, obispos, canónigos y curas son en cierto modo funcionarios del Estado, al intervenir el Gobierno en su nombramiento; como se da fuerza a los registros eclesiásticos para reconocer el hecho del nacimiento, del matrimonio y de la defunción, se ve cuántas relaciones existen en el Perú, entre el Estado y la Iglesia.

La libertad religiosa establecida por la última reforma constitucional, comprende no sólo la facultad de practicar públicamente cualquier culto, sino también exteriorizar en toda forma el sentimiento y la opinión en materia religiosa, mediante escritos, prédicas, procesiones, propaganda para exteriorizar o difundir por parte de los ministros de cualquiera de las Iglesias sus doctrinas religiosas. No hay ninguna taxativa a este respecto; existen las mismas franquicias que en la propaganda política, científica y artística. No es, pues, vedado el hacer propaganda en favor de una religión distinta de la Católica por el hecho de que el Estado protege a esta última.

El título tercero se ocupa de las garantías nacionales. Contiene disposiciones puramente teóricas y dogmáticas, declaraciones de principios que se refieren a ciertas garantías y derechos que se reconocen en la Nación. Sigue el título que versa sobre las garantías individuales. En el título sobre las garantías nacionales, el artículo 5° está demás y bien pudo suprimirse. Respecto del artículo 6° diremos que si los fueros eran por razón de las personas, el fuero que establece el Código de Justicia Militar lo es por las cosas, por los delitos; y existe un proyecto de la Corte Suprema, pendiente del Congreso, limitando los casos en que es aplicable el fuero militar. Entre las vinculaciones fueron notorios los mayorazgos, que era el régimen establecido para ciertas propiedades que, al transmitirse por herencia, debían mantenerse en cierta familia y seguir determinado orden de sucesión, que era generalmente el orden de la primogenitura. Las propiedades se transmitían de mayor a mayor sin que pudiesen ser enajenadas en favor de extraños. Esta institución tenía un origen aristocrático. Los nobles, para poder sustentar el brillo de su título,

querían que lo acompañara la fortuna, que debía heredar el heredero del título nobiliario. Pero esta institución era opuesta a la índole del régimen republicano, adoptado una vez iniciada la vida independiente. Por eso se dio una ley en 1828, conforme a la cual, el poseedor de un bien vinculado se hacía dueño de la mitad de él, y debía reservar la otra mitad a su sucesor que, a su vez, se hacía dueño de ella. Los bienes vinculados no podían ser enajenados; de modo que al suprimirse las vinculaciones se suprimió igualmente la prohibición de enajenar la propiedad.

Respecto al artículo 8°, diremos que no siempre es posible realizar el ideal de que haya proporción entre las contribuciones y la facultad de los contribuyentes. En ciertos casos, la contribución se cobra sobre las cosas como los impuestos a la exportación e importación y no en razón de las personas, lo mismo que sobre el tabaco; son contribuciones al consumo: aquí no se puede ver la proporción. Estas son las contribuciones indirectas. Las directas son las que se cobran en razón de las personas; y aquí sí es posible que intervenga hasta cierto límite la apreciación de las facultades del contribuyente, como sucede en la contribución sobre la renta en que se examinan todas las entradas del contribuyente y, sobre el total, se aplica un tanto por ciento sobre el capital. Que las contribuciones deben emplearse en el servicio público, es axiomático; no pueden servir para beneficio particular. La Constitución establece que las contribuciones sólo pueden imponerse en virtud de una ley; pero los municipios están autorizados, y así lo hacen, para crear arbitrios con la aprobación del Supremo Gobierno y para atender a los servicios vecinales. Pero ésta es una irregularidad notoria que en esta forma se establezcan verdaderas gabelas; sólo la ley es la que debe precisar los arbitrios municipales. Sólo en los casos de resistencia de los particulares es que se ha acudido al Congreso para que dé una ley sancionando el arbitrio; pero esto es lo que debía hacerse siempre.

Respecto al artículo 10°, tratándose de gobiernos de hecho, que en el ejercicio de sus funciones, aunque de modo inconstitucional,

han conferido empleos, hecho gastos, contratado empréstitos, practicado actos internacionales ¿qué suerte corren estos actos? Según la Constitución son nulos. Este problema ha sido planteado en varias ocasiones ante el Congreso y se han expedido leyes diversas declarando la nulidad de los actos de los gobiernos de facto; pero tratándose de los hechos ya ejecutados, como el deshacerlos traería algunas veces injusticias clamorosas contra terceros que procedieron de buena fe, como algunas veces la nulidad o rescisión sería perjudicial al mismo Estado, esas leyes no tienen un carácter absoluto sino restringido en sus efectos.

El artículo 11 dice que la ley determinará la manera de hacer efectiva la responsabilidad de los funcionarios; pero no sólo la ley, sino que la misma Constitución determina la manera de hacer efectiva la responsabilidad de algunos funcionarios. Esto está en la base de los gobiernos republicanos en que los funcionarios lo son por encargo de la Nación; por eso tienen que dar cuenta de sus actos; ésta es la responsabilidad. Pero ella no existe tratándose de los diputados y senadores que son inviolables en el ejercicio de sus funciones. Además, no puede acusarse al Congreso por actos ilegales pues no hay quién pueda hacer efectiva esa responsabilidad, pues no hay mayor poder que él. Hay un límite hasta el que se llega en materia de responsabilidad y a partir del cual empieza el régimen de impunidad de los depositarios del poder público, prescindiendo por supuesto de la responsabilidad de hecho determinada por una revolución; pero respetándose la Constitución y la Ley, la responsabilidad tiene un límite. El mismo Presidente de la República, si bien es responsable, su responsabilidad está limitada por la Constitución, por la naturaleza de las cosas. Un magistrado de la Corte Suprema es también, en cierto modo, irresponsable; nadie puede destituirlo; cabe la acusación por la Cámara de Diputados ante el Senado; pero este caso no se ha presentado en toda la vida independiente del Perú. Esto revela cuán perfecto tiene que ser todo mecanismo constitucional, que es un esfuerzo hacia el perfeccionamiento, para evitar un obstáculo insuperable: que los funcionarios más altos son, en la realidad de las cosas,

en un gobierno republicano o monárquico, prácticamente irresponsables dentro de la Constitución. Vale más que las disposiciones que a este respecto contenga la Constitución, el empleo de medios extraconstitucionales, como arraigando el respeto a la opinión pública, la que hace que los funcionarios procedan dentro de los límites de la justicia y de la verdad.

El capítulo de las garantías individuales tiene por objeto la enumeración de los derechos del hombre y en él sigue el ejemplo de las primeras constituciones de Estados Unidos y Francia, que al tiempo de organizar los poderes públicos dejan establecida una especie de límite al ejercicio de la autoridad frente a los ciudadanos, procurando evitar la tiranía de los poderes públicos que podrían extralimitarse hasta comprometer la libertad, la vida y el honor de los hombres, derechos éstos que se consideran como el supremo objeto de la organización política. Garantizar estos derechos y dejarlos a salvo: tal es el objeto principal de los gobiernos aun en la época presente, prescindiendo de la interpretación paradójica de Rousseau. De allí que en la Constitución sea necesario consignar y mencionar esos derechos. En esta materia todas las constituciones del mundo, más o menos, imitan a los documentos más famosos, especialmente la célebre Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano que hizo la gran Asamblea francesa a raíz de la revolución. Sus fórmulas se han hecho máximas o dogmas que se parafrasean en todas las constituciones conocidas.

Dice el artículo 14: Nadie está obligado a hacer lo que la ley no manda ni impedido de hacer lo que ella no prohíbe. Esto no es exacto, porque hay disposiciones emanadas, no del Congreso, que no forman leyes, sino que provienen de los otros poderes públicos, que obligan a los ciudadanos lo mismo que las leyes, en forma tan imperativa como ellas.

Lima, noviembre 10 de 1916

Nota: Esta lección se completa con lo que a este respecto contiene el libro *La Constitución peruana comentada* del Dr. L. F. Villarán.[13]

(13) Esta nota parece ser una remisión que hace el autor de estos apuntes, para no alargar su trascripción. Se repiten en el mismo sentido en la siguiente lección (N. del E.)

Lección vigesimasegunda

Hábeas Corpus

La ley de *Hábeas Corpus* data de 1893 y fue promulgada en 1897 por el mismo Congreso. Detalla la ley, con minuciosidad, el procedimiento que debe seguirse al presentarse este recurso. Puede tratarse no sólo del caso en que se aprese a un inocente, sino de un criminal que no es sometido dentro de las 24 horas al juez competente. El artículo 9° de la ley ordena seguir un proceso para castigar a la autoridad responsable, pero sólo en el caso de decretarse la libertad del detenido; pero esto tiene también lugar cuando el detenido no es sometido al juez dentro de 24 horas. Es esto lo que ordena la ley de 1916 en su artículo 1°, que comprende también el caso de que transcurran 24 horas sin ser sometido el preso al juez competente, fuera del caso de que no se le restituya la libertad.

Señala la ley las penas que deben imponerse a las autoridades responsables de detención arbitraria: pérdida del empleo, inhabilitación por cuatro años y arresto diez veces mayor. Esto último ha sido modificado por la reciente ley que establece que el arresto sea del doble del décuplo del tiempo de la detención indebida, es decir veinte veces más. La sentencia puede ser materia de apelación conforme a la ley.

El artículo 7° de la ley ha sido materia de reforma por la ley reciente, que lo amplía estableciendo que puede interponerse este recurso contra el juez por no recibir inmediatamente la instructiva del detenido o por otra causa injusta. El Código de Enjuiciamiento Criminal faculta a los jueces para, en ciertos casos y por precaución, poner en prisión a los presuntos reos; en otros casos le es prohibido; de hacerlo habrá lugar al recurso de *Hábeas Corpus*. El juicio empieza con la instructiva. Si al presunto reo se le tiene en la cárcel sin tomarle la instructiva, entonces hay lugar al recurso de *Hábeas Corpus*, lo mismo que por cualquiera otra omisión injustificada de la ley. (Véase la parte correspondiente en el libro *La Constitución peruana comentada* cit. y la Ley de *Hábeas Corpus*, pag, 288, Código Penal).

Dice la Constitución que las cárceles son lugares de seguridad y no de castigo; esto es ir contra lo que establecen los códigos especiales, pues el Código Penal impone la cárcel como una pena: La verdad es que debe haber casas distintas de la cárcel, lugares especiales para los presos durante el juicio; pero por deficiencias del sistema, entre nosotros se confunden los reos rematados y los presuntos reos, a veces inocentes. Pero las cárceles, según la Constitución, deben ser destinadas a la seguridad y no al castigo.

El artículo 20, por la generalidad en que está concebido, cuando ha llegado el caso de aplicarlo a los extranjeros ha llevado a dudas. ¿Puede un extranjero peligroso ser separado de la República por simple orden de la autoridad? Algunos creen que no, porque el artículo dice "nadie". Otros dicen que sí aun sin mediar sentencia, invocando la práctica de todos los países civilizados en que por leyes especiales se faculta a la autoridad para separar del territorio del país a los extranjeros nocivos. Se agrega que las disposiciones de la Constitución no se refieren a los extranjeros sino cuando expresamente se les menciona. La Constitución se refiere a la organización del país y a los derechos de los nacionales sustancialmente, que son los que forman el grupo político para quien se legisla. Pero lo cierto es que el punto es dudoso, y se ha procurado dar diversas leyes

especiales a este respecto. Existe actualmente una ley de extranjería, no sancionada aún por el Congreso por diferencia de detalles entre las Cámaras. Así el concepto es que no se comprende a los extranjeros dentro de la Constitución, porque, de otro modo, para este objeto sería necesaria una reforma constitucional y no una ley ordinaria. Esta ley se refiere a los extranjeros que hayan cometido un delito en su país y se refugien aquí, que sean vagos y que reúnan otras circunstancias.

Lo esencial en el artículo 21 es que no hay censura previa; esta es la esencia de la libertad de imprenta en nuestro tiempo. La ley de imprenta del 23 ha sufrido algunas modificaciones, pero sustancialmente permanece la misma. Para la época en que se dio, es una ley liberalísima, lo que se explica porque fue dada por el primer Congreso que, como se sabe, se formó por hombres de ideas liberales extremadas, excepto en materias eclesiásticas y religiosas. Los artículos 3, 4, y 5 reglamentan la censura eclesiástica. Pero esta limitación impuesta a favor de esta última materia ha quedado derogada por la Constitución del 60 que, según el artículo 21, establece que todos pueden publicar sus escritos sin censura previa. Para formar los jurados de imprenta, la ley establece que el alcalde, en presencia de dos concejales, sortee en una lista de 32 jueces de hecho, los siete que han de formar el jurado. Por ley posterior de 1901 se ha prescrito que se sacará 9 cédulas; se citará a los miembros sorteados y se les impondrá multa de $50 en caso de inasistencia. El jurado entonces se forma con los siete que asisten primero, y si todos están presentes, los dos últimos sorteados no formarán parte. Una de las dificultades con que se tropieza es para conseguir quórum, porque los miembros del jurado, por dejadez o timidez, no concurren. Para remediar esto se dio la ley de 1901. Los miembros del primer jurado no pueden formar parte del segundo; además puede el reo recusar a diez. La ley, por el número de votos exigidos para la acusación, es generosa. Otra ley del 23 se refiere a los delitos de imprenta cometidos por los diputados y senadores.

La legislación de imprenta en el Perú es de lo más liberal pues se inspira en un espíritu generoso. El procedimiento establecido significa la impunidad completa en materia de imprenta. Los jurados han revelado siempre un espíritu liberal y benévolo; y cuando el primer jurado ha declarado haber lugar a formación de causa, el segundo no ha sido suficientemente severo para castigar la falta.

(Esta parte se completa con la consignada en *La Constitución peruana comentada*, cit. y con la Ley de Imprenta de 1823. Pág. 199 del Código Penal)

Lima, noviembre 11 de 1916

Lecciones de Derecho Constitucional
se terminó de imprimir en el mes de julio de 1998 en los
talleres de Servicio Copias Gráficas S.A.
(R.U.C.: 10069912), Jorge Chávez 1059,
Telf. 424-9693, Lima 5, Perú

PUBLICACIONES RECIENTES

ANGEL SAN BARTOLOME
Análisis de Edificios, 1998, p. 322

GUILLERMO DAÑINO
Manantial de Vino, 1998. p. 187

MIRIAM SALAS
Estructura colonial del poder español en el Perú.
Huamanga (Ayacucho) a través de sus obrajes, siglos XVI-XVIII, 1998
Tomo I, p. 612, Tomo II, p. 572. Tomo III Anexos

GIOVANNI ANELLO OLIVA
Historia del Reino y provincias del Perú, 1998, p. 388

RENE ORTIZ CABALLERO
Universidad y modernización en el Perú en el Siglo XX
Biblioteca de Derecho Político Volúmen III,. 1998, p. 124

LUIS GERONIMO DE ORE, OFM
Relación de la vida y milagros de San Francisco Solano, 1998, p. 80

PIERRE FOY VALENCIA (EDITOR)
Agenda 21, 1998, p. 612

FERNANDO ARMAS ASIN
Liberales, protestantes y masones, 1998, p. 300

AGUSTO VEGA PINEDO
Curso de Pascal, 1998, p. 450

TOMAS SOBREVILLA
El proceso concursal peruano, 1998, p. 586

NICHOLAS GRIFFITHS
La cruz y la serpiente, 1998, p. 384

ORLANDO PLAZA
Desarrollo rural. Enfoques y métodos alternativos, 1998, p. 418

MARIO CASTILLO FREYRE
Tentaciones académicas, 1998, Tomos I y II, p. 1184. Tomo III p. 492

Manuel Vicente Villarán (1873-1958) se dedicó a la docencia universitaria, al ejercicio de la abogacía y a la política. Fue durante largos años profesor de los cursos de Filosofía del Derecho y de Derecho Constitucional General en la Universidad de San Marcos. Fue Decano de su Facultad de Derecho y luego Rector de la Universidad de San Marcos. En 1914 fue Decano del Colegio de Abogados de Lima, y años después, en 1936, candidato a la Presidencia de la República, en elecciones generales que fueron finalmente anuladas.

La obra de Villarán es breve, pero rica y variada, y cubre campos tan amplios como la historia, la sociología, la filosofía del derecho y el derecho constitucional. Pero es en este campo en donde ha destacado de manera singular, y en donde ha publicado estudios medulares, como su clásico "Ensayo sobre la posición constitucional de los Ministros en el Perú". Es célebre también la Exposición de motivos y Anteproyectos de Constitución Política del Estado que preparó en 1931, una comisión de notables por él presidida.