

Posición constitucional de los ministros en el Perú ⁽¹⁾

LOS MINISTROS Y EL CONGRESO

De la Constitución de 1823 a la de 1933

LA primera de nuestras constituciones, dictada en 1823, que en lo relativo a la separación entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo, imitó el rigor del modelo norteamericano, redujo a muy estrechos límites las relaciones entre las Cámaras y los Ministros de Estado. No permitió que los Diputados aceptasen el cargo de Ministro; no confirió a los Ministros ni al Presidente de la República la atribución de presentar proyectos de ley; no autorizó la concurrencia de los Ministros al Congreso para tomar parte en sus deliberaciones o suministrarle informes o ser interpelados. Esta actitud era fruto del sentimiento de exagerada desconfianza, y aún hostilidad, contra el Ejecutivo, por temor a sus excesos, que caracterizó a los miembros influyentes del primer Congreso Nacional. La Constitución del 23 realizaba un propósito de casi completo aislamiento entre el Cuerpo Legislativo y el Gobierno. Ese plan no podía prevalecer. En el curso de nuestra evolución institucional ha sido alterado por las constituciones, leyes y costumbres posteriores, creándose entre ambos Poderes vínculos cada vez mas numerosos y efectivos. Es parte del presente estudio describir ese proceso de acercamiento y coordinación, que culmina con la Constitución de 1933 y

(1). La primera parte de este estudio titulada **Los Ministros y el Jefe del Estado** se publicó en el Núm. 1 Año I de esta Revista.

ofrece al observador un indudable carácter de continuidad histórica. Son los Ministros de Estado, como representantes del Poder Ejecutivo, los que en el curso de esta transformación han experimentado el cambio mas notable en su posición ante el Congreso. Las relaciones que han venido creándose o acentuándose entre Congresos y Gobiernos, se han manifestado principalmente como nuevas formas de contacto y de influencia recíproca entre las Cámaras y los Ministros. Por intermedio de los Ministros ejercita el Poder Ejecutivo su iniciativa para la formación de las leyes, presentando proyectos a las Cámaras. Los Ministros están facultados para concurrir a las sesiones y tomar parte en la discusión de las leyes. El Congreso puede llamarlos para que colaboren en los debates y le den informes y explicaciones. Puede pedirles datos y documentos. Anualmente, en cada legislatura ordinaria, le presentan Memorias sobre los asuntos de su ramo. Y no se han conformado las Cámaras con obtener de los Ministros, por estos diversos medios, una labor de información y cooperación. Han creado procedimientos de fiscalización de los actos gubernativos, que se ejercitan también a través de los Ministros. Poseen, desde luego, el antiguo derecho de acusarlos por los delitos que cometan en el ejercicio de sus funciones; pero como ese recurso extremo es de uso difícil, han forjado las armas menos ofensivas y de cómodo manejo de las interpelaciones y el voto de censura. Por ese medio derriban ministerios. Por el voto de confianza los afirman en su posición. Guían o intentan guiar su acción política y administrativa por medio de *mociones de orden del día* y de *pedidos* que implican estímulo, advertencia o desaprobación, o contienen recomendaciones y aún mandatos. Crean comisiones de investigación de sus actos. Gracias a estos y otros métodos, sucesivamente desarrollados por medio de reformas constitucionales y legales y de prácticas admitidas, ejercen las Cámaras supervigilancia y aún cierta dirección sobre la actividad de los Ministros y la vida de los gabinetes. El Congreso ha procurado además que sus miembros ingresen al ministerio suprimiendo los obstáculos legales que lo impedían o dificultaban. Comenzó por derogar la incompatibilidad que prohibía a los representantes aceptar carteras ministeriales. Después les permitió aceptarlas a condición de perder su mandato legislativo. Después les permitió conservar el mandato quedando suspenso su ejercicio. Por último, les permitió conservarlo y continuar ejerciéndolo.

El principal objeto de la mayor parte de estas innovaciones ha sido acrecentar el poder del Congreso trasladando a las Cá-

maras y a Ministros subordinados a ellas parte de la fuerza política del jefe del Ejecutivo; modificar el tipo *presidencial* de nuestro gobierno aproximándolo por grados al mecanismo del régimen llamado *parlamentario*. El éxito de estos esfuerzos ha sido inferior a las esperanzas de sus autores. El Presidente ha conservado íntegra su autoridad personal. El gabinete ha permanecido subordinado al Presidente. Hemos de ver en las páginas que siguen cuáles han sido los sucesivos avances de la deseada aproximación al parlamentarismo y cuáles sus resultados efectivos y podrá establecerse que, a pesar de las alteraciones escritas, no ha cambiado apreciablemente en la práctica nuestra forma tradicional de gobierno, basada en la autoridad predominante del Jefe del Estado.

Las relaciones entre los Ministros y las Cámaras pueden dividirse aproximadamente en dos clases: 1.º relaciones de *colaboración*, por las cuales los Ministros se asocian al Congreso en el ejercicio de funciones que son, en cierto modo, comunes a ambos; y 2.º relaciones de *supervigilancia, fiscalización y dirección* del Congreso sobre los actos de los Ministros, inclusive las que conducen a hacer efectiva su responsabilidad penal o política.

Antes de tratar de estos dos órdenes de relaciones, conviene ocuparse de la incompatibilidad que existió entre los cargos de representante a Congreso y Ministro y de las diversas reformas que han conducido hasta autorizar la posesión y el simultáneo ejercicio de ambos cargos.

Antigua incompatibilidad entre los cargos de representante y ministro. Debate en el Congreso de 1860.

Cuando Hipólito Unánue, que era Secretario de Hacienda de San Martín, fué elegido diputado, el Congreso declaró incompatibles ambos cargos, cesando Unánue en la Secretaría (*Obín y Aranda, Anales Parlamentarios* pág. 66). Nombrado nuevamente Ministro en Setiembre de 1823, se suscitaron dudas sobre la compatibilidad de la diputación y el ministerio y se pasó el asunto a dictamen de la comisión de constitución. De acuerdo con el dictamen, se le autorizó para que ejerciese el ministerio sin perder la diputación (*Ob. cit.* págs. 68 a 70). La constitución de ese año prohibió sin embargo que los diputados obtuviesen empleo alguno, sin exceptuar el de Ministro (art. 58). Menos rigurosa, la

Constitución de 1826 dispuso que los miembros del Cuerpo Legislativo podían ser nombrados Secretarios de Estado, dejando de pertenecer a su Cámara (art. 31). La de 1828 restableció la fórmula extrema de la carta del 23 (art. 45). La de 1834 volvió a permitir que los Senadores y Diputados fuesen nombrados Ministros de Estado, perdiendo el cargo de representantes (art. 47), y la de 1839 reaccionó de nuevo estableciendo la prohibición absoluta (art. 21); pero en las de 1856 y 1860 volvióse a permitir que los representantes fuesen nombrados Ministros vacando en su representación (C. 1856 art. 52; C. 1860 art. 56).

En el Congreso de 1860, José A. de Lavalle y Evaristo Gomez Sánchez opinaron en favor de la compatibilidad entre los cargos de representante y Ministro y propusieron que los senadores y diputados nombrados miembros del gabinete, quedarán únicamente suspensos en el ejercicio de su representación (Cong. 1860, pág. 452). Sus razonamientos favorecían la elección de gabinetes formados por miembros de las Cámaras, que expresaran la opinión de la mayoría parlamentaria. "Si se dispone que el Diputado que acepte un ministerio pierde la Diputación,—decía Lavalle—casi se priva al Gobierno de elegir a aquellos que, llevando al Gabinete los principios dominantes en las Cámaras, armonicen las ideas del Poder Ejecutivo con las del Legislativo; porque es muy difícil que acepten el cargo de Ministro si esa aceptación equivale a una dimisión del de Representante. Llamar a un Diputado que dirige o que influye en un partido, a los Consejos de Gobierno, no es cohecharlo ni comprarlo, es simplemente acatar la opinión de ese partido y entregarle la dirección de los negocios. Cuando un partido descontento es la mayoría del Congreso y cuenta con el apoyo de la opinión pública, ¿qué es lo que hace todo Gobierno? Llamar a los Jefes de él para que implanten en el Gobierno las ideas que dominan en la mayoría del Congreso y a las que favorece la opinión pública (Id. págs. 453-455). Prevalció, sin embargo, por gran mayoría, la opinión contraria a estas ideas y fué mantenida en la Constitución del 60 la regla de la vacancia del diputado o senador que aceptaba una cartera (Id. pág. 456. (1)).

(1).—Algunos veían como indecoroso o inmoral ser Ministro y retener la representación. "Yo no deseo, declaraba el diputado Manuel G. León, que se abra la puerta para que se repitan los ejemplos que se han presentado de que un representante, conservando su carácter de tal, pase a desempeñar un Ministerio, Legación o cualquier otro cargo, y esté a dos o tres anclas, consultando siempre su interés personal". (Cong. 1860, pág. 453). Según el Diputado Fernando Bieytes, "la misión de representante es más elevada que la de Ministro, y el Representante que

Opinión de Manuel Pardo. Debate en 1874. Defensores y adversarios del regimen parlamentario.

El Presidente Manuel Pardo, en su discurso inaugural de 1872 ante el Congreso, se mostró partidario de que los representantes pudieran ser Ministros sin perder su curul. "Mi propósito constante será conformar mi política con la opinión de las mayorías de las Cámaras, que es legalmente la opinión del país; y en mi deseo de fundar con lealtad el sistema parlamentario, os aseguro que deploro el que una disposición constitucional no me permita llevar al Gobierno a los miembros del Congreso, sin que pierdan su derecho de representar al país. Sin esa circunstancia, los representantes de la Nación llevarían periódicamente al Poder Ejecutivo el espíritu de las Cámaras, que es el espíritu del país, y debe por lo tanto ser el que anime constantemente a la administración. Mi voluntad por llegar a ese resultado suplirá en lo posible ese grave inconveniente, mientras el tiempo permita introducir en nuestro Código tan importante mejora" (Dip. Ord. 1872, t. I. pág. 24).

José Antonio de Lavalle y Emilio Forero presentaron en el Senado el año 1874 una proposición de reforma constitucional en el sentido de que los representantes pudiesen aceptar ministerios sin perder su mandato (Sen. 1874, t. II, págs. 54 y sgtes.). El interesante tema fué examinado con mayor acopio de argumentos que en 1860. En apoyo de la reforma, se sostuvo que los representantes no deben estar excluidos de las funciones ministeriales, porque la presencia de ellos en el poder garantiza la íntegra aplicación de las leyes conforme al espíritu con que son sancionadas; que el Congreso no debe ser privado de las luces que pudieran adquirir sus miembros en el desempeño de las carteras ministeriales; que un Ministro que se retira del gabinete en conflicto con el Presidente por defender los intereses públicos según sus convicciones, si puede volver a su Cámara, estará en aptitud de continuar en ella la oposición patriótica comenzada en el ministerio; que si el Presidente gobierna siguiendo una política equivocada, es necesario que haya un medio de obligarlo pacíficamente a cam-

quiera preferir a la parte que le toca en la gran Representación nacional como Diputado, un precario Ministerio, es indigno de volver al seno de los escogidos del Pueblo". (Id. pág. 455).

biar de política. Ese medio consiste en imponerle que cambie de Ministros. Es una desgraciada vulgaridad, decía Forero, pensar que, por cuanto el Presidente es elegido por el plazo fijo de cuatro años, tiene derecho de gobernar según sus propias ideas. El movimiento de la política debe responder al desarrollo de las necesidades públicas, que son apremiantes y muchas veces violentas. Si la política presidencial no corresponde a esas necesidades, si es contraria a los intereses públicos, el país no puede esperar; se perdería inevitablemente o sería preciso justificar la revolución. El remedio es que el Presidente gobierne con Ministros que sigan las inspiraciones de la mayoría del Congreso y, en caso necesario, acepte los gabinetes que las Cámaras le impongan (Id. págs. 56 a 68).

La reforma estaba encaminada, según expresaban sus autores, a producir una transformación en nuestra forma de gobierno, estableciendo en lo posible, el régimen parlamentario. Así planteada, halló en el Senado ambiente desfavorable. Una fuerte tradición política nacional dá al Presidente de la República la supremacía del gobierno; los Ministros son sus colaboradores; el Presidente domina al gabinete, porque lo nombra y remueve libremente. Un Presidente obligado a gobernar con ministerios impuestos por el Congreso, quedaría subordinado a ellos y pasaría a la condición de titular de un puesto de simple representación y consejo, asumiendo el primer Ministro y sus colegas la suprema autoridad. El Presidente, privado de poder, quedaría también inevitablemente exento de responsabilidad. Lavalle no retrocedía ante el resultado lógico de la irresponsabilidad del Presidente, por más que confesaba que "esto no pareciera del todo conforme a las exigencias del sistema republicano"; y el Mariscal La Fuente replicaba que la irresponsabilidad podía ser buena para la Reina de Inglaterra y no para un Presidente del Perú. El régimen parlamentario, agregaba, reposa en doctrinas e ideas que se importan de Europa, plantas exóticas que no se aclimatan en nuestro suelo (Id. págs. 70, 72).

Cuando los representantes puedan, sin perder el cargo, tener esperanza de formar parte del gabinete, sostenía José Aranibar, extremarán el abuso de la oposición y de los votos de censura y hostilizarán injustamente a los Ministros para derribarlos a fin de sustituirlos; las Cámaras vivirán en perpetua lucha y constante agitación de intereses y pasiones, divididas en bandos que sólo disputan la posesión del gabinete (Id. pág. 55). En fin, se argu-

mentaba que entre nosotros, por obra de defectuosos hábitos políticos, no siempre las Cámaras representan la opinión pública. No hay partidos, hay sólo grupos que entrarán en transacciones según las conveniencias de sus miembros. No saldrán del seno de las Cámaras gabinetes que representen las ideas de un partido en mayoría, porque verdaderas mayorías no existen (Araoz, id. pág. 60). La proposición de Lavalle y Forero fué desechada.

La reforma Constitucional de 1887.

Nuevos debates en torno al parlamentarismo.

La reforma constitucional destinada a permitir a los representantes aceptar ministerios sin perder la representación fué propuesta de nuevo en 1876, esta vez en la Cámara de Diputados, y se aprobó en la sesión de 1.º de Setiembre después de un breve debate de escaso interés. Enviada en revisión al Senado, se discutió en la sesión del 23 de Enero de 1877; fué apoyada por Francisco García Calderón, pero se desaprobó por 21 votos contra 19. La Cámara de Diputados se conformó con el rechazo (Véase el oficio del Presidente del Senado al de la Cámara de Diputados de 7 de Agosto de 1886. Dip. Ord. 1887, pág. 305).

Iniciada por tercera vez la misma reforma en el Senado en Agosto de 1879 por los Senadores Manuel Marcos Salazar y Augusto Seminario (oficio citado de 7 de agosto de 1886), fué aprobada y pasó a la Cámara de Diputados, que no se ocupó de ella hasta el año 1886, en que le dió su aprobación el 4 de Agosto, por 62 votos contra 10. El senado volvió a aprobarla sin debate el 6 del mismo mes y la Cámara de Diputados le dió su última sanción el 29 de Agosto de 1887. La reforma quedó así perfeccionada y se promulgó por ley de 10 de Setiembre de 1887, que declaró que no vacan los cargos de Senador y Diputado por admitir el de Ministro de Estado.

Lo mas interesante de estos últimos debates fué un discurso del diputado José María Quimper. Sostuvo que la implantación del régimen parlamentario era prematura, porque el país no tenía partidos políticos organizados. El Gobierno, en principio, debe sujetarse a la mayoría del Cuerpo Legislativo, pero para que esa mayoría quiera y pueda dirigir la administración pública, es necesario que profese un orden determinado de ideas y por lo tanto tenga cierta permanencia. La mayoría estable sólo es posible cuando hay partidos políticos organizados, con un programa de

ideas que guía sus pasos y sobre cuya base habrán de dirigirse todos los ramos de la administración. Faltando esos partidos, la implantación de la mencionada reforma, si se realizara, lejos de producir los beneficios que reportan otros países, causaría daños de gran trascendencia. En apoyo de su actitud, Quimper hizo alusión a la crisis ministerial ocurrida en esos días y al personal del nuevo gabinete. "Para no fatigar mucho vuestro atención, decía, os pido la fijéis en un hecho que acaba de ocurrir. Manifestada muy claramente la voluntad de esta Cámara para que se retirase el Ministerio existente cuando se inauguró el Congreso, sobrevino una crisis y el Jefe del Estado se vió en la necesidad de organizar un nuevo gabinete. Comenzaron las idas y venidas; había tantas opiniones como personas se acercaban al Jefe del Poder Ejecutivo, y al fin organizó un ministerio heterogéneo y extraño que no tenía razón de ser ni aceptaba explicación alguna política. El Presidente del Consejo fué un antiguo magistrado sin relaciones con sus colegas; dos ministros habían pertenecido al anterior gabinete y el único miembro del Congreso era un senador extraído de una minoría microscópica de su propia Cámara". No puede desconocerse, agregaba Quimper, que "estas anomalías provienen exclusivamente de la falta de partidos y aún grupos que profesen cierto orden determinado y conocido de ideas" (Dip. Ord. págs. 306 a 309).

Mariano N. Valcárcel y otros diputados apoyaron la reforma, pero no la favorecieron en el concepto de que por medio de ella se iba a implantar el régimen parlamentario, ni afirmaron la bondad u oportunidad de este régimen para el Perú. No colocaron la cuestión en el plano de un cambio en nuestro sistema gubernativo. Vieron únicamente ciertas ventajas en que el Presidente pudiera nombrar Ministros a los representantes sin que perdieran su mandato. No pensaron que todo ministerio iba a salir de las Cámaras ni a ser impuesto al Presidente por la voluntad de las mayorías. Para los amigos del parlamentarismo fué sin duda la reforma de 1887 un paso necesario de la deseada evolución hacia ese tipo de gobierno; pero no hay duda que fueron pocos los que se imaginaron que ella bastaba para lograr sus aspiraciones. "El Comercio" comentó favorablemente la reforma. Advirtió, sin embargo, que "podía tener sus inconvenientes entre nosotros, provenientes sobre todo de que la reforma venía a incrustarse en una constitución inspirada en un espíritu distinto; pero ofrecía, a pesar de todo, ventajas de tal mag-

nitud que inclinaban decididamente la balanza en su favor". (El Comercio de 31 de Agosto de 1887).

La reforma pasa a la constitución de 1920.

Se conserva y amplía en la de 1933.

La Asamblea Nacional de 1919 admitió sin debate que los representantes pudieran aceptar cargos ministeriales sin perder su curul (As. Nac. t. II pág. 445) y agregó, de acuerdo con la práctica establecida, que "las funciones de Diputado o Senador quedan suspendidas mientras el que las ejerce desempeña un Ministerio" (arts. 81 y 131). La Constitución de 1933 establece también que los representantes nombrados Ministros conservan la representación (art. 103) y acentuando la tendencia hacia las prácticas del parlamentarismo, dispone que "*no se suspende* el ejercicio de las funciones de diputado o senador mientras el que las ejerce desempeña un ministerio (art. 175). Así pues, según la actual Constitución, un Ministro que es a la vez senador o diputado, puede concurrir a su Cámara como Ministro a quien la constitución permite participar en los debates, y como representante en ejercicio que asiste por derecho propio a la Cámara de que es miembro. Y no sólo puede concurrir y tomar parte en las deliberaciones, sino también puede votar. El dictamen de la Comisión de Constitución sobre esta materia, después de caracterizar en términos generales el sistema político que proponía establecer, como un *sistema de parlamentarismo atenuado*, dice que dentro de ese orden de ideas, nada justifica la suspensión del ejercicio de la función parlamentaria mientras el diputado o senador desempeña un ministerio. Recuerda que, según la Constitución de 1860, vacaban de hecho los cargos parlamentarios por la aceptación de una cartera ministerial; que la ley de 10 de Setiembre de 1887 estableció que el nombramiento de Ministro no producía la pérdida de la representación, y la constitución de 1920 dispuso que las funciones de diputado o senador quedaban en suspenso mientras se desempeñaba un ministerio. Como se vé—continúa el dictamen—el rígido precepto constitucional de 1860 ha sufrido, en sentido favorable a la primicia de la función parlamentaria, modificaciones dignas de ser tomadas en consideración. A la constitución de 1933 le corresponde sancionar la última fase de esta evolución, estableciendo que las funciones de di-

putado o senador no se suspenden mientras dura el desempeño de un ministerio" (Cong. Const. t. III pág. 2590).

El Congreso resolvió de modo inequívoco que la conservación del mandato legislativo incluía el derecho del Ministro representante para votar. Sobre este punto el dictamen decía: "El diputado o senador nombrado Ministro, si concurre ahora al Congreso pleno o a una Cámara, lo hace con carácter ministerial y previa llamada del Congreso o de la Cámara. No puede estar presente en el recinto en el momento de producirse las votaciones. La Comisión propugna una política distinta. Cree que el Ministro que inviste representación parlamentaria puede asistir a los debates de su Cámara sin necesidad de ser llamado y *votar*. Por sobre toda función precaria está y debe estar la altísima función parlamentaria que emana de la Soberanía Popular (Id. pág. 2591).

No faltaron reparos a estas innovaciones. Se objetó que la organización de nuestros ministerios no deja tiempo a los Ministros para servir el ministerio y concurrir a la Cámara. Se recordaron las resistencias que generalmente se había encontrado para conseguir que los Ministros fuesen llamados por las Cámaras y su poca voluntad para concurrir. Estoy convencido, decía un diputado, que los Ministros no vendrán al Parlamento. Seguramente, afirmaba otro representante, más de un Ministro solicitará dispensa temporal al Congreso para no asistir y alegará razones que la mayoría parlamentaria encontrará atendibles. Solamente harán acto de presencia en la Cámara cuando vengan a defender algún interés partidario o salvar alguna situación personal. Una razón de ética política, se dijo también, y hasta de decoro, exige que los Ministros no voten cuando la Cámara debe pronunciarse juzgando su actuación en el Gobierno. El derecho de votar en estos casos permite al Ministro cuya conducta se juzga, actuar en la doble condición de juez y parte. Por último, se observó que esta novedad, que se presentaba como una fórmula avanzada, era en realidad una fórmula conservadora, que no conduciría a otro resultado que reforzar a la mayoría parlamentaria, vinculada al Gobierno, y asegurarle sus posiciones permitiéndole seguir aprovechando de la influencia y el voto político de algunos de sus miembros. Este último argumento fué aducido por los diputados del grupo socialista, que presentaron una proposición para que el diputado o senador que ocupase un ministerio no pudiese votar. La proposición fué recha-

zada (Cong. Const. t. III págs. 2590-2607 y sgtes.; t. VIII págs. 4284-4348-4350).

Resultados de la Reforma.

Antes de la enmienda constitucional de 1887, que permitió a los representantes ser Ministros sin perder su puesto en el Congreso, era difícil que los diputados y senadores fuesen llamados al gabinete, pues al aceptar el nombramiento dejaban de ser representantes. Hubo sin embargo algunos miembros del Congreso que consintieron en ser Ministros cesando en su representación. Ricardo W. Espinoza fué Ministro de gobierno de Manuel Pardo y perdió su asiento en la Cámara de Diputados. Durante la primera administración de Cáceres, en los meses anteriores la reforma de 1887, entre 20 ministros se contaron 3 diputados y 5 senadores. Después de ese año ha sido frecuente el ingreso de representantes al ministerio. Algunos Presidentes parecen haber tenido menos inclinación que otros a nombrar Ministros a individuos de las Cámaras. Piérola en su gobierno constitucional, tuvo 24 Ministros y únicamente 6 fueron representantes. Romaña nombró tan sólo 9 representantes entre sus 42 Ministros. En cambio Leguía, en su primera administración, tuvo 18 Ministros representantes en un total de 35; Billinghamurst 10 en un total de 21; Benavides, en su gobierno provisorio, 10 en un total de 19; José Pardo, en su segundo período, 15 en un total de 25.

La práctica mas general, aunque con no pocas excepciones, ha sido formar gabinetes mixtos, reuniendo en diversa proporción representantes y personas extrañas al Congreso. No recordamos mas que un gabinete, el presidido por Cesareo Chacaltana en el segundo período de Cáceres, formado sólo por representantes; pero se cuentan en regular número los constituidos con personal íntegramente extraparlamentario. En conjunto, desde 1887 hasta ahora, los ministros salidos de las Cámaras han estado en la proporción de mas o menos 40 % del total.

Son varios los motivos que inducen al Presidente de la República a llamar con frecuencia al gabinete a miembros del Congreso. La distribución de carteras le ofrece una oportunidad para cultivar u obtener la fidelidad política de grupos parlamentarios cuyos votos considera necesario asegurar en favor del Gobierno. Los diversos sectores de las Cámaras aspiran a tener representan-

tes suyos en el ministerio, y el Presidente procura complacerlos en lo posible como una manifestación de reciprocidad por servicios políticos recibidos. De esta manera la presencia en el ministerio de algunos senadores o diputados facilita las relaciones con el Cuerpo Legislativo y aumenta la influencia del Presidente sobre el Congreso. Además de esto, ocurre con frecuencia que el Presidente, después de una crisis ministerial, encuentra dificultades para organizar el nuevo gabinete. Personas independientes rehusan acompañarlo; los propios amigos evaden su concurso. Vuelve entonces la vista al Congreso y apela a la gratitud, los compromisos o la conveniencia de sus amigos y partidarios para que no se excusen de acudir al llamamiento. Son muchos de ellos actores en las mismas luchas y dificultades en que se encuentra el Presidente y no pueden alegar para negarle su concurso y compartir sus responsabilidades, el pretexto de hallarse alejados de la vida pública.

Cuando el Presidente invita a formar parte del gobierno a senadores o diputados, no escoge por lo común a hombres de gran influencia en su Cámara. Evita hacer Ministros a personajes capaces de dominar en el Congreso, temeroso de que intenten dominarlo a él, utilizando su valimiento parlamentario. Los jefes de mayorías o de grupos—cuando existen tales jefes, lo cual es inusitado—no van generalmente al ministerio. La presencia en el primer gabinete de Morales Bermudez de un político de tanto poder en la Cámara de Diputados como Mariano N. Valcárcel, es una de las pocas excepciones de esa regla. Si se revisa la lista de los Presidentes del Consejo de Ministros, se hallará que casi todos fueron personas de fuera del Congreso, o representantes más o menos conspicuos pero sin posición de líderes; no faltando algunos que carecían, aun dentro de su agrupación, siquiera de mediana influencia y autoridad propias. No es muy exagerada pues la afirmación de un viejo parlamentario como Mariano H. Cornejo, cuando decía que los Ministros son personajes políticamente modestos “sin prestigio por lo común en el Congreso” (Discursos Políticos 1913. pág. 691). Cuando existen algunas figuras influyentes en las filas parlamentarias adictas al Gobierno, su misma importancia las aleja del gabinete, unas veces porque inspiran recelos al Presidente y otras porque observa que haciendo Ministro a alguno de ellos resiente a otros que son sus émulos, y se expone a sufrir su hostilidad o indiferencia.

Los celos y rivalidades entre sus mas destacados partidarios explican entonces que no nombre ministro a ninguno.

Hay otras causas de la exclusión de los representantes. No siempre encuentra el Presidente entre los diputados y senadores amigos que reúnan todas las cualidades indispensables para ayudarlo en la forma que desea, y en cambio acierta a hallar fuera del Congreso los hombres que necesita, los que pueden servirlo con suficiente inteligencia, lealtad segura y fácil adaptación a sus ideas, métodos y carácter. Juzga también en determinados momentos de exaltada contienda entre los partidos de las Cámaras, que es imprudente dar portafolios a miembros de unos y no de otros, porque puede exasperar a los excluidos, y opta por constituir gabinetes extraparlamentarios y aún desprovistos de color político. Se ha presentado el caso de que las mismas agrupaciones contendientes pidan al Jefe del Estado la formación de esa clase de ministerios incoloros, confiando obtener de ellos, ya que no protección, al menos imparcialidad, sobre todo en los períodos electorales. Así, por ejemplo, los demócratas que dominaban en la Cámara de Diputados, durante sus ardientes luchas con los civilistas, en la última época de la administración del Presidente Romaña, le pidieron públicamente por medio de una comisión de la Cámara, que separase al gabinete presidido por el político civilista Dr. Alejandro O. Deustua y que nombrase un Ministerio de personas imparciales, que podría ser presidido por alguno de los vocales de la Corte Suprema. (Dip. Ord. 1902, pág. 401).

Por lo demás, las Cámaras no acostumbran presionar al Presidente para que incluya representantes en el gabinete. En algunas épocas parecen adquirir cierto título moral a que no se prescindiera enteramente de sus miembros en la composición del personal ministerial, pero no intentan convertir esa expectativa en exigencia. No riñen batallas para compeler al Presidente a nombrar Ministros a determinados personajes, ni tampoco para obligarlo a sostener en sus carteras a Ministros de quienes el Presidente quiere deshacerse. Se abstiene por lo común el Presidente, por acto de voluntaria prudencia, de llevar al gobierno a personas que por sus antecedentes políticos o personales sean odiosas a sus amigos y colaboradores del Congreso, pero no abdica la atribución de escoger a sus Ministros libremente y toma o nó en consideración, según su juicio, las aspiraciones de los representantes. No es raro que sectores mas o menos numerosos de las Cámaras

hayan dirigido sus esfuerzos para conseguir que se nombre gabinetes con elementos de determinado partido o partidos, pero no han intentado que el nombramiento recaiga en personas determinadas ni necesariamente en miembros de las Cámaras. De allí que, por lo general, no se descubra en ellas reacción de disgusto cuando se han formado ministerios íntegramente extraparlamentarios. Es un hecho excepcional la moción aprobada por la mayoría de Diputados el 11 de Agosto de 1902 declarando que "el gabinete organizado por don Alejandro O. Deustua sin el concurso parlamentario no merece la confianza del país". Y es de advertir que el verdadero motivo de esta actitud se hallaba en la animosidad política contra el gabinete por ser civilista y no por carecer de miembros del Congreso o por haberse formado sin su intervención. Varios diputados sostuvieron sin embargo que la organización del gabinete Deustua desconocía los fueros del Parlamento y que el Congreso tenía derecho de exigir que el personal del gabinete fuese de su confianza como condición indispensable de armonía entre los poderes públicos. (Dip. 1902 págs. 139, 140).

Algunos de los autores y defensores de la reforma constitucional que culminó en 1887, creían, como antes hemos visto, que estaba destinada a producir una transformación en las relaciones del Congreso con el Gobierno. Esperaban que los ministerios saldrían siempre de las Cámaras, seguirían las inspiraciones de las mayorías y aún serían impuestos por ellas al Presidente de la República. El diario "El Comercio" escribía entonces: "Hemos dado un paso quizá el mas avanzado, en el sentido de tener gabinetes que representen a la mayoría del Congreso y sean su obra directa". (El Comercio de 31 de Agosto de 1887). Sin embargo, contra tales previsiones, los gabinetes han continuado siendo la obra del Presidente y nó del Congreso. Las Cámaras han adquirido, por medio de los votos de censura y desconfianza, fuerza bastante para derribar ministerios, no para crearlos. Algunas veces los propios grupos parlamentarios adictos al Presidente han provocado la caída de los Ministros, pero no han querido o podido coactarlo para que ofrezca los portafolios vacantes a miembros del grupo causante de la caída. La censura, con raras excepciones, no ha significado oposición sistemática al Jefe del Estado sino a sus consejeros ocasionales. Los mismos que hostilizan a éstos, tratan de no disgustar al Presidente y, deseosos de aplacar su enojo por haber echado a sus Ministros, no le

ponen dificultades para que use toda su libertad en la sustitución de los Ministros despedidos.

Una tentativa de Gabinete formado por el Congreso.

Una sola vez en nuestra historia parlamentaria el Presidente pareció resignarse a entregar a las Cámaras la formación del gabinete. El caso ocurrió en 1887 gobernando Cáceres. La Cámara de Diputados había creado constantes dificultades a sus primeros ministerios. El gabinete inaugural presidido por Pedro Alejandrino del Solar cayó a los cuatro meses de constituido, por un voto de censura admitido a debate en esa Cámara el 2 de Octubre de 1886. (Dip. 1886 págs. 510, 516). Después del efímero gabinete Aranibar, Solar organiza de nuevo el ministerio. Antes del año cae también por un voto de censura presentado en Diputados el 20 de Agosto de 1887, admitido a debate. (Dip. 1887, pág. 208). Forma gabinete Mariano Alvarez y renuncia antes de un mes. Le sucede el gabinete presidido por Carlos M. Elías y tres semanas después se retira obligado por la hostilidad de la Cámara. En quince meses se habían sucedido cinco Ministerios, tres de ellos destruidos por la mayoría de Diputados. Cáceres procuró entonces que esa Cámara asumiera la responsabilidad de darle un gabinete. Llamó a su Presidente Alejandro Arenas y tuvo con él una entrevista en la noche del 1.º de Octubre de 1887. El día 3 se publicó en "El Comercio" una comunicación del Oficial Mayor de Relaciones Exteriores, dirigida a Arenas, en que le pedía por orden del Presidente "una respuesta categórica sobre el asunto de vital importancia que motivó la entrevista que tuvo con V. E. y otros miembros del Congreso en la noche del Sábado último. S. E. persiste en las mismas ideas que expuso a V. E. y en tal virtud le autoriza ampliamente sin restricción de ninguna clase, para que, como Presidente del Consejo de Ministros, organice V. E. el ministerio que ha de compartir con él las arduas tareas de la administración pública. S. E. espera la inmediata respuesta de V. E. para resolver lo conveniente sobre la renuncia colectiva del gabinete". Arenas, en su respuesta publicada el 4, dijo que no se consideraba autorizado para recordar lo que en aquella entrevista ocurrió; pero sí para manifestar que no fue su objeto hacerle ese delicado encargo, ni había creído tenerlo hasta que recibió dicho oficio. "Desde que lo recibí juzgué que, dadas las circunstancias excepcionales que en este caso concurren, no

aceptarían el ministerio las personas con quienes yo podría acompañarme. Lo que preveía se ha realizado, y me es imposible organizar un gabinete en esta situación. No obstante que comprendía el sacrificio que se me imponía, he hecho esfuerzos para cumplir el encargo de S. E., que conoce quienes son las personas invitadas por mí para acompañarme y que unánimemente se han negado a ello, a pesar de los vínculos que nos ligan y de las pruebas de estimación que les debo”.

“El Comercio”, comentando lo ocurrido, juzgaba favorablemente la actitud del Gobierno al intentar la formación de un ministerio salido del seno de la Cámara, como un medio de procurar restablecer la armonía perdida entre el Ejecutivo y la Cámara de Diputados, y lamentaba que el primer ensayo que se había querido hacer de gobierno parlamentario se hubiese malogrado tan lastimosamente. Agregaba, como lección derivada de este incidente que “si se concede al Congreso el derecho de derribar gabinetes, debe imponérsele la obligación de formarlos, como es de práctica en los países donde existe el gobierno parlamentario. Esto es tanto mas racional cuanto que si así no fuera, correría el jefe del Estado el riesgo de equivocarse una y otra vez en sus combinaciones, dando lugar a que se repitieran votos de censura con una frecuencia tal que fácilmente concluirían con el prestigio del Gobierno”. (El Comercio del 4 de Octubre de 1887).

Los Ministros como órganos de comunicación entre el Gobierno y el Congreso.

Los Ministros, como ya indicamos, tienen en primer lugar relaciones de *colaboración* por las cuales cooperan a la actividad de las Cámaras. Corresponde a los Ministros entenderse con el Congreso y a éste con los Ministros en todos los casos en que los poderes legislativo y ejecutivo deben ponerse en comunicación. Son escasas las relaciones directas entre el Presidente de la República y el Congreso. Cuando el Congreso elige al Presidente, una Comisión de senadores y diputados pasa a comunicar la elección al Presidente que cesa y en seguida al electo. (Reglamento de las Cámaras. Cap. XI art. 12). El Presidente presta juramento ante el Congreso al asumir sus funciones. (C. 1933 art. 140). Concorre a la apertura del Congreso en Legislatura Ordinaria (Id. art. 154 inc. 5.º; art. 110) y le presenta un mensaje (Id. art. 149). También presenta un mensaje al terminar su período

presidencial (Id.). Puede presentar otros mensajes en cualquier época (Id.). Aunque los mensajes son leídos o enviados por el Presidente como actos personales, deben ser previamente aprobados por el Consejo de Ministros (Id. art. 149). El Presidente se dirige por sí sólo al Congreso para presentarle su renuncia, pedirle permiso con el objeto de salir del territorio nacional, y mandar personalmente la fuerza armada, en estos dos últimos casos con acuerdo del Consejo de Ministros (Ley de Ministros de 1863, art. 4.º).

Puede citarse algunos casos excepcionales no previstos por la ley, en que las Cámaras se han comunicado directamente con el Presidente. El 11 de Abril de 1867 una comisión del Congreso Constituyente fué enviada para entrevistarse con el Presidente Prado acerca de su actitud en un grave conflicto entre la Asamblea y el gabinete (Cong. 1867 pág. 282). En 1902 la Cámara de Diputados acordó dirigir un mensaje al Presidente Romaña denunciando que el gobierno fomentaba manifestaciones populares contra el Congreso. (Dip. 1902 Ord. págs. 680 a 684). En la misma sesión, inmediatamente después, se dió un voto de censura al gabinete y en la sesión del día siguiente, a pedido de varios representantes, se insistió en el envío del Mensaje haciendo constar nuevos informes recibidos sobre la agitación promovida contra el Congreso (Id. págs. 697 a 699).

El 19 de Agosto de 1902 la Cámara de Diputados nombró una comisión presidida por su Presidente Carlos de Piérولا para que se pusiera al habla con el Presidente de la República a fin de restablecer la armonía entre los poderes legislativo y ejecutivo dejando a salvo los derechos de éste y los que corresponden a las Cámaras. La entrevista se realizó y en ella los comisionados propusieron al Presidente que cesara el gabinete que consideraban vinculado a los intereses políticos del partido civil y que se formara otro que diera a los partidos garantías de imparcialidad electoral.

En varias ocasiones las Cámaras han nombrado comisiones para felicitar al Presidente. Manuel Pardo fué felicitado por una comisión del Senado por haber salvado de un atentado contra su vida (Sen. Ord. 1874, t. I pág. 59). En 1896 ambas Cámaras nombraron una comisión que felicitara al Presidente Piérولا por su natalicio (Sen. 1895 Ext. pág. 260). La Cámara de Diputados emitió varios votos de aplauso al Presidente Leguía

y resolvió comunicárselos por medio de comisiones. El Presidente, mas de una vez, dió las gracias por oficio.

Fuera de los casos que se dejan mencionados, en que por ley o sin ella, se ponen en contacto directo el Congreso y el Presidente, las relaciones oficiales entre ambos poderes se establecen por intermedio de los Ministros. Adviértase que decimos relaciones *oficiales*, porque además de éstas, hay otras muy frecuentes entre el Jefe del Estado y los senadores y diputados; y esta vinculación personal, a veces íntima, mantenida cuidadosamente por los Presidentes en interés de su política y cultivadas así mismo por los representantes, al menos por aquellos que no militan en filas de oposición irreductible, desempeñan un rol de gran significación en nuestra vida política. La influencia que ejerce el Presidente sobre el Congreso es a menudo muy grande, y su instrumento mas eficaz es el trato personal con los miembros de las Cámaras.

Iniciativa de las Leyes.

La Constitución de 1823 declaró que "Sólo a los Representantes en Congreso compete la iniciativa de las leyes" (art. 61); pero comenzando por la de 1826, todas las demás han conferido al Gobierno el derecho de iniciativa. La constitución de 1933 dice: "Tienen el derecho de iniciativa en la formación de las leyes y resoluciones legislativas, los senadores, los diputados y el Poder Ejecutivo; y los miembros del Poder Judicial, por intermedio de la Corte Suprema de Justicia, en materia judicial" (art. 124). El artículo 154 inciso 6.º menciona entre las atribuciones del Presidente de la República la de "intervenir en la formación de las leyes y resoluciones legislativas conforme a la Constitución".

El Gobierno ha ejercido con frecuencia esta fundamental atribución. Gran número de leyes importantes han tenido su origen en proyectos gubernativos. Pero debe reconocerse que no todos los Gobiernos han comprendido que una de sus primordiales funciones es tomar la dirección de la labor legislativa, preparar oportunamente para cada Congreso un programa bien meditado de reformas legales, defenderlo y obtener su aprobación. Las Cámaras se han encontrado a menudo atenuadas a la iniciativa de sus propios miembros. Sin duda muchas leyes útiles se deben al celo y experiencia de miembros de las Cámaras; pero nuestra legislación

en toda materia sería mas completa, menos confusa y mejor adaptada a nuestras necesidades, si los Gobiernos hubieran llenado siempre con perseverancia, convicción y capacidad, el papel que les corresponde como principales propulsores del movimiento legislativo.

Los proyectos del Gobierno son sometidos al Congreso por el Ministro del ramo a que pertenece la materia del proyecto, con acuerdo del Presidente de la República. La constitución de 1920 decía al respecto: "Los Ministros, de acuerdo con el Presidente de la República, pueden presentar al Congreso en todo tiempo los proyectos de ley que juzguen convenientes" (art. 130). La constitución de 1933 omite reproducir ese artículo, pero ello no altera el régimen establecido. La presentación de proyectos de ley, como todos los actos de gobierno del Presidente, no puede realizarse, según la constitución, sino con el concurso del Ministro respectivo. Ni el Presidente solo ni el Ministro solo tienen facultad de presentar proyectos al Congreso. Por eso los que presentan los Ministros van rubricados por el Presidente.

Ocurre en el curso de la discusión de proyectos gubernativos, que se proponen enmiendas sobre los cuales el Ministro, presente en el debate, es solicitado para pronunciarse, o se hacen objeciones que lo ponen en la necesidad de mantener o abandonar el proyecto o parte de él. En rigor, el Ministro carece de facultad para alterar o retirar el proyecto sin el consentimiento del Presidente. El retiro o la modificación se realiza algunas veces por nota oficial a la Cámara; pero lo general es que el Ministro, contando de antemano con la voluntad del Presidente, acepte determinadas enmiendas o supresiones, o que tenga la confianza del Presidente para tomar sin consulta las decisiones que las circunstancias exijan. No es raro que lo imprevisto de la dificultad que se plantea obligue al Ministro a pedir o a provocar por intermedio de sus amigos un aplazamiento, o se vea compelido a tomar en casos urgentes actitudes en nombre del Gobierno que quizás disgusten al Presidente. La Cámara se da cuenta de la embarazosa posición del Ministro y los opositores no dejan de aprovecharla para aumentar sus dificultades.

El Presidente, aunque no presenta proyectos por si sólo, puede mediante mensajes, solicitar o recomendar la adopción de ciertas leyes o resoluciones. Esta forma de iniciativa no abre discusión sobre la materia, ni determina necesariamente su estudio. El Congreso toma o nó en consideración el deseo presidencial, y

su acción en favor de la ley sugerida por el Jefe del Estado no empieza sino cuando el mismo Gobierno o algún representante la pone en movimiento, presentando formalmente el respectivo proyecto de ley. Las recomendaciones que pueden hacerse en los mensajes no están exentas, por lo demás, de la intervención ministerial, pues, como ya dijimos, la constitución vigente establece que los mensajes presidenciales deben ser sometidos para su aprobación al Consejo de Ministros.

Concurrencia de los Ministros a los Debates de las Cámaras.

Al concederse al Poder Ejecutivo la atribución de presentar proyectos de ley, se juzgó conveniente permitir que los Ministros, como órganos del Gobierno, concurriesen a las Cámaras a tomar parte en los debates. Si proponían nuevas leyes, era razonable que fueran al Congreso a explicarlas y defenderlas. La constitución de 1823, que no confería iniciativa al Presidente, no daba a los Ministros facultad de intervenir en los debates parlamentarios (1). Admitida la concurrencia de los Ministros a las Cámaras, no había motivo para limitarla al debate de los proyectos gubernativos. Podían colaborar con el Congreso en la discusión de todas las leyes, ya fuesen propuestas por el Gobierno o por los representantes. La primera constitución que sentó este principio fué la de 1826 (art. 63). Aunque la de 1828 concedió iniciativa al Gobierno, guardó silencio sobre la concurrencia de los Ministros a las Cámaras. La de 1834 reparó la omisión autorizándolos expresamente para participar en los debates (art. 92), y el precepto fué reproducido en las constituciones de 1839, 1856, 1860 y 1920. La actual constitución de 1933 mantiene la misma disposición en estos términos: "El Consejo de Ministros en pleno, o los Ministros separadamente, pueden concurrir a las sesiones del Congreso o cualquiera de las Cámaras y participar en sus debates" (art. 168).

Los Ministros asisten a las deliberaciones del Congreso por decisión espontánea o por llamamiento. Lo segundo ocurre con mayor frecuencia. Hasta 1860 el precepto constitucional autorizaba la presencia de los Ministros en las Cámaras, pero no la im-

(1).—El Reglamento del Congreso Constituyente de 12 de Octubre de 1822, anterior a la citada constitución, autorizaba que los Secretarios del Despacho se presentaran a hacer alguna exposición al Congreso (Art.º 4º. Cap. 2º. Obin y Aranda *Anales Parlamentarios* Apéndice N.º. 15).

ponía como obligatoria cuando eran invitados a concurrir. No siempre aceptaban con buena voluntad la invitación. Tampoco era fácil conseguir que se acordase llamarlos. José Antonio de Lavalle decía en el Congreso de 1860: "Triste cosa es, señores, y no me cansaré de repetirlo, que cada vez que un Diputado, que una Cámara, que el Congreso entero, necesita oír un dato de la boca de un Ministro, pedirle una explicación, sea preciso presentar una proposición y sostener una campaña para lograr que se le llame. ¡Los Ministros que en todo país regido por el sistema representativo viven, por decirlo así, en el seno de los Representantes de la Nación, en el Perú huyen del recinto augusto de las Cámaras como de un lugar infecto y pestilente!" (Cong. Ord. 1860 pág. 1388). "Sólo en el Perú, agregaba en otra ocasión, es necesario presentar proposiciones y sostener campañas parlamentarias para que vengan los Ministros a las Cámaras a dar explicaciones". (Id. pág. 739).

La Constitución de 1860 es la primera en que apareció la concurrencia de los Ministros a las Cámaras como una obligación. No se limitó a declarar, como las anteriores, que *pueden* concurrir sino agregó: "*Concurrirán* igualmente a la discusión siempre que el Congreso o cualquiera de las Cámaras los llame" (art. 103). La constitución de 1920, por un inexplicable olvido, no declaró este importante deber de los Ministros. La de 1933 incurre en el mismo defecto. Menciona solamente la obligación de los Ministros de concurrir cuando se les llame *para interpelarlos* (art. 169) No menciona la prerrogativa de obligarlos a participar en las discusiones. Pero este silencio no puede interpretarse como la voluntad de derogar una facultad tan esencial y antigua y acorde además con las tendencias parlamentarias de la constitución vigente.

El llamamiento de los Ministros se realiza a pedido de algún representante y con acuerdo de la Cámara, siendo muchos los casos en que la mayoría ha resuelto negativamente la solicitud, unas veces por temor a que los ataques de la oposición coloquen en peligrosa postura a algún Ministro o Gabinete amigo; otras, porque la naturaleza del asunto le aconseja eludir o limitar el debate; o porque juzga que la materia en discusión no tiene bastante importancia para reclamar la colaboración del Ministro; o en fin, por satisfacer su tendencia a desechar las mociones emanadas de la oposición. No es pues exacta la afirmación de un representante que en 1915 declaraba que "jamás en la

práctica de muchos años la Cámara ha desoído una petición de cualquier diputado para que se llame a los Ministros (Dip. 1915 1^{er}. Ext. pág. 589). Las Cámaras no han renunciado nunca al derecho de decidir si es conveniente y oportuno el llamamiento solicitado por alguno de sus miembros, derecho basado en el texto mismo de la Constitución de 1860 al declarar que los Ministros concurrirán a la discusión siempre que *el Congreso o cualquiera de las Cámaras los llame*".

Algunas tentativas se han hecho para establecer como una práctica la concurrencia constante de los Ministros a los debates de todas las leyes. El general Vivanco, siendo senador en 1868, presentó una proposición en estos términos: "Suplíquese a los señores Ministros de Estado que tengan la bondad de concurrir a las discusiones del Senado". Dijo Vivanco, apoyando su moción, que sólo en el Perú se usa dirigir oficios a los Ministros; que en todos los cuerpos legislativos los Ministros concurren siempre a las sesiones y los representantes se entienden con ellos de palabra, les dirigen interpelaciones, se explican, se ponen de acuerdo, en fin marchan unidos hacia el acierto. La moción, explicaba otro senador, tiende a hacer real entre nosotros la existencia del gobierno parlamentario; y era, en efecto, una de las muchas iniciativas que han propendido, en varias épocas, a introducir en nuestras costumbres elementos del régimen de gobierno parlamentario. La Cámara, accediendo a la solicitud del general Vivanco, ofició a los Ministros, quienes contestaron manifestando su deseo de concurrir diariamente, pero sólo podrían verificarlo siendo las sesiones nocturnas. (Sen. 1868 págs. 14, 15, 19).

José Antonio de Lavalle, insistiendo en la legislatura de 1876 en el Senado sobre un tema que ya había tratado en 1860, deseaba también que los Ministros estuviesen presentes en la discusión de todas las leyes, como en los países en que funcionaba regularmente el sistema parlamentario. Era de distinto parecer Francisco García Calderón. "No acepto, decía, la práctica que se quiere establecer de no discutir nada sin la presencia del Gabinete". No veía la necesidad de llamar a los Ministros para buscar mayor luz en asuntos debidamente estudiados por las Comisiones de la Cámara. Esto importaba una ofensa a las comisiones informadoras. (Sen. 1876 págs. 441-442-443). El senador Emilio Althaus también quería que, si los proyectos eran claros, se discutieran y aprobaran o desaprobaran sin necesidad

de intermediario gubernativo y que no se llamase a cada paso a los Ministros para dar explicaciones, casi siempre deficientes y dadas de mala gana. (Sen. Ext. 1875 págs. 169-170).

Pueden citarse no pocos Ministros que se han interesado por los debates parlamentarios y han asistido a ellos a menudo prestando apreciable y lucida colaboración a la obra legislativa. Otros, en cambio, se han mostrado refractarios. Su resistencia es mayor cuando no son o no han sido representantes. Algunos se juzgan desprovistos de la facultad de hablar en público, o son nuevos en su cartera, o se sienten inferiores a los problemas que han de discutirse en el Parlamento. Saben, además, que no siempre se les llama para obtener su concurso, sino para ponerlos en trances difíciles y crearles situaciones que puedan desprestigiarlos y preparar su caída. En general, se puede afirmar que los Ministros no han intervenido con la deseable frecuencia en las deliberaciones de las Cámaras y que lo conseguido en este orden es resultado de considerables esfuerzos. El diputado Juan de Dios Salazar y Oyarzábal decía en 1915 que la conquista alcanzada de la concurrencia de los Ministros a las Cámaras había costado un batallar incesante dentro de las prácticas de nuestra vida democrática (Dip. 1^{er}. Extr. pág. 653). Y otro diputado observaba que durante mucho tiempo la simple llamada a un Ministro se consideraba como un ataque a su estabilidad o a su persona (Dip. Ord. 1914 t. II pág. 44). Ha habido Ministros que, llamados para tomar parte en un debate, no han concurrido ni se han excusado oficialmente, dando motivo para que se les apremiase al cumplimiento de su deber. Un gabinete, invitado a concurrir, contestó que el Gobierno no creía oportuna la concurrencia (Sen. Ord. 1887 pág. 538). Otro gabinete respondió que asistiría en tanto lo permitieran las atenciones del servicio público y lo requiriesen las exigencias de la discusión (Sen. Ord. 1889 págs. 162-194). Y otro ministerio, llamado para discutir un proyecto gubernativo, envió un oficio exponiendo nuevas razones en apoyo de su proyecto y manifestando que en virtud de ellas, confiaba que el voto favorable de la Cámara no se haría esperar. La Cámara no repitió la invitación. (Dip. 1895 t. II. págs. 354-355). Sin embargo, estos hechos son excepcionales. Los Ministros, una vez llamados por las Cámaras, cumplen de buen o mal grado la obligación constitucional de concurrir.

Autorizados los Ministros expresamente para asistir a las sesiones parlamentarias, es indudable que ejercitan un derecho

y que las Cámaras están obligadas a reconocerlo y aceptarlo. Sería inconstitucional negarse a recibir al Ministro, o eludir su asistencia al debate de asuntos en que hubiese anunciado el propósito de intervenir. Hallándose en debate en la Cámara de Diputados en Noviembre de 1912, con asistencia del Ministro de Gobierno, el proyecto de ley electoral sometido por el Ejecutivo, dejó de concurrir el Ministro a dos sesiones avisando que se hallaba indispuesto. Un diputado pidió que continuara el debate sin el Ministro, no obstante que había manifestado que quería intervenir en la discusión. Estudiado el punto, prevaleció la opinión de los que sostuvieron que el debate debía suspenderse hasta que el Ministro pudiese concurrir (Dip. Ext. 1912 págs. 239 a 251).

La constitución de 1826 dispuso que los Secretarios de Estado podían asistir a las sesiones de las Cámaras, *pero no podían votar* (art. 63). La de 1834 prescribió que debían *retirarse antes de la votación* (art. 92). Se temía que su presencia comprometera la independencia de los votos. Esa misma molesta restricción existió en todas las constituciones hasta la de 1920 inclusive. La constitución vigente de 1933 no la consigna. Pero la supresión de aquel precepto no significa establecer regla contraria; significa solamente que la constitución no decide nada en pró ni en contra de la permanencia del Ministro en la sala de sesiones en el momento de la votación. Por consiguiente, no habiendo precepto constitucional que lo impida o lo permita, está en las facultades del Congreso resolver la cuestión en uno u otro sentido por medio de su Reglamento o de una ley especial. Pero si el Ministro es a la vez diputado o senador, la constitución de 1933 lo autoriza para continuar ejerciendo el mandato no obstante desempeñar un ministerio, y por consiguiente si concurre a la Cámara de que es miembro, puede no sólo quedarse en el recinto al tiempo de la votación, sino también votar. Esta es una reforma introducida por la constitución en vigor, de que ya hemos tratado.

Concurrencia de los Ministros a la discusión del Presupuesto de la República.

La Constitución de 1828 estableció que el Ministro de Hacienda presentará anualmente a la Cámara de Diputados el Presupuesto General de los gastos públicos del año entrante, con el monto de las contribuciones y rentas nacionales (art. 99). En

parecidos términos se reprodujo esta disposición en las constituciones posteriores; pero ninguna de ellas, ni tampoco la ley de Ministros, prescribieron que los Ministros concurriesen necesariamente al Congreso para tomar parte en la discusión del proyecto de presupuesto, no obstante la manifiesta conveniencia de esa intervención. Las deliberaciones de las Cámaras sobre la ley anual de presupuesto se realizaron frecuentemente sin la colaboración del gabinete. Su presencia en el Congreso durante los debates presupuestales dependió de que las Cámaras tuviesen por conveniente llamarlos. José Antonio de Lavalle decía en el Congreso de 1862: "Creo que es imposible discutir presupuesto ninguno sin la presencia del señor Ministro del ramo. Siempre me he quejado de la inasistencia de los Ministros a estas discusiones y no he podido comprender la repugnancia que muestran para venir al Congreso. Yo declaro que me abstendré de votar mientras no estén aquí los Ministros, lo que tengo el derecho de exigir como Representante". (1862, págs. 1081-1082). La Cámara resolvió que se llamase al Ministro de Hacienda y sucesivamente a todos los demás Ministros para cuando se tratase de los pliegos del presupuesto de sus respectivos ramos (Id. pág. 1083). Esta razonable decisión no creó precedente. Muchas veces el presupuesto o alguno de sus pliegos fueron discutidos, aprobados o modificados sin la audiencia de los Ministros. En varias ocasiones, se pidió la asistencia del Ministro respectivo, y consultada la Cámara, denegó el pedido. En un proyecto de ley orgánica del Presupuesto presentado por el diputado Enrique Espinoza y discutido en 1901, proponíase que *por acto de cortesía* se avisara a los Ministros cuándo se iba a discutir el presupuesto de su ramo, pero "la asistencia de ellos no es obligatoria" (Dip. 1901 t. I pág. 298). Esta fórmula no prevaleció. El diputado Oliva sostuvo la necesidad de establecer como obligatoria la concurrencia, porque no puede ser acertada la discusión si no está presente el autor del proyecto que sostenga las partidas o que las explique, como se estima en todas partes del mundo (Id. pág. 323). La Cámara aprobó el siguiente artículo: "Es obligatoria la presencia del Ministro del ramo al discutirse el pliego de presupuesto relativo a su despacho; y la del Ministro de Hacienda, en la discusión del presupuesto general" (Id. pág. 324). El referido proyecto no llegó a ser ley; pero en 1922 el Congreso dictó, a iniciativa del Gobierno, la ley orgánica de 26 de Diciembre, No. 4598, cuyo artículo 13 dice: "El Ministro de Hacienda concurrirá a las Cámaras en todo el curso de

la discusión de la ley anual de presupuesto, y los demás Ministros cuando se discutan los pliegos de sus respectivos departamentos". Por una ley de 23 de Diciembre de 1926 No. 5591, se derogó ese artículo y se le reemplazó con el siguiente: "Para los efectos de la discusión de la ley anual de Presupuesto, el Ministro de Hacienda concurrirá al debate del pliego de ingresos y al de egresos de su Ramo. Concurrirá también a la discusión de los demás pliegos en caso de que alguna de las Cámaras lo solicite. Los demás Ministros asistirán a la discusión de los pliegos de sus respectivos departamentos".

Memorias de los Ministros.

El Congreso, para desempeñar su misión, ya sea legislativa, política o de supervigilancia de la Administración pública, necesita obtener del Gobierno informaciones de diverso orden. Uno de los medios empleados por nuestras constituciones para ese objeto, es la obligación impuesta a los Ministros de presentar *Memorias* sobre los ramos del servicio público que corren a su cargo. La constitución de 1828 se limitó a disponer que los Ministros "darán razón a cada Cámara, en la apertura de las sesiones, del estado de su respectivo ramo" (art. 98). La de 1834 estableció en forma precisa que en la apertura de las sesiones del Congreso, los Ministros, "presentarán una memoria del estado de su respectivo ramo" (art. 89). Las constituciones posteriores de 1839, 1856, 1860, 1867 y 1920 impusieron a los Ministros la misma obligación. La de 1933, por una omisión tal vez involuntaria, no menciona las Memorias ministeriales.

La práctica establecida fué, por muchos años, que los Ministros concurrían sucesivamente a una y otra Cámara y leían sus respectivas Memorias. Para ello pedían que se les señalara día y hora. Esta lectura era una costumbre no sancionada por la Constitución ni por ninguna ley. En el Congreso de 1876 los Ministros enviaron sus memorias manifestando que "por la premura del tiempo no les era posible concurrir a darles lectura personalmente" (Sen. Ord. págs. 51, 84, 129). Este hecho fué sin embargo excepcional. En la sesión del Senado del 25 de Agosto de 1886, el Senador Valdez propuso que se eximiera al Ministro de Guerra de concurrir a leer su memoria, limitándose a enviar un número suficiente de ejemplares para distribuirlos entre los Senadores. La proposición fué desechada. Se manifestó que la pre-

sencia de los Ministros era un acto de respetuosa cortesía hacia el cuerpo legislativo. "Recuerdo, dijo el senador Quiñones, que siendo Ministro de Guerra el General La Puerta, en una ocasión se excusó de venir a leer su Memoria al Congreso, y esto causó verdadera sensación en el Cuerpo Legislativo".

La práctica de la lectura de las Memorias fué sin embargo abolida poco después de este incidente. El año 1887 el senador Elías Mujica presentó una proposición declarando que no era obligatorio a los Ministros de Estado asistir a las Cámaras a leer sus memorias, pero podían hacerlo cuando alguno de ellos lo solicitase. La proposición fué desaprobada, no obstante haberse aducido en el debate que no había precepto legal que impusiera esa obligación. Se adujo además en apoyo de la proposición que si el objeto de la lectura por los Ministros fuese que los representantes pudieran hacerles interpellaciones, se comprendería la necesidad de su presencia en el seno de la Cámara; pero desde que no sucedía así, era una mera fórmula que no conducía sino a perder el tiempo (Sen. Ord. 1887 págs. 28-29). El rechazo de la moción del senador Mujica no impidió que el año siguiente el Senado, volviendo sobre sus pasos, acordase, a pedido de Francisco Rosas, oficiar al ministerio relevándolo de la obligación de concurrir a dar lectura a las Memorias (D. D. Sen. Ord. 1888 pág. 15). Un acuerdo análogo, aunque no de carácter general, adoptó en seguida la Cámara de Diputados. Se resolvió oficiar al Presidente del Consejo de Ministros manifestándole que los Ministros que tuviesen impresas sus memorias las enviaran y los que no, se presentasen a leerlas (Dip. Ord. 1888 pág. 22). Desde entonces, con alguna rara excepción, la obligación de presentar Memorias es cumplida enviándolas en ejemplares impresos que se reparten entre los representantes.

La ley de Ministros de 1862 disponía que las memorias fuesen sometidas a consulta del Consejo de Ministros (art. 22), precepto que quedó suprimido por la reforma de esa ley en 1863 (art. 4.º).

Las Memorias deben ser presentadas al Congreso "al tiempo de su instalación", pero ha sido frecuente que los Ministros retarden varias semanas, a veces hasta mediados de la legislatura, la presentación de las Memorias, con la tolerancia de las Cámaras. Sin embargo, en algunas ocasiones esa demora dió motivo a que se les apremiara recordándoles su obligación constitucional (1862 págs. 21, 172, 173; 1864 págs. 23-26) y aún se intentó

mas de una vez censurar a Ministros que incurrían en esa falta (1867 pág. 84, 85; 1909 Dip. págs. 732 a 745).

La colección de las Memorias ministeriales es un repertorio de datos y apreciaciones sobre la política y la administración del país. La utilidad de las diversas Memorias es variable. Hay no pocas de indudable mérito. Los volúmenes que las contienen insertan comúnmente en forma de Anexos, documentos oficiales dignos de consulta.

Informes a las Cámaras.

Las Constituciones de 1828 y siguientes, hasta la de 1860, establecieron que los Ministros "presentarán en cualquier tiempo los informes que se les pidan". Ninguna de las citadas constituciones expresó con suficiente claridad si la petición de informes a los Ministros era un derecho colectivo de las Cámaras o individual de cada representante, ni decidió si el diputado o senador debía ejercitar esa facultad en el seno de su Cámara, con conocimiento o asentimiento de ella, o si le era permitido ocurrir directamente a los Ministros, fuera de la Cámara. La Constitución de 1920 reprodujo lo establecido en las constituciones anteriores y agregó una nueva disposición en estos términos: "Todo Representante puede pedir a los Ministros de Estado los datos e informes que estime necesarios en el ejercicio de su cargo" (art. 99). El mismo concepto, con iguales palabras, se halla en la constitución de 1933 (art. 119); siendo de notar que esta constitución suprime el tradicional artículo que establecía la obligación de los Ministros de dar razón a las Cámaras en la apertura de las sesiones del estado de sus respectivos ramos por medio de Memorias, e igualmente en todo tiempo los informes que se les pidan. No encontramos en los debates del Congreso explicado el motivo de esa supresión; pero ella no puede significar, evidentemente, que se haya privado al Congreso de tan esencial derecho, pues no sería comprensible que se desconociera en la Cámara una potestad concedida a cada uno de sus miembros.

Los informes son emitidos de palabra o por escrito. José Gregorio Paz Soldán, llamado por la Cámara de Diputados en 1863 para informar como Ministro de Relaciones Exteriores, afirmó que no había ley ni práctica autorizada según la cual los informes presentados al Congreso debieran ser verbales, siendo mas justa la deducción de que fueran escritos. "No todos

los Ministros, dijo, pueden dar informes verbales. Talleyrand, a pesar de su indiscutida habilidad, no podía informar verbalmente, porque era tartamudo". (Dip. 1862-63 págs. 1149-1213). Algún representante apoyó la tesis del Ministro, alegando que la constitución empleaba la expresión *presentar informes*, lo que, a su juicio, quería decir que se remitían por escrito (Id. pág. 1215). La discusión entre el Ministro y la Cámara se prolongó y quedó cortada sin resolverse el punto en ningún sentido, por la clausura de las sesiones; pero la doctrina constitucional y el uso establecido son que el Ministro no puede excusarse de acudir a la Cámara si ésta lo llama para dar de viva voz los informes que le pide, como no puede rehusar presentarse para tomar parte en los debates o contestar las interpelaciones.

Se han reservado las Cámaras la facultad de acceder o no a los pedidos de los Representantes sobre llamamiento de los Ministros para dar informes de palabra. En varias ocasiones, después de desestimar un pedido de informe verbal, la Cámara ha aprobado otro para que el Ministro informe por escrito. En cuanto a la tramitación de los pedidos para informes escritos, la práctica ha sido variable, pues en ocasiones se ha consultado a la Cámara y en otras el Presidente no ha considerado necesaria la consulta. Mucho ha dependido de la materia o asunto de los pedidos. Con frecuencia, si no han versado sobre cuestiones graves y no han revelado intención política marcada o propósito manifiesto de formular cargos contra el Gobierno, la Presidencia ha atendido por sí sola la petición, diciendo: "Se pasará el oficio", sin tomar el voto de la Cámara.

Ya sean aprobados por la Cámara o tramitados sólo por la Presidencia, los pedidos de informes a los Ministros son formulados generalmente por los representantes en sesión, y despachados con el voto o al menos con el conocimiento de la Cámara. Exceptúanse de esta regla, los informes solicitados por las Comisiones. Cuando éstas requieren informes del Poder Ejecutivo, lo hacen por medio de oficios que dirigen los Secretarios de la Cámara. (Regto. de las Cámaras, Cap. VIII art. 2.º).

Ha sido admitida sin embargo, con ciertas limitaciones, la facultad de los Representantes de solicitar, individualmente y fuera de su Cámara, datos e informes a los Ministros, prerrogativa que ha dado mérito a discusiones y proyectos acerca de su amplitud y modo de ejercicio. En 1886 el Senado desechó una proposición de ley que decía: "Los Senadores y Diputados,

aún cuando estén en receso las Cámaras, podrán pedir los informes y datos que crean necesarios para el cumplimiento de su misión, a los Ministerios, Prefecturas, Municipalidades, y, en general, a todos los funcionarios públicos y oficinas del Estado" (Sen. 1886, págs. 30 a 37). Una proposición idéntica fué presentada en el Senado en 1892 y también desaprobada (Sen. 1892, págs. 143, 144 a 148). No obstante, es práctica de los Representantes ocurrir a los Ministros en demanda de informes y datos, aunque no siempre con el éxito que habrían deseado. Sobre el uso de este derecho y su amplitud es digno de citarse el incidente ocurrido en la Cámara de Diputados en Diciembre de 1874, con motivo de unos oficios dirigidos por el Diputado Juan Luna al Ministro de Relaciones Exteriores José de la Riva Agüero. Aparece de los debates, que dichos oficios contenían, mas que petición de informes, una violenta crítica de gestiones internacionales del Gobierno, aseverando hechos que el Ministro, en nota a la Cámara, declaró falsos. No recibiendo respuesta a su primera nota, el diputado Luna pasó una segunda, y no siendo ésta tampoco contestada, publicó ambos documentos en los periódicos. El suceso tuvo carácter de escándalo y motivó durante varias sesiones un activo debate. La Comisión especial nombrada para estudiar el caso, opinó que era indudable el derecho del diputado Luna para recabar los datos que necesitaba de cualquier oficina del Estado, a fin de proveer como creyese conveniente a sus deberes de representante. La Comisión reconoce este derecho, pero sostiene que su ejercicio debe normarse con suma prudencia cuando tiene por objeto inquirir negociaciones diplomáticas, en las cuales no siempre hay obligación en el Ministro de dar explicaciones intempestivas. Afirmóse además este otro principio: la facultad de solicitar datos a los Ministros tiene un objeto de mera información. La crítica es un acto posterior que el Representante puede ejercer solamente en el seno de su Cámara. Manuel María Gálvez, miembro de la comisión dictaminadora, explicó que el diputado Luna estuvo sin duda en su derecho para dirigirse al Ministro y pedirle los datos que necesitara, pero este derecho no lo autorizaba para constituirse en poder público y pedir cuenta por sí y ante sí al Poder Ejecutivo de los actos que en uso de sus atribuciones constitucionales hubiese ejercitado. Los datos que el señor Luna pedía como diputado sólo podían servirle para ejercitar en la Cámara o el derecho de interpelar o el de iniciar una resolución legislativa, pe-

ro en su carácter oficial no tenía derecho para hacer otra cosa. La comisión propuso un voto de desaprobación de la conducta de Luna, pero se adujo la inviolabilidad del representante y la falta de leyes o prácticas que autorizaran a la Cámara para censurar a uno de sus miembros, y esta opinión prevaleció aunque por muy corta mayoría, terminando así el incidente (Dip. Prórroga 1874, págs. 150 a 206).

El derecho de los diputados y senadores para pedir informes a los Ministros fué como antes indicamos, expresamente consignado en las constituciones de 1920 y 1933. El proyecto de la constitución de 1920, presentado por la Comisión respectiva de la Asamblea Nacional, decía: "Todo representante puede pedir a los Ministros de Estado los datos e informes que estime necesarios en el desempeño de su cargo. El pedido se hará por escrito y por intermedio del Presidente de la Cámara respectiva o por medio de ésta". (Asam. Nac. 1919 t. I pág. 402). La segunda parte del artículo permitía pues expresamente hacer pedidos de informes fuera de sesión, pero con conocimiento y por órgano de la Presidencia. Tácitamente quedaba establecido que los representantes carecían de la facultad de pedir informes extra-Cámara y directamente a los Ministros, zanjando así las controversias que esa práctica había motivado. El artículo mencionado fué combatido. Se objetó la innovación que exigía que todos los pedidos de informe debiesen hacerse precisamente por escrito, estando admitido por la costumbre que podían formularse de palabra; y se objetó también la necesidad de hacer los pedidos por el conducto de la Cámara o de su Presidente. Varios representantes reivindicaron como un derecho la facultad de pedir informes por sí solos, prescindiendo de la Cámara y de la Mesa, y estimaron que la segunda parte del artículo en debate restringía un privilegio de que estaban en posesión. El Presidente de la Comisión de Constitución, Javier Prado, retiró dicha segunda parte y el artículo fué aprobado sin ella (Id. t. II págs. 210 a 218).

Al discutirse la constitución de 1933, la Comisión opinó por el rechazo de una moción que autorizaba constitucionalmente la investigación directa por los representantes en las oficinas públicas de carácter nacional o local, alegando que el objeto que perseguía la moción se obtenía disponiendo (como en la Constitución de 1920) que "Todo representante puede pedir a los Ministros de Estado los datos e informes que estime necesarios en

el ejercicio de su cargo". Así se aprobó. (Cong. Const. 1931-36 t. IV, págs. 6, 7, 8, 14).

La actitud de los Ministros no ha sido siempre de diligencia y cortesía para atender a los pedidos de informes. Ha habido frecuentes quejas de los representantes por la falta de respuesta a sus pedidos o por la excesiva tardanza en satisfacerlos. Un diputado, haciéndose intérprete de esas quejas, pidió en 1919 que la Cámara acordase el plazo dentro del cual los Ministros debían contestar los oficios en que se les pedía datos e informes. El plazo, dijo, puede ser de ocho días, de una quincena o de un mes; pero que sea fijo y sujeto a una sanción, a fin de que no queden impunes la descortesía o la insolencia con que, por antipatía personal o prejuicios políticos, se envían al cesto de papeles inútiles los pedidos acordados por la Cámara. El presidente objetó que lo solicitado no podía ser materia de un simple pedido, sino de una proposición de ley, y el solicitante prometió presentarla cuando se discutiera el proyecto de nuevo Reglamento de la Cámara (Dip. 1919, Ord. t. II págs. 1178-1179).

Remisión de documentos.

La prerrogativa constitucional de las Cámaras de pedir informes a los Ministros, incluye—según la interpretación establecida—el derecho de pedirles el envío de documentos. La extensión de este derecho ha estado, sin embargo, sujeta a cierta incertidumbre. En la sesión de la Cámara de Diputados de 30 de Setiembre de 1862, se presentó una proposición para que el ministro de Hacienda enviase copias auténticas de las instrucciones del Gobierno a su agente en Londres acerca de la contratación de un empréstito. Se objetó que, de acuerdo con la constitución, el Congreso tiene la facultad de autorizar al Ejecutivo para levantar empréstitos; pero una vez autorizado, la negociación misma es función administrativa propia del Gobierno, y las Cámaras carecen de facultad para mezclarse en el examen de los medios que emplee el Ejecutivo para negociar. Si el Gobierno abusa de la autorización, la Cámara puede desaprobado lo hecho y proceder contra el Ministro, y entonces hay lugar a pedir toda clase de documentos que sirvan para dar luz. Además, la publicidad de las instrucciones dadas al negociador de un contrato puede malograr la operación y traer otras graves consecuencias. No obstante estas objeciones, los partidarios de la proposi-

ción consiguieron que fuese aprobada, sosteniendo que es derecho del Congreso pedir al Gobierno cuantos documentos necesita para ilustrarse en los negocios que se ventilan en las Cámaras y formar con ellos su juicio; que tiene la facultad de examinar todos los actos del Ejecutivo, y mal podría hacer ese examen si el Gobierno le negase los medios de adquirir conocimiento de esos actos (Cong. Ord. 1862, págs. 380 a 387). Una comisión de la Cámara, encargada de estudiar todo lo concerniente al referido empréstito, había pedido con anterioridad aquellas instrucciones y el Ministro Pedro Gálvez había respondido manifestando que, siendo la materia de alta trascendencia, reservaba la contestación hasta acordarla con el Presidente de la República (Id. págs. 408-409). Hallábase pendiente esta contestación cuando intervino la Cámara ordenando el envío de las instrucciones, y pocos días después le fueron remitidas (Id. pág. 410).

En la legislatura ordinaria de 1872 la misma Cámara aprobó una proposición para que el Ministro de Hacienda remitiera todas las instrucciones, documentos y correspondencia, tanto privada como públicas, relativas al empréstito que debía levantar en Europa el comisionado especial (Dip. Ord. 1872, t. I pág. 31). No es necesario mencionar mas antecedentes sobre la facultad que han ejercido las Cámaras de pedir documentos a los Ministros. Ellos son numerosos. Muchas veces las peticiones han incluido documentos o expedientes originales; pero en algunos casos los Ministros han contestado que no les era posible acceder porque el expediente pedido estaba en tramitación, y han enviado copia.

En el Congreso de 1864 varios senadores formularon una proposición para que se pidiera el libro original de las actas de las sesiones celebradas por el Consejo de Ministros. Una comisión opinó favorablemente, pero la proposición fué rechazada (1864 págs. 70-71). Durante unas interpelaciones, el diputado Juan Luna, en la sesión del 28 de Setiembre de 1874, pidió que se trajese el libro de actas del Consejo. El Presidente del gabinete manifestó su allanamiento a enviar copias de las actas que deseaba conocer el interpelante y agregó: "Pero si su señoría tiene necesidad de hacer uso o de examinar el libro donde están esas actas originales, estará a disposición de su señoría en el lugar en que debe estar, es decir en el archivo del Ministerio".

El diputado no insistió en su pedido (Dip. 1874, Ord. págs. 192-193).

Nos hemos referido a las solicitudes de documentos hechas en las Cámaras y acordadas por éstas. ¿Los representantes pueden hacer esos pedidos fuera de su Cámara directamente a los Ministros o a sus dependencias? La Convención Nacional de 1855, en sesión de 22 de Julio de 1856 (Actas, pág. 411) resolvió que "En todas las oficinas del Estado se franquean copias autorizadas de los documentos que pidan los Representantes de la Nación", y comunicó esta resolución al Gobierno el 9 de Agosto (Colección de Leyes de Oviedo, t. I pág. 307). Una proposición mas amplia fué presentada y aprobada en la Cámara de Diputados en 1864, en los siguientes términos: "Los Senadores y Diputados podrán exigir de todas las oficinas de la Nación, las copias de los documentos que crean necesarios y examinar en las mismas oficinas las copias y originales que tengan por conveniente. Exceptúanse de esta disposición los libros y documentos del Ministerio de Relaciones Exteriores, relativos a asuntos en negociación, los cuales no podrán exhibirse hasta que no hayan concluído los negociados a que se refieren. Este derecho sólo podrán ejercerlo desde un mes antes de la instalación del Congreso, durante las sesiones de éste, y cuando sean miembros de la Comisión Permanente (Cong. 1864, págs. 129 a 142; 143 a 148; 157 a 159). El asunto motivó prolongado debate. Se sostuvo que los representantes de la Nación, que tienen iniciativa en la formación de las leyes, deben estar al cabo de todo lo que se hace en las oficinas del Estado. Los actos del Gobierno deben ser públicos y mucho más para el Congreso que hace las leyes. "Basta de misterios; que el Representante tenga las puertas abiertas para que pueda cumplir satisfactoriamente su elevada misión". Varios representantes consideraron excesiva la proposición en cuanto daba a cada representante el derecho ilimitado de entrar en las oficinas y pesquisar toda clase de documentos. Se insinuó que esta forma de fiscalización no debía quedar a merced de cualquier representante, sino de comisiones especiales encargadas de esclarecer hechos determinados. También se arguyó que el privilegio que se quería conferir no estaba sancionado por la Constitución, pues el único derecho que daba a los representantes era el de pedir informes. La cuestión no quedó entonces definitivamente resuelta, porque la proposición, aun-

que aprobada en Diputados, no se perfeccionó como ley del Estado.

El Reglamento de las Cámaras no dispone nada sobre la petición de documentos al Gobierno por los representantes. Parece que no reconoce tal derecho sino a las Comisiones. Dispone que éstas, "por medio de los Secretarios de su respectiva Cámara, pedirán a los Ministros de Estado los informes, documentos y antecedentes que existan en los Ministerios, oficinas y tribunales de la Nación" (Cap. VIII art. 2.º).

MANUEL V. VILLARÁN.

(Continuará).
