

DR. CARLOS AURELIO LEON

PATRIA NUEVA

LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN 1919

LIMA, AGOSTO 8 DE 1919

LIBRERÍA E IMPRENTA GIL — LIMA
Calle de Lampa (Banco del Herrador) Nos. 569 a 579

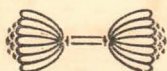
—
1919

UNMSM-CEDOC

DR. CARLOS AURELIO LEON

PATRIA NUEVA

LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN 1919



LIBRERÍA E IMPRENTA GIL — LIMA
Calle de Lampa (Banco del Herrador) Nos. 569 a 579

—
1919

185074

UNMSM-CEDOC

Sin pretensión, que mi modestia no admite ni conoce, y con sólo el deseo de ser útil a la obra de regeneración nacional que se inicia, publico las pocas reflexiones que dé ligero me ha sugerido la lectura y examen del decreto de 10 de Julio de 1919, expedido por el Gobierno Provisorio del Perú, para modificar la Constitución; otros con más habilidad, preparación y calma, harán la crítica sana y provechosa de la reforma.





I

**DECRETO DE CONVOCATORIA A ELECCIONES
· GENERALES DE REPRESENTANTES**

**Reformas constitucionales sometidas al voto
plebiscitario**

AUGUSTO B. LEGUIA,

PRESIDENTE PROVISIONAL DE LA REPÚBLICA

Considerando:

1.º—Que el movimiento nacional que ha derrocado al régimen anterior se ha inspirado en la noble aspiración de realizar reformas constitucionales que implanten en el Perú la democracia efectiva;

2.º—Que esas reformas, por su carácter fundamental, deben ser sancionadas por el pueblo mismo, para que los intereses políticos y burocráticos no la desvíen de su objetivo exclusivamente nacional;

Con el voto unánime del Consejo de Ministros;

Decreta:

1.º—Convocar a elecciones generales de representantes, conforme al decreto que se expide por separado.

2.º—Someter al voto plebiscitario de la nación las siguientes reformas constitucionales:

Art. 1.º—La renovación del Poder Legislativo será total y coincidirá necesariamente con la renovación del Poder Ejecutivo. El mandato de ambos poderes durará cinco años.

Art. 2.º—El Poder Legislativo constará de un Senado compuesto de treinticinco senadores y de una Cámara compuesta de ciento diez diputados. Ese número no podrá alterarse sino por reforma constitucional. Una ley orgánica designará las circunscripciones departamentales y provinciales y el número de senadores y diputados que les corresponda elegir.

Art. 3.º—Los senadores y diputados y el Presidente de la República serán elegidos por voto popular directo.

Solamente en caso de muerte o dimisión del Presidente de la República, el Congreso elegirá, dentro de los treinta días, al ciudadano que deba completar el período presidencial, gobernando entretanto el Consejo de Ministros.

Las vacantes del Congreso se llenarán por elecciones parciales.

Art. 4.º—El Congreso ordinario funcionará cuando menos noventa días en el año, y ciento veinte cuando más. El Congreso extraordinario será convocado por el Poder Ejecutivo cuando lo juzgue necesario.

Art. 5.º—Las Cámaras se reunirán únicamente para instalar sus sesiones, sancionar los tratados internacionales y cumplir las atribuciones electorales que la Constitución asigna al Congreso.

Art. 6.º—Hay incompatibilidad entre el mandato legislativo y todo empleo público, sea de la administración nacional, sea de la local. Los empleados de be-

neficencia o de sociedades dependientes en cualquiera forma del Estado, se hallan incluidos en esta incompatibilidad.

Art. 7.º—Los ministros diplomáticos serán nombrados por el Gobierno, con aprobación del Senado.

Art. 8.º—Las garantías individuales no podrán ser suspendidas por ninguna ley, ni por ninguna autoridad.

Art. 9.º—La carrera judicial será determinada por una ley que fije expresamente las condiciones exclusivas de los ascensos.

Los nombramientos judiciales de primera y segunda instancia serán ratificados por la Corte Suprema cada cinco años.

Art. 10.—La contribución sobre la renta será progresiva.

Art. 11.—Los conflictos entre el capital y el trabajo serán sometidos al arbitraje obligatorio.

Art. 12.—El Congreso no podrá otorgar gracias personales que se traduzcan en gastos del tesoro, ni aumentar el sueldo de los funcionarios y empleados públicos, sino por iniciativa del Gobierno.

Art. 13.—No podrá crearse moneda fiduciaria de curso forzoso, salvo el caso de guerra nacional.

Art. 14.—Habrá tres Legislaturas regionales, correspondientes al Norte, Centro y Sur de la República, con diputados elegidos por las provincias al mismo tiempo que los representantes nacionales.

Esas Legislaturas tendrán todos los años una sesión, que durará treinta días improrrogables. Sus atribuciones serán fijadas por ley especial. No podrán ocuparse de asuntos personales en ninguna forma. Sus resoluciones serán comunicadas al Poder Ejecutivo para su cumplimiento. Si éste las considera incompatibles con las leyes generales o con el interés nacional, las someterá con sus observaciones al Congreso, el que seguirá con ellas el mismo procedimiento que con las leyes vetadas.

Art. 15.—Los Concejos Provinciales son autóno-

mos en el manejo de los intereses que les están confiados. La creación de arbitrios será aprobada por el Gobierno.

Art. 16.—Habrá un Consejo de Estado compuesto de seis miembros nombrados con el voto del Consejo de Ministros y con aprobación del Senado. La ley fijará los casos en que el Gobierno debe oír su opinión y aquellos en que no puede proceder contra ella.

Art. 17.—Sólo el Gobierno podrá conceder, conforme a ley, pensiones de jubilación, cesantía y montepío, sin que por ningún motivo pueda intervenir el Poder Legislativo.

Art. 18.—Nadie podrá gozar más de un sueldo o emolumento del Estado sea cual fuere el empleo o función que ejerza. Los sueldos o emolumentos pagaderos por instituciones locales o por sociedades dependientes en cualquiera forma del Gobierno, están incluidos en esta prohibición.

Art. 19.—El próximo Congreso se instalará el 15 de septiembre de este año, presidido por el Presidente del Senado, y funcionará durante treinta días como Asamblea Nacional para promulgar las reformas que resulten aprobadas por el voto plebiscitario.

Dado en la Casa de Gobierno, en Lima, a los diez días del mes de julio de mil novecientos diecinueve.

A. B. LEGUÍA.

M. F. Porras.—M. H. Cornejo.—A. Osoreo.—Carlos I. Abrill.—Ismael de Idiáquez.—Salvador Gutiérrez.

II

Origen de la reforma

Derrocado el gobierno del doctor don José Pardo, cuyo mandato debía terminar el 18 de agosto de 1919, por la Revolución del 4 de julio del mismo año, que llevó al poder, con el carácter de Presidente Provisorio del Perú, al señor don Augusto B. Leguía, a quien los pueblos habían elegido, por gran mayoría de sufragios, para que sucediera al referido doctor Pardo; el país espera y exige que se cumplan los ideales de renovación y de progreso que sirvieron de bandera al movimiento revolucionario; y que no se desvirtúen ni esterilicen, como en otras oportunidades, los sanos propósitos de los primeros momentos.

La caída del Presidente Pardo, que todos previeron, por el carácter intemperante y oligarca de su Gobierno, provocó muy justos y legítimos entusiasmos; que todos debemos conservar y poner al servicio de la reivindicación de nuestra democracia y de la reforma institucional, patrióticamente anheladas, a fin de que pueda alborear la Nueva Patria, regenerada, feliz y próspera, por el esfuerzo y abnegación de sus hijos. Pero tengo para mí que poco han de durar mis optimismos; y que las brisas de renovación que avivaron el espíritu nacional, enfermo de escepticismo y de decepción, pronto han de pasar, dejándonos mayor desaliento; porque en nuestro país todo se malogra y se pierde; todo lo malea el negocio de unos, la lucha de otros y la indiferencia de los demás.

En el Perú hay tres grupos perfectamente caracterizados por sus tendencias, los que propiamente hablando no constituyen partidos políticos o agrupaciones organizadas con fines e ideales nacionales; pero en los que se descubren orientaciones predominantes que bastan para diferenciarlos:—el de *los grandes negociantes, capitalistas y oligarcas*, que forman la clase superior, rezago en gran parte de la aristocracia de la Metrópoli, que se cree con derecho a gobernar y disponer de la suerte del país, y que, premunida del poder formidable que le proporcionan su situación y el dinero, domina siempre, directa o indirectamente, en el Gobierno, desde el cual procura absorber y acaparar toda la riqueza nacional, ofreciendo bien poco a la Patria en cambio de las innumerables mercedes que recibe;—el de *los presupuestívoros*, que viven de la Caja Fiscal y que todo lo esperan y reciben del Gobierno; incapaces de trabajar y de valer por sí mismos, forman la gran mayoría de la Nación, y su miseria moral es la causa más grave de las desgracias del país; este grupo está dividido en dos facciones, dominadores y dominados, triunfantes y caídos, que luchan incesantemente esterilizando las fuerzas vivas del país; los que están arriba, para defender las posiciones conquistadas; los de abajo, para alcanzar la prebenda y calmar su hambre; el día que busquen en el trabajo, lo que hoy sólo saben encontrar en la administración, se habrá salvado el Perú;—y, por último, el de *los indiferentes*, aquellos que decepcionados de la vida pública, llena de miserias y de desengaños, se ponen al margen y se excluyen voluntariamente de ella; este grupo, el menos numeroso, es sin duda el más selecto; a él pertenecen las personas de más alto prestigio y valor moral, por su versación, experiencia y conducta; y es sensible que viva alejado del movimiento nacional, donde tan útiles e importantes servicios está llamado a proporcionar.

Cuando una completa educación cívica y organización política modele estos grupos, haciéndoles perder

su fisonomía egoísta, y se aunen todos los elementos, en partidos políticos, con programa e ideales de gobierno, de modo que la lucha sea no por el triunfo de pasiones bastardas o de intereses individuales, sino de aspiraciones comunes y objetivos nacionales, es decir, cuando se produzca una lucha de ideas, no de intereses; el día que una administración honrada y severa concilie y armonice tan encontrados factores; una saludable evolución traerá el engrandecimiento y prestigio del Perú, desapareciendo la valla que se opone a su completo desenvolvimiento. Antes de que esto suceda, habrá buenas intenciones, buenas medidas y buenas leyes que aumenten el tesoro de nuestra legislación, sin producir el bienestar y el orden que la Nación apetece, desde hace tiempo, con inusitada vehemencia, como reflejo de los males incalculables que ha padecido y que tanta prostración y ruina le han acarreado.

III

La reforma es inconveniente

En ninguna parte, como aquí, puede sostenerse con más precisión, que la acción política gobierna a la sociedad y educa al pueblo. En el Perú, salvo los casos raros de rebeldía, que se producen cuanto los excesos determinan, por ley natural, la consiguiente reacción, el pueblo es lo que el Gobierno quiere que sea, y procede y se amolda a las instrucciones y órdenes que recibe; falta la iniciativa individual, y, por lo mismo, es sencillo gobernarlo, sin el temor a los grandes trastornos que en otros lugares paralizan la vida nacional y ocasionan incalculables perjuicios. El movimiento del 4 de julio y los decretos modificatorios de la Constitución, aceptados sin reserva y sin restricciones, patentizan esta verdad.

Pero si es una realidad, la indolencia, adormecimiento y casi indiferencia de las masas por la cosa pública, es también evidente que la reforma debe principiar por los que encauzan y dirigen, no por los que obedecen. Las buenas leyes, por sí solas, a nada práctico conducirán, si el Poder no modifica y corrige sus métodos de gobierno; por eso he creído siempre y continué creyendo, que en este país es más importante tener un virtuoso dirigiendo la función pública, que una gran dosis de virtud en el pueblo, que al fin para casi nada serviría si ha de seguir las inspiraciones que parten de arriba.

Vengan los hombres probos, de conciencia recta, maestros del deber; y, sin necesidad de una vasta ilus-

tración, con sólo el buen sentido político, harán marchar a estas gentes por senderos de regeneración y de luz, como nunca han soñado, sin trastornar los cimientos de la Nacionalidad, ni operar cambios inútiles o repudiados por el sentir y la práctica política de muchos años.

Antes que nueva constitución y nuevas leyes, edúquese al pueblo para recibirlas. La felicidad de la Patria no se ha de conseguir con resoluciones de papel, que todos comenten y nadie cumpla; ni trastornando sus instituciones fundamentales; fórmense ciudadanos conscientes en la escuela de la abnegación y del sacrificio por la Patria; edúquese el sentido moral de las personas en el concepto del deber y de la dignidad de la ley; y, entonces, sin ningún cambio sustancial, con los mismos hombres, instituciones y principios, habrá democracia, altura de miras y Patria Nueva, grande y feliz, más fácilmente que adoptando el otro camino de los saltos bruscos, puesto que la vida política también está sujeta a la ley universal de la armonía y correlación, que no admite los saltos y mutaciones bruscas, sino el justo equilibrio, la traslación gradual, que es ley de progreso seguro, eficiente y estable.

Los cambios fundamentales convulsionan a los pueblos; resienten derechos adquiridos y situaciones formadas. En pueblos de espíritu inquieto y movedizo, mejor es corregir y enmendar, que suprimir lo existente; como dice un aforismo: *“más vale malo conocido que bueno por conocer”*; corrijanse los defectos y vacíos, paulatinamente, y se habrá hecho labor proficua; si se reemplaza violentamente la manera de vivir, sólo se conseguirá una enfermedad o predisposición para el mal, aunque la sustitución signifique progreso, porque lo establecido constituye segunda naturaleza que no puede eliminarse sino poco a poco, por sustituciones graduales.

En esta forma ha debido procederse a la reforma constitucional; de modo que el establecimiento intempestivo, aunque esperado, del nuevo orden de cosas que

regirá en lo sucesivo, acusa precipitación, es prematuro, y adolece de vicios estructurales y de origen que lo hacen notoriamente impracticable e inconveniente.

IV

**La reforma no es integral, ni científica, ni
corresponde al estado del país**

Aun cuando lo expuesto en el capítulo anterior parece excluir las reformas integrales o totales, esta conclusión no es verdadera, sino en cuanto se trate de un plan de ideas homogéneas que sucesivamente vayan realizándose hasta completar el ciclo de las reformas; pero varía el aspecto de la cuestión, cuando se introducen en la vida institucional nuevos elementos o diferentes regímenes; entonces, para mantener la armonía del conjunto, es indispensable operar una renovación total; porque lo heterogéneo no se suma ni se fusiona en ninguno de los órdenes de la actividad.

Con instituciones y principios independientes sólo se conseguirá un organismo remendado, de vida transitoria y breve, y de aplicación dudosa, al igual que la fusión de elementos de diversa especie y naturaleza sólo produce compuestos híbridos, que llevan en sí el germen de la disgregación y que no traducen el conjunto armónico de la vida, dentro del cual, únicamente, puede obtenerse el término simple y homogéneo, que es el objetivo del progreso, y para cuya realización se opera, no una labor de composición, uniendo elementos dispersos y antagónicos, sino de descomposición y separación de factores, único medio de cumplir la ley inmutable del progreso y de avanzar en la senda del ideal.

En la reforma que analizo, se prescinde de estas ideas elementales; y conservando, en parte, la llamada

antigua y caduca Constitución del año 1860, se crean nuevos regímenes, que no contemplan nuestra psicología y manera de sér; que no encuadran en el marco de esa antigua Constitución, cuya larga vida nos prueba su bondad, cuando menos relativa, y que indudablemente tienen que fracasar en la práctica.

*
* *

La renovación total del Poder Legislativo, cada cinco años, al término del período constitucional, lejos de traer evolución saludable, nos proporcionará cada cinco años una revolución. Sólo en Inglaterra, donde la cultura cívica es superior, y soberana la libertad política; donde las gentes no miran el puesto, sino el ideal patriótico; y donde la estabilidad y perfección de la vida institucional nos ofrecen el raro ejemplo de que la Cámara de los Comunes fatigada y agotada por sus funciones insinúa al Gobierno su disolución, para que nueva savia alimente la administración pública, resulta benéfica una elección general que renueve el Poder Legislativo; pero en el Perú, donde casi todos aspiran al Gobierno para poder vivir; donde un espíritu turbulento e incontentable hace peligrar constantemente al propio Gobierno, la renovación total del Poder, cada cinco años, será motivo para que los grupos en lucha, que se atisban mutuamente, en espera del ansiado momento de disputar y arrancar la presa, afilen sus armas y se preparen para la loca empresa de la revolución, en que la suerte o la fuerza, y no los méritos contraídos, decidan del Gobierno y destinos del país.

Es evidentemente claro que la renovación total del Poder Legislativo convenía al actual Gobierno; porque las Cámaras anteriores, donde estaba en minoría, podían ocasionarle contratiempos y ser obstáculo a su acción y a sus reformas. El Gobierno necesita, por lo mismo, de cuerpos políticos dóciles, que incondicional-

mente se avengan, legitimen y afiancen el nuevo orden establecido; pero al término de los cinco años, el partido político o la agrupación de personas que han gobernado, será difícil que se resignen á abandonar la prebenda; y como los excluidos, los que han estado en espera del plazo legal de la renovación para engranar en el mecanismo político, tampoco consentirán en que se defrauden sus expectativas, surge la lucha como corolario de esos antagonismos; desgraciadamente, no la lucha político de partidos organizados, que no los hay en el Perú, sino la lucha armada, revolucionaria, instintiva, la empresa loca de la fuerza para adueñarse del poder, con desmedro del crédito y respetabilidad del país.

Se sostiene que esta reforma consulta la verdadera libertad electoral; porque el Presidente que concluye no tendrá interés en la designación de las Cámaras, de modo que éstas serán elegidas del color político del candidato popular. Pero este postulado idealista no se ejecutará en el Perú, donde el Presidente al concluir su período, tiene tanto o más interés que al principio de su gobierno en que los amigos y elementos adictos organicen las Cámaras, para eludir la revisión de sus actos gubernativos y la sanción, que debe ser inexorable, para todos los desaciertos que afecten a la política general o comprometan el bienestar de la Nación, y donde los partidos o grupos del gobierno, lejos de sentirse cansados con la labor administrativa, cobran bríos y se aferran más poderosamente al Gobierno a medida que más gozan de él.

El Poder Legislativo, elegido cada cinco años, será, como ahora, Congreso Presidencial, y sus miembros, más allegados al titular del Poder Ejecutivo que vaque.

En defecto de este sistema, la renovación bienal de las Cámaras por terceras partes al terminar la Legislatura ordinaria, que establecía el artículo 57 de la Constitución, mantiene la tradición e independencia del Congreso, así como las minorías fiscalizadoras, fácilmente excluibles en la elección total, que se practicará

siempre bajo la obsesión de los temores presidenciales e ideas de predominio futuro, que reasumen la historia y las tendencias innatas de nuestros Gobiernos.

Si en el Perú la democracia es y será un mito por mucho tiempo; si los candidatos no cuentan, por lo regular, con poder y opinión bastantes para imponerse al Gobierno que cesa; si estamos acostumbrados a ver lo que se llaman *candidaturas oficiales*, consagradas antes de la elección, y que aun a raíz de reformas sustanciales y de promesas solemnes de libertad electoral se ubiquen a granel Diputados y Senadores, no es creíble que los hechos sucedan de modo distinto al previsto; y hemos perdido con el cambio de principios, pues la evolución nos ha traído y sancionado el motivo de revoluciones periódicas.

*
* *

La creación de Asambleas Legislativas Regionales, con atributos propios de los Congresos Nacionales, aunque de jurisdicción limitada (1), es, asimismo, una

(1) **Los Congresos Regionales y sus atribuciones**

AUGUSTO B. LEGUIA,

PRESIDENTE PROVISORIO DE LA REPUBLICA

Considerando:

Que es necesario determinar las atribuciones de los Congresos regionales, en cumplimiento del artículo 14.º del decreto de fecha 10 del presente mes;

Con el voto unánime del Consejo de Ministros;

Decreta:

Art. 1.º—Las legislaturas regionales se reunirán, en esta vez, el primero de octubre próximo, y, en adelante, el 29 de mayo de cada año.

Art. 2.º—El reglamento de las Cámaras Legislativas es aplicable a estas legislaturas en cuanto sea pertinente.

Art. 3.º—Son atribuciones de las legislaturas regionales:

1.º—Dictar resoluciones sobre todas las materias de carácter local que interesen a los departamentos y provincias que representen.

2.º—Modificar la demarcación territorial de las provincias y de los distritos consultando la mejor administración.

3.º—Resolver sobre la ejecución de obras públicas.

4.º—Crear impuestos destinados a obras públicas por el tiempo necesario para cubrir su costo.

novedad llamada a fracasar; por ser inconciliable la duplicidad de poderes con funciones análogas, y porque nuestra cultura incipiente rechaza también la multiplicidad de autoridades o entidades políticas, que no harán sino complicar y dificultar la marcha del Estado. Sin ser profeta, puede afirmarse que mucho dinero y sinsabores costarán las susodichas Asambleas.

Cabe pensar que siendo restrictivo el artículo 5.º del decreto de 10 de julio, las Cámaras no tendrán más funciones que las determinadas en dicho artículo, que las autoriza a reunirse únicamente para instalar sus sesiones, sancionar los tratados internacionales y cumplir las atribuciones electorales que la Constitución asigna al Congreso, y que en buena cuenta, sus antiguas atribuciones pasan a los Congresos Regionales; de modo que no exis-

5.º—Solicitar del Congreso la expedición de leyes generales. Las solicitudes se dirigirán a la Cámara de diputados y ésta se pronunciará sobre ellas dentro de los treinta días posteriores a su recepción.

6.º—Aprobar los presupuestos departamentales mientras éstos subsistan.

7.º—Solicitar la remoción de las autoridades políticas. El Gobierno incurrirá en responsabilidad si no la efectuara.

8.º—Denunciar ante el Gobierno y ante la Corte Suprema, respectivamente, a los empleados y los jueces que no sean idóneos.

Art. 4.º—Las legislaturas regionales tendrán un secretario permanente y durante su funcionamiento, los empleados necesarios.

Art. 5.º—La inmunidad parlamentaria es aplicable a los diputados regionales.

Art. 6.º—Cada uno de los representantes regionales tendrá cien libras como asignación y se le pagarán durante la legislatura. Tendrán, además, los gastos de viaje según la distancia. Estos fluctuarán entre veinte y cincuenta libras y serán fijados por la legislatura. Cada legislatura designará la ciudad en que ha de funcionar el año siguiente.

Art. 7.º—Esta vez funcionarán: la del Norte, en Cajamarca; la del Centro, en Ayacucho; y la del Sur, en el Cuzco.

Art. 8.º—La región del Norte comprende la provincia litoral de Tumbes y los departamentos de Piura, Loreto, Amazonas, San Martín, Cajamarca, Lambayeque, Libertad y Ancash; la del Centro, la provincia constitucional del Callao, los departamentos de Lima, Junín, Huánuco, Ayacucho, Huancavelica e Ica; y la del Sur, la provincia litoral de Moquegua y los departamentos de Cuzco, Puno, Arequipa, Apurímac, Madre de Dios y Taena.

Dado en la Casa de Gobierno, en Lima, a los veinticinco días del mes de julio de mil novecientos diez y nueve.

AUGUSTO B. LEGUIA.

M. F. Porras.—M. H. Cornejo.—A. Osorio.—C. I. Abril.—Ismael de Idiáquez.—Salvador Gutiérrez.

te duplicidad de funciones. Pero esta separación es simplemente aparente y no evita el conflicto, porque no es posible suponer que el decreto de 10 de julio quite al Congreso Nacional las atribuciones, derechos e iniciativas parlamentarias de que gozaba, indispensables para la buena marcha y régimen general de la República; y dentro de este concepto puede suceder, y en la práctica sucederá muchas veces, que haya incompatibilidad de criterio entre el Congreso Nacional y los Congresos Regionales, por desacuerdo de los intereses que dichos cuerpos patrocinen, y esa oposición será de fatales consecuencias.

Ya antes de ahora se han palpado los inconvenientes de estos Congresos Regionales; y un modelo diminuto de ellos lo tenemos en las Juntas Departamentales, que así como han vivido sin que se sienta su acción, pueden también desaparecer, sin que se note su falta; porque son instituciones innecesarias, que no responden a fines especiales de la Administración.

*
* *

El principio de la incompatibilidad entre el mandato legislativo y todo empleo público, sea de la administración nacional o de la local, dependiente en cualquier forma del Estado, no constituye propiamente hablando una reforma constitucional, porque existía consignado en forma más explícita en el artículo 56 de la Constitución y en las leyes aclaratorias de 3 de enero de 1879 y 10 de septiembre de 1897; pues mientras el artículo 6.º del decreto de 10 de julio de 1919 se limita a declarar la incompatibilidad, las antiguas leyes, mucho más radicales, establecían que el mandato legislativo vacaba de hecho por admitir cualquier empleo, cargo o beneficio, cuyo nombramiento, presentación o propuesta haga el Poder Ejecutivo, excepto el de Ministro de Estado; de modo que la nueva ley, en realidad, varía la

redacción del precepto con cierta generalidad, aunque perdiendo en eficacia.

En cuanto a la prohibición correlativa de no acumular sueldos y emolumentos del Estado o de Sociedades dependientes en cualquier forma del Gobierno, sea cual fuera el empleo o función que ejerza, de que trata el artículo 18 del decreto de 10 de julio de 1919, no es asunto constitucional, porque no afecta al plan fundamental del Estado; y reconocida esa limitación por ley, de 24 de octubre de 1892 y 6 de noviembre de 1897, habría bastado para corregir el vicio que la Administración se ocupase de aplicar la ley, con las restricciones que obligatoriamente impone la falta de hombres aptos y preparados para las funciones públicas.

La crisis de capacidad que sufre el Perú pone un límite y una valla insalvable al principio constitucional que comento; el cual no podrá ejecutarse sino con las salvedades y excepciones que determine la incipiente cultura del país.

Antes que la pauta legal existe la necesidad que reglamenta con sus exigencias propias en cada Nación; y de allí que hasta los postulados científicos se desplazan y modifican racionalmente en cada pueblo.

Es un absurdo suponer que en el Perú haya número suficiente de hombres capaces y preparados para todos los servicios públicos; los *elementos aprovechables*, como los denomina el Dr. D. Mariano H. Cornejo, Ministro de Gobierno, son habas contadas; y si aplicando rigurosamente el precepto y multiplicando las incompatibilidades, se va a necesitar una persona para cada empleo o función, por simple que sea, se llega irremisiblemente a una de estas dos consecuencias imposibles: o todos se dedican al Gobierno, o se quedan sin atender funciones y servicios por su naturaleza impostergables. De donde se deduce que la aplicación de estos postulados constitucionales tiene que ser discrecionalmente juzgada, con desprestigio de la reforma, y mucho mejor habría sido vigilar y reglamentar las leyes existentes, dejando al

buen criterio gubernativo la apreciación de los casos de notoria y justa incompatibilidad legal en el desempeño, posesión o goce simultáneo de los diversos cargos y funciones públicas.

*
* *
*

El artículo 9.º del decreto reformativo establece que la carrera judicial será determinada por una ley que fije expresamente las condiciones exclusivas de los ascensos, y que los nombramientos judiciales de primera y segunda Instancia serán ratificados por la Corte Suprema cada cinco años.

Como las condiciones del ascenso tienen que quedar reducidas a la antigüedad y al mérito sobresaliente, será menester que se creen los escalafones y cuadros de mérito judicial, que alejarán de la magistratura a los no inscritos, desde que el precepto establece cierto automatismo y exclusividad en el ascenso, que no puede referirse sino a los inscritos; y como por otra parte el ascenso supone el ejercicio de funciones que determinan la inscripción, se colige que a los altos cargos judiciales no puede llegarse sino pasando por los grados inferiores; y que, por lo mismo, los abogados que se dedican al ejercicio profesional de la defensa, tienen cerrado el camino de la alta magistratura. Esto último es injusto, no encuentra razón plausible que lo justifique; y el automatismo del ascenso, lejos de reportar ventajas, llevará a los altos puestos judiciales a muchas personas insuficientemente preparadas, con daño de la administración de justicia, a la que interesa que esos puestos sean servidos por los más aptos. La selección jamás se alcanzará con el ascenso automático, sino que debe producirse en el acto del nombramiento, autorizando a la Corte Suprema a que designe jueces y vocales de apelación; y reservando al Congreso

Nacional la elección de los Vocales de la Suprema, como hasta ahora sucede, con arreglo a lo dispuesto en la primera parte del artículo 126 de la Constitución.

La amovilidad judicial, que incompleta y veladamente insinúa el mismo decreto reformatorio en el citado artículo 9.º, tampoco es una reforma constitucional, tal cual se ha planteado. La Corte Suprema, conforme al artículo 56 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, tiene la facultad de suspender y separar administrativamente a los funcionarios de primera y segunda Instancia que carecen de los requisitos que la ley exige para el destino, que delinquen o infringen sus deberes; y como el decreto reformatorio establece la ratificación por la Corte Suprema de los nombramientos de primera y segunda instancia, en realidad no hace sino reproducir una facultad preestablecida; desde que si no hay la ratificación quinquenal del nombramiento, se produce la destitución o separación, y esta medida tendría que fundarse, como pasa actualmente, en graves motivos de inhabilidad, inmoralidad o incapacidad.

Acentúa la duda de haber querido el decreto hacer un ensayo de amovilidad judicial, la circunstancia de que la amovilidad supone la destitución o traslado de cargos y destinos por la voluntad de quien los nombra; y como en el decreto de 10 de julio de 1919 no se desprende el Gobierno de la atribución de nombrar los funcionarios de primera y segunda Instancia que le acuerda el artículo 126 de la Constitución, falta la idea matriz del principio que informa la amovilidad judicial; y verdaderamente no hay sino la orden al más alto tribunal de Justicia, de que cada cinco años ejercite, en la forma de ratificación de nombramientos, la facultad de remover, suspender y destituir a los jueces, inhábiles, inmorales o incapaces; y una recomendación u orden de esta clase, por saludable y urgente que se la suponga, no tiene por qué incluirse en el cuerpo de leyes constitucionales; habría bastado con una ley ampliatoria de la Orgánica Judicial, reglamentando la

mencionada facultad del Tribunal Supremo, siendo propio de esa reglamentación lo referente a la periodicidad y detalles del acto.

Por lo demás, la amovilidad de los funcionarios judiciales es inadmisibile en principio; y políticamente, no es el momento apropiado de hacer un ensayo de tan peligroso sistema.

Esmein, en su admirable tratado de Derecho Constitucional, juzgando el sistema, se expresa así: “Los juristas más capaces, aquellos que en la práctica de la profesión han conquistado renombre y provecho, y aun aquellos que, sin haberlo conquistado todavía, esperan firmemente alcanzarlo, no abandonarán esa carrera independiente y provechosa, con peligro de perder, separándose de ella algunos años, todo el terreno ganado, para aceptar las funciones de magistrado por tiempo limitado, con todas las incertidumbres de una reelección. No se abraza una profesión que exige conocimientos especiales y una experiencia lentamente adquirida, sino cuando se puede continuar en ella durante la vida entera o por lo menos hasta una edad que legitima e impone el retiro. La función de Juez supone necesariamente cualidades y aptitudes profesionales. Nada puede contribuir más a dar fuerza e independencia al Poder Judicial, que la permanencia en el cargo; esta cualidad puede ser considerada como elemento indispensable en su constitución, y en cierto modo como el baluarte de la justicia y de la seguridad pública. El sistema de nombramiento de los jueces de por vida, es el que domina en los pueblos libres de los tiempos modernos”.

*
* *

La introducción del arbitraje obligatorio para solucionar las cuestiones entre el capital y el trabajo, es,

asimismo, un idealismo inaplicable en el Perú, donde no existen industrialización, ni verdaderas cuestiones obreras.

El arbitraje obligatorio es, evidentemente, remedio saludable para los conflictos entre obreros y patrones, en países de riqueza pletórica y de grandes industrias; pero en organizaciones industriales rudimentarias, a las que hay que atraer el capital vivificador que las vigore y que estimule su crecimiento y desarrollo, sólo la protección eficaz, garantida con leyes escritas, que fijen y limiten de antemano los derechos recíprocos entre patrones y obreros, es capaz de proporcionar éxito. El día que el capital no encuentre en nuestro suelo sólida garantía, emigrará en masa, en busca de mejores plazas. Únicamente en pueblos de organización industrial exuberante, como Inglaterra, Francia y Alemania, pueden ponerse, impunemente, cortapisas al capital; los pueblos pobres necesitan atracciones eficaces que estimulen el ingreso de la riqueza, sin la que poco o nada se puede alcanzar.

Además, nuestras leyes no admiten sino dos clases de arbitraje: el *juris* y el de arbitradores. Los interesados someten sus diferencias a la decisión de árbitros, facultándolos para que sustancien las causas con arreglo a ese derecho y las sentencien conforme a las leyes; o para que, averiguada la verdad y guardando sólo la buena fe, determinen las cuestiones como amigables componedores. Es incuestionable que no se refiere a los árbitros *juris*, el decreto de 10 de julio de 1919, porque sujetándose el arbitraje *juris*, al procedimiento judicial escrito, no se ve qué fin tuviera sustraer el conocimiento de las cuestiones contenciosas entre patrones y obreros, de la jurisdicción de los jueces comunes, en quienes hay que suponer condiciones de idoneidad para ejercer el cargo; y si se trata de los arbitradores o amigables componedores, a nadie será grato exponer su capital a las decisiones del árbitro, que pueden ser de incalculables y funestas proyecciones.

Con motivo de los reclamos obreros, que han visto peligrar el derecho a las huelgas, se está desnaturalizando esta reforma antes de promulgarse; pues los periódicos y aun el Ministro de Gobierno, doctor Cornejo, en discursos oficiales, sostienen erradamente que la reforma no destruye el derecho imprescindible de huelga que es el arma del proletariado universal; es decir, convienen en que el fallo arbitral puede ser desconocido violentamente, y entonces la reforma es ilusoria.

El arbitraje obligatorio tiene por fin principal el de evitar las huelgas, imponiendo las decisiones arbitrales; y si el laudo no se cumple o es susceptible de repudiarse, el arbitraje pierde su carácter obligatorio, para convertirse en remedio dilatorio, sujeto en sus resultados a la entera voluntad de las partes, que no es, ni ha podido ser, la mente de la reforma. El arbitraje obligatorio sólo se concibe con laudos impositivos y Tribunales Permanentes de Conciliación o Consejos de Obreros y Patrones, que resuelvan los conflictos e impongan sus decisiones; de otro modo es un expediente inútil, que a lo más postergará la crisis, pero que no la solucionará sino milagrosamente una vez en mil.

Hay que convenir en que la reforma, en este punto, ha estado desgraciada; porque es muy peligroso promover y plantear a los pueblos los problemas sociales que no sienten. La ley con su extemporaneidad crea muchas veces necesidades artificiales; y el problema obrero, que sólo en Lima y Trujillo se inicia, más por espíritu de imitación, que respondiendo a una situación urgente de mejora social, no existe ni llegará a tener en el Perú, que es país muy poco poblado y de grandes e inagotables recursos, los caracteres trágicos que en otros lugares. Es completamente inútil prepararse para un mal lejano o para un problema por venir, y que tal vez no llegue a producirse en todo el tiempo que rija la reforma constitucional, expidiendo leyes permanentes y estables que no encuentran justificativo social. Más oportuno habría sido no tratar del punto

constitucionalmente, pues en todo caso, la autoridad puede insinuar e imponer, en nombre de los verdaderos intereses sociales, soluciones equitativas, dentro del orden y el respeto a la propiedad, en las muy contadas oportunidades en que se produce el raro fenómeno de los conflictos obreros, y esas soluciones de equidad las miraría el capital con menos recelo que el arbitraje obligatorio, si ha de aplicarse en la rigidez del término.

En el Perú ha habido siempre verdadera tranquilidad obrera. Con sueldos y jornales relativamente crecidos y suficientes para cubrir las necesidades de operarios y obreros, nadie ha sentido los acicates que en otros sitios arrastran a los obreros a las reivindicaciones y huelgas; sólo en los últimos tiempos, la crisis transitoria provocada por la guerra europea, y, más que todo, el espíritu de imitación que nos domina, está llevando a las masas a una situación de intolerancia y de extrema petición que puede comprometer su propia causa y el porvenir del país. ¿Es esta situación la que ha querido conjurar la reforma, imponiendo el arbitraje obligatorio? Habría un error profundo en el concepto. El mundo evoluciona hacia mejores épocas, y esa transformación no está ni puede estar sujeta a arbitrajes; el fin de esa evolución será uno, único y universal; y en cuanto al procedimiento para conseguirlo, si es de carácter violento, son las leyes represivas y la autoridad quienes deben poner freno a esas tendencias malsanas, que por desgracia se advierten entre nosotros; pero si es tranquilo y progresivo, como debe ser, el resultado se impondrá por la fuerza de su justicia, con o sin arbitraje.

*
* *

Completa la cruzada contra el capital y estimula su emigración, el artículo 10 de la reforma, que asigna la calidad del progresivo al impuesto sobre la renta.

Establecida esta contribución, por las leyes de 20 de mayo de 1879, su aclaratoria de 13 de noviembre de 1888, ley de 8 de diciembre de 1895 y reglamento pertinente de 6 de octubre de 1902, la calidad progresiva, que quiere asignársele, ha debido también constar en una ley adicional, porque no es de origen constitucional; de otro modo se incurre en la anomalía de reglamentar en la Constitución lo que se ha creado por leyes comunes, posponiendo la idea a la forma.

La Constitución puede pronunciarse sobre el principio científico de la tributación nacional, prefiriendo los impuestos directos a los indirectos; sobre el modo de computar las contribuciones, tomando la renta global del contribuyente o los diversos rendimientos que obtiene; sobre la calidad proporcional o progresiva de los impuestos, dentro de fórmulas generales; pero es asunto especial, de la incumbencia de la ley que crea una contribución o la reglamenta, aplicar el principio en cada caso particular. La Constitución, que sirve para regular la acción general del Estado, debe comprender, únicamente, pautas generales de gobierno.

*
* *

La declaración de que las garantías individuales no podrán ser suspendidas por ninguna ley, ni por ninguna autoridad, es de lógica natural y axiomática, desde que se trata de derechos absolutos, anteriores y superiores a los del Estado, cuya principal misión es la de asegurar el respeto y garantía de esos derechos. Pero como la Constitución los declara igualmente intangibles, no permitiendo que se suspendan sino por tiempo limitado, con anuencia del Congreso y cuando la Patria está en peligro, había lo suficiente para no temer atentados, y en cierto modo era inútil insistir sobre la privilegiada situación de esos derechos, extremando el tex-

to del axioma constitucional. Es cierto que como en este país todo se profana y se ofende, casos aislados pueden invocarse para explicar la nueva limitación; pero como el recurso de Habeas Corpus, que permiten usar ampliamente las leyes de 21 de octubre de 1897 y 26 de septiembre de 1916, ampara y contempla todas las situaciones posibles de desconocimiento de esas garantías y derechos, era inconducente un artículo constitucional *ad hoc*; contrariándose la regla inolvidable y absoluta que ordena excluir del cuerpo de leyes constitucionales las que sean innecesarias, a fin de que el conjunto represente no sólo un todo armónico, sino reducido y sintético, de los principios sobre que descansa el régimen y organización política del Estado.

*
* *

Hay también en el decreto reformativo muchas otras ideas imprecisas y vagas, como la del artículo 13 que prohíbe crear moneda fiduciaria de curso forzoso, salvo el caso de guerra nacional.

Es evidentemente acertada la prohibición, si se trata de papel moneda sin garantía, que carece de valor real y propio, y cuyo valor representativo, meramente convencional, fluctúa con el crédito y confianza del emisor; pudiendo llegar a la depreciación absoluta con la bancarrota del Estado que lo emite. Aún está fresca la memoria de las calamidades y abusos que trajo el billete fiscal, para que reincidamos en la falta de patrocinarlo. Es tal la aversión que nos produce la idea del billete inconvertible, que aun en el caso excepcional de guerra, en que se explica y justifica cualquier providencia salvadora, sin reparar en las consecuencias, cabe prever que el pueblo soportaría con más resignación un cupo o contribución de guerra, que la vuelta del billete fiscal.

Pero si tal prohibición comprende la moneda fiduciaria, de sólida garantía y respaldo metálico, que usan

todos los pueblos como auxiliar y sustituto de la moneda metálica, no se comprende por qué el Perú forme excepción, renunciando a tan poderoso instrumento de cambio, que todos aceptan y emplean sin recelo y que le proporcionaría abundantes recursos para industrializarse, explotar su suelo exuberante y facilitar su progreso. No puede dudarse de que el billete bancario evitó al Perú una espantosa catástrofe financiera; lo libró de la desmonetización, y le ha permitido continuar e intensificar la explotación de sus fuentes de riqueza en época en que no se vislumbró otro mejor correctivo a los graves males económicos que nos amenazaban. Negar estos hechos, es desconocer la realidad y cerrar voluntariamente los ojos a la luz. De modo que la proscripción del billete bancario o del billete convertible contraría al sentir de todos los pueblos que lo han adoptado sin reserva, afecta a las crecientes necesidades del Perú, que va a sufrir daño irreparable, descapitalización ruinoso, y desequilibrio general de la riqueza con la conversión del actual billete, por la falta de moneda circulante, en proporción bastante para satisfacer los mercados, que se acentúan día a día con la desmonetización de la plata, cuyo alto precio hace ireemplazable la moneda que se pierde.

Si tantas son las ventajas del billete convertible, no se explica que el Perú lo repudie y reserve su creación para sólo el caso de guerra; cuando, precisamente, es durante la paz y en plena labor de resurgimiento, que más se requieran capitales que lo independicen industrialmente del extranjero y aumenten su potencia productora.

*
* *

Se advierte la misma vaguedad e imprecisión respecto de la autonomía municipal, que es de inaplazable urgencia, en cuanto a la acción inmediata de los

Municipios dentro de los territorios de su jurisdicción, en orden a los ramos que comprende la administración y vigilancia comunal y en cuanto al régimen interior de las Corporaciones; pero que es ilusoria y puede ser inconveniente bajo su aspecto económico, porque las escasas rentas municipales apenas cubren sus presupuestos ordinarios, requiriéndose la protección y apoyo del gobierno para cualquier obra de aliento; situación en la que no se concibe la independencia comunal.

El decreto reformativo no indica, con claridad, en qué consiste la autonomía local; pero cualquiera que sea el concepto que lo informe, no podrá realizarse sino dotando a los Municipios de recursos y elementos que le aseguren vida propia; recursos de que carecen y que tampoco podrán adquirir libremente, porque se les prohíbe la creación de arbitrios municipales sin la aprobación del Gobierno; de modo que, con la decantada autonomía, los Municipios continuarán siempre desempeñando papel desairado en los pueblos, mostrándose incapaces de curar la anemia y miseria que los desacredita y aniquila.

*
* *

Idéntica incertidumbre provoca la aplicación del artículo 7.º, que concede al Senado la facultad de aprobar los nombramientos de Ministros Diplomáticos.

¿Cómo ejercerá el Senado esta atribución? Si se pronuncia sobre el acto ya ejecutado, aprobando o desaprobandolo el nombramiento, de ocurrir esto último, censuraría al Gobierno y lo desautorizaría; lo que es incompatible con la independencia de los Poderes. Sólo la formación por el Senado de un cuadro de mérito diplomático, que presuponga su aprobación, y del cual escoja el Ejecutivo personal para proveer los cargos diplomáticos, evitaría el conflicto de Poderes y que durante el receso de las Cámaras quedara vacante nuestra representación en el extranjero.

*
* *

Hay otras atribuciones que el decreto reformatario reserva al Poder Ejecutivo, limitando las del Poder Legislativo, y que importan un injustificado cercenamiento de funciones inherentes a este último cuerpo.

Los goces de la jubilación, cesantía y montepío se acuerdan, conforme a las leyes vigentes, por el Poder Ejecutivo, acreditando el postulante estar satisfechas las condiciones bajo las cuales deben otorgarse; en consecuencia, no se explica cuál es la referencia del decreto reformatario, cuando repite que estos goces se otorgarán por el Ejecutivo, y sólo se descubre el propósito manifiesto de cercenar las atribuciones del Legislativo, al que por ningún motivo se deja intervenir en estos asuntos y al que además se prohíbe otorgar gracias personales que se traduzcan en gastos del Tesoro, aumentar sueldos de los funcionarios y empleados públicos, sino por indicación del Gobierno que se arroga el derecho de iniciativa.

Tales restricciones a la antigua facultad de conceder goces y gracias, directamente a veces y otras de modo subsidiario en defecto del Ejecutivo, mediando atendibles y justos motivos, repugnan a la función y naturaleza del Cuerpo Legislativo, que da la ley y la interpreta, dirige y encauza la vida nacional en todos sus órdenes y ramos. Si el Congreso legisla, modifica, amplía y excepciona la ley, en todos los casos y para todas las situaciones, no puede despojarse de ninguna de sus facultades, como las de conceder goces y gracias, que en el fondo importan una modificación al criterio del Ejecutivo en la aplicación de la ley, o una excepción plausible, o la realización de actos justos e impostergables, que el Ejecutivo no tiene por qué impedir al Congreso negándole la iniciativa. Lo que sobre el particular puede pedirse, es que el Congreso res-

trinja su generosidad y liberalidad y sea muy parco al conceder las gracias y goces; pero no puede negársele un atributo innegable de su función propia, que ejercitado discretamente, mediando consulta y deliberación legislativa, en que se contemplen los poderosos motivos que informan la decisión, tiene que producir mejores resultados, que el ejercicio único de ese derecho, por el titular del Poder Ejecutivo, sin más control que el de la voluntad que determine sus actos.

El decreto reformatario, con su tendencia marcada a robustecer el Poder Presidencial, es antinómico con el actual momento histórico del Perú, en que se procura que el titular del Ejecutivo no maneje ni disponga a su capricho de la vida nacional. Aumentar el círculo legal de sus atribuciones, es, pues, un proyecto suicida que provocará mayor servilismo, destruyendo nuestros anhelos de libertad.

*
* *

La forma plebiscitaria de la consulta al país sobre la reforma, es también una novedad digna de estudio. Aquí donde la elección es un burdo simulacro y el elector no goza realmente de libertad política, ni se le acuerdan garantías de respeto a su derecho; aquí donde públicamente y con la cooperación delictuosa de los funcionarios electorales, se suplanta el voto e impunemente se finge una elección; aquí donde los vicios políticos han vuelto indiferente a la gente de bien, alejándola de la función pública, el plebiscito no dará a conocer la opinión del país, porque los verdaderos electores no irán a las ánforas, ni yendo, sería posible juzgar el acto trascendental de la reforma en votación de plazuela y en una simple cédula. Sin embargo, en nombre del escrutinio que arroje la aritmética arbitraria de las comisiones electorales, se producirá la reforma, sin que la hayan revisado, comprendido, ni leído siquiera, la casi totalidad de los seudo electores.

El plebiscito, o consulta directa al pueblo, que no está preparado para apreciar las leyes y juzgar sobre su conveniencia, se ha descartado del Derecho Político. Tuvo su oportunidad en las pequeñas repúblicas antiguas; pero después, sólo excepcionalmente se ha usado, como medio de legitimar situaciones difíciles o imposiciones disimuladas. Esta forma primitiva de gobierno directo ha desaparecido con el régimen representativo, en que los personeros elegidos por el pueblo ejercen, en nombre de la Nación, los atributos de la soberanía.

Con el plebiscito no se consigue interpretar fielmente el verdadero deseo de la Nación; y el proceso histórico de esta modalidad electoral nos indica que ha servido para sancionar los más contradictorios extremos. En pueblos, como el francés, con mayor cultura y preparación que el nuestro, en plena efervescencia revolucionaria se consultó sobre el Consulado vitalicio de Napoleón y después sobre el carácter hereditario de la dinastía Bonaparte; y Luis Napoleón, Presidente, consiguió, plebiscitariamente, promulgar su constitución de 14 de enero de 1852, y por otro plebiscito del mismo año se restableció la dignidad imperial.

“La voz de los pueblos es la voz de Dios”, a condición de que perfectamente capacitados, por una cultura social y cívica superiores, tengan plena conciencia de la misión del Estado y de los fines políticos y sociales que realizan; pero nuestro pueblo incoherente y heterogéneo, de rudimentaria cultura, sin otra norma de conducta que el sentimentalismo y la simpatía, torradiza y voluble, suponiendo que concorra a las ánforas, que no lo hará sino encuentra otros estímulos distintos del interés por la reforma, nos proporcionará, únicamente, una votación ocasional o de simpatía; y la reforma será aprobada, no por la conciencia nacional, sino por el sentimiento inconsciente de las masas.

*

* *

Estas innovaciones que, junto con la elección supletoria, de Presidente de la República, por el Congreso, en caso de muerte o dimisión del elegido por los pueblos; la supresión de los suplentes, que aseguraban el quórum del Congreso, sin haberlo dualizado jamás; y el establecimiento del Consejo de Estado cuyas atribuciones se ignoran todavía, constituyen la reforma propuesta por el Gobierno Provisorio, serán definitivas en nuestra Carta Política; porque sobre ellas se va a pronunciar plebiscitariamente el país; procedimiento que lleva descartada la aprobación global; y porque aprobada la reforma por el Cuerpo Electoral, no podrá modificarla ni alterarla el Poder Legislativo, cuyo papel, conforme al artículo 19 del decreto respectivo, se reduce a promulgar las reformas que resulten aprobadas por el voto plebiscitario y a conciliar y concordar estas reformas con la Constitución como lo ordena el decreto posterior de 17 de julio de 1919. (1)

Es sensible que se haya quitado al Poder Legislativo la función constitucional, para que fuera él quien hubiese legislado sobre estos mismos conceptos matrices de la reforma, modelándolos y adaptándolos a la condición material y legal del país. Estoy seguro de que cualquiera que fuese la devoción partidista de los miembros de la Asamblea Constituyente, su inter-

(1)

AUGUSTO B. LEGUIA

PRESIDENTE PROVISIONAL DE LA REPUBLICA

Considerando:

Que las reformas constitucionales sometidas a plebiscito deben concordar con los demás artículos de la Constitución;

Decreta:

Art. único.—La Asamblea Nacional integrará y concordará las reformas constitucionales aprobadas, con las disposiciones vigentes y revisará las resoluciones de carácter general que dicte el gobierno provisorio.

Dado en la casa de Gobierno, en Lima, a los diecisiete días del mes de julio de mil novecientos diez y nueve.

AUGUSTO B. LEGUIA.

M. F. Porras.—M. H. Cornejo.—A. Osores.—C. I. Abrill.—Ismael de Idiáquez.—Salvador Gutiérrez.

vención ilustrada y amplia, sin trabas ni cortapisas, habría dado los mejores frutos.

El remiendo de la Constitución, tal cual se ha hecho y va a aprobarse, no responde a un plan científico, ni armoniza con el estado cultural y condiciones de vida del país. Efecto, sin duda, de la precipitación con que se confeccionó, ha debido someterse a una crítica severa e ilustrada, para que a través del tamiz purificador de la discusión, depurada y perfeccionada la reforma sea lo que sus autores han tenido en mira: áncora salvadora que lleve a la República a mejores destinos y redención de nuestra Patria decepcionada y moribunda.

V

La reforma es anticonstitucional

Se ha admitido, sin discrepancia, por tratadistas y políticos, que las constituciones escritas no pueden modificarse, en el Gobierno Representativo, sino por los personeros del pueblo; y, para el efecto, se forman Asambleas Constituyentes, o se convierten en Constituyentes las Asambleas Ordinarias, sometiendo las reformas a solemnidades especiales.

Acorde, con la doctrina, el artículo 131 de la Constitución, establece que las reformas constitucionales se sancionarán en Congreso Ordinario, previos los mismos trámites a que debe sujetarse cualquier proyecto de ley; pero que no tendrán efecto, sino ratificadas, de igual modo, por la siguiente Legislatura Ordinaria. De modo que nuestra Constitución no es fácilmente reformable; pertenece al tipo de las llamadas *rígidas*, y su revisión se efectúa en dos legislaturas.

Esta forma de revisión es inconciliable con la actitud asumida por el Gobierno Provisorio, en orden a la reforma constitucional. Se comprende que en un cambio total o integral, desaparecido el artículo 131, la aprobación legislativa legitime la nueva Constitución; pero preestablecida y vigente la manera de actuar, cualquier otro procedimiento es violatorio de la ley y anticonstitucional.

Además, en el sistema representativo, con la separación de Poderes, los personeros de la Nación ejercen libremente los atributos de la soberanía, entre ellos

el de formular y expedir leyes de gobierno en interés general de los ciudadanos, y no pueden ser removidos durante el período para el que se les elige; de modo que la disolución del Congreso, cancelando el Ejecutivo el mandato de los representantes elegidos por los pueblos, es contraria a la esencia de nuestro sistema representativo; aunque el desprestigio en que cayeron las Cámaras explique moralmente su disolución. Como también es violatorio de nuestros principios fundamentales de gobiernos que el Ejecutivo, arrogándose derecho de ajeno Poder, redacte la reforma, la consulte al pueblo y la imponga al Congreso que la promulgue, convirtiendo al Poder Legislativo en una dependencia administrativa.

Este procedimiento que trastorna todos los términos del sistema representativo, no encuentra precedentes; y el gobierno directo, para el régimen fundamental del Estado, puede ser de funestas consecuencias, si se ejerce bajo la inspiración del Poder Ejecutivo, al que, según hemos dicho, obedece el pueblo ciegamente y sin discernimiento.

Abandonado el camino constitucional para la reforma, habría sido preferible consultar al pueblo si admitía la revisión constitucional, y una vez acordada, convocar la Asamblea Constituyente; y no exigir al pueblo que directamente opine sobre el proyecto elaborado por el Ejecutivo. Así, ni la reforma habría sido obra de un Ministro, sino de una Asamblea especial, con poderes emanados del pueblo, ni se habría mecanizado la función legislativa, reduciéndola al acto material de promulgar la ley reformada.

Al pueblo no se consulta sobre la reforma constitucional, sino únicamente sobre su conveniencia, y sobre la obra que realicen los representantes, en el caso de ser elegidos simples comisionados. La intervención de la Asamblea Constituyente, para redactar, discutir y sancionar la reforma, es de ritual forzoso. Esmein, en su ya citada obra de Derecho Constitucional, dice:

“Tratándose de una clase particular de leyes, las constitucionales, no hay, cómo se ha pretendido, razones especiales para reclamar, a diferencia de las leyes ordinarias, el voto directo del pueblo. Esta teoría procede del error de considerar la Constitución como una especie de contrato social. Pero la Constitución es una ley de la misma naturaleza que las demás; sólo por obra de un artificio, aunque muy provechoso, es que se da a las leyes constitucionales una estabilidad y una fuerza especiales, sustrayéndolas al poder legislativo ordinario. La única diferencia es que son más importantes y presentan mayores dificultades para establecerlas y redactarlas. Si el gobierno representativo es mejor instrumento de legislación que el gobierno directo, hay que aplicarle con mayor motivo a la legislación constitucional.”

¿Por qué el Gobierno Provisorio, haciendo tabla rasa de estos principios fundamentales, redacta la reforma constitucional y la impone, disfrazando sus verdaderos móviles con el voto plebiscitario inmediato de la Nación? ¿Hubo el temor de que peligrara la reforma o de que la rechazase el próximo Congreso? Sólo la falta de prestigio político o la inconveniencia de las innovaciones, podían conducir a ese resultado; y no es admisible que un Gobierno de opinión, que va a renovar el Congreso, con elecciones meramente políticas, carezca de mayorías abrumadoras, que aprueben la revisión constitucional, en la forma que lo solicita el Ejecutivo; únicamente la inconveniencia de la reforma o los perjuicios que pudieran derivarse, detendría su promulgación; siendo necesario, en este caso, disolver otra vez el Congreso, para que se respetase la voluntad popular, que no prevé esas consecuencias y que materialmente no puede tampoco determinarlas, al emitir el voto plebiscitario.

Es cierto que en épocas revolucionarias se prescindía de las formas legales, y se adoptan métodos arbitrarios, que conduzcan prontamente al fin propuesto;

pero la arbitrariedad, si no se ejercita dentro de lo útil, de lo normal y de lo conveniente, produce fatales resultados.

Nadie puede poner en duda las intenciones del Gobierno Provisorio, al frente del que se halla un político eminente, experimentado y patriota; pero deben controlarse los exagerados propósitos de innovación, manteniendo el orden en la reforma, para que no sea contraproducente; y considerar siempre que el adelanto y progreso del Perú ha de alcanzarse, no con tanteos y experimentos, sino con prácticas, rumbos y orientaciones definidas, justas y eficaces.



INDICE

	<u>Pág.</u>
I.—Reformas constitucionales sometidas al voto plesbicitario	5
II.—Origen de la reforma	9
III.—La reforma es inconveniente	12
IV.—La reforma no es integral, ni científica, ni co- rresponde al estado del país	15
V.—La reforma es anticonstitucional	37





U.N.M.S.M. BIBLIOTECA CENTRAL



000000184943

UNMSM-CEDOC