

El conflicto entre el Congreso Constituyente de 1867 y el Gabinete Tiberiópolis en el origen de la eficacia legal del voto de censura en el Perú

—LUIS ELGUERA VALEGA

SUMARIO

- I. APARICIÓN DEL VOTO DE CENSURA EN NUESTROS USOS POLÍTICOS
- II. LAS PRIMERAS NORMAS SOBRE EL VOTO DE CENSURA
- III. LA CAÍDA DEL GABINETE TIBERÍOPOLIS
- IV. LA MUTACIÓN CONSTITUCIONAL HACIA LA EFICACIA JURÍDICA
- V. EL ASPECTO FILOSÓFICO DEL PROCESO DE INSTITUCIONALIZACIÓN

Las nota cursada el 11 de abril de 1867 por el ministro Juan Miguel Gálvez al Congreso Constituyente, la nota cursada al día siguiente al Jefe de Estado por el Gabinete presidido por don Pedro José Tordoya —obispo de Tiberiópolis—, y la ley dada como reacción por el Congreso Constituyente con la cual se estableció que el presidente de la República no podrá despachar con un ministro que hubiese sido objeto de un voto de censura expedido por el Parlamento, son documentos señeros en la historia del derecho constitucional peruano pues el incidente en torno al cual se realizaron estos actos públicos conllevó una *mutación constitucional* que imprimió eficacia jurídica al voto de censura. A partir de entonces, esta institución comenzó a ser empleada por las representaciones parlamentarias para revocar mandatos ministeriales a pesar de que no sería propiamente plasmada en nuestro derecho constitucional positivo hasta en-

trado el siglo XX. Presentamos dichas notas y el texto de la referida ley, seguidos de una reseña acerca del desarrollo histórico de dicha institución en el Perú.¹

— 1 —

Ministerio de Gobierno, Policía y Obras Públicas
SS. Secretarios del Congreso Constituyente

Lima, abril 11 de 1867

El Gobierno que ha procurado conservar las mas francas y leales relaciones con el Congreso Constituyente, que lejos de crearle embarazos en el pleno ejercicio de sus funciones legislativas, le ha prestado cuantas facilidades han sido posibles y ha trabajado incesantemente porque se guarden los respetos y consideraciones debidas a uno de los altos poderes del Estado, y que fiel, a este propósito, se ha abstenido de ejercer ningún género de influencias en sus deliberaciones, ha visto con profundo desagrado que en la sesión pública de hoy, el diputado por Trujillo ha vertido en plena Asamblea injurias y calumnias graves contra el Jefe del Poder Ejecutivo y sus Ministros que se hallaban presentes.

Como el Gobierno no puede pasar desapercibido tal desacato contra su honor y autoridad, espera que el Congreso, pesando en su sabiduría la magnitud de la ofensa, someta a juicio, suspendiendo entretanto el ejercicio de sus funciones, al diputado que ha faltado a sus deberes abusando del carácter que inviste.

Lo que tengo el honor de decir a USS. de orden expresa de S.E. en acuerdo con sus Ministros, para que se sirvan poner en conocimiento de la Cámara el contenido de esta nota.

Dios guarde a USS. — Juan M. Gálvez

¹ Las notas cursadas por el Gobierno han sido obtenidas de la edición de *El Peruano* del 16 de abril de 1867 y la Ley del Voto de Censura, aprobada por el Congreso Constituyente el 8 de junio de 1867, se encuentra actualmente publicada en la página *web* del Congreso de la República: www.congreso.gob.pe.

— 2 —

Excmo. Señor Presidente Provisorio de la República:
Lima, abril 12 de 1867

Excmo. Señor:

Ayer fuimos citados por el Congreso, para concurrir, en el acto, a contestar las interpelaciones referentes a la situación. Por respeto a la Asamblea nos constituimos inmediatamente en la sala de sesiones. A nuestro tránsito el pueblo, que se hallaba en la plaza de Bolívar, dio muestras de su simpatía por el Gobierno, prorrumpiendo en vivas estrepitosas. Tal vez esta incidencia hizo creer a algunos de los Diputados que el Gabinete mantenía algún ánimo hostil contra el Congreso. Allí fue interpelado el Ministro de Gobierno sobre «si había tenido conocimiento anticipado del Meeting celebrado para la matanza de los Diputados; qué medidas había adoptado para conjurar el motín y si la Cámara podía continuar sus labores con la garantía del Gobierno». El Ministro contestó; que había tenido conocimiento por el Intendente de Policía y de otras personas que una gran parte del pueblo se reunía en dicha plaza para acordar un acta en la que se pediría al Congreso que desechara la adición propuesta al artículo 3º del proyecto de Constitución aprobado, por lo que se excluía el ejercicio de cualquiera otro culto que el Católico, y para que no sancionara ninguna ley contra los derechos y bienes de la iglesia; que después preguntó al Intendente si por los movimientos que advertía en el pueblo creía que la reunión podía comprometer el orden público; que aunque la contestación fue satisfactoria, dio órdenes para que los cuerpos de policía estuvieran sobre las armas y prontos a ocurrir al primer llamamiento; que el Gobierno contaba con medios suficientes para conservar el orden; que la Asamblea podía continuar en sus tareas pacíficamente, bajo la seguridad de estar garantidos sus fuegos. A nuevas interpelaciones contestó el mismo Ministro que el Gobierno no pudo impedir esa reunión con la prevención de que iba a obrar de una manera pacífica; que la libertad de asociación estaba reconocida en el Estatuto Provisorio; y reiteró la seguridad de que la Asamblea sería respetada.

A otra interpelación hecha al Ministro de Justicia, contestó éste que habiéndosele acercado el secretario de M. R. Metropolitano en la noche anterior y anunciándole que el párroco Carassa había publicado un aviso, convocando una reunión popular, le previno que regresase en el acto

a donde el Señor Arzobispo, a fin de que se dignase ordenar que el referido presbítero se abstuviese de concurrir y tomar parte en esa reunión; que al siguiente día, habiendo llegado extra-oficialmente a su noticia, que algunos sacerdotes estaban perorando al pueblo, y temiendo que sus palabras pudieran producir contraria al espíritu de paz, que enseña el Evangelio, se había dirigido al M. R. Metropolitano, por medio de la nota que leyó para que tomara en el acto las medidas convenientes.

Cuando era de esperarse, Excmo. Señor, que tan francas como leales explicaciones convencieran a la Cámara del recto proceder del Gabinete, el Diputado don Fernando Casós tomó la tribuna y en acalorado discurso lleno de apreciaciones falsas e injuriosas, aseguró: «que el motín era el resultado de un plan preconcebido por el Gabinete para la matanza de los Diputados; que S.E. en una conversación con el Diputado por Ica, había manifestado que no tomaría parte en la actual situación, como para dejar indefenso el Congreso y entregarlo a un legicidio como el de 1857; que era necesario romper la venda y descubrir la celada que traidoramente se tendía al Congreso; que no era posible confiar en las palabras de un Gabinete que había ido allí a mentir como habían mentido los de 1857 y 1859» tergiversó las palabras del Ministro de Gobierno y lo apostrofó. Entonces los infrascritos, viendo que el Presidente de la Cámara no llamaba al orden, al que sí abusaba de su puesto y de la palabra, y encontrándose profundamente lacerado el honor y los fueros del Gobierno, nos decidimos a abandonar el salón de sesiones, como lo verificamos. Dimos cuenta a V.E. de lo ocurrido y mereció nuestra conducta la aprobación de V.E. Enseguida dispuso V.E. el acuerdo con los infrascritos, que el Ministro de Gobierno se dirigiera a la Cámara, solicitándole enjuiciamiento y suspensión del Diputado que así había abusado del carácter que enviste. Casi simultáneamente recibimos una nota de la Secretaría del Congreso citándonos otra vez para que concurriéramos en el acto a la Cámara. Como era de esperarse que se repitiera el escándalo ocurrido en la mañana, nos vimos impedidos de concurrir al llamamiento, y así lo hicimos presente en nuestra contestación colectiva, agregando que nos hallábamos prontos a dar por escrito los informes que tuviera a bien pedirme el Congreso Constituyente.

Hoy el Presidente de la Cámara acaba de comunicar a V.E. el voto de censura que en un momento de exaltación, sin quórum y sin haberse aprobado la redacción por la Asamblea, se ha emitido contra nosotros. Esa resolución no está motivada y no ha llegado a nuestro conocimiento

de una manera oficial, cuáles son los cargos, cuáles las inculpaciones, cuáles son los hechos, que pudieran argüírsenos para lanzar un anatema político que sólo puede justificarse, cuando se hallan comprometidos la independencia y soberanía de la República o los grandes intereses sociales. A juzgar por los considerandos que publica el «Nacional» de anoche, se nos increpa: «que el estado de sublevación en que se encuentran algunos pueblos de la República, manifiesta de parte del Gabinete actual falta de previsión, de firmeza y de tino para conservar la paz pública».

Algunos motines de cuartel ejecutados por la Gendarmería organizado por el ex-secretario de Gobierno y hoy Presidente del Congreso, don José María Químper, no puede imputársele sin una flagrante injusticia, y en ninguno de ellos se ha hecho cargo alguno al actual Gabinete, que sólo tiene un mes de existencia, durante el que ha trabajado con asiduidad, en tomar conocimiento de los negocios pendientes, para corregir las imperfecciones que la práctica o la opinión pública han hecho conocer. Se dice también: «que esta situación proviene de gran parte del descontento engendrado por el completo y absoluto olvido de los departamentos de que se han hecho reos los Ministros de Estado».

Si al hacernos cargo de las carteras hubiéramos encontrado provisto el Tesoro, podría tal vez tener alguna fuerza esta inculpación; sin embargo, en el corto tiempo transcurrido, se ha procurado auxiliar a los departamentos del modo posible. V.E. como el país entero sabe que el daño de la Hacienda pública dimana desde años muy atrás: los repetidos empréstitos con ruinosas condiciones, son las causas determinantes de la penuria en que se encuentra el Erario Nacional.

Se dice además: «que a pesar de la gravedad de la crisis que atraviesa la Hacienda pública, el Gabinete, faltando a sus más imperiosas obligaciones, no ha tomado ninguna medida eficaz, ni empleado el menor esfuerzo para conjurarla, no obstante las repetidas y patrióticas excitaciones del Congreso Constituyente».

V.E. sabe lo infundado de esta inculpación. Varias veces reunido V.E. en Consejo de Ministros, se ha ocupado de esta grave cuestión examinando y discutiendo diversos proyectos, y que el Gobierno se halla en vía de realizar uno que consulta las mejores condiciones económicas, para someterlo oportunamente a la aprobación del Cuerpo Legislativo. El Congreso tiene igual deber, y sin embargo de los muchos proyectos que se han hecho por algunos Representantes, celosos como

el Gobierno por los intereses fiscales, no ha podido arribar a ningún resultado definitivo. Se dice por último: «que las contestaciones dadas hoy en la Asamblea por los Ministros interpelados respecto del motín que ha tenido lugar en la Plaza de Bolívar revela o una incapacidad completa para conservar el orden público y garantizar la respetabilidad e independencia del Congreso Constituyente, o el propósito deliberado de comprometer su existencia aprovechando la exaltación del fanatismo y de las malas pasiones de una parte del Pueblo». El orden momentáneamente alterado fue restablecido en el acto por la acción preventiva y oportuna de la policía. El Prefecto y el Intendente, en persona, cuidaban de la tranquilidad pública. Le consta al Congreso que en el patio interior de la Casa de Sesiones se estacionó una compañía de vigilantes y que el Batallón Zepita se colocó en el cuartel de Santo Tomás a una cuadra de distancia de la misma casa para prestar pronto auxilio. Sin estas medidas y sin la actitud del ejército que estuvo sobre las armas es indudable que los Diputados no hubieran podido continuar en sesión hasta la una de la mañana. Este hecho, que no admite réplica, es la mejor prueba contra la calumnia fraguada con planes proditorios.

El Gobierno, fuerte con el apoyo de la opinión de sus conciudadanos, alentado por la exaltación popular, sugerida por al mismo Congreso con las proyectadas reformas religiosas, y contando con el brazo armado de la fuerza pública, ¿no hubiera aniquilado el Congreso? ¿Con qué recursos ha contado la Asamblea para sostenerse? Sólo con la lealtad de su gobierno. ¡Y esto ha motivado un voto de censura! Ciertamente es que el actual Gabinete habría dimitido las carteras antes de autorizar con su firma disposiciones que no fueran conformes con la opinión y conveniencia públicas; pero no habiendo llegado la ocasión se ha limitado a custodiar y cumplir el Estatuto Provisorio y no hay uno solo de sus actos que implique la violación de una ley, la ofensa de un derecho.

El Gabinete, Excmo. Señor, tiene la conciencia de haber cumplido fielmente sus deberes para con la patria: no reconoce bandería política ni lo anima el espíritu de partido. Sin embargo, deseoso de apartar de V.E. todo obstáculo que pudiera su permanencia al frente de los negocios públicos, hace dimisión en manos de V.E. de sus respectivas carteras, dejando al juicio imparcial de la nación y de la historia, la verdadera estima de sus actos.

Excmo. Señor
[firmado] *Pedro Bustamante, Pedro José Tordoya* — Obispo de Tiberiópolis, *Juan Miguel Gálvez, Simón Gregorio Paredes y J. Narciso de Campos*

— 3 —

LEY DECLARANDO NULA LA INTERVENCIÓN DE MINISTROS DE ESTADO CENSURADOS POR EL CONGRESO, DEL 8 DE JUNIO DE 1867

Art. 1.º El Presidente de la República no podrá despachar con Ministros, contra quienes el Congreso hubiese expresado un voto de censura.

2º Son nulos los actos en que tengan intervencion los Ministros censurados.

3º Tenganse las disposiciones anteriores como adicionales al Estatuto Provisorio.

I. APARICIÓN DEL VOTO DE CENSURA EN NUESTROS USOS POLÍTICOS

La eficacia jurídica del voto de censura se alcanzó en el Perú a través de un proceso histórico institucional. En una primera etapa, un voto de censura expedido por el Congreso no podía causar la revocación de un mandato ministerial porque no existía el marco legal necesario. Esta institución jurídica se generaría a la postre a partir de la necesidad reiterada de su ejercicio por parte de los actores políticos.

El primer intento congresal por derribar a un ministro de Estado en el Perú por responsabilidad política² ocurrió el 23 de agosto de 1847, durante el primer Gobierno de Ramón Castilla. Un conflicto entre el Gobierno y el Congreso en torno al presupuesto público motivó al dipu-

² La responsabilidad política se caracteriza por correr en un plano material separado del derecho. Esto quiere decir que los hechos que dan lugar a responsabilidad política no pueden estar tipificados ni previstos. Se trata de un derecho discrecional o *de voluntad* (igual que el acto jurídico) del que dispone el órgano o funcionario competente. La norma jurídica simplemente establece la competencia.

tado Pedro De la Quintana a presentar una proposición para resolver lo siguiente: *El Congreso resuelve que se haga presente al Gobierno un voto para que remueva al Ministro don José Gregorio Paz Soldán.*

La iniciativa fue rechazada en el Pleno Legislativo por ser anticonstitucional. No había sustento jurídico para expedirla. La única norma de la Constitución que daba competencia al Congreso para iniciar una acción orientada a revocar el mandato de un ministro no permitía la sanción por razones políticas sino tan solo por causales prescritas en la norma.

Constitución de 1839

Art. 35 Corresponde también (a la Cámara de Diputados) acusar ante el Senado al Presidente de la República durante el período de su mando, si atentare contra la independencia y unidad nacional; a los miembros de ambas Cámaras; a los Ministros de Estado; a los del Consejo de Estado, y a los Vocales de la Corte Suprema por delitos de traición, atentados contra la seguridad pública, concusión, y en general por todo delito cometido en el ejercicio de sus funciones, a que esté impuesta pena infamante. [...]

Art. 42 También le pertenece [al Senado] conocer, si ha lugar a formación de causa, en las acusaciones que haga la Cámara de Diputados; debiendo concurrir el voto unánime de los dos tercios de los Senadores presentes para formar sentencia.

Art. 43 La sentencia del Senado en el caso del artículo anterior, no produce otro efecto, que suspender del empleo al acusado, el que quedará sujeto a juicio según ley.

Esta norma constitucional, heredada de la tradición medieval británica denominada *Impeachment*, estableció un fuero jurisdiccional especial parlamentario al que se debían sujetar determinados funcionarios en caso de haber realizado actos reprochables.

Los hechos acaecidos en agosto de 1847 apuntan a suponer que el Congreso no pretendía aplicar estos artículos porque los actos bajo crítica no correspondían con las hipótesis de hecho de estas normas. Estaba claro que el lío era simplemente político y que el Parlamento carecía de derecho a revocar un mandato ministerial sin un fundamento causal objetivo.

Un segundo episodio tuvo lugar en 1849, durante el mismo periodo presidencial de don Ramón Castilla. El cuerpo legislativo llegó a preci-

pitara la caída del ministro de Hacienda, Manuel del Río, a causa de un conflicto interorgánico, pero por una vía exclusivamente política.

Esta vez la Cámara de Diputados llegó más lejos, pues fue llevada a aprobar una moción de censura (presentada por el mismo diputado Pedro de la Quintana) que carecía de base legal. El Senado se negó a aprobarla aduciendo —con toda razón— que el Congreso carecía de competencia para destituir a los ministros pues esta es facultad exclusiva del presidente de la República. Tal tesis, contraria a la del diputado De la Quintana, fue defendida en el Senado por el mismo Paz Soldán. Y al interior de la misma Cámara de Diputados también hubo opositores a la misma.

Lo que realmente determinó la caída del Ministro fue la ruptura de relaciones políticas de la Cámara de Diputados. El término del ministerio de Manuel del Río fue proveído por el Gobierno en términos de una *renuncia* aceptada por el jefe de Estado, y entendiéndose la resolución expedida por la Cámara de Diputados como una mera *proposición*; no como el ejercicio de un derecho.

Texto del Proveído del Gobierno del 16 de julio de 1849

Atendiendo a que la renuncia del ministro de Hacienda está motivada en el mal estado de su salud y en la proposición adoptada por la Cámara de diputados para que se nombre otro ministro y considerando: que se ha puesto en duda su conducta con perjuicio del honor del Gobierno y del mismo ministro y que el esclarecimiento de los cargos que se le hacen interesa al crédito de la administración: admítase la referida renuncia y dígase a la Cámara de Diputados que en su oportunidad y con arreglo a las leyes puede hacerse efectiva la responsabilidad que resultare, y mientras se procede al nombramiento de otro ministro continúe en el despacho el Dr. D. José Fabio Melgar con el carácter, funciones y responsabilidad que tienen los ministros de Estado. [firmado: Juan Manuel del Mar y Ramón Castilla].

II. LAS PRIMERAS NORMAS SOBRE EL VOTO DE CENSURA

En los años sucesivos, la censura ministerial se comenzaría a configurar debido a la tendencia del cuerpo legislativo por conocer de los negocios del Gobierno y ejercer cierto control sobre aquellos. En 1855, la Convención Nacional dio los primeros pasos legislativos para incluir

la falta de confianza del Congreso como factor capaz de revocar el mandato de los ministros, instituyendo el voto de censura a través de la Ley de Ministros, dada el 17 de noviembre de 1856.

Ley de Ministros de 1856

Art. 37 No merece la confianza pública el Ministro contra quien emitan las cámaras un voto de censura.

Esta era una fórmula ecléctica para que las cámaras pudieran ver y pronunciarse políticamente sobre la conducta de los ministros. Sin embargo, el efecto jurídico de esta norma no podía ser el de obligar a la dimisión del ministro contra quien el Congreso expidiese un voto de censura pues no se prescribía tal sanción. En todo caso, el peso político del Congreso podría obrar como poder real para inducir la renuncia del ministro, como había ocurrido en el caso de Manuel del Río.

Llama la atención que la Convención Nacional no hubiera incluido la responsabilidad política de los ministros en la Carta. Sin embargo, hizo un cambio en lo que toca a la acusación constitucional. Evitó centrar la hipótesis de incidencia jurídica en hechos tipificados («delitos de traición, atentados contra la seguridad pública y concusión», como estaba prescrito en la Carta precedente) y a cambio introdujo el concepto abierto de las *infracciones* a la Constitución. Aparentemente, con esto se intentaba ampliar este fuero para poder destituir a los ministros sobre la base de considerar el *incumplimiento* de sus deberes (lo que realmente responde a una razón política) refiriéndolo como infracción a la Constitución. Sin embargo, ningún ministro perdió su mandato a causa de esta ley porque no hubo conflictos políticos graves antes de la reforma de 1860.

Este fue el inicio de un régimen híbrido, que confunde la acusación constitucional con la responsabilidad política, confusión que caracterizó nuestro orden constitucional hasta la tercera década del siglo XX.

Constitución de 1856

Art. 61 Corresponde a la Cámara de Diputados acusar ante el Senado al Presidente de la República, durante el período de su mando, por infracciones directas a la Constitución; y a los miembros de ambas cámaras, a los Ministros de Estado y a los Vocales de la Corte Suprema por las mismas infracciones, y por todo delito cometido en el ejercicio de sus funciones a que esté señalada pena corporal aflictiva.

Art. 62 Corresponde a la Cámara de Senadores declarar si ha lugar a formación de causa, sobre las acusaciones hechas por la otra Cámara;

quedando el acusado, en el primer caso, suspenso del ejercicio de su empleo, y sujeto a juicio según la ley.

El Congreso Constituyente de 1860 también reformó la Ley de Ministros, desarrollando aun más dicho régimen híbrido del voto de censura, de forma tal que se generase un tipo de acusación constitucional para los ministros algo más cercana a la responsabilidad política.

Ley de Ministros de 1861

Art. 44 El Congreso usará el voto de censura para desaprobación la conducta de un Ministro por las faltas que cometa en el ejercicio de sus funciones y que no merezcan acusación.

En el fondo, esta norma edificó un concepto latente de *responsabilidad política* (subjetiva) usando vocablos y conceptos de la *responsabilidad causal* (objetiva), usando la construcción gramatical *falta que no merezca acusación*, la que, por sustracción, engendró el concepto de responsabilidad política de manera no manifiesta. Esta redacción aparece como un notable artificio mediante el cual el cuerpo legislativo se fabricó el derecho a pronunciarse sobre una presunta falta objetiva de un ministro sin estar obligado al correlativo deber moral de demostrarla.

El Congreso Constituyente de 1860 no instituyó la remoción política de ministros (sin causal). Mantuvo la fórmula para acusación constitucional de la Carta de 1856, basada en la *infracción de la Constitución*, tal vez debido a que en el contexto doctrinario internacional todavía no se había difundido la responsabilidad política de los ministros para las repúblicas.

Sin embargo, con la Carta de 1860 se dio un gran paso adelante en definir la participación congresal en los negocios del Ejecutivo, al instituir la *Interpelación*, también emanada de la tradición británica. Esta institución, de corte parlamentarista haría entonces juego potenciando el voto de censura «de alcance moral» de la Ley de Ministros, para conformar mejor el poderío congresal de control sobre el Gobierno.

Constitución de 1860

Art. 59 Son atribuciones del Congreso:

4.– Examinar de preferencia las infracciones de la Constitución, y disponer lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores. [...]

Art. 64 Corresponde a la Cámara de Diputados, acusar ante el Senado al Presidente de la República, a los ministros de ambas Cámaras, a los Ministros de Estado, a los miembros de la Comisión Permanente del Cuerpo Legislativo y a los Vocales de la Corte Suprema, por infracciones de la Constitución, y por todo delito cometido en el ejercicio de sus funciones, al que, según las leyes, deba imponerse pena corporal aflictiva. [...]

Art. 66 Corresponde a la Cámara de Senadores:

1.- Declarar si hay o no lugar a formación de causa, a consecuencia de las acusaciones hechas por la Cámara de Diputados, quedando el acusado, en el primer caso, suspenso en el ejercicio de su empleo, y sujeto a juicio según la ley. [...]

Art. 104 Los ministros pueden presentar al Congreso, en todo tiempo, los proyectos de ley que juzguen convenientes; y concurrir a los debates del Congreso, o de cualquiera de las Cámaras; pero deben retirarse antes de la votación. Concurrirán igualmente, a la discusión, siempre que el Congreso, o cualquiera de las Cámaras los llame; y tanto en este caso, como en el anterior, contestarán a las interpelaciones que se les hicieren.

III. LA CAÍDA DEL GABINETE TIBERIÓPOLIS

La próxima etapa de este desarrollo institucional ocurrió estando en funciones el siguiente Congreso Constituyente. El 11 de abril de 1867, algunos representantes fueron atacados en la Plaza de la Inquisición por una turba que les exigía airadamente que la nueva Constitución no consagrara la libertad religiosa y que, por el contrario, imponga el culto católico como la única práctica religiosa lícita. En este tropel resultó apedreado el diputado liberal Celso Bambarén, sin recibir lesiones considerables. Este incidente desató un grave conflicto entre el Congreso y el Gobierno.

En la sesión plenaria de ese mismo día, el diputado Ibarra sacó a relucir este asunto refiriéndolo en el sentido de que *algunos de nuestros colegas han sido apedreados... Pido a la Mesa y ruego a todos los señores Diputados que no se trate de asunto alguno que no sea referente a la situación.... Se desprende una cuestión demasiado seria y grave de los escandalosos hechos con que una poblada viene a perturbar las tareas del Congreso, haciendo peligrosa su existencia.* (En las referencias al

debate parlamentario la tipografía itálica corresponde a palabras de los representantes, insertadas libremente. No es posible transcribir las ponencias por su extensión.)

La representación congresal se sintió directamente afectada por el riesgo de su propia seguridad. La turba de la plaza de la Inquisición incidió contra sus personas. El asunto fue convertido en razón de Estado. Siendo la seguridad y el mantenimiento de la paz materias encargadas al Poder Ejecutivo, este caso, tan sensible para los diputados, fue llevado a términos de un conflicto interorgánico. El diputado Ibarra lo refirió como uno de antagonismo entre Ejecutivo y Legislativo y puso en tela de juicio la coexistencia de estos dos órganos públicos. Dijo que *es necesario saber qué medidas ha adoptado el Gobierno y cuáles las que adoptará... Que se haga concurrir al seno de la Asamblea, en el acto, a los Ministros de Estado. Que ellos nos digan cuáles son las garantías con que debe contar el Congreso, para seguir ejerciendo sus funciones, o nos hagan conocer si no pudiendo coexistir los dos poderes debe desaparecer uno de ellos. Abordemos la cuestión que, para mi es de vida o muerte para el Congreso.* El diputado Ulloa expresó luego la necesidad de que compareciera *el Ejecutivo a dar cuenta y resolver.* Agregó luego que se debe *hacer efectiva la responsabilidad del Gobierno.*

La nota más conflictiva estuvo a cargo del diputado Helguero cuando denunció al ministro Pedro José Tordoya, Obispo de Tiberiópolis, como el presunto autor de un acto de traición contra la representación congresal, cuando seguidamente dijo que *se sabe que uno de los ministros ha dicho a los pueblos, en nombre de nuestra Santa Religión, que desconozcan la autoridad del Congreso y que proclamen la dictadura por seis años; la dictadura del clero, cuya unidad está representada en el honrado señor Coronel Prado.* Continuó expresando la solicitud de que *venga el Ministerio y dé cuenta de esta triste situación* rematando su ponencia con esta sonora frase: *Somos los representantes de la soberanía nacional y quieren hacernos su juguete.* Estas palabras de Helguero restallaron en la cámara.

El Congreso presidido por José María Quimper no pudo menos que tramitar conforme a la proposición de los representantes Ibarra, Gonzales y Saavedra, convocando a los ministros. Se suspendió la sesión del Congreso, reabriéndose con la presencia de los ministros en el hemicycle, horas más tarde. Las preguntas hechas a estos no comprendieron la refe-

rida acusación de Helguero, con lo que la posibilidad de apelar a una traición se difuminaba. Lo que se le increpó a los ministros fue más bien consideraciones que apuntaban a atribuir una responsabilidad meramente política. Se les preguntó si sabían de las conspiraciones y si se había dictado órdenes para el apresamiento de los revoltosos por «conato de homicidio». Se estaba cuestionando, en el fondo, su actuación como ministros, o sea, se les buscaba atribuir una responsabilidad política.

Frente a tales reclamos, el ministro de Gobierno reaccionó flemáticamente, acentuando la autonomía del Gobierno. Alegó que no se puede impedir una reunión callejera del pueblo porque está *en su derecho* y que solo aceptaría que se trataba de hechos realmente graves en el caso de que hubieran tenido lugar efectivamente los desastres que los representantes habían referido. El ministro de Gobierno aludió al estado de quietud en que se encuentra el pueblo como prueba de que el Gobierno había cumplido con su deber. Manifestó que el intendente de Policía tuvo conocimiento de los preparativos de la reunión pero que esta no le había parecido perjudicial ni dañosa. Refirió también que este no había podido estar en el lugar al haber estado presente hasta las tres de la mañana en un incendio ocurrido en otro lugar de la capital. También manifestó que al conocer *que se habían arrojado piedras a los representantes dispuse que viniera un batallón para proteger a la Asamblea y restablecer el orden*.

El diputado Saavedra le increpó que no bastaba precaver el crimen, sino que además *es necesario tomar medidas contra el delincuente*. La respuesta del ministro de Gobierno a tan directo reproche político fue que: *esa interpelación la tomaré como un consejo [...] El Gobierno sabe cómo proceder*. Está claro que los ministros no se sentían obligados a rendir ninguna clase de cuentas políticas al Congreso.

Saavedra recalcó que la turba aún continuaba y que el Gobierno no ha cumplido con su deber. El Ministro respondió a esto manifestando que estuvo muy ocupado con las comunicaciones de los vapores y agregó que *el Ministro, ni los Ministros pueden estar presenciando los actos en todos los lugares*. Sobre el problema de la turba de manifestantes refirió el Ministro que *se espera que los subordinados den parte de los sucesos*.

Ante esta manifiesta insumisión subrayada por los ministros, el diputado Ibarra expresó que *en los críticos y solemnes momentos que atraviesa la Asamblea es deber de los ministros dar todas las explica-*

ciones que se les pidan para conocer su conducta y la que piensan observar en adelante, recalcando el derecho del Congreso a recibir estas explicaciones.

El diputado por Trujillo insinuó la intención del propio Mariano Ignacio Prado de cerrar el Congreso, en combinación con cierta facción del clero, y que la turba que atacó a los representantes habría sido una «maniobra misteriosa» sustentada en este despropósito. Tales palabras indignaron a los ministros quienes, tras cruzar algunas palabras, en breves instantes se levantaron y se retiraron del hemiciclo.

Ante esto, el representante Pazos dijo que *es deplorable que el diputado por Trujillo al dirigirse a los ministros se haya servido de términos indudablemente duros, pero es más deplorable todavía que los Ministros, aprovechándose de esa circunstancia, se retiraran y nos dejaran sin poder conocer la mente del Gobierno y sin poder tomar una determinación que conjurara la actualidad*. En ese mismo sentido el diputado Pérez expresó que los ministros habían abandonado el hemiciclo *tomando vano y pomposo pretexto* y realizando un acto de desacato. Pidió que se llame nuevamente al Gabinete para que rinda *estrecha cuenta de su conducta*.

Pero, debido a que el conflicto a que se había llegado en la interpe-lación había sido desatado por el diputado Helguero, siguieron algunas discusiones acerca de su denuncia. Helguero no prestó confirmación sobre la misma, negándose incluso a revelar los nombres de quienes le habían informado. El diputado Espinoza dijo que *Helguero asegura que no ha dicho esas palabras, es demás persistir en eso. Si acaso las dijo ahora asegura que no*. A esto respondió el aludido: *no me retracto, rectifico simplemente*.

Al margen de la veracidad o falsedad de la denuncia de Helguero, el hecho político estaba consumado. Habían desafiado a los ministros y estos abandonaron el recinto del Congreso sin haber concluido formalmente la sesión a la cual se los había convocado. Las formas estaban quebradas.

Sobre el particular, el diputado Pazos expresó que *la Asamblea, que tiene la omnímoda de los poderes públicos, tiene el derecho de negar a los Ministros la facultad de retirarse y de decirles: «Pudisteis pedir explicaciones si os creísteis injuriados y la Cámara habría resuelto lo que hubiera tenido por conveniente. Pero no teníais derecho para retiraros cuando la Asamblea necesitaba esclarecer lo que sucede para*

determinar lo necesario». Luego manifestó su solicitud de *que se llame a los ministros*.

El representante Luna expresó sus dudas respecto de si estos volverían a comparecer ante el Congreso. Opinó que *carece de objeto la llamada de los Ministros y está fuera de duda que han concluido nuestras relaciones oficiales con ellos [...] No tenemos otro camino que formular el voto de censura para separar a esos Ministros si pretenden continuar en su puesto*. Estas dudas estaban fundadas. La respuesta de los ministros al segundo llamado fue contestada en sentido negativo.

En vista de esta situación, una moción por un voto de censura fue presentada por los representantes Saavedra y Luna. En sus considerandos se expresó que «los ministros no han cumplido con su deber» y «¿por qué se ha de conservar ese Ministerio, del todo incompetente, sin prestigio alguno y hoy divorciado de la Asamblea?». Estos considerandos hacen evidente que, al margen de las palabras usadas, lo que se buscaba reprochar corresponde a la responsabilidad política y no propiamente a la infracción constitucional. La moción fue aprobada por 45 votos contra 23.

Moción de censura del 11 de abril de 1867 (parte resolutive)

Emítase un voto de censura contra los Ministros de Estado, General don Pedro Bustamante, doctor don Simón G. Paredes, don Juan Miguel Gálvez, don J. Narciso del Campo y el Reverendo Obispo de Tiberiópolis doctor don Pedro J. Tordoya que componen el actual Gabinete.

Entretanto, esta moción había sido sometida a dos comisiones en el Congreso. La Comisión de Infracciones dictaminó aprobatoriamente. Otra, conformada *ad hoc*, expresó en su dictamen razones de muy clara índole política, y contenía expresiones como: «teniendo en cuenta la incapacidad de los Ministros de Estado para el desempeño de sus respectivas carteras», «no tienen popularidad», «causan con su desprestigio la revolución» e «insuficiencia administrativa». Ninguno de estos argumentos podría considerarse propiamente una infracción constitucional objetiva.

En este estado de la situación llegaron al Congreso las notas que se presentan en este apunte. En la primera, el Gabinete solicitó a la representación congresal que se acuse al diputado por Trujillo por las acusaciones vertidas durante la interpelación. En la segunda el Gabinete renunciaba a sus carteras ante el presidente provisorio del Perú, don

Mariano Ignacio Prado, ofreciendo las explicaciones del caso, responsabilizando al Congreso por esta ruptura de relaciones.

El diputado Fernando Casós —aludido— dijo: *¿Cómo es que los señores Ministros vienen, en una nota de esta naturaleza, a establecer que he vertido injurias en la Tribuna? Pero quiero dar de lado que hubiera dicho una injuria personal, aún en este caso que niego, y preguntar a los honorables diputados que me escuchan, ¿tendrán los Ministros de Estado personería, representación legal para pedir el enjuiciamiento de un diputado? No, señor, porque dentro del recinto de la Asamblea no hay ninguna persona que pueda tener representación legal, contra los miembros del Congreso, sino el Tribunal especial que la Cámara nombra, y esto es tanto más evidente puesto que se encuentra en su Reglamento... ¿Cuál es el derecho, cuál la representación, con que los Ministros han pasado esta nota?*

Luego de un intercambio de opiniones, el diputado Ibarra llevó esta moción a su punto culminante, poniendo en tela de juicio la disposición del Gobierno para controlar esta situación de aparente inseguridad. Luego se puso en debate la moción de censura, que fue aprobada por 38 votos contra 31. (Su parte resolutive es idéntica a la de la moción y sus considerandos obran citados y profusamente comentados en la nota de renuncia del Gabinete).

La situación era insostenible. El conflicto había hecho inviables las relaciones entre el Congreso y el Ejecutivo, con lo que había hecho inviable la continuación de esos ministros. El «Gabinete Tiberiópolis» había sido derribado por el Congreso debido a una razón política.

IV. LA MUTACIÓN CONSTITUCIONAL HACIA LA EFICACIA JURÍDICA

Pero, aún faltaba determinar la causa jurídica eficaz de dicha caída. Los ministros habían formulado su renuncia ante el Presidente de la República cursando la respectiva nota al Congreso y haciendo que la formalización del voto de censura resultare extemporánea. Pero, como las relaciones estaban rotas, el Congreso simplemente no había dado trámite a la nota cursada por el Ejecutivo.

Al cabo de pocos días el Congreso Constituyente expidió una ley por la cual el voto de censura quedó convertido en una causa eficiente

para la destrucción de un mandato ministerial. La iniciativa fue hecha por el diputado Saavedra el 24 de abril de 1867. La renuncia del Gabinete fue reconocida por el Congreso el 25 de abril, es decir una vez acomodada a favor de su causa legal la razón de la disolución de estos mandatos. Así, jurídicamente, esta renuncia habría obedecido a una *obligación* del Gabinete y no a la *iniciativa* de los ministros.

Los fundamentos de legitimidad de esta norma aún estaban difusos pues por un lado la norma constitucional positiva no la respaldaba y por el otro los diputados que la dieron ostentaban un mandato constituyente.

A pesar de que la representación que había dado esta ley se encontraba elaborando la nueva Constitución, al igual que en los anteriores casos, no se instituyó en la Carta de 1867 la plena responsabilidad política de los ministros de Estado. En su lugar se hizo una remisión a la ley para que se pueda desarrollar *por vía de ley ordinaria* este derecho parlamentario, pero siempre bajo los términos de la *infracción constitucional*, es decir conservándose este híbrido formado por la combinación de los principios del rancio *Impeachment* británico con los de responsabilidad política subjetiva de la doctrina y la práctica del derecho constitucional europeo postrevolucionario.

Constitución de 1867

Art. 59 *Son atribuciones del Congreso:* [...]

4.– Examinar de preferencia las infracciones de Constitución, y disponer lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores. [...]

26.– Hacer efectiva con arreglo a la ley la responsabilidad de los Ministros de Estado y de los Vocales de la Corte Suprema por infracción de la Constitución, y por todo delito cometido en el ejercicio de sus funciones. [...]

Art. 95 Los Ministros pueden presentar al Congreso en todo tiempo los proyectos de ley que juzguen convenientes; y concurrir a los debates, debiendo retirarse antes de la votación. Deben concurrir igualmente a las discusiones, siempre que el Congreso los llame; y tanto en este caso como en el anterior, contestarán a las interpelaciones que se les hicieren.

El concepto de *faltas* [...] *que no merezcan acusación*, en el que se basa el derecho del Congreso de expedir votos de censura, establecido en el artículo 44 de la Ley de Ministros de 1862, no quedó fundamenta-

do por la Constitución de 1867, pues esta, exigía la ocurrencia de una *infracción constitucional* —cualquiera fuere el sentido atribuible a este concepto— a efectos de pasar a examinar los actos de los ministros, lo que debería motivar una acusación constitucional.

Con este marco constitucional, la censura ministerial no estaba resueltamente basada en el principio de responsabilidad política y estaba regulada por un enjambre de normas dispersas. La interpelación —base material sobre la que se asienta toda responsabilidad del Gobierno ante el Congreso— estaba en la Constitución; el derecho del Congreso a emitir un voto de censura en la Ley de Ministros de 1862; y la sanción jurídica de dimisión obligatoria por la censura en la Ley del Voto de Censura de 1867.

Luego el marco constitucional retornó a la Carta de 1860. La Constitución de 1867 quedó derogada en pocos meses por la revolución de Pedro Diez Canseco, sancionándose la nulidad de los actos de este Congreso Constituyente, derogando la Constitución de 1867 y la ley que establecía la sanción por el voto de censura.

Solo quedó la Ley de Ministros de 1862 y la Carta de 1860. Así, no solo siguió careciendo de base constitucional el artículo 44 de la Ley de Ministros, sino que, con la derogatoria de la facultad otorgada a la ley por la malograda Carta de 1867, había desaparecido el asidero legal para que un voto de censura genere la destrucción de un mandato ministerial, pues la Carta de 1860 solo ampara el derecho del Congreso a pronunciarse moralmente respecto de la gestión ministerial.

A pesar de las limitaciones y las confusiones del sistema jurídico del voto de censura tal como quedó expresado en el derecho positivo vigente a partir de 1868 —el cual se puede considerar anómalo—, el Congreso emplearía profusamente estas normas para dar fin a mandatos de ministros hacia el futuro. Esta es la suerte que corrieron gabinetes íntegros durante el segundo mandato de don Nicolás de Piérola y también durante el de Eduardo López de Romaña, y la misma que corrieron otros ministros separadamente, De Balta, Morales Bermúdez y Billinghurst e inclusive algunos del segundo periodo de Mariano Ignacio Prado.

¿Qué fundamento constitucional amparó al régimen de censura que se inauguró con la caída del Gabinete Tiberiópolis? No fue uno de derecho positivo, pues si revisamos la historia veremos que las causas que motivaron los votos de censura expedidos por el Congreso desde enton-

ces fueron políticas y no se las podría asimilar al concepto de la infracción constitucional.

La fuente de derecho constitucional de la eficacia del voto de censura era tan solo la costumbre, pues el artículo 44 de la Ley de Ministros carecía de fundamento en el derecho constitucional positivo. Este vacío no fue llenado hasta entrado el siglo XX, con la reforma llevada a cabo a raíz del golpe de Estado de Augusto B. Leguía.

Constitución de 1920

Art. 133 No pueden continuar en el Desempeño de sus carteras los Ministros contra los cuales alguna de las Cámaras haya emitido un voto de falta de confianza.

Pero esta reforma constitucional no terminó por resolver las contradicciones relativas a la institucionalidad de la responsabilidad política del Gobierno. En las posteriores reformas (principalmente la de 1933 y 1979) se introdujo otras modificaciones relativas a la misma, aunque sin hacerla del todo funcional. El problema más serio que enfrenta la responsabilidad política en el Perú es que la forma de gobierno presidencial hace inmune de esta responsabilidad al jefe del Gobierno (por el hecho de ser a la vez jefe de Estado), lo que le resta eficacia política.

Así, el siguiente paso en el desarrollo institucional de las relaciones entre el Gobierno y el Congreso parecería ser el incremento de la autonomía política del presidente del Consejo de Ministros —quien sí está afecto a la responsabilidad política— considerando particularmente que en el Perú los nuevos vientos políticos soplan hacia el consenso y el Parlamento se vislumbra como el instrumento idóneo de la sociedad para la convergencia ideológica y para el gobierno consensual apoyado en el acuerdo de bancadas.

V. EL ASPECTO IUSFILOSÓFICO DEL PROCESO DE INSTITUCIONALIZACIÓN

Los efectos jurídicos de este pasaje de la historia constitucional correspondiente a la caída del Gabinete Tiberiópolis nos permiten observar con nitidez en qué medida la Constitución difiere de las demás normas del sistema jurídico en naturaleza.

La *Teoría Pura del Derecho* —filosofía que informa todo sistema legal positivista contemporáneo— dictamina que la validez de una norma está determinada por su sujeción material a una norma de rango superior, en una cadena de legitimidad que llega hasta la Constitución.

Es precisamente la condición de estar en el pináculo de la pirámide lo que deja a esta norma fuera del ámbito de la teoría de Kelsen y obliga la generación de una *Teoría de la Constitución*, como disciplina que determine la vigencia o legitimidad de las normas constitucionales.

Los principios de esta disciplina no son tan directos como el núcleo de la ciencia jurídica del filósofo austríaco. La teoría de la constitución comprende múltiples conceptos organizados y articulados entre sí en forma compleja dentro de los cuales destaca el problema ontológico jurídico. En este ámbito se analiza el asunto de la *reforma constitucional*, hecho más embrollado que la actividad legislativa pues el positivismo juega un papel más relativo en las fuentes del derecho constitucional.

Es cierto que la teoría kelseniana aparece recién en el siglo XX. Pero el principio del orden jerárquico que la informa apareció en 1787, con la Constitución Federal de los Estados Unidos, pues de esta se trasunta que la constitución es *ley de leyes*, es decir que las leyes ordinarias se deben sujetar a lo que prescribe la ley fundamental. La pirámide de Kelsen estaba ya bastante bosquejada desde entonces, al menos en su nivel superior, con el mero hecho de establecerse una ley básica que regule el sentido del resto de la legislación. El ejemplo estadounidense fue pronto seguido por todos los demás estados occidentales liberales que «positivizaron» su derecho constitucional.

Es por ello que los documentos que aquí presentamos se comprenden como la expresión documental de una *mutación constitucional* desatada por la coyuntura política de abril de 1867 y orientada por la tendencia al control político del Gobierno por parte del Congreso, que sustentó una *praxis* legislativa y ejecutiva carente de expresión constitucional positiva.